

## Reform der Atomrückstellungen für Stilllegung/Rückbau und Entsorgung

Bettina Meyer, Swantje Küchler, Rupert Wronski \*

Die Frage, ob die Atomrückstellungen ausreichend hoch und ausreichend sicher verfügbar sind, wird derzeit intensiv diskutiert. Der Beitrag startet mit einer Übersicht über die aktuelle wissenschaftliche und politische Diskussion. Es folgt eine Kurzanalyse der Atomrückstellungen 2014 und Vorjahre. Abschließend wird das Reformkonzept des FÖS dargestellt und mit Konzepten aus dem politischen Raum verglichen.<sup>1</sup>

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

Schon seit den 1980er Jahren gibt es Kritik an den in Deutschland praktizierten Regelungen zu Atomrückstellungen und die Forderung, diese in einen externen, öffentlich-rechtlichen Fonds zu verlagern. In den letzten Jahren sind die kritischen Stimmen in Wissenschaft und Politik lauter und vielfältiger geworden:

- Der **Bundesrechnungshof hat 2011** die bisherige Rückstellungspraxis kritisiert und eine bessere staatliche Prüfung der Rückstellungen und eine umfassende Information von Parlament und Bundesregierung gefordert.<sup>2</sup>
- Der Bericht des Bundesrechnungshofes war mehrfach Anlass einer Befassung des **Rechnungsprüfungsausschusses** des Bundestages mit jeweils erneuten Prüf- und Berichtsbitten an die Bundesregierung.
- 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 7.6.2013** auf, die Prüfergebnisse weiterzuverfolgen und sich für eine intensivierte 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.<sup>3</sup>
- 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. Letztlich wurde folgende Formulierung im Koalitionsvertrag aufgenommen:  
*„(...) 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.“<sup>4</sup>*

- **E.ON, RWE und EnBW** lancierten im **Mai 2014** Zeitungsberichten zufolge den Vorschlag einer Stiftung, in welche die Atomrückstellungen sowie die Kernkraftwerke (KKW) übertragen werden sollen. Im Gegenzug solle der Bund alle Risiken, die mit dem Ausstieg verbunden sind, übernehmen.<sup>5</sup> Bundeskanzlerin Angela Merkel hat in diesem Zusammenhang deutlich gemacht:  
*„Risiken auf Staat und Steuerzahler abzuwälzen, lehne ich ab.“<sup>6</sup>*
- 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 (siehe Abschnitt F).
- Im **Oktober 2014** beschloss der **Bundesrat** auf Initiative der Länder Schleswig-Holstein, Hessen und Rheinland-Pfalz einen Antrag zur Transparenz und Insolvenzversicherung der Atomrückstellungen.<sup>7</sup>
- Ebenfalls im Oktober 2014 beauftragte das Bundeswirtschaftsministerium ein **Gutachten** bei der Kanzlei **Becker Büttner Held**, das im Dezember 2014 vorgelegt und im März 2015 veröffentlicht wurde.<sup>8</sup> In einem Schreiben an die Koalitionsfraktionen kündigte **Bundeswirtschaftsminister** Gabriel als weitere Verfahrensschritte an, die Jahresabschlüsse der Betreiber einem „**Stresstest**“ zu unterziehen, Eckpunkte für die Haftung der

\* Bettina Meyer ist Volkswirtin und Mitglied im Vorstand des Forums Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e. V. (FÖS); Kontakt: bettina.meyer@foes.de. Swantje Küchler und Rupert Wronski sind Mitarbeiter des FÖS im Bereich Energiepolitik.

1. Das FÖS hat in Studien und Hintergrundpapieren die Atomrückstellungen analysiert und einen Reformvorschlag entwickelt. Analyse und Reformvorschlag werden hier zusammenfassend dargestellt; für weitere Erläuterungen, Begründungen und Quellenhinweise siehe:

Meyer, Bettina (2012): Rückstellungen für Rückbau und Entsorgung im Atombereich – Thesen und Empfehlungen zu Reformoptionen. Studie des FÖS im Auftrag von Greenpeace e.V.

