



Die Ewigkeitslasten der deutschen Atomindustrie

Das Betreiber motto:
Gewinne privatisieren – Risiken sozialisieren

von Wolfgang Irrek

Neidisch blicken die deutschen Kernkraftwerksbetreiber auf den deutschen Steinkohlebergbau. Dort ist es ihnen gelungen, sich aller sogenannten Ewigkeitslasten zu entledigen.

Nach Beendigung der Steinkohleförderung im Jahr 2018 werden die Grubenwasserhaltung, die Grundwasserreinigung sowie Poldermaßnahmen dauerhaft zu erledigende Aufgaben sein. Beispielsweise würde das Ruhrgebiet ohne ein dauerhaftes Pumpen von Oberflä-

chenwasser zu einer Seenplatte werden. E.ON und RWE brauchen diese Ewigkeitskosten nicht mehr tragen. Sie brauchen sich keine Gedanken machen, ob die bislang oder zukünftig angesammelten Gelder zur Deckung dieser Kosten ausreichen. Zusammen mit den weiteren Altaktionären ThyssenKrupp und ArcelorMittal konnten E.ON und RWE im Jahr 2007 ihre direkten oder indirekten Anteile an der RAG Aktiengesellschaft auf die bürgerlich-rechtliche RAG-Stiftung für jeweils einen Euro übertragen.

Die RAG-Stiftung ist Alleinaktionärin der RAG Aktiengesellschaft und Mehrheitsaktionärin der Evonik Industries AG. In diese beiden Gesellschaften wurde der RAG-Konzern Ende 2007 geteilt. Während die RAG den 2018 auslaufenden Steinkohlebergbau abwickelt, darf sich die Evonik Industries befreit von den Ewigkeitslasten des Bergbaus unternehmerisch weiterentwickeln. Da die Bergbaurückstellungen vermutlich nur die Hälfte der Ewigkeitskosten des Steinkohlebergbaus decken können, soll die Veräußerung von Evonik-Aktien bis auf einen Mindestanteil von 25,1% dazu beitragen, dass die RAG-Stiftung ab 2019 alle Verpflichtungen aus den Ewigkeitsaufgaben des Bergbaus der RAG AG dauerhaft finanzieren kann, ohne die öffentliche Hand zu belasten. Ob dies gelingen wird oder nicht, oder ob am Ende doch die öffentliche Hand Ewigkeitsaufgaben finanzieren muss, ist nicht mehr die Sorge von E.ON und RWE.

Spätestens mit dem frühzeitigen Abgang des ehemaligen RWE-Vorstandsvorsitzenden Jürgen Großmann ein Jahr nach Fukushima musste die deutsche Atomindustrie einsehen, dass die erhoffte Renaissance der Atomwirtschaft in Deutschland ausgeblieben war und sie keine profitable Zukunft mehr hat. Neue Atomkraftwerke sind im europäischen Markt ohnehin nur Verlustbringer. Beim derzeitigen Strombörsenpreis ist aber auch die Rentabilität der derzeit noch in Betrieb befindlichen Atomkraftwerke gesunken. Zwar können die Betreiber möglicherweise auf gerichtlichem Wege noch die eine oder andere Milliarde vom Staat zurückgewinnen. Vielleicht lässt sich die eine oder andere Regierung auch noch durch Stromausfallszenarien beeindrucken und aus angeblichen Gründen der Versorgungssicherheit zu einzelnen Betriebsverlängerungen bestehender Atomkraftwerke bewegen. Doch ist das Ende der kommerziellen Nutzung der Atomenergie in Großkraftwerken in Deutschland absehbar.

Nicht absehbar sind dagegen die Kosten der Entsorgung der abgebrannten Brennelemente und der weiteren radioaktiven Betriebsabfälle. Weder existiert ein Entsorgungskonzept, noch ein Endlager für die abgebrannten Brennelemente. Wie viel Jahrzehnte es bis zur Errichtung eines Endlagers dauern wird oder bis zum Beginn und zum Ende des Endlagerbetriebs, weiß heute niemand. Die Bundesregierung schrieb daher 2011 in der Bundestagsdrucksache 17/7777: „Die Ausbaurkosten eines Endlagerstandortes bis zum Betrieb eines Endlagers können zum heutigen Zeitpunkt nicht belastbar eingeschätzt werden“. Unklar ist mit dem fehlenden Endlagerkonzept auch, ob die derzeitigen Konzepte der Zwischenlagerung mit all ihren jetzt

schon sichtbaren Problemen bis zur Endlagerung beibehalten werden. Auch ist nicht absehbar, ob die Rückbauaktivitäten alle wie geplant verlaufen, es Störfälle gibt oder sonstige unvorhergesehene Ereignisse. Insgesamt stellt die Summe dieser Unsicherheiten für die Betreiber ein bedeutendes wirtschaftliches Risiko dar.

