

STELLUNGNAHME

FÖS-Konzept zur Reform der Rückstellungen für Stilllegung/Rückbau und Entsorgung

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Deutschen Bundestages zum Thema Atomrückstellungen / Bad Bank am 4.3.2015

Bettina Meyer und Swantje Küchler

VORBEMERKUNG

Das FÖS hat mit zwei Studien zu Atomrückstellungen (2012 im Auftrag von Greenpeace, 2014 im Auftrag des BUND¹) die Problematik der Atomrückstellungen analysiert und einen Reformvorschlag entwickelt. Analyse und Reformvorschlag werden hier zusammenfassend dargestellt. Für nähere Erläuterungen, Begründungen und Quellenhinweise siehe insbesondere die Studie 2014.

Vorangestellt wird eine kurze Rückschau auf die Diskussion der letzten Jahre.

Abschließend wird das FÖS-Konzept verglichen mit vorliegenden Anträgen und Konzepten der Bundestagsfraktionen.

KURZZUSAMMENFASSUNG DES REFORMKONZEPTS DES FÖS

- **Transparenz und Überprüfung der Atomrückstellungen deutlich verbessern**
 - Pflicht zu kernkraftwerksscharfer Bilanzierung
 - dabei einheitliche Differenzierung nach Stilllegung/Rückbau und Entsorgung
 - Veröffentlichung der Kalkulationsgrundlagen der KKW-Betreiber für die Rückstellungen
 - vom Staat zu veranlassende unabhängige Überprüfung
- **Errichtung eines öffentlich-rechtlichen Fonds für langfristig (ab 2040) anfallende Verpflichtungen**
 - mit angemessener Risikorücklage für das Risiko von Kostensteigerungen
 - und Nachschusspflicht
- **Stärkung der Insolvenzsicherheit für bei den EVU verbleibende Rückstellungen (für kurz- und mittelfristige Verpflichtungen) durch geeignete Rechtsinstrumente mit dem Ziel, dass die vier großen EVU - auch abgespaltene rentable Unternehmen - bis zum Abschluss aller Arbeiten an Stilllegung/Rückbau und Entsorgung für Verpflichtungen der KKW-Gesellschaften einstehen**
 - langfristige Gewinnabführungs- und Beherrschungsverträge
 - langfristige Nachhaftung aller abgespaltenen Gesellschaften für Verpflichtungen im Bereich Stilllegung/Rückbau und Entsorgung
- **Näher prüfen: Investmentvorschriften wie insbes. Sicherungsvermögen; ggf. Ausnahme, soweit zu definierende Mindestbeträge in eine nachhaltige Energieversorgung investiert werden**

¹

Küchler/Meyer/Wronski 2014, Meyer 2012

INHALTSÜBERSICHT

Paradox: Einerseits gestiegenes Problembewusstsein und Reformbereitschaft in den letzten Jahren ...	3
... andererseits schwieriges politisches Umfeld für eine Reform	5
Analyse der Atomrückstellungen	6
FÖS-Konzept zur Reform der Atomrückstellungen	8
Vergleich vorliegender Anträge und Konzepte von Bundestagsfraktionen	10
Literaturverzeichnis	12

KONTAKT

Bettina Meyer

Beisitzerin im Vorstand des FÖS

bettina.meyer@foes.de

Tel. 0172 459 20 21

Swantje Kuchler

Leiterin Energiepolitik in der Geschäftsstelle des FÖS

swantje.kuechler@foes.de

Tel. 030/ 762 3991-50

Kiel/Berlin, den 2.3.2015

Paradox: Einerseits gestiegenes Problembewusstsein und Reformbereitschaft in den letzten Jahren ...

- Der **Bundesrechnungshof** hat **2011** die bisherige Rückstellungspraxis kritisiert und weist darauf hin, dass keine staatliche Stelle die Höhe der Rücklagen fachlich beurteilen und damit feststellen könne, ob sie ausreichend sind. Sowohl zu hohe als auch zu niedrige Rückstellungen würden erhebliche Risiken für den Haushalt mit sich bringen (Steuerausfälle oder unzureichende Finanzierung). Der Bundesrechnungshof hält daher eine bessere staatliche Prüfung der Rückstellungen und eine umfassende Information von Parlament und Bundesregierung für geboten (Bundesrechnungshof 2011).
- Der Bericht des Bundesrechnungshofes war mehrfach Anlass einer Befassung des **Rechnungsprüfungsausschusses** des Bundestages.
- 2012 organisierte sich **Vattenfall** so um, dass im Ergebnis der schwedische Staat nicht mehr für die Verpflichtungen im Atombereich einsteht. Aus Vattenfall Europe AG wurde die Vattenfall GmbH mit einem Stammkapital von 500 Mio. €.
- Die **Umweltminister der Länder** haben die Bemerkungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und fordern die Bundesregierung in ihrem **Beschluss vom 7. Juni 2013** auf, die Prüfergebnisse weiterzuverfolgen und sich für eine intensiviertere staatliche Prüfung der Rückstellungen einzusetzen. Geprüft werden sollte die Überführung der Rückstellungen in einen öffentlich-rechtlichen Fonds, der Abschluss von langfristigen Gewinnabführungs- und Beherrschungsverträgen und Investmentvorschriften (Sicherungsvermögen) (Umweltministerkonferenz 2013).
- Im **Juli 2013** beschloss der Bundestag das **Standortauswahlgesetz**. Ein kontrovers diskutierter Punkt ist die Frage der Finanzierung der neu gestarteten Endlagersuche.
- Im **Koalitionsvertrag 2013** der Schwarz-Roten Koalition auf Bundesebene hatte insbesondere die SPD in Richtung einer Fondslösung verhandelt. Im Ergebnis wurde letztlich folgende Formulierung im Koalitionsvertrag aufgenommen:
„Wir erwarten von den Kernkraftwerksbetreibern ihre Mitwirkung an der Energiewende und die Wahrnehmung ihrer Verantwortung für die geordnete Beendigung der Kernenergienutzung. Ziel ist es damit, in Deutschland die Sicherheit des Restbetriebs der Kernkraftwerke und ihrer Entsorgung auch finanziell zu sichern und sozialverträgliche Lösungen für die Beschäftigten zu finden. Wir erwarten, dass die Kosten für den Atommüll und den Rückbau der kerntechnischen Anlagen von den Verursachern getragen werden. Über die Realisierung der rechtlichen Verpflichtungen der Energieversorgungsunternehmen wird die Bundesregierung mit diesen Gespräche führen.“ (CDU/CSU/SPD 2013)
- **E.ON, RWE und EnBW** lancierten im **Mai 2014** Zeitungsberichten zufolge den Vorschlag einer Stiftung, in welche die Atomrückstellungen sowie die Kernkraftwerke übertragen werden sollen. Im Gegenzug sollte der Bund alle Risiken, die mit dem Ausstieg verbunden sind, übernehmen (SPIEGEL 2014). Bundeskanzlerin Angela Merkel hat in diesem Zusammenhang deutlich gemacht:
„Risiken auf Staat und Steuerzahler abzuwälzen, lehne ich ab“ (FAZ 2014).
- Mitte 2014 brachten die Bundestagsfraktionen Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke **Anträge in den Bundestag** ein, in denen die Realisierung einer Fondslösung und die Steigerung der Transparenz der Bilanzierung von Atomrückstellungen gefordert wurden.

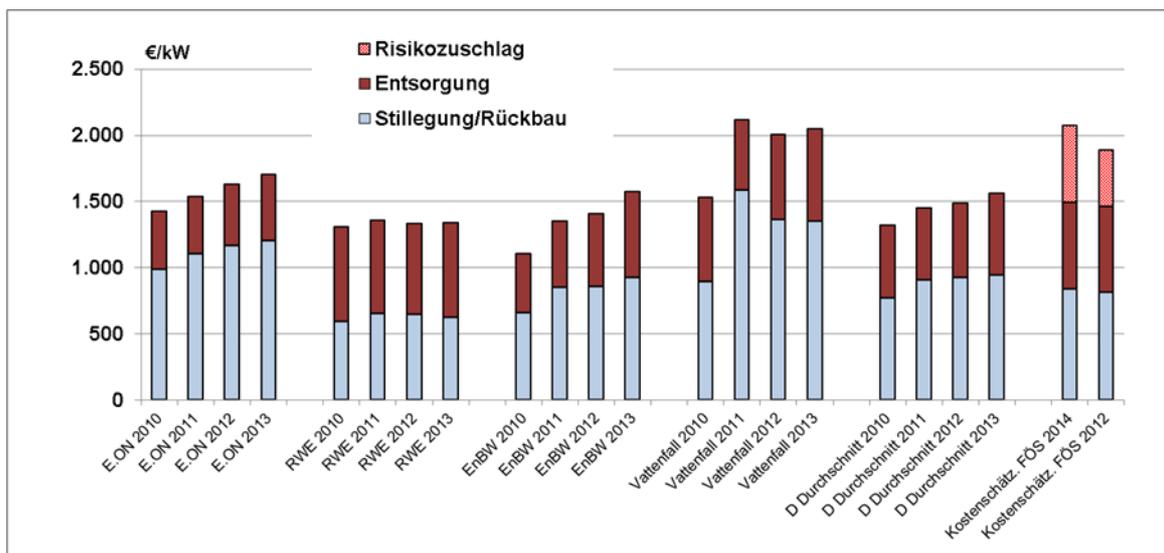
- Im **Oktober 2014** beschloss der **Bundesrat** auf Initiative der Länder Schleswig-Holstein, Hessen und Rheinland-Pfalz einen Antrag zur Transparenz und Insolvenzsicherung der Atomrückstellungen. Es sei sicherzustellen, dass die von den KKW-Betreibern zu bildenden Rückstellungen auf realistischen Kostenschätzungen beruhen und dass eine ausreichende Finanzierungssicherheit besteht. Weiterhin wird die Bundesregierung aufgefordert, u.a. über Kostenstudien eine unabhängige Überprüfung der angemessenen Höhe und Werthaltigkeit der Nuklearrückstellungen vorzunehmen und im Falle unzureichender Rückstellungen eine Erhöhung zu veranlassen. Durch eine rechtsverbindliche Verpflichtung soll gewährleistet sein, dass bei Insolvenz einer Betreibergesellschaft der jeweilige Mutterkonzern voll und zeitlich unbegrenzt für alle Verbindlichkeiten bzw. Verluste einzustehen hat (Schleswig-Holstein et al. 2014).
- Ebenfalls im Oktober 2014 beauftragte das Bundeswirtschaftsministerium ein **Gutachten** bei der Kanzlei Becker Büttner Held (RP Online 9.12.2014).
- Am **30.11.2014** kündigte **E.ON** eine weitreichende **Umorganisation** des Konzerns an, mit der die Geschäftsfelder konventionelle Erzeugung, globaler Energiehandel, Exploration und Produktion in eine neue, eigenständige Gesellschaft überführt werden sollen (E.ON 2014). In der darauf folgenden Debatte wurde auf die Problematik hingewiesen, dass für den Fall von wirtschaftlichen Schwierigkeiten der neuen Gesellschaft nicht mehr die „alte“ E.ON diese Verpflichtungen übernehmen könnte, sondern dann u. U. der Steuerzahler einspringen muss. Nach Einschätzung von Professor **Wolfgang Irrek** könne sich die Abdeckung der Rückstellungen mit Geldmitteln etwa halbieren, weil die Rückbau- und Entsorgungslasten zusammen mit den Kraftwerken vollständig in den abzuwickelnden Unternehmensteil verschoben werden, die Vermögenswerte aber nur zum Teil. Zudem sei das Pleiterisiko des Unternehmensteils mit den Altlasten höher, weil dieser nach der Abtrennung nicht mehr durch die zukunftssträchtigen Geschäftsbereiche unterstützt wird (Wirtschaftswoche 6.12.2014).
- Am **17.12.2014** berichtete die Süddeutsche Zeitung (SZ 2014) über ein **internes Papier von Wirtschafts- und Umweltministerium**. Demnach sollen die AKW-Betreiber stufenweise etwa 17 Milliarden Euro in einen Fonds einzahlen, um die "langfristigen Verpflichtungen der Entsorgung" abzudecken. Nur das Geld für den Rückbau der Atomkraftwerke und die Zwischenlagerung, etwa 19 Milliarden Euro, sollen die Konzerne aus Rückstellungen begleichen. Das Bundeswirtschaftsministerium erklärte daraufhin, dass dieser Vorschlag im Bundeswirtschaftsminister nicht weiter verfolgt werde (Reuters 2014).
- Im **Januar 2015** sprachen sich beide **Vorsitzenden der Endlagerkommission** - Ursula Heinen-Esser (CDU) und Michael Müller (SPD) - dafür aus, die Rückstellungen von 37 Mrd. € schrittweise in einen **öffentlichen Fonds oder eine öffentliche Stiftung** zu verlagern (Wirtschaftswoche 31.1.2015).

... andererseits schwieriges politisches Umfeld für eine Reform

- Meldungen über wirtschaftliche Krisen der EVU (sinkende Gewinne oder Verluste, Verschuldung, Konsolidierungsprogramme, Stellenabbau)
- Außerbetriebnahme von acht KKW nach der Reaktorkatastrophe von Fukushima 2011
- Überkapazitäten im konventionellen Kraftwerkspark beeinträchtigen vor dem Hintergrund des Ausbaus der Stromerzeugung aus Erneuerbaren Energien das Geschäftsfeld Kohlekraftwerke
- Im neuen Geschäftsfeld Wind Offshore gibt es technische und Kostenprobleme
- Es werden voraussichtlich nur noch in geringem Umfang zusätzliche Rückstellungen gebildet:
 - Die 25 Jahre Betriebszeiten für den Aufbau der Rückbaurückstellungen haben alle KKW erreicht
 - Außer Betrieb genommene KKW verzehren bereits Rückstellungen
 - Hinzu kommen Rückstellungen für weitere abgebrannte Brennelemente,
 - Aufzinsung (Inflationsanpassung) sowie
 - ggf. Aufstockung bei neuen Kostenschätzungen

Analyse der Atomrückstellungen

- Die Kernkraftwerksbetreiber haben uneingeschränkt sämtliche Kosten des Rückbaus und der Stilllegung sowie der „Entsorgung“ radioaktiver Abfälle der kommerziellen Kernkraftwerke zu tragen. Für diesen Zweck bilden sie während der Betriebsphase Rückstellungen. Weitere Folgekosten der Atomenergie sind davon allerdings nicht abgedeckt, sondern werden bereits heute von der öffentlichen Hand getragen. Dazu zählen im Wesentlichen Stilllegung/Rückbau und Entsorgung von Forschungsanlagen sowie die Folgekosten der Atomenergienutzung der ehemaligen DDR.
- Die **Atomrückstellungen** der vier Energieversorgungsunternehmen (EVU) hatten Ende 2013 ein Volumen von **36 Mrd. €**. Es liegen aber unzureichende Informationen darüber vor, für welchen genauen Zweck, für welches Kraftwerk und für welchen Zeitpunkt die Mittel vorgesehen sind.
- Niveau, Entwicklung und Struktur der Rückstellungen sind sehr unterschiedlich. Für die folgende Abbildung wurden die installierten Leistungen der kommerziellen KKW den EVU zugerechnet², so dass die Rückstellungen pro Einheit KKW-Leistung verglichen werden können. Die Abbildung zeigt, dass die Rückstellungen von RWE mit rund 1.300 €/kW deutlich niedriger sind als die von Vattenfall mit rund 2.000 €/kW. Auch die Aufteilung der Rückstellungen auf die beiden Aufgabenbereiche „Stilllegung/Rückbau“ und „Entsorgung“ ist sehr unterschiedlich. Während E.ON rund ein Drittel seiner Rückstellungen für Entsorgung vorgesehen hat, sind es bei RWE mehr als die Hälfte.