Meyer, Bettina (2012): Rückstellungen für Rückbau und Entsorgung im Atombereich – Analyse und Reformkonzept, in: ZNER Jg. 16, Heft 3.

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.

Küchler, Swantje/Meyer, Bettina (2015): Atomrückstellungen für Stilllegung/Rückbau und Entsorgung. Analyse der Rückstellungen Ende 2014 – Konzerne und einzelne Kraftwerke, Kurzanalyse im Auftrag des BUND.

2. Bundesrechnungshof (2011): Bemerkungen 2010 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes – Weitere Prüfungsergebnisse, BT-Drs. 17/5350 vom 12.4.2011.

3. UMK (2013): 80. Umweltministerkonferenz am 7.6.2013 in Oberhof.

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

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

6. FAZ (2014): Die Bundeskanzlerin im F.A.Z.-Gespräch: Russland wendet sich wieder altem Denken zu, FAZ vom 16.5.2014.

7. Schleswig-Holstein et al. (2014): Antrag der Länder Schleswig-Holstein, Hessen, Rheinland-Pfalz: Entschließung des Bundesrates zur Insolvenzversicherung der Rückstellungen für Stilllegung, Abbau und Entsorgung im Atombereich, Bundesrats-Drucksache 280/14 vom 1.7.2014.

8. Däuper, Olaf/Fouquet, Dörte/Irrek, Wolfgang (2014): Finanzielle Vorsorge im Kernenergiebereich – Etwaige Risiken des Status quo und mögliche Reformoptionen, Gutachten im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums, Berlin, 10.12.2014.

Energieversorgungsunternehmen auch bei Umstrukturierungen zu entwickeln und die Einrichtung eines öffentlich-rechtlichen Fonds oder einer Stiftung zu prüfen.<sup>9</sup>

- 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.<sup>10</sup> Nach Einschätzung von Professor Wolfgang Irrek könne sich die Abdeckung der Rückstellungen mit Geldmitteln durch die Umorganisation 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.<sup>11</sup> Am 27.4.2015 konkretisierte E.ON die Umorganisationspläne. Das neue Unternehmen mit den Schwerpunkten konventionelle Stromerzeugung, Energiehandel und Exploration & Produktion (E&P) soll seine Geschäftstätigkeit zum Jahresbeginn 2016 unter dem Namen „Uniper“ (Unique Performance) aufnehmen.<sup>12</sup>
- Am **17.12.2014** berichtete die Süddeutsche Zeitung über ein **internes Papier von Wirtschafts- und Umweltministerium**.<sup>13</sup> Demnach sollen die AKW-Betreiber stufenweise etwa 17 Mrd. € 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 €, sollen die Konzerne aus Rückstellungen begleichen.
- 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.<sup>14</sup>
- Im **März 2015** führte der **Wirtschaftsausschuss** des Deutschen Bundestages zu den beiden o.g. Anträgen von Grünen und Linken zu Atomrückstellungen eine **Anhörung** durch.<sup>15</sup> Mehrere Gutachter sprachen sich für eine Steigerung der Transparenz und eine zumindest teilweise Verlagerung der Rückstellungen in einen Fonds aus.
- Auch das **DIW** sprach sich im Mai 2015 für die Etablierung einer Fondslösung aus.<sup>16</sup>
- Der ehemalige Bundeswirtschaftsminister und amtierende Vorsitzende der RAG-Kohlestiftung, **Werner Müller**, setzte sich im Mai 2015 in einer Rede für eine **Stiftungslösung** auch für Stilllegung/Rückbau und Entsorgung ein. Von den Energiekonzernen verlangte er die Einbringung der bestehenden Atomrückstellungen beziehungsweise deren Gegenwerte und eventuell auch weiteres unternehmerisches Potenzial sowie die grundsätzliche Bereitschaft der Energieversorger, alle Klagen gegen die öffentliche Hand in Sachen Kernenergie zurückzunehmen. Vom Staat erwartet er im Gegenzug eine Garantie als Schirm über der Stiftungslösung und wird mit folgendem bemerkenswerten Satz zitiert: „Ist die öffentliche Hand vorausschauend zu einer Mithaftung bereit, solange die Atomkraftwerksbetreiber noch nicht insolvent sind oder wartet sie, bis sie nach deren denkbarer Insolvenz dann zwangsweise in Haftung kommt?“<sup>17</sup>

## B ... andererseits schwieriges politisches Umfeld für eine Reform

In den vergangenen Jahren häuften sich Meldungen über wirtschaftliche Krisen der Energieversorgungsunternehmen (EVU).<sup>18</sup>

Die Außerbetriebnahme von acht KKW und die Festsetzung von spätesten Außerbetriebnahmedaten für die neun weiteren kommerziellen KKW nach der Reaktorkatastrophe von Fukushima 2011 besiegeln endgültig den Ausstieg aus der Atomenergie in Deutschland.

Überkapazitäten im konventionellen Kraftwerkspark beeinträchtigen vor dem Hintergrund des Ausbaus der Stromerzeugung

aus Erneuerbaren Energien das Geschäftsfeld Kohlekraftwerke. Alle vier großen Energieversorger meldeten sinkende Gewinne und teilweise sogar Verluste. Sie sind hoch verschuldet, betreiben Stellenabbau und Konsolidierungsprogramme und verkaufen Beteiligungen. Auch zahlreiche Auslandsgeschäfte florieren nicht wie erwartet und endeten mit hohen Abschreibungen.

Am wirtschaftlichen Erfolg des dezentralen Ausbaus der Erneuerbaren Energien sind die vier großen EVU kaum beteiligt – und im von ihnen betriebenen neuen Geschäftsfeld Wind Offshore gibt es technische und finanzielle Probleme.

Es werden voraussichtlich nur noch in geringem Umfang zusätzliche Rückstellungen gebildet, denn die 25 Jahre Betriebszeiten für den Aufbau der Rückbaurückstellungen haben alle KKW erreicht und außer Betrieb genommene KKW verzehren bereits Rückstellungen. In Richtung Aufstockung wirkende Einflussfaktoren sind Rückstellungszuführung für weitere abgebrannte Brennelemente, Aufzinsung (Inflationsanpassung) sowie ggf. Aufstockung bei neuen Kostenschätzungen.

## C Analyse der Atomrückstellungen 2014 und Vorjahre

Die Kernkraftwerksbetreiber haben 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.

Die Atomrückstellungen hatten Ende 2014 ein finanzielles Volumen von rund 38 Mrd. € und wurden damit gegenüber dem Vorjahr erneut angehoben. Es liegen allerdings unzureichende Informationen darüber vor, für welchen genauen Zweck, für welches Kraftwerk und für welchen Zeitpunkt die Mittel vorgesehen sind. Auch über die Beweggründe für Aufstockungen und Auflösungen in den vergangenen Jahren liegen keine hinreichenden Informationen vor. Durch unterschiedliche Methoden und Abgrenzungen bei der Bilanzierung der Atomrückstellungen besteht nur eine eingeschränkte Transparenz und Vergleichbarkeit.<sup>19</sup>

Um die Atomrückstellungen auf Konzernebene ins Verhältnis zur jeweils installierten KKW-Leistung setzen und vergleichen zu kön-

9. Brief von Bundeswirtschaftsminister Sigmar Gabriel vom 20.03.2015 an die Bundestagsfraktionen von CDU/CSU und SPD.

10. *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.

11. *Wirtschaftswoche* (2014): E.ON: Kritik an Abspaltung der Atomkraft, 6.12.2014.

12. *E.ON* (2015): Pressemitteilung vom 27.04.15: E.ON treibt Konzernumbau voran: Wichtige Struktur- und Personalentscheidungen getroffen.

13. *SZ* (2014): Entsorgung von Kraftwerken Atomkonzerne sollen Milliarden in Fonds einzahlen, Süddeutsche Zeitung vom 17.12.2014.

14. *Wirtschaftswoche* (2015): Endlager-Kommission. Atomkonzerne sollen öffentlichen Fonds einrichten, Wirtschaftswoche vom 31.1.2015.

15. *Wirtschaftsausschuss* des Deutschen Bundestages (2015): Öffentliche Anhörung zum Thema Bad Bank – Atomrückstellungen, BT-Drs. 18/1959, 18/1465, am 4.3.2015,

16. *Hirschhausen, Christian von et al* (2015): Atomausstieg geht in die nächste Phase: Stromversorgung bleibt sicher – große Herausforderungen und hohe Kosten bei Rückbau und Endlagerung; DIW-Wochenbericht Nr. 22/2015.

17. *RP Online* 29.5.2015 Verschrottung der Meiler. Werner Müller schreibt Blaupause für die Atomstiftung; *FAZ* 29.05.2015. Endlager gesucht RWE auf dem Weg zum Staatskonzern.

18. Stellvertretend für viele Einzelmeldungen siehe die Analysen von *Bontrup/Heinz-J.J.Marquardt Ralf-M.* (2015): Die Zukunft der großen Energieversorger, Studie im Auftrag von Greenpeace sowie FÖS (2015): Factsheet – Fehlinvestitionen der Energieversorgungsunternehmen E.ON und RWE.

19. *Meyer, Bettina/Küchler, Swantje* (2015): 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, S. 7f.

