

Unterrichtung durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung zur Evaluierung des Gesetzes zur Neuordnung der Verantwortung in der kerntechnischen Entsorgung

I. Einführung

Artikel 9 § 2 des Gesetzes zur Neuordnung der Verantwortung in der kerntechnischen Entsorgung vom 27. Januar 2017 (BGBl. I S. 114, 1222, 1676) bestimmt, dass das Regelungsvorhaben spätestens zum 30. Juni 2022 hinsichtlich der Effizienz des Verwaltungsvollzugs evaluiert wird. Dabei soll die Bundesregierung untersuchen, wie sich der Erfüllungsaufwand für die Verwaltung entwickelt hat, und ob die Entwicklung in einem angemessenen Verhältnis zu den festgestellten Regelungswirkungen steht.

Der Bericht folgt diesem Auftrag.

Das Gesetz zur Neuordnung der Verantwortung in der kerntechnischen Entsorgung umfasst folgende Gesetze:

- Gesetz zur Errichtung eines Fonds zur Finanzierung der kerntechnischen Entsorgung
- Gesetz zur Regelung des Übergangs der Finanzierungs- und Handlungspflichten für die Entsorgung radioaktiver Abfälle der Betreiber von Kernkraftwerken
- Gesetz zur Transparenz über die Kosten der Stilllegung und des Rückbaus der Kernkraftwerke sowie der Verpackung radioaktiver Abfälle
- Gesetz zur Nachhaftung für Abbau- und Entsorgungskosten im Kernenergiebereich

II. Ziel des Gesetzes zur Neuordnung der Verantwortung in der kerntechnischen Entsorgung

Laut Gesetzesbegründung ist Ziel des Gesetzes, die Verantwortung im Hinblick auf radioaktive Abfälle der Betreiber von Kernkraftwerken so zu regeln, dass Stilllegung, Rückbau und Entsorgung effizient organisiert und durchgeführt werden und die Finanzierung der Vorhaben langfristig sichergestellt wird, ohne dass die Kosten auf die Gesellschaft übertragen werden. Außerdem soll sichergestellt werden, dass die vorhandene Haftungsmasse zur Erfüllung der Verpflichtungen der Unternehmen auch zukünftig zur Verfügung steht.

III. Zur Evaluierung verwendete Quellen und Materialien

- Abfrage beim KENFO
- Abfrage bei der BGZ Gesellschaft für Zwischenlagerung mbH (BGZ)
- Prüfberichte der Wirtschaftsprüfer bzw. Wirtschaftsprüfergesellschaften

IV. Evaluierung der einzelnen Vorschriften in Hinblick auf Wirkung, Zielerreichung und Kostenfolgen

1. Gesetz zur Errichtung eines Fonds zur Finanzierung der kerntechnischen Entsorgung (Artikel 1)

Durch das unter Artikel 1 geschaffene Gesetz zur Errichtung eines Fonds zur Finanzierung der kerntechnischen Entsorgung wurde die Stiftung „Fonds zur Finanzierung der kerntechnischen Entsorgung“ als eine bundesunmittelbare Stiftung des öffentlichen Rechts mit dem gesetzlichen Zweck errichtet, den von den Betreibern der deutschen Kernkraftwerke eingezahlten Kapitalstock in Höhe von rund 24 Mrd. Euro so anzulegen, dass daraus alle zukünftigen Kosten der Entsorgung (Zwischen- und Endlagerung) der radioaktiven Abfälle aus dem Betrieb ihrer Anlagen refinanziert werden können (§ 1 Absatz 2 Entsorgungsfondsgesetz). Mit der Einzahlung der Beträge in das Stiftungsvermögen gemäß § 7 Absatz 2 des Entsorgungsfondsgesetzes ging die Finanzierungsverantwortung für die kerntechnische Entsorgung gemäß § 2 Absatz 1 des Entsorgungsübergangsgesetzes auf den Bund über. Organe der Stiftung sind neben dem dreiköpfigen Vorstand das Kuratorium, das aus Vertretern aller Fraktionen des Deutschen Bundestags sowie Vertretern des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz, des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz und des Bundesministeriums der Finanzen besteht. Weitere Aufgaben des Bundes nach dem Entsorgungsfondsgesetz sind insbesondere die Prüfung des Wirtschaftsplans und die Ausübung der Rechtsaufsicht über die Stiftung.

a) Erfüllungsaufwand des Bundes

Dem Bund ist Erfüllungsaufwand entstanden durch die Besetzung des Kuratoriums der Stiftung mit Vertreterinnen und Vertretern des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz, des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz und des Bundesministeriums der Finanzen sowie durch die Wahrnehmung der weiteren Aufgaben nach dem Entsorgungsfondsgesetz durch die drei beteiligten Ministerien, insbesondere die Ausübung der Rechtsaