



Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes zur Nachhaftung für Rückbau- und Entsorgungskosten im Kernenergiebereich (Rückbau- und Entsorgungskostennachhaftungsgesetz – Rückbau- und Entsorgungskostennach- haftungsG; BT-Drs. 18/6615)

anlässlich der öffentlichen Anhörung des Ausschusses
für Wirtschaft und Energie des Deutschen Bundestages
am 23. November 2015 in Berlin

Prof. Dr. Wolfgang Irrek
Hochschule Ruhr West
Campus Bottrop
Postfach 10 07 55
45407 Mülheim an der Ruhr
Tel. +49 [0]208 882 54-838 (-836)
Fax +49 [0]208 882 54-869
Email: wolfgang.irrek@hs-ruhrwest.de

Bottrop, 19. November 2015

Vorbemerkung

Die vorliegende Stellungnahme basiert auf einer langjährigen wissenschaftlichen Auseinandersetzung des Verfassers mit Fragen der Finanzierung von Stilllegung, Rückbau und Entsorgung und mit weiteren ökonomischen Aspekten der Nutzung der Atomenergie in Deutschland, weiteren EU-Mitgliedstaaten und der Schweiz. Zentrale Veröffentlichungen in diesem Zusammenhang seit 1996 sind:

Irrek, Wolfgang; Vorfeld, Michael (2015): Liquidität und Werthaltigkeit der Anlage der freien Mittel aus der Bildung von Rückstellungen für Stilllegung, Rückbau und Entsorgung der Atomkraftwerke; 2. Korrektur einer Kurzstudie vom 15. Juli 2015 zu Händen der Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen im Deutschen Bundestag, 10. Oktober 2015, Wuppertal

Däuper, Olaf; Fouquet, Dörte; Irrek, Wolfgang; et al. (2014): Finanzielle Vorsorge im Kernenergiebereich – Etwaige Risiken des Status quo und mögliche Reformoptionen, Gutachten der Rechtsanwaltskanzlei BBH [Becker Büttner Held] im Auftrag des BMWi, Berlin

Irrek, Wolfgang (2014): Die Ewigkeitslasten der deutschen Atomindustrie, anti atom aktuell, 242, 14-17

Irrek, Wolfgang (2009): Improving financing schemes for nuclear decommissioning and radioactive waste management in European member states and at EU level. In: Davies, Christophe (Hrsg.): Euradwaste '08 : Community policy and research & training activities ; seventh European Commission Conference on the Management and Disposal of Radioactive Waste. - Luxembourg : Publications Office of the Europ. Union, 527-531

Irrek, Wolfgang (2009): Was kostet die Kernenergie: Von den „wahren“ Kosten der Kernenergie - gibt es sie? Lassen sie sich bestimmen? Wovon hängen sie ab? In: Neue Atomkraftwerke in der Schweiz - Fehlinvestition oder Goldesel? : Fachtagung, 12. September 2008, Zürich. - Zürich : Schweizerische Energie-Stiftung, 40-52

Irrek, Wolfgang; et al. (2007): Comparison among different decommissioning funds methodologies for nuclear installations, Final Report on behalf of the European Commission Directorate-General Energy and Transport, H2, Service Contract TREN/05/NUCL/S07.55436, Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie, et al., Wuppertal

Irrek, Wolfgang (2005): Development of jobs and supporting measures at nuclear power plant sites in the context of decommissioning. In: Tagungsbericht : Jahrestagung Kerntechnik 2005 ; 10. - 12. Mai 2005, Meistersingerhalle Nürnberg. - Berlin : INFORUM-Verl. u. Verwaltungsges., S. 594-599

Irrek, Wolfgang (2002): Reducing market distortions by setting harmonized standards for decommissioning and waste management funds in Europe. In: International Conference on Safe Decommissioning for Nuclear Activities : assuring the safe termination of practices involving radioactive materials ; contributed papers ; Berlin, Germany, 14 – 18 October 2002. - Vienna : Internat. Atomic Energy Agency, S. 366-371

Irrek, Wolfgang; Hennicke, Peter; et al. (2000): Kernkraftwerksscharfe Analyse im Rahmen des Projekts „Bewertung eines Ausstiegs aus der Kernenergie aus klimapolitischer und volkswirt-

schaftlicher Sicht – Zusatzauftrag: Kernkraftwerks- und unternehmensscharfe Analyse“, Endfassung des überarbeiteten Berichts von Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie GmbH und Öko-Institut e. V. zu Teil I des Zusatzauftrages im Auftrag des BMU, Ufoplan 99 FKZ 999 41 802, Wuppertal et al.

Irrek, Wolfgang (1996): Volkswirtschaftliche Vorteile und höhere Finanzierungssicherheit durch einen Stilllegungs- und Entsorgungsfonds : eine Untersuchung der Bildung und Verwendung von Rückstellungen für Stilllegung, Rückbau und Entsorgung im Kernenergiebereich, Wuppertal : Wuppertal Inst. für Klima, Umwelt, Energie

Auf dieser Basis beantwortet die vorliegende Stellungnahme die aufgeworfenen Fragestellungen aus **ökonomischer Perspektive**. Fragestellungen, die eher juristische Aspekte betreffen, können leider nicht beantwortet werden. Insbesondere kann der Verfasser dieser Stellungnahme keine Aussagen zur Verfassungsmäßigkeit des Gesetzesentwurfs tätigen.

1 Ökonomische Argumente zum Gesetzentwurf

Die konsequente Implementierung des Verursacherprinzips ist ökonomisch notwendig, um eine effiziente Allokation der Ressourcen zu erreichen. Sie wirkt damit wohlfahrtssteigernd. Dabei müssen im Falle des Betriebs einer Atomanlage die politischen Rahmenbedingungen so gesetzt werden, dass alle durch den Leistungsbetrieb bedingten heutigen und zukünftigen Auszahlungen durch die vom Leistungsbetrieb profitierenden Unternehmen gedeckt und als Aufwand bzw. Kosten dem Leistungsbetrieb zugerechnet werden. Für zukünftig erwartete Auszahlungen erfolgt die Zurechnung zum Leistungsbetrieb prinzipiell durch die Rückstellungsbildung.

Das Rückbau- und EntsorgungskostennachhaftungsG unterstützt, dass die vom Leistungsbetrieb profitierenden Muttergesellschaften der Kernkraftwerksbetreiber für nachfolgend notwendige Auszahlungen herangezogen werden können, unabhängig davon, zu welcher Gesellschaft die Kraftwerke nach ihrem Leistungsbetrieb gehören.

Auszahlungen, die auch nach Ende des Leistungsbetriebs anfallen können, sind Auszahlungen für Nachbetrieb, Stilllegung und Rückbau, Auszahlungen für die langfristige Sicherung des radioaktiven Materials („Ewigkeitslasten“) und Auszahlungen für die etwaige Begleichung von Schäden, die durch nukleare Ereignisse und infolge der ionisierenden Strahlen einer Strahlenquelle im Betrieb eines Kraftwerks oder danach verursacht werden.

Die „normalen“ Kosten des Rückbaus sind relativ gut abschätzbar, so lange jedenfalls keine unerwarteten Ereignisse auftreten wie beispielsweise die nicht vorhergesehene, radioaktiv verstrahlte Kondensnässe im Sockelbereich des Reaktorgebäudes des Atomkraftwerks Stade. Die atomrechtliche Deckungsvorsorgeverordnung greift nur für einen sehr kleinen Anteil möglicher Schadenskosten durch ein nukleares Ereignis; hier ist zudem unklar, wie die Deckungsvorsorge nach dem Ende der Solidarvereinbarung ab 27. April 2022 mit Blick auf mögliche Ereignisse bei Stilllegung, Rückbau, Zwischenlagerung und Transporten erfüllt werden soll. Hinsichtlich der Kosten für die langfristige Sicherung des radioaktiven Materials existieren folgende Probleme, die aufgrund der mit der langfristigen Sicherung einhergehenden atomaren Risiken für zukünftige Generationen ein besonderes staatliches Eingreifen ökonomisch rechtfertigen:

- 1. Die Kosten können in ihrer Höhe derzeit nicht zuverlässig abgeschätzt werden.**
- 2. Es ist unklar, wann genau Auszahlungen anfallen.**