- Ohne nähere Informationen ist nicht beurteilbar, inwieweit die Unterschiede in Höhe und Struktur der Rückstellungen plausible Gründe haben oder auf unzureichend objektive und einheitliche Festsetzungskriterien und -methoden zurückzuführen sind. Die unterschiedlichen Werte sind zwar ein Indiz,

²

Um die Rückstellungen auf Konzernebene ins Verhältnis zur jeweils installierten KKW-Leistung zu setzen, ist eine Zuordnung der KKW in Deutschland auf die vier Energiekonzerne erforderlich. Hier wird die Zuordnung so vorgenommen, wie auch die Rückstellungen in den Geschäftsberichten der EVU bilanziert werden. Die Grundregel von Geschäftsberichten auf Konzernebene ist, dass von einem Mutterunternehmen beherrschte Tochterunternehmen (Anteile bzw. Stimmrechte über 50%) vollständig in den Konzernabschluss einbezogen werden (vgl. § 290 HGB). Somit stehen in der Regel die Rückstellungen der einzelnen KKW vollständig beim jeweiligen Mehrheitsanteilseigner in der Konzernbilanz, während der Minderheitsanteilseigner keine Rückstellungen ausweist. Dementsprechend rechnen wir auch die KKW vollständig dem jeweiligen Mehrheitsanteilseigner zu.

aber noch kein ausreichender Beleg für zu niedrige (oder ggf. auch zu hohe) Rückstellungen bei den einzelnen KKW-Betreibern. Offensichtlich ist aber, dass die **Transparenz** der Atomrückstellungen deutlich verbessert werden muss.

- **Ob die Rückstellungen Ende 2013 von 36 Mrd. € ausreichen werden, lässt sich nicht abschließend beurteilen.** Auf Basis vorliegender Erfahrungen und verfügbarer Literatur schätzt das FÖS die Kosten für Stilllegung/Rückbau und Entsorgung der 23 kommerziellen KKW im mittleren Szenario auf rund 48 Mrd. €. Darin sind moderate Risikoaufschläge aufgrund zu erwartender Kostensteigerungen berücksichtigt. **Die Rückstellungen können ausreichen, wenn keine höheren Kostensteigerungen auftreten und eine reale Rendite von deutlich über 2% bis zur Fälligkeit der Rückstellungen realisiert werden kann.** Das Risiko von Kostensteigerungen ist aufgrund der technischen Unwägbarkeiten sowie der geringen Erfahrung bei der nuklearen Entsorgung als besonders hoch einzuschätzen. **Damit besteht ein signifikantes Risiko, dass die Atomrückstellungen nicht ausreichen.**
- Dass die Rückstellungen in den Händen der EVU verbleiben und für Investitionsfinanzierungen zur Verfügung stehen, ist ein gewichtiger finanzieller Vorteil. Diesen Innenfinanzierungsvorteil schätzt das FÖS auf Basis vorsichtiger Annahmen als „Mehrgewinn“ gegenüber einem Referenzfall, in dem die Rückstellungen von Beginn an in einen externen Fonds hätten eingezahlt werden müssen. **Der so ermittelte kumulierte wirtschaftliche Vorteil aus den Rückstellungen im Zeitraum 1970 bis 2014 beträgt nominal 65 Mrd. €; in Preisen 2014 sind dies 79 Mrd. €.**
- Zusätzlich zu dem Risiko, dass die bestehenden Atomrückstellungen der KKW-Betreiber nicht ausreichen, um die Kosten für Stilllegung/Rückbau und Entsorgung zu decken, bestehen **weitere Risiken für die öffentliche Hand.** Zum einen besteht die Gefahr, dass sich die KKW-Betreiberunternehmen bzw. die Mutterkonzerne bis zum Zeitpunkt der Zahlungsfälligkeit so umorganisieren, dass sie sich ihren **Zahlungsverpflichtungen entziehen** können. Vattenfall hat dies 2012 bereits umgesetzt, E.ON hat eine Umorganisation angekündigt. Zum anderen ist auch eine Insolvenz eines Energiekonzerns nicht auszuschließen.

FÖS-Konzept zur Reform der Atomrückstellungen

Vor dem Hintergrund der analysierten Risiken und als Kompromisslösung zwischen stärkerer Absicherung der finanziellen Vorsorge für Stilllegung/Rückbau und Entsorgung einerseits und wirtschaftlicher Verträglichkeit andererseits schlägt das FÖS folgende Instrumentenkombination vor:

- Die **Transparenz der Atomrückstellungen** sollte erheblich verbessert werden. Die beiden wichtigsten Transparenzverpflichtungen sind die kernkraftwerksscharfe Bilanzierung von Kosten und Rückstellungen und die genaue, nach einheitlichen Kriterien erfolgende Differenzierung nach Stilllegung/Rückbau und Entsorgung. Zudem sollte eine **unabhängige Überprüfung** der Kostenschätzungen und der angemessenen Höhe der Rückstellungen und ggf. eine Anpassung der Rückstellungen erfolgen.
- Bei den Kostenschätzungen sollten angemessene Zuschläge für das **Risiko von Kostenerhöhungen einkalkuliert** werden.