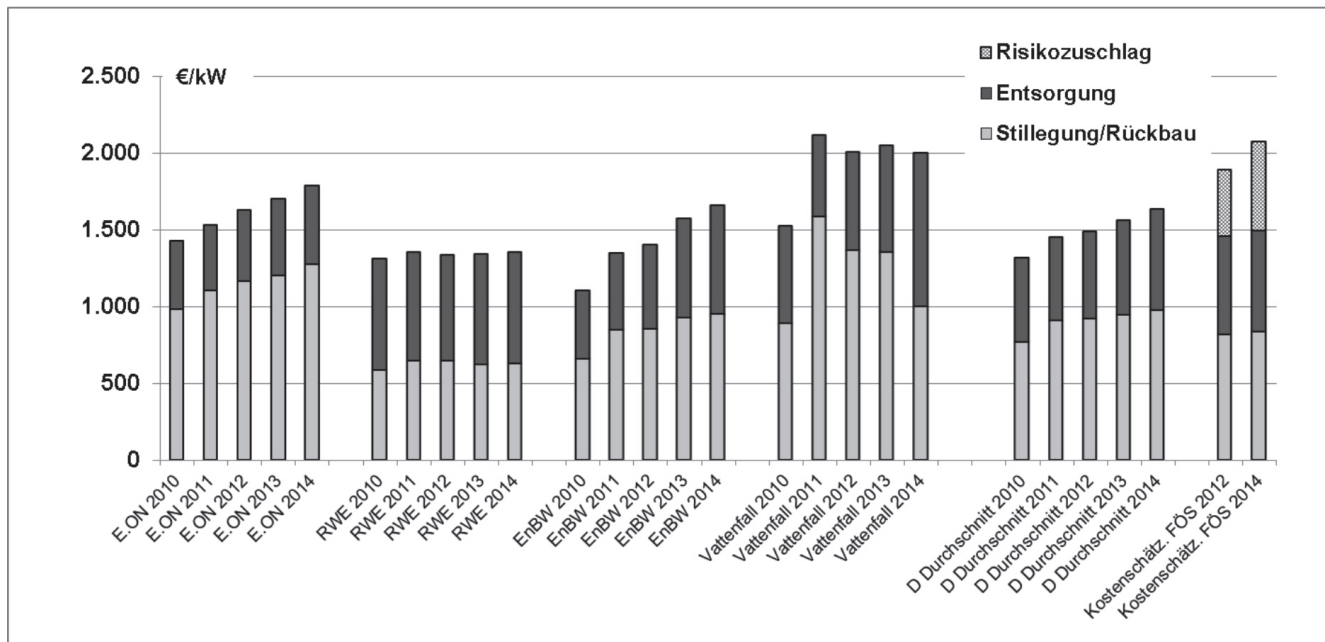


Abbildung 1: Rückstellungen für Stilllegung/Rückbau und Entsorgung 2010–2014 der vier deutschen EVU (bei Zurechnung der KKW auf Basis der Geschäftsberichte).  
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Geschäftsberichte der EVU

nen, werden die KKW in Deutschland auf die vier Energiekonzerne zugeordnet.<sup>20</sup>

Abbildung 1 zeigt, dass Niveau, Entwicklung und Struktur der Rückstellungen der Konzerne sehr unterschiedlich sind. Die Rückstellungen von RWE sind mit rund 1.300 € je kW deutlich niedriger als die von EnBW (knapp 1.700 €/kW), E.ON (knapp 1.800 €/kWh) und Vattenfall (2.000 € je kW). Auch bei der Aufteilung der Rückstellungen auf die beiden Aufgabenbereiche „Stilllegung/Rückbau“ und „Entsorgung“ sind erhebliche Unterschiede festzustellen: Während E.ON rund ein Drittel seiner Rückstellungen für Entsorgung vorgesehen hat, sind es bei RWE mehr als die Hälfte.

Die durchschnittlichen Rückstellungen entsprechen in etwa der mittleren Kostenschätzung des FÖS<sup>21</sup> (rechte Balken, ca. 1.500 €/kW). NICHT abgedeckt ist hingegen der Risikozuschlag, der wegen der großen Unsicherheit über die tatsächlichen Kosten und der Gefahr von Kostensteigerungen einkalkuliert werden sollte (dann insgesamt rund 2.100 €/kW).

Ohne nähere Informationen lässt sich nicht beurteilen, inwieweit die unterschiedlich hohen Rückstellungen pro Einheit installierter KKW-Leistung Ausdruck unzureichend sachgerechter und einheitlicher Festsetzungskriterien und -methoden sind und inwieweit es plausible Gründe gibt.<sup>22</sup>

## D Hohes Risiko, dass die Atomrückstellungen nicht ausreichen bzw. zum benötigten Zeitpunkt nicht ausreichend zur Verfügung stehen

Ob die Rückstellungen Ende 2014 von 38 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 sehr hoch einzuschätzen. Hinzu kommt das Problem, dass derzeit eine Realverzinsung von 2 % am Markt nicht erzielbar ist. Daher besteht ein signifikantes Risiko, dass die Atomrückstellungen nicht ausreichen.

Ein weiteres Risiko für die öffentliche Hand ist 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. Nicht zuletzt ist auch eine Insolvenz eines Energiekonzerns nicht auszuschließen.

## E 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:

- **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
- Bei den Kostenschätzungen sollten angemessene Zuschläge für das **Risiko von Kostenerhöhungen einkalkuliert** werden.
  - Die Kosten betragen im mittleren Szenario des FÖS 35 Mrd. €<sup>23</sup>
  - Auf Basis der Literatur zu Kostensteigerungen bei Großprojekten<sup>24</sup> empfiehlt das FÖS die Berücksichtigung von

20. Für methodische Erläuterungen und Interpretation der Ergebnisse siehe Küchler/Meyer 2015, (vgl. Fußnote 1).

21. Küchler, Swantje/Meyer, Bettina/Wronski, Rupert (2014), siehe Fußnote 1.

22. Zu dieser Frage siehe Küchler/Meyer 2015, S. 9f (vgl. Fußnote 14).

23. 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.

24. Internationale Forschungsergebnisse zu Kostensteigerungen bei Großprojekten kommen im Mittel zu rund 40 % Kostensteigerungen bei großen Bauvorhaben; im Detail siehe die FÖS-Studie 2014, S. 41ff (Quelle siehe Fußnote 1). Zwischenergebnisse eines aktuellen Forschungsvorhabens zu

angemessenen Risikorücklagen, insbesondere bei der äußerst komplexen und langfristigen Aufgabe der dauerhaften Lagerung des Atomabfalls.

- Incl. der Risikorücklagen befürwortet das FÖS im mittleren Szenario eine finanzielle Vorsorge von 48 Mrd. €.

- **Errichtung eines öffentlich-rechtlichen Fonds für langfristig anfallende Verpflichtungen**

- mit angemessener Risikorücklage für das Risiko von Kostensteigerungen
- und Nachschusspflicht der Energieversorger für den Fall von darüber hinausgehenden Kostensteigerungen.

Das FÖS spricht an dieser Stelle bewusst nicht von einem Entsorgungsfonds, sondern von einem Fonds für langfristige Verpflichtungen. Dabei sollte auch der Teil der Rückbau rückstellungen, 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 entscheiden.<sup>25</sup>

Eine Fondslösung wird unterstützt von Däuper/Fouquet/Irrek 2015, Gaßner 2015, Hermes 2015 und Schmitz/Grefrath 2015, die auch bestätigen, dass ein öffentlich-rechtlicher Fonds verfassungskonform umsetzbar ist und der Staat dabei eine weite Gestaltungsfreiheit hat.<sup>26</sup>

Kritiker einer Fondslösung hoben bei der Anhörung im Wirtschaftsausschuss des Bundestages zwei Punkte hervor:<sup>27</sup> Zum einen weist Sacker darauf hin, dass der Staat die Verursacherhaftung nicht nachträglich in die Höhe treiben dürfe, indem er den Prozess der Endlagersuche verzögere und Zusatzkosten veranlasse. Zum anderen weist Wiesendahl darauf hin, dass bei Kapitalanlagen im Moment nur eine sehr geringe Verzinsung erzielt werde und bei einer Fondslösung das Risiko bestehe, dass die Kostensteigerung von Stilllegung/Rückbau und Entsorgung höher als die Verzinsung der finanziellen Vorsorge ist. Unbegrenzte Nachschusspflichten der Betreiber seien jedenfalls insoweit problematisch, als nicht gefordert werden kann, dass mit ihnen Defizite der staatlichen Mittelverwaltung ausgeglichen werden.

- **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).
- Unterstützung des Wandels der vier großen EVU zu Playern und Partnern der Energiewende in Deutschland. Das FÖS schlägt folgenden Ansatz zur näheren Prüfung vor, um dies auch über die Reform der Rückstellungen zu befördern: An die bei den EVU verbleibenden Atomrückstellungen werden Anforderungen wie in der Versicherungswirtschaft gestellt (insbes. Bildung von Sicherungsvermögen), aber davon ausgenommen werden zusätzliche Investitionen in eine nachhaltige Energieversorgung (z.B. für Erneuerbare Energien, Energieeffizienz und Flexibilität).<sup>28</sup>
- Ein erfolgreicher Konzernumbau kann auch positiv für nukleare Verpflichtungen (incl. Leistungsfähigkeit für Nachschuss bei Kostensteigerungen) sein.

Bei dem FÖS-Vorschlag verbleibt ein großer Teil der Rückstellungen 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.

- **Stärkung der Insolvenzsicherheit für bei den EVU verbleibende Rückstellungen**

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 entstehen. Einen Beitrag leisten kann eine Verpflichtung zum langfristigen Abschluss von Gewinnabführungs- und Beherrschungsverträgen oder harten Patronatserklärungen. Damit können Muttergesellschaften dazu verpflichtet werden, für ihre KKW-Töchter einzustehen. Eine solche Verpflichtung geht aber dann wirtschaftlich ins Leere, wenn die Muttergesellschaft selbst wirtschaftlich schwach oder gezielt geschwächt wird – z.B. durch Abspaltung rentabler, zukunftsreicher Unternehmen. Ein potenziell wirksameres Instrument ist daher eine **verlängerte Nachhaftungspflicht** auch für abgespaltene Unternehmen bei Umorganisationen.<sup>29</sup>

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.

## F Vergleich vorliegender Anträge und Konzepte von Bundestagsfraktionen

Von SPD<sup>30</sup>, Bündnis 90/Die Grünen<sup>31</sup> und Linken<sup>32</sup> liegen aus den letzten Jahren Anträge bzw. Konzepte zur Reform der Atomrück-

---

öffentlichen Großprojekten in Deutschland zeigen, dass diese im Durchschnitt sogar 73 % teurer werden als geplant, vgl. *Kostka, Genia* (2015): Großprojekte in Deutschland – Zwischen Ambition und Realität, Factsheet 1. Zusammenfassung Teil I: Sektorübergreifende Analyse, Studie der Hertie School of Governance.

25. Wird – wie u.a. von Gaßner 2015 vorgeschlagen – eine atomrechtliche Verpflichtung zum sofortigen Rückbau geschaffen, wird das FÖS-Fondskonzept zu einem reinen Entsorgungsfonds. Vgl. *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 4.3.2015.

26. Siehe Fußnoten 8 und 20 sowie *Hermes, Georg* (2015): Zur Sicherung der Rückstellungen für Stilllegung, Rückbau und Entsorgung von Atomkraftwerken in einem öffentlich-rechtlichen Fonds – Stellungnahme (Thesen) für die öffentliche Anhörung des Wirtschaftsausschusses des Deutschen Bundestages am 4.3.2015 und *Schmitz, Holger/Grefrath, Holger* (2015): Die Neujustierung der Vorsorge für die Stilllegung der Kernkraftwerke – Stiftung oder Entsorgungsfonds?, in: NVwZ 2015, 169.

27. Siehe *Wirtschaftsausschuss* des Deutschen Bundestages (2015): Öffentliche Anhörung zum Thema Bad Bank – Atomrückstellungen, BT-Drs. 18/1959, 18/1465, am 4.3.2015 – Tagesordnung, Stellungnahmen der Sachverständigen, Protokoll.

28. 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.

29. Siehe *Däuper/Fouquet/Irrek* 2014, vgl. Fußnote 8.

30. *SPD-Bundestagsfraktion* (2011): Antrag: Transparenz bei Rückstellungen im Kernenergiebereich schaffen, BT-Drs. 17/5901 vom 24.5.2011 und *SPD Bundestagsfraktion*, Beschluss der SPD-Bundestagsfraktion: Grundsätze und Eckpunkte für ein Endlagersuchverfahren vom 24.1.2012.

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

32. *Bundestagsfraktion Die Linke* (2014): Bad Bank-Pläne der Atomkonzerne

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

- Verstärkte Transparenz und staatliche Überprüfung wird in allen aufgeführten Konzepten gefordert, wenn auch mit unterschiedlichen Ausgestaltungsmerkmalen.
- 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.
- 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 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 – benötigt werden.

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

## G Politische Entscheidung steht auf der Agenda

Wie einleitend gezeigt wurde, wird in diversen Studien und Analysen ein Reformpaket bei den Atomrückstellungen gefordert. Im Detail sind die Reformkonzepte unterschiedlich, in der großen Linie jedoch übereinstimmend.

1998 stand die Etablierung einer Fondslösung schon einmal auf der politischen Agenda, konnte im Kontext der Verhandlungen der ersten rot-grünen Koalition mit den EVU über den Atomausstieg aber nicht als Teil des Pakets durchgesetzt werden. Aktuell gibt es eine zweite – und vermutlich letzte – Chance, die Transparenz zu verbessern, zumindest die Entsorgungsrückstellungen in einen Fonds zu verlagern und für die bei den EVU verbleibenden Rückstellungen für Stilllegung und Rückbau den Insolvenzschutz zu erhöhen. Die Politik sollte diese Chance nutzen.

Die Bundesregierung will laut Kanzleramtsminister Peter Altmaier (CDU) bis zum Sommer entscheiden, ob es einen öffentlich-rechtlichen Atomfonds in Deutschland geben soll.<sup>33</sup> In einer Fragestunde im Bundestag am 20. Mai 2015 bestätigte der Parlamentarische Staatssekretär im Bundeswirtschaftsministerium, Uwe Beckmeyer, diese Zeitplanung allerdings nicht, sondern verwies auf den vom Bundeswirtschaftsministerium zu beauftragenden Stresstest, mit dem die Rückstellungen und ihre Werthaltigkeit überprüft werden sollen und der Grundlage für Gespräche mit den Energieversorgern sowie für alle Entscheidungen sei.<sup>34</sup>

Die konkrete Ausgestaltung des von den Energieversorgern im Mai 2014 laut Presseberichten angebotenen Stiftungsmodells blieb zwar seinerzeit offen, aber aus heutiger Sicht darf vermutet werden, dass seine Grundzüge den von E.ON angekündigten Umorganisationsplänen entsprechen: Nach dem Stiftungsmodell der Energie-

versorger sollte diese die Kern- und Kohlekraftwerke als Eigentum übertragen bekommen und daraus Stilllegung, Rückbau und Entsorgung finanzieren. Dieses Modell ist aus Sicht des FÖS so nicht akzeptabel, weil das gesamte Mehrkostenrisiko bei der Öffentlichkeit landen würde, weil eine staatsnahe Institution nicht Betreiber von (Kern-)Kraftwerken werden sollte und weil eine Übertragung von Kohle- und Kernkraftwerken an die Stiftung keine ausreichend werthaltige Absicherung der Rückstellungen für Stilllegung, Rückbau und Entsorgung wäre. Dennoch bietet der Stiftungsvorschlag der Energieversorger einen Ansatzpunkt für Verhandlungen, der von der Bundesregierung wohl auch genutzt wird. Eine Verhandlungslösung zwischen Staat und Energieversorgern wäre zwar demokratietheoretisch und ordnungspolitisch nicht unproblematisch, könnte aber für alle Beteiligten Vorteile generieren, wenn auf teure Klagen mit hohen Prozesskosten und Risiken verzichtet wird und die Substanz der bestehenden Rückstellungen sowie eine angemessene Risikorücklage gesichert werden könnten. Eine wichtige Frage bei den Verhandlungen dürfte sein, in welchem Umfang die Energiekonzerne finanzielle Mittel in die zu errichtende Stiftung einbringen müssen und ob und welche sonstigen Vermögensgegenstände eingebracht werden können.

So sind in den nächsten Monaten auf Basis des von Bundeswirtschaftsminister Gabriel angekündigten Stresstests und der Verhandlungen zwischen Bundesregierung und Energieversorgern entscheidende Weichenstellungen für die Reform der Atomrückstellungen zu erwarten. Die wahrscheinlich letztmalig bestehende Option der Sicherung der Finanzierung von Stilllegung/Rückbau und Entsorgung sollte ambitioniert genutzt werden.

zurückweisen – Rückstellungen der AKW-Betreiber in einen öffentlich-rechtlichen Fonds überführen, BT-Drs. 18-1959 vom 1.7.2014.

33. <http://www.spiegel.de/spiegel/vorab/kanzleramt-will-ueber-atomfonds-entscheiden-a-1033928.html>

34. Stenografischer Bericht der 105. Sitzung des Deutschen Bundestages, S. 9997ff