Dabei stellt sich hinsichtlich der Abschätzung der Kosten für die langfristige Sicherung des radioaktiven Materials nicht die von Wolfers et al. (2015) aufgeworfene Frage, ob der Staat oder ob die Atomkraftwerksbetreiber die größere Schuld daran haben, dass es bislang hierfür keine Lösung gibt, die den Sicherheitsanforderungen unserer Gesellschaft genügt. Fakt ist, dass es bislang kein überzeugendes, gesellschaftlich akzeptier-

tes, technisches Konzept gibt (hier konkurrieren Konzepte wie z. B. die Lagerung in tiefen Bohrlöchern mit Konzepten mit wieder rückholbaren Abfällen und Konzepten, die keine Rückholbarkeit vorsehen). Eine von Einzelinteressen der Beteiligten unabhängige, ernsthafte, tiefergehende Beschäftigung mit dieser Problematik hat bis heute kaum stattgefunden. Ökonomisch nicht zur Diskussion steht, dass entsprechend des Verursacherprinzips und wie in der Endlagervorausleistungsverordnung verankert die Abfallverursacher ihre Kostenbeiträge zahlen müssen. Wie hoch diese Kosten einmal sein werden und wann genau die Auszahlungen anfallen werden, ist offen bzw. wird vom noch zu erarbeitenden technischen Sicherungskonzept abhängen. Die bisherigen Kostenschätzungen basieren noch „auf Projektkostenermittlungen für das früher geplante Endlager Gorleben aus den 1990er Jahren“ (Warth & Klein Grant Thornton 2015, 7).

Es geht auch nicht darum, ob die auf derartigen Kostenschätzungen basierenden, derzeit erwarteten Verpflichtungshöhen in den Bilanzen der Betreiberunternehmen korrekt inflationiert und diskontiert als Rückstellungen ausgewiesen sind und ob die Unternehmen ein adäquates System der Liquiditätssicherung installiert haben. Daran besteht kein Zweifel (vgl. auch Warth & Klein Grant Thornton 2015, die allerdings die Höhe Diskontierungszinssätze kritisch diskutiert haben).

Vielmehr geht es allein darum, inwieweit sichergestellt ist, dass die Unternehmen zukünftig genügend Cashflow generieren, um die in den nächsten Jahrzehnten anfallenden Rechnungen bezahlen zu können, und inwieweit auf diesen Cashflow, alternativ auf entsprechend liquidierbare Vermögenswerte oder auf Außenfinanzierungen der Unternehmen z. B. über Kredite zugegriffen werden kann.

Wie Wolfers et al (2015, 63) richtig zitieren, haben wir kurzfristig daran keinen Zweifel. Größere Auszahlungen sind aber erst in einigen Jahren und Jahrzehnten fällig. Warth & Klein Grant Thornton (2015, 100) schätzen: „Das Risiko, dass über die Gesamtdauer der Entsorgung ... eine Unterdeckung eintritt, liegt ... deutlich über 25%“. Auch wenn die Methodik, die dieser Abschätzung zugrunde liegt, höchst fragwürdig ist, besteht kein Zweifel daran, dass die Insolvenzgefahr für die großen Energiekonzerne nicht zu vernachlässigen ist, unabhängig davon, ob eine öffentlich-rechtliche Fondslösung installiert wird oder nicht. Unsere Analyse am Beispiel von RWE und E.ON hat gezeigt (Irrek/Vorfeld 2015):

- a) Die Möglichkeiten von E.ON und RWE, Aktivitäten zum Rückbau und zum Umgang mit den Ewigkeitslasten im Atombereich mit Fremdkapital zu finanzieren, sinken angesichts immer schlechter werdender Credit Ratings und relativ hoher Verschuldungsgrade, insbesondere beim RWE.
- b) Die operativen Renditen der Energiekonzerne sind in den letzten Jahren stark gesunken und zum Teil negativ; die Umsätze und EBITDA sind in den meisten Geschäftssegmenten von E.ON und RWE ebenfalls im Vergleich zum Vorjahr gesunken. Bei den fossilen Kraftwerken ist keine Verbesserung der Margen vor 2018 in Sicht. Im Erneuerbaren Energien-Bereich sinken die Vergütungssätze und steigt der Wettbewerb. Das Energiedienstleistungsgeschäft erbringt noch keine wesentli-

chen Ergebnisbeiträge. Es besteht das Risiko, dass sich die internationalen Aktivitäten der Konzerne in den nächsten Jahren nicht besser entwickeln als in den letzten Jahren. Es ist daher insgesamt nicht gesichert, dass der Cashflow der nächsten Jahre ausreichen wird, um notwendige Aufzinsungen und etwaige Erhöhungen der Rückstellungen aufgrund neuer Kostenschätzungen zu finanzieren und Aktivitäten zum Rückbau und zur langfristigen Sicherung des radioaktiven Materials bezahlen zu können.