Die Kosten betragen in der mittleren Schätzung des FÖS³ 35 Mrd. €₂₀₁₄

- 19,4 Mrd. €₂₀₁₄ für Stilllegung und Rückbau
- 15,3 Mrd. €₂₀₁₄ für Entsorgung

Risikozuschläge sind aus volkswirtschaftlicher Sicht und mit Blick auf das Verursacherprinzip sinnvoll, auch wenn sie rechtlich noch näher geprüft werden müssen. Das FÖS hat im mittleren Szenario nach Sichtung der Literatur zu Kostensteigerungen bei Großprojekten⁴ folgende Risikozuschläge empfohlen:

- 10% bei den Kosten für Stilllegung/Rückbau und Entsorgung
- 30% bei den Kosten der Endlagerung bis zum Verschluss der Endlager
- Pauschal 7 Mrd. € für unvorhersehbare Mehrkosten nach Verschluss der Endlager (Bergung, Sanierung, neues Endlager)

Incl. der beiden Risikozuschläge befürwortet des FÖS im mittleren Szenario eine finanzielle Vorsorge von 48 Mrd. €.

- Ein im Rahmen der staatlichen Überprüfung zu bestimmender Betrag für die langfristig anfallenden Kosten (insbesondere für die Entsorgung, ggf. auch für Stilllegung/ Rückbau) sollte schrittweise in einen öffentlich-rechtlichen Fonds eingezahlt werden. Hierbei sollte sowohl eine angemessene Risikorücklage als auch eine Nachschusspflicht für den Fall von weiteren Kostensteigerungen verankert werden.

Das FÖS spricht an dieser Stelle bewusst nicht von einem Entsorgungsfonds, sondern von einem Fonds für langfristige Verpflichtungen. Unserer Vorstellung nach sollte auch der Teil der Rückbaurückstellungen, der für Aufgaben nach 2040 benötigt wird, in den Fonds verlagert werden. Dies ist z.B. der Fall, wenn KKW-Betreiber sich nicht für sofortigen Rückbau, sondern sicheren Einschluss entscheiden⁵.

³ Insbesondere die Kosten der Endlagerung können derzeit nicht fundiert punktgenau geschätzt werden. Vor diesem Hintergrund hat das FÖS Bandbreiten auf Basis der Sichtung der verfügbaren Literatur in Deutschland und in der Schweiz ermittelt.

⁴ Forschung zu Kostensteigerungen bei Großprojekten kommt zum Ergebnis von im Mittel rund 40% Kostensteigerungen; im Detail siehe die FÖS-Studie 2014, S. 41ff (Quelle siehe Fußnote 1).

⁵ Wird - wie u.a. von Gaßner 2015 vorgeschlagen - eine atomrechtliche Verpflichtung zum sofortigen Rückbau geschaffen, wird das vom FÖS-Fondskonzept zu einem reinen Entsorgungsfonds.

Zur Ausgestaltung des zu etablierenden Fonds (u.a. Rechtsform, institutionelle Ausgestaltung wie Gremien und Entscheidungsstrukturen sowie Anlagevorschriften) liegt mit dem Gesetzentwurf von GGSC (Anlage in Gaßner 2015) ein konkreter Vorschlag vor. Auch Schmitz/Grefrath (2015) bestätigen, dass ein öffentlich-rechtlicher Fonds verfassungskonform umsetzbar ist und der Staat eine weite Einschätzungsprärogative und Gestaltungsfreiheit hat.

- **Atomrückstellungen für kurz- und mittelfristige Verpflichtungen** sollten aus folgenden Gründen **bei den KKW-Betreibern verbleiben**.
 - Rechtliche Gründe: Bei Rückstellungen für langfristige Verpflichtungen kann man eindeutiger rechtfertigen, dass und warum sie - anders als Rückstellungen in anderen Wirtschaftsbereichen - der Verfügung der EVU entzogen werden.
 - Kompromiss zu wirtschaftlicher Verträglichkeit (Erhalt von Arbeitsplätzen, Bewältigung des erforderlichen Konzernumbaus). Ein großer Teil der Rückstellungen verbleibt zunächst bei den EVU. Im Zeitablauf sinken die bei den EVU verbleibenden Rückstellungen scherenartig durch den festzulegenden Einzahlungspfad in den Fonds sowie direkte Verausgabung für Stilllegung und Rückbau.
 - Wir befürworten den Wandel der vier großen EVU zu Playern und Partnern der Energiewende in Deutschland. Unsere Idee zur näheren Prüfung, um dies auch über die Reform der Rückstellungen zu befördern: An die bei den EVU verbleibenden Rückstellungen werden Anforderungen wie in der Versicherungswirtschaft gestellt (insbes. Bildung von Sicherungsvermögen), aber davon ausgenommen werden zusätzliche Investitionen in eine nachhaltige Energieversorgung (z.B. für EE, Energieeffizienz, Speicher und andere klimaschutzverträgliche und energiesystemdienliche Flexibilitäten). Aber Achtung: Z.B. Offshore-Investitionen sind nicht risikoarm. Man würde damit hinnehmen, dass Rückstellungen faktisch z.B. für Offshore-Projekte verwendet werden können und dabei durchaus das Risiko besteht, dass Verluste gemacht werden.
 - Ein erfolgreicher Konzernumbau kann auch positiv für nukleare Verpflichtungen (incl. Leistungsfähigkeit für Nachschuss bei Kostensteigerungen) sein.
- Für die bei den KKW-Betreibern verbleibenden Rückstellungen sollten Reformelemente zur **Stärkung der Insolvenzsicherheit** umgesetzt werden.