Da liegt es für die Betreiber nahe, darüber nachzudenken, wie man sich der Ewigkeitslasten des Atomkraftwerksbetriebs mindestens genauso gut entledigen könnte wie im Steinkohlebergbau. Würden die Betreiber ähnlich wie im Steinkohlebergbau dazu eine bürgerlich-rechtliche Stiftung oder eine ähnliche privatwirtschaftliche Organisation gründen, könnte der Staat gegebenenfalls darauf drängen, darin Rückgriffmöglichkeiten auf die fortgeführten Unternehmensaktivitäten der Betreiber zu verankern. Eine Übertragung des gesamten nuklearen Anlage- und Umlaufvermögens und aller Verpflichtungen der Atomkraftwerksbetreiber in eine öffentlich-rechtliche Stiftung im Eigentum der öffentlichen Hand - mit der Drohung ansonsten Milliardenbeträge vom Staat gerichtlich einzufordern - könnte dagegen im Interesse der Betreiber womöglich so ausgestaltet werden, dass sie alle wirtschaftlichen Risiken von Rückbau und Entsorgung mit einem Schlag an die Allgemeinheit loswerden. So jedenfalls die Hoffnung der Betreiber. Die Betreiber könnten sich dann befreit von den Ewigkeitslasten der Atomwirtschaft unternehmerisch weiterentwickeln – auf Basis eines Kapitalstocks und eines Konglomerats Hunderter von Beteiligungsgesellschaften, die sie sich nicht zuletzt durch Milliardengewinne aus dem Atomgeschäft über die Jahre hinweg aufgebaut haben.

Gleichzeitig würden die Betreiber dann auch die ohnehin faktisch nur auf etwa 4,7 Mrd. Euro beschränkte Haftung für Nuklearunfälle auf diese Stiftung übertragen können. Die Haftung der Betreiber bei nuklearen Ereignissen ist zwar rechtlich unbeschränkt, faktisch

aber durch die atomrechtliche Deckungsvorsorgeverordnung auf gesetzlich 2,5 Mrd. Euro pro Kraftwerk beschränkt. Die Deutsche Kernreaktor-Versicherungsgemeinschaft (DKVG) erbringt für die Betreiber eine Haftpflichtvorsorge in Höhe von 255,65 Mio. Euro. Auf Basis eines bis zum 27.04.2022 geltenden Solidarvertrages der Obergesellschaften der Atomkraftwerksbetreiber werden zudem Garantiezusagen in Höhe von insgesamt 4.488,71 Mio. Euro erbracht, denen innerhalb eines Jahres realisierbare flüssige Mittel der Betreiber gegenüberstehen.

Dass in der Atomwirtschaft der Staat bereits den Großteil der wirtschaftlichen Risiken übernimmt, ist den bundesdeutschen Parteien sehr bewusst. Der ehemalige Generalsekretär und heutige Bundesvorsitzende der FDP, Christian Lindner, bewertete dies am 31.03.2011 im Handelsblatt wie folgt: „Mit der reinen Lehre der Ordnungspolitik kann man Kernenergie .. ohnehin nicht bewerten. Sonst dürfte der Staat nicht die Haftung für deren am Markt nicht versicherbare Risiken mitübernehmen“.

Die Wunschvorstellung der Betreiber ist also klar. Doch wie könnte ein Konzept im Interesse heutiger und zukünftiger Generationen aussehen?

Ein Konzept, das nicht nach dem Prinzip funktioniert, dass Gewinne privatisiert und Risiken sozialisiert werden? Ein Konzept, das die Verantwortung bei den Verursachern belässt, wie es im deutschen Umweltrecht relativ gut als Prinzip verankert ist?