- c) Für eine Finanzierung aus Vermögensumschichtung sind die Aktiva der Unternehmen genauer zu betrachten, insbesondere die Sachanlagen, Beteiligungen, Finanzanlagen und – soweit sie nicht zur Deckung kurzfristiger Verbindlichkeiten benötigt werden – auch die liquiden Mittel. Die kurzfristig zur Verfügung stehenden Finanzmittel reichen alleine nicht aus, die gesamten Nettorückstellungen aus dem Atombereich zu decken. Der Wert der technischen Anlagen und Maschinen sowie der Beteiligungen von E.ON und RWE ist in 2014 gegenüber dem Vorjahr zum Teil deutlich gesunken. Es bestehen Risiken, dass sich dieser Trend fortsetzen oder gar verstärken wird, wie die jüngsten Zahlen von E.ON zum letzten Quartalsschluss zeigen.
- d) Zudem sind die Verpflichtungen im Atombereich nicht die einzigen, die von den Konzernen zu decken sind.

Eine Abspaltung von Konzernteilen mit Verschiebung der Atomkraftwerke in eine neue Gesellschaft (wie von E.ON mit Uniper ursprünglich geplant) erhöht das Risiko, dass zukünftig erforderliche Auszahlungen nicht getätigt werden können, da dann derselben nuklearen Verpflichtungshöhe ein geringerer Cashflow und ein geringerer Bestand an Aktiva gegenüberstehen wird.

Das geplante Rückbau- und EntsorgungskostennachhaftungsG ermöglicht, dass auch nach einer Abspaltung von Konzernteilen das Unternehmen, das vom Leistungsbetrieb profitiert hat, zur Begleichung notwendiger Zahlungen herangezogen werden kann, sollte die abgespaltene Gesellschaft ihren Zahlungsverpflichtungen nicht nachkommen können. **Da hiermit das Verursacherprinzip im dargestellten Sinne gestärkt wird, ist der Gesetzentwurf aus ökonomischer Sicht zu befürworten.** Dies gilt generell und unabhängig von der Frage, wem das vom Leistungsbetrieb profitierende Unternehmen gehört, ob dies in privater oder in öffentlicher Hand ist.

2 Stellenwert des Gesetzentwurfs

Aufgrund der dargestellten Problemlage besteht die Gefahr, dass der Cashflow und die verfügbaren Vermögenswerte der Energiekonzerne Jahr für Jahr weniger ausreichen werden, die langfristigen Verpflichtungen im Atombereich und darüber hinausgehende Verpflichtungen zu decken. Daher kann der hier zur Diskussion stehende Gesetzentwurf **nur ein erster Baustein auf dem Weg zu einer substanziellen Erhöhung der Finanzierungssicherheit** sein.

Darüber hinaus sollten in den nächsten Jahren Vermögenswerte der Konzerne in einen Fonds in Form einer **öffentlich-rechtlichen Stiftung** übertragen und gesichert werden, um für zukünftig erforderliche Zahlungen für Rückbau und Ewigkeitslasten als liquidierbare Masse zur Verfügung zu stehen. Dabei sollten die Betreiber durch die Übertragung an den externen Fonds nicht aus ihrer Verantwortung für Rückbau und Ewigkeitslasten entlassen, sondern eine Nachschusspflicht für den Fall nicht ausreichender Fondsmittel verankert werden. Um Risiken für die Fondsverwaltung zu diversifizieren und den Betreibern die Übertragung möglich zu machen, sollte nicht allein die Übertragung von Wertpapieren und Zahlungsmitteln verlangt, sondern auch die Übertragung von Eigentum an Sachanlagen und Beteiligungen im Netz- und ggf. Energievertriebsbereich erlaubt sein. Die Vermögenswerte sollten innerhalb von fünf Jahren übertragen werden. Ein längerer Übertragungszeitraum beinhaltet größere Risiken des weiter gehenden Substanzverlusts. Das Risiko der Insolvenz der Konzerne lässt sich weder bei einer fünfjährigen, noch bei einer längeren Übertragungsfrist vollständig ausschließen, allerdings auch nicht bei einem Beibehalten der bisherigen Rückstellungspraxis ohne die Schaffung einer externen Fondslösung.