Im Lichte der von Vattenfall umgesetzten und von E.ON geplanten Umorganisationen befürwortet das FÖS die Schaffung von geeigneten Rechtsinstrumenten mit dem Ziel, dass die vier großen EVU - auch abgespaltene rentable Unternehmen - bis zum Abschluss aller Arbeiten an Stilllegung/Rückbau und Entsorgung für Verpflichtungen der KKW-Gesellschaften eintreten. In Frage kommen z.B. eine Verpflichtung zum langfristigen Abschluss von Gewinnabführungs- und Beherrschungsverträgen und anderweitige Regelungen von Einstandspflichten (z.B. langfristig verlängerte Nachhaftungspflicht auch für abgespaltene Unternehmen bei Umorganisationen).⁶ Letztere erscheint insofern geeigneter, als sie einen Weg zeigen könnte, wie im Fall der von E.ON geplanten Umorganisation auch abgespaltene rentable Unternehmen für die Verpflichtungen für Stilllegung/Rückbau und Entsorgung langfristig herangezogen werden können.

⁶

Wie Nawarotzky / van Beuningen 2015 zeigen, reicht die bestehende Nachhaftung nicht aus, um zu gewährleisten, dass bei Umorganisationen wie von E.ON geplant auch abgespaltene (rentable) Unternehmen für die Verpflichtungen der KKW-Töchter eintreten.

Gewinnabführungs- und Beherrschungsverträge bzw. harte Patronatserklärungen können dazu beitragen, dass bestehende oder umorganisierte Muttergesellschaften für ihre KKW-Töchter einstehen. Eine solche Verpflichtung geht aber dann wirtschaftlich ins Leere, wenn die Muttergesellschaft selbst wirtschaftlich schwach ist.

Weitere Instrumente wie Vorgaben für die Anlage der Rückstellungen (insbesondere Bildung von Sicherungsvermögen in Anlehnung an Lebensversicherungen oder Bildung von Planvermögen in Anlehnung an Pensionsrückstellungen) erhöhen den Insolvenzschutz, haben aber den Preis, dass sie die Verfügungsmöglichkeiten über die Rückstellungen stark einschränken und in der Regel dazu führen, dass die erzielbare Verzinsung geringer ist. Politik und Gesellschaft müssen sich entscheiden, welche Entscheidungskriterien sie wie stark gewichten.

Vergleich vorliegender Anträge und Konzepte von Bundestagsfraktionen

Die folgende Übersicht zeigt, dass die im politischen Raum vorliegenden Reformkonzepte sowohl Gemeinsamkeiten als auch Unterschiede untereinander als auch mit dem FÖS-Konzept aufweisen:

- A. Verstärkte Transparenz und staatliche Überprüfung wird in allen aufgeführten Konzepten gefordert, wenn auch mit unterschiedlichen Ausgestaltungsmerkmalen
- B. Die Fondskonzepte unterscheiden sich beträchtlich hinsichtlich der Frage, welcher Teil der Rückstellungen verlagert werden soll: Während Grüne und Linke grundsätzlich alle Rückstellungen für Stilllegung/Rückbau und Entsorgung so zügig wie möglich verlagern wollen, sieht das SPD-Konzept den Verbleib der Rückstellungen bei den EVU und nur die Einzahlung einer Art Risikorücklage vor. Nach FÖS-Konzept sollen die Rückstellungen für langfristige Verpflichtungen in einen Fonds verlagert werden, vor allem also die Entsorgungsrückstellungen. Rückstellungen für Rückbau sollen dann verlagert werden, wenn die EVU sich für die Variante „sicherer Einschluss“ entscheiden und somit auch diese Kosten in die ferne Zukunft verlagert werden.
- C. Elemente für den Insolvenzschutz der bei den EVU verbleibenden Rückstellungen sind nur beim FÖS-Konzept vorgesehen. Die Konzepte sind jeweils in sich konsistent, da der Insolvenzschutz für bei den EVU verbleibende Rückstellungen in dem Maße an Bedeutung gewinnt, wie sie nicht in einen externen Fonds verlagert werden.

Aus Sicht des FÖS entsprechen die beiden in der Anhörung am 4.3.2015 zur Diskussion stehenden Anträge der Bundestagsfraktionen von Grünen und Linken dem Idealkonzept zur Realisierung des Verursacherprinzips bei der Finanzierung von Stilllegung/Rückbau und Entsorgung im Atombereich. Wäre ein solches Konzept in der Phase des Aufbaus der finanziellen Vorsorge realisiert worden, gäbe es heute nicht das Risiko, dass die Mittel nicht in ausreichendem Umfang zur Verfügung stehen, wenn sie - teilweise erst in einigen Jahrzehnten - zur Verfügung stehen.

Das FÖS schlägt ein moderateres Fondskonzept mit einer Verlagerung nur der Rückstellungen für langfristig Verpflichtungen vor allem deshalb vor, weil wir an die Ausarbeitung des Reformkonzepts weitere Kriterien angelegt haben wie Erhalt von Arbeitsplätzen und die Verbesserung der Möglichkeiten zum Umbau der vier großen Muttergesellschaften zu Partnern und Playern der Energiewende.