Ganz ausschließen lässt sich nicht, dass die Allgemeinheit am Ende auf wirtschaftlichen Risiken sitzen bleibt. Dies gehört bei Technologien mit derart weit in die Zukunft reichenden komplexen Wirkungszusammenhängen leider dazu. Ein Konzept, dass diese Risiken für zukünftige Generationen reduziert und die Betreiber größtmöglich in der Verantwortung belässt, sollte in drei Schritten verwirklicht werden:

1. Transparenz schaffen

Aus den Bilanzen der Atomkraftwerksbetreiber wissen wir, dass der Bestand an zurückgestellten Geldern für Stilllegung, Rückbau und Entsorgung der Atomkraftwerke in Deutschland Ende 2013 insgesamt etwa 36 Mrd. Euro betrug. Mehr als 20 Mrd. Euro entfielen dabei auf Rückstellungen für noch nicht getätigte Aufgaben der Stilllegung und des Rückbaus der Atomkraftwerke. Die übrigen Rückstellungen wurden hauptsächlich für die Entsorgung abgebrannter Brennelemente, aber auch für die Entsorgung sonstiger radioaktiver Betriebsabfälle gebildet. [siehe Tabelle 1]

Außer für diejenigen Kernkraftwerke, für die es eigene Betreiber-GmbHs gibt (zum Beispiel Kernkraftwerk Krümmel GmbH, Kernkraftwerk Stade GmbH), ist jedoch nicht bekannt, wie hoch die Rückstellungen für das jeweilige Kraftwerk sind. Zur Festlegung der Höhe der Rückstellungen müssen die Betreiber zunächst die zukünftig zu erwartenden Kosten von Stilllegung, Rückbau und Entsorgung schätzen beziehungsweise durch verbundene Ingenieurbüros schätzen lassen. Sie schätzen zudem, wann diese Kosten anfallen werden. Hierauf aufbauend werden die Rückstellungen diskontiert, das heißt abgezinst gebildet (bei E.ON zum Beispiel mit einem Zinssatz von derzeit 4,8%/Jahr). Die Kostenschätzungen, ihre Methodik und die genauen Prozedere der Rückstellungsbildung der Betreiber sind öffentlich nicht bekannt. Zwar scheint es nach den ersten Rückbauerfahrungen realistisch zu sein, dass – solange es keine Störfälle oder sonstige unvorhergesehene Ereignisse gibt – der Rückbau eines Druckwasserreaktors mindestens 1 Mrd. Euro, der eines Siedewasserreaktors mindestens 1,1 Mrd. Euro kosten wird. Wie die Kosten jedoch im Einzelnen für die jeweiligen Kraftwerke geschätzt werden, auf deren Basis die Rückstellungen gebildet werden, ist Betriebsgeheimnis der Betreiber.

Nach Angaben einzelner Betreiber legen sie die Vermögenswerte, die den Rückstellungen gegenüberstehen, so an, dass Rückstellungsgegenwerte für langfristige Rückstellungen langfristige, für kurz- oder mittelfristige ent-

Tabelle 1: Summe der Rückstellungen für Stilllegung, Rückbau und Entsorgung deutscher kommerzieller Kernkraftwerke 2012 und 2013

[Mio. EUR]	Summe 31.12.2013	Summe 31.12.2012	davon 2012 für Stilllegung und Rückbau
E.ON Konzern	14.607,0	13.936,0	9.969,0
RWE Konzern	10.250,0	10.201,0	4.945,0
EnBW Konzern	7.664,4	6.848,7	4.170,8
Vattenfall Gruppe (nur Brunsbüttel) ¹	1.700,0	1.616,8	854,1
KKW Krümmel GmbH ¹	1.800,0	1.874,0	925,0
SUMME¹	36.021,4	34.476,5	20.863,9

¹ Zahlen für 2013 gemäß Wirtschaftswoche, 19.05.2014, nach BMWi-Angaben
Quelle: Geschäftsberichte (Stand: 20.05.2014)

Tabelle 2: Bilanz- und Cash flow-Kennziffern zu den Atomrückstellungen 1994 und 2012/2013

Unternehmen	RWE		E.ON ⁴		EnBW ⁵		KKK GmbH (Krümmel)	
	1994	2013	1994	2013	1994	2013	1994	2012
Zuführung + Aufzinsung Atomrückstellungen / Cash Flow ¹	17%	9%	42%/13%	13%	10%	30%		
Atomrückstellungen (netto) / Bilanzsumme	48%	13%	52%/30%	11%	11%	21%	86%	67%
Atomrückstellungen (netto) / FuF ²	186%	36%	87%/40%	34%	23%	46%	109%	68%
Atomrückstellungen (netto) / FuF abzüglich Solidarvereinbarung ³		37%		36%		49%		
Atomrückstellungen (netto) / kurzfr FuF ⁶		47%		47%		83%		107%

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Angaben in Geschäftsberichten

1 Cash Flow aus der Geschäftstätigkeit: operativer Cash Flow

2 FuF: Summe aus Finanzanlagen, Wertpapiere, sonstige Vermögensgegenstände, Forderungen

3 FuF abzüglich der testierten Beträge, die gemäß der Solidarvereinbarung der Kernkraftwerksbetreiber von 2001/2011 für die Haftung bereit stehen

4 1994: Bayernwerk AG / Preußen Elektra AG

5 1994: Energieversorgung Schwaben AG

sprechend kurz- oder mittelfristig angelegt werden. Aus den Bilanzen ist zwar erkennbar, dass die Bedeutung der Rückstellungen in den Bilanzen bei E.ON und RWE gesunken, bei EnBW aber gestiegen ist. Auch ist ersichtlich, dass die Summe aus Finanzanlagen, Wertpapieren, sonstigen Vermögensgegenständen und Forderungen in den Bilanzen von RWE und E.ON heute mehr als doppelt so hoch ist wie die Summe der Rückstellungen und dass sich das entsprechende Zahlenverhältnis bei EnBW seit 1994 verschlechtert hat. Da die Rückstellungsgegenwerte jedoch nicht separat in der Bilanz ausgewiesen werden müssen, kann niemand von außen sehen, wie die Gelder angelegt werden und ob sie sicher und fristenkongruent angelegt sind oder nicht.
[siehe Tabelle 2]

Aus diesen Gründen sollte ein erster Schritt zur Risikominimierung für die Allgemeinheit daher darin liegen, das gesamte System der Kostenschätzungen und Rückstellungsbildungen kraftwerksscharf in ausreichender Differenzierung transparent zu machen.

2. Garantiesystem einführen und Insolvenzfestigkeit angelegter Gelder sichern

Seit mehr als zehn Jahren ist den Bundesregierungen und insbesondere dem Bundesumweltministerium (BMU) bekannt, dass das derzeitige System der Finanzierung von Still-

legung, Rückbau und Entsorgung der kommerziellen Atomkraftwerke unsicher ist. Die Regierung fragte sich beispielsweise, was passieren würde, wenn eine Kernkraftwerks-GmbH insolvent werden würde und ob existierende Gewinnabführungsverträge und Patronatserklärungen von Muttergesellschaften der Betreiber-GmbHs in einem solchen Fall „hart“ genug wären, damit die Rückstellungsgegenwerte nicht in der Insolvenzmasse verschwinden. Aufgeschreckt durch Fälle wie Enron in den USA wurde der Regierung zudem bewusst, dass im liberalisierten Energiemarkt auch ein großer Energiekonzern insolvent werden kann.

Basierend auf einem BMU-Projekt hat daher die Gesellschaft für Reaktorsicherheit (GRS) im Jahr 2004 verschiedene Überlegungen angestellt, wie die Finanzierungssicherheit erhöht werden könnte. Es ging der GRS dabei um Maßnahmen, die zur Erhöhung der Finanzierungssicherheit durchgeführt werden könnten, ohne das generelle Prinzip der privatwirtschaftlichen Finanzierungsvorsorge mittels Rückstellungsbildung in Frage zu stellen.