Bezüglich der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit einer solchen öffentlich-rechtlichen Stiftungslösung als möglichen weiteren gesetzlichen Schritt sei hier beispielsweise auf Mutius (1996) und Jasper (1999) und entsprechende Diskussionen um die Gesetzentwürfe zur Schaffung einer solchen Fondslösung von 1997/98 verwiesen (Schönberger et al. 1998; Scheer et al. 1997; vgl. aber auch Gaßner 2013).

Aufgrund des berechtigten öffentlichen Interesses an einer langfristig sicheren Lösung sollte im Zuge der Schaffung einer solchen Fondslösung die **Transparenz** der Finanzierungsvorsorge erhöht werden. Warth & Klein Grant Thornton (2015) haben erstmalig die aggregierten Kostenschätzungen der Betreiber öffentlich gemacht. Um die Finanzierungsrisiken für die Allgemeinheit überhaupt abschätzen zu können, sollte das gesamte System der Kostenschätzungen und Rückstellungsbildungen – wie auch in anderen Ländern üblich – kraftwerksscharf in ausreichender Differenzierung transparent gemacht und von unabhängiger Seite überprüft werden.

3 Quellen

- Däuper, Olaf; Fouquet, Dörte; Irrek, Wolfgang; et al. (2014): Finanzielle Vorsorge im Kernenergiebereich – Etwaige Risiken des Status quo und mögliche Reformationsoptionen, Gutachten der Rechtsanwaltskanzlei BBH [Becker Büttner Held] im Auftrag des BMWi, Berlin
- Gaßner, Hartmut (2013): Entwurf eines Gesetzes über die Errichtung eines Entsorgungsfonds im Auftrag des BfS (Bundesamt für Strahlenschutz), Berlin
- Irrek, Wolfgang (1996): Volkswirtschaftliche Vorteile und höhere Finanzierungssicherheit durch einen Stilllegungs- und Entsorgungsfonds : eine Untersuchung der Bildung und Verwendung von Rückstellungen für Stilllegung, Rückbau und Entsorgung im Kernenergiebereich, Wuppertal : Wuppertal Inst. für Klima, Umwelt, Energie
- Irrek, Wolfgang; Vorfeld, Michael (2015): Liquidität und Werthaltigkeit der Anlage der freien Mittel aus der Bildung von Rückstellungen für Stilllegung, Rückbau und Entsorgung der Atomkraftwerke; 2. Korrektur einer Kurzstudie vom 15. Juli 2015 zu Händen der Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen im Deutschen Bundestag, 10. Oktober 2015, Wuppertal
- Jasper, Maren (2008): Die Finanzierung der Stilllegung von Kernkraftwerken, Eine Studie aus der Perspektiven des deutschen und europäischen Wirtschaftsrechts, Schriftenreihe des Instituts für Energie- und Wettbewerbsrecht in der Kommunalen Wirtschaft e.V., Band 28, zugl. Dissertation an der Humboldt-Universität, Berlin
- Mutius, Albert von (1996): Schreiben vom 4. März 1996 an die Energiestiftung Schleswig-Holstein mit angehängtem Aktenvermerk zur rechtlichen Prüfung einer öffentlich-rechtlichen Fondslösung durch Monika Tönnies im Diskussionspapier von Irrek (1996, a.a.O.), Kiel
- Scheer, Hermann; et al. (1997): Entwurf eines Gesetzes zur Abschaffung der frei verwendbaren Rückstellungen für die Folgekosten der Kernenergienutzung, Bonn
- Schönberger, Ursula; et al. (1998): Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung einer Stiftung zur Verwaltung von Rückstellungen, die für die Stilllegung und den Abbau von Atomanlagen gebildet werden (Rückstellungsgesetz – RückstG), Gesetzesentwurf auf Basis eines Vorschlags von Prof. Dr. A. von Mutius, Bonn
- Warth & Klein Grant Thornton (2015): Gutachterliche Stellungnahme zur Bewertung der Rückstellungen im Kernenergiebereich im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi), 9. Oktober 2015, o. O.

Wolfers, Benedikt; et al. (2015): Stilllegung und Entsorgung Kernenergie, Rechtsgutachten von Freshfields Bruckhaus Deringer zur finanziellen Vorsorge für Stilllegung, Rückbau und Entsorgung in der Kernenergiewirtschaft, 11. November 2015, o. O.