	FÖS (Studien 2012/2014)	SPD (BT-Drs. 17/5901 2011; SPD 2012)	B90/Grüne (BT-Drs. 17/6119 2011; BT-Drs. 18/1465 2014)	Die Linke (BT-Drs18/1959)
A. Transparenz; staatliche Überprüfung	Transparenz deutlich steigern (u.a. KKW-scharfe und nach Rückbau und Entsorgung differenzierte Bilanzierung) Staatliche Überprüfung stärken	BMU (oder ein ihm nachgeordnetes Bundesamt) soll jährlich prüfen, ob die Rückstellungen ausreichend hoch und abgesichert sind für Rückbau und Entsorgung (2012). Jährlicher Bericht der Bundesregierung mit KKW-scharfer und nach Rückbau und Entsorgung differenzierter Bilanzierung (2011)	Transparenz deutlich steigern Staatliche Überprüfung der angemessenen Höhe und Werthaltigkeit der Rückstellungen	Unabhängige gutachterliche Analyse der zu erwartenden Rückbau- und Entsorgungskosten sämtlicher Atomreaktoren; bessere staatliche Prüfung der Rückstellungen
B. Fondslösung	Für langfristige Verpflichtungen (ab 2040) mit schrittweisen Einzahlungen (Im Kern soll die finanzielle Vorsorge für Entsorgung eingezahlt werden.)	Sicherungsfonds für Risiko nicht ausreichender Rückstellungen Die (nach transparenter Kalkulation und staatlicher Überprüfung zu bildenden) Rückstellungen sollen weiterhin die vollen Kosten für Stilllegung/Rückbau und Entsorgung decken.	Alle Rückstellungen ⁷ sollen zügig in Fonds verlagert werden	Alle Rückstellungen sollen zügig in Fonds verlagert werden
C. Stärkung Insolvenzschutz für bei den EVU verbleibende Rückstellungen	Rechtsinstrumente mit dem Ziel, dass die vier großen EVU - auch abgespaltene rentable Unternehmen - bis zum Abschluss aller Arbeiten an Stilllegung/Rückbau und Entsorgung für Verpflichtungen der KKW-Gesellschaften eintreten	-	-	-

7

Im Antrag ist von „Entsorgungsrückstellungen“ die Rede, dies ist aber gemäß Nachfrage bei den Antragstellern als Oberbegriff über Stilllegung/Rückbau und Entsorgung gemeint.

Literaturverzeichnis

Für weitere Literaturhinweise zur Thematik der Atomrückstellungen siehe die FÖS-Studie 2014 (Küchler/Meyer/Wronski 2014).

Bundesrechnungshof (2011): Bemerkungen 2010 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes - Weitere Prüfungsergebnisse-. Abrufbar unter:

<http://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/bemerkungen-jahresberichte/2010-weitere-pruefungsergebnisse/2010-bemerkungen-gesamtbericht-weitere-pruefungsergebnisse-pdf>.

Letzter Zugriff am: 4.9.2014.

Bundestagsfraktion Bündnis 90/Grüne (2014): Keine Bad Bank für Atom - Rückstellungen der Atomwirtschaft in öffentlich-rechtlichem Fonds sicherstellen. BT-Drs. 18/ 1465. Abrufbar unter:

<http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/014/1801465.pdf>.

Letzter Zugriff am: 4.9.2014.

Bundestagsfraktion Die Linke: Bad Bank-Pläne der Atomkonzerne zurückweisen - Rückstellungen der AKW-Betreiber in einen öffentlich-rechtlichen Fonds überführen, BT-Drs. 18-1959 vom 1.7.2014. Abrufbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/019/1801959.pdf>

Letzter Zugriff am: 4.9.2014

CDU/CSU, SPD (2013): Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU,CSU und SPD. 18.Legislaturperiode. Abrufbar unter:

http://www.spd.de/linkableblob/112790/data/20131127_koalitionsvertrag.pdf. Letzter Zugriff

am: 18.12.2013.

E.ON (2014): Pressemitteilung vom 30.11.14: Neue Konzernstrategie: E.ON konzentriert sich auf Erneuerbare Energien, Energienetze und Kundenlösungen und spaltet die Mehrheit an einer neuen, börsennotierten Gesellschaft für konventionelle Erzeugung, globalen Energiehandel und Exploration & Produktion ab

<http://www.eon.com/de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilungen/2014/11/30/new-corporate-strategy-eon-to-focus-on-renewables-distribution-networks-and-customer-solutions-and-to-spin-off-the-majority-of-a-new-publicly-listed-company-specializing-in-power-generation-global-energy-trading-and-exploration-and-production.html>

FAZ (2014): Die Bundeskanzlerin im F.A.Z.-Gespräch: Russland wendet sich wieder altem Denken zu. Abrufbar unter: http://www.faz.net/aktuell/politik/kanzlerin-merkel-im-f-a-z-gespraech-russland-wendet-sich-wieder-altem-denken-zu-12941544-p5.html?printPagedArticle=true#pageIndex_5.

Letzter Zugriff am: 4.9.2014.