Wenn also das grundlegende Finanzierungsvorsorgesystem nicht geändert wird, sollten in Anlehnung an die von der GRS diskutierten Vorschläge und weitergehende Überlegungen zumindest folgende Maßnahmen zur Erhöhung der Finanzierungssicherheit durchgeführt werden; gegebenenfalls sind diese Maßnahmen auch als erste Schritte auf dem Weg zum dritten Schritt einer öffentlich-rechtlichen Fondslösung denkbar:

◇ „Harte“ Patronatserklärungen

Muttergesellschaften können für die einzelnen Gesellschaften der Kernkraftwerksbetreiber Erklärungen abgeben, dass sie im Zweifelsfall für Verpflichtungen der Betreibergesellschaften haften. Solche Patronatserklärungen lassen sich unterschiedlich „hart“ ausgestalten, das heißt wann und in welchem Umfang sie greifen. Sie sollten auf der Ebene der Betreibergesellschaft so formuliert sein, dass ein Rückgriff auf die jeweilige Muttergesellschaft prinzipiell immer möglich ist. Sie sollten zudem transparent sein.

◇ Anlagenverordnung

Bei Versicherungen definiert eine Versicherungsanlagenverordnung, welche Anlagen mit welchem Risiko und mit welcher Risikostreuung im Gesamtportfolio erlaubt sind. Zudem werden Prozedere des Anlagenmanagements und weitere Aspekte festgelegt, an die sich Versicherungen halten müssen. Eine ähnliche Anlagenverordnung würde auch die atomwirtschaftliche Finanzierungsvorsorge sicherer machen, auch wenn angesichts der langfristigen Zeiträume bis zur Endlager ohnehin große Unsicherheiten bezüglich der langfristigen Werthaltigkeit von Anlagen der Rückstellungsgegenwerte bestehen.

◇ Haftungsverbund

Als weiterer Sicherungsmechanismus innerhalb des derzeitigen privatwirtschaftlichen Systems der Finanzierungsvorsorge ist eine solidarische Haftung der Muttergesellschaften der Kernkraftwerksbetreiber untereinander

denkbar, ähnlich wie bei der Solidarvereinbarung zur Deckung der Haftung für Schäden bei nuklearen Ereignissen oder wie bei Vereinen zur Absicherung von Pensionsansprüchen.

◇ **Garantiesystem**

Ein solcher Haftungsverbund sollte so ausgestaltet sein, dass er nicht nur für diejenigen Beträge das Risiko trägt, bis zu deren Höhe Rückstellungen gebildet worden, sondern auch für darüber hinaus gehende, ungeplante Kosten garantiert.

3. (Teil-) Fondslösung mit Garantiesystem und Nachschusspflichten der Betreiber errichten

Der Systemwechsel hin zu einer öffentlich-rechtlichen Fondslösung mit Garantiesystem und Nachschusspflichten der Muttergesellschaften der Atomkraftwerksbetreiber wäre eine Alternative zum zweiten Schritt, gegebenenfalls auch als Weiterentwicklung des zweiten Schritts denkbar. Dabei müssten die Betreiber die Rückstellungen auflösen und die Rückstellungsgegenwerte in einen Fonds überführen. Sobald die im Fonds angesam-

melten Gelder für ihren eigentlichen Zweck - das heißt für Rückbau und Entsorgung - benötigt werden, können sie von den Unternehmen angefordert werden. Sind die Kosten am Ende höher als angenommen, müssen die Betreiber für die höheren Kosten aufkommen (Garantiesystem). Wenn Kostenschätzungen dazu führen, dass höhere Kosten als bislang geplant zu erwarten sind, besteht für die Betreiber die Pflicht, Gelder in den Fonds nachzuschießen.

Rot-grüne Parlamentarier hatten vor der Bundestagswahl 1998 Gesetzentwürfe für einen öffentlich-rechtlichen Rückbau- und Entsorgungsfonds in der Schublade, aber der damalige Finanzminister Oskar Lafontaine war schneller und löste mit seinem Steuerentlastungsgesetz 1999 einen Teil der Rückstellungen sogar auf, reduzierte also die Finanzierungssicherheit. Spätestens im Jahr 2000 war mit der sogenannten Atomkonsensvereinbarung zum Auslaufen der Atomkraftwerke bis ans Ende ihrer Lebensdauer klar, dass die Bundesregierung die Rückstellungen der Atomkraftwerksbetreiber für Jahre nicht mehr antasten würde. Trittin's Verbandslastmodell war ein paar Jahre später ein nur halbherziger, wenig durchdachter Versuch, das Thema der Entsorgungsfinanzierung wieder anzugehen.