Gaßner, Hartmut (2015): Bad Bank wird Good Bank, Stellungnahme von Rechtsanwalt Hartmut Gaßner, Anwaltsbüro Gaßner, Groth, Siederer & Coll., zur Anhörung im Ausschuss für Wirtschaft und Energie des Deutschen Bundestages am 04.03.2015.

Irrek, Wolfgang (2014): Schriftliche und mündliche Stellungnahmen zur Anhörung im Landtag Niedersachsen zu finanziellen Risiken der Atomkraft, Öffentliche Anhörung im Ausschuss für Umwelt, Energie und Klimaschutz, 15.9.2014.

Küchler, Swantje / Meyer, Bettina / Wronski, Rupert (2014): Atomrückstellungen für Stilllegung, Rückbau und Entsorgung. Kostenrisiken und Reformvorschläge für eine verursachergerechte Finanzierung,

Studie des FÖS im Auftrag des BUND

<http://www.foes.de/publikationen/studien/> oder Direktlink:

http://www.foes.de/pdf/2014-09_FOES_Atomrueckstellungen.pdf

Meyer, Bettina (2012): Rückstellungen für Rückbau und Entsorgung im Atombereich - Analyse und Reformkonzept. Jg. Heft 3, Abrufbar unter: <http://www.foes.de/pdf/2012-03-Artikel-ZNER-Rueckstellungen-Atombereich.pdf>. Letzter Zugriff am: 5.9.2014.

Nawarotzky, Klaus / van Beuningen, Tobias (2015): Einstandspflicht eines Unternehmens für öffentlich-rechtliche Verbindlichkeiten eines Tochterunternehmens nach Maßgabe des Gesellschaftsrechts, Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages, 25.2.2015, WD 7 - 3000 - 283/14

Reuters (2014): Wirtschaftsministerium will nichts von Atomfonds wissen, Reuters 17.12.2014

Abrufbar unter: <http://de.reuters.com/article/domesticNews/idDEKBN0JV1C520141217?sp=true>

Letzter Zugriff: 19.12.2014.

RP Online 9.12.2014: NRW. Eon soll Atomrückstellung wie Pensionen sichern.

<http://www.rp-online.de/wirtschaft/unternehmen/eon-umweltminister-johannes-remmel-warnt-eon-seine-14-milliarden-zu-verfruehstuecken-aid-1.4725964>

Schleswig-Holstein et al. (2014): Antrag der Länder Schleswig-Holstein, Hessen, Rheinland-Pfalz: Entschließung des Bundesrates zur Insolvenzsicherung der Rückstellungen für Stilllegung, Abbau und Entsorgung im Atombereich, Bundesrats-Drucksache 280/14. Abrufbar unter:

http://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2014/0201-0300/280-14.pdf?__blob=publicationFile&t=1. Letzter Zugriff am: 4.9.2014.

Schmitz, Holger / Grefrath, Holger (2015): Die Neujustierung der Vorsorge für die Stilllegung der Kernkraftwerke -Stiftung oder Entsorgungsfonds?, in: NVwZ 2015, 169. Abrufbar unter:

<https://beck-online.beck.de/?vpath=bibdata%2Fzeits%2FNvwz%2F2015%2Fcont%2FNvwz.2015.169.1.htm>.

Letzter Zugriff am: 27.2.2015.

SPD Bundestagsfraktion 2011: Antrag: Transparenz bei Rückstellungen im Kernenergiebereich schaffen, BT-Drs. 17/5901 vom 24.05.2011

<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/059/1705901.pdf>. Letzter Zugriff am: 4.3.2012

SPD-Bundestagsfraktion 2012: Beschluss der Bundestagsfraktion: Grundsätze und Eckpunkte für ein Endlagersuchverfahren, Berlin, 24. Januar 2012. Abrufbar unter:

http://www.marco-buelow.de/uploads/media/Beschluss_SPD-Fraktion_Endlagersuchverfahren_01.pdf. Letzter Zugriff am: 4.9.2014

SPIEGEL (2014): Eine Bad Bank fürs Atom. Nr. 20/2014.

SZ (2014): Entsorgung von Kraftwerken Atomkonzerne sollen Milliarden in Fonds einzahlen, SZ 17.12.2014.

Abrufbar unter: <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/entsorgung-von-kraftwerken-atomkonzerne-sollen-milliarden-in-fonds-einzahlen-1.2269647>

Letzter Zugriff: 19.12.2014. .

Umweltministerkonferenz (2013): 80. Umweltministerkonferenz am 7. Juni 2013 in Oberhof. Abrufbar

unter: http://www.mugv.brandenburg.de/media_fast/4055/umk_vorl_7_6_2013.pdf.

Letzter Zugriff am: 4.9.2014.

Wirtschaftswoche (2014): E.ON: Kritik an Abspaltung der Atomkraft, 6.12.2014. Abrufbar unter:
<http://www.wiwo.de/unternehmen/energie/e-on-kritik-an-bspaltung-der-atomkraft/11079058.html>. Letzter Zugriff: 1.2.2015.

Wirtschaftswoche (2015): Endlager-Kommission. Atomkonzerne sollen öffentlichen Fonds einrichten, Wirtschaftswoche 31.1.2015. Abrufbar unter:
<http://www.wiwo.de/politik/deutschland/endlager-kommission-atomkonzerne-sollen-oeffentlichen-fonds-einrichten/11306364.html>. Letzter Zugriff: 1.2.2015.