[siehe Abbildung unten]

Zumindest für die mittel- bis langfristigen Verpflichtungen zu Rückbau und Entsorgung würde eine gut gestaltete Fondslösung helfen, die Risiken für die Allgemeinheit klein zu halten. Eine solche Fondslösung sollte die Verantwortung für den restlichen Betrieb, Rückbau und Entsorgung der Atomkraftwerke bei den Betreibern belassen. Der Fonds könnte dabei - auf die deutsche Situation angepasst - Elemente des schwedischen, finnischen und schweizerischen Fondssystems in sich vereinigen.

Bei allen Lösungsvorschlägen kommt es letztlich darauf an, wie das Verhältnis zwischen Staat, Betreibergesellschaften und ihren Mutterkonzernen gestaltet wird, das heißt über welche Kontroll- und Einflussmöglichkeiten der Staat zur Wahrung von Gemeinwohlinteressen und zur Wettbewerbssicherung in der Energiewirtschaft am Ende verfügt. @

Prof. Dr. Wolfgang Irrek
Hochschule Ruhr West
Campus Bottrop
Postfach 10 07 55
45407 Mülheim an der Ruhr
eMail: Wolfgang.Irrek@hs-ruhrwest.de

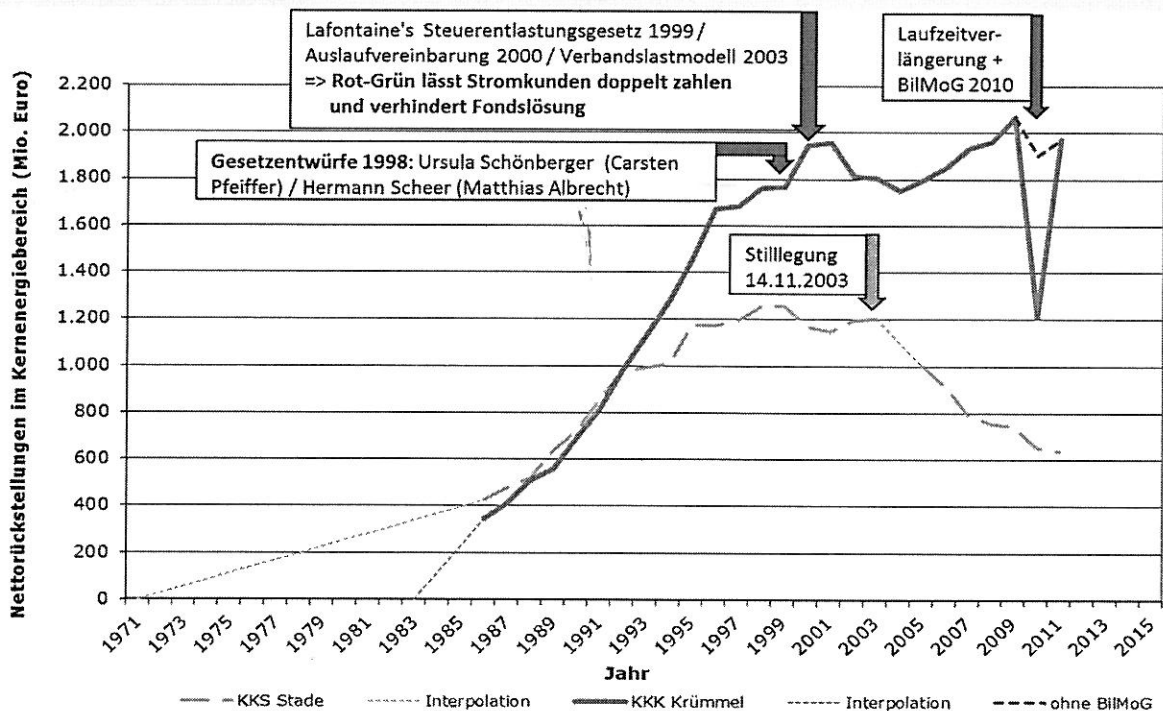


Abbildung 1: Die Entwicklung der Atomrückstellungen am Beispiel der Kernkraftwerke Stade und Krümmel und das Verhindern einer öffentlich-rechtlichen Fondslösung durch Rot-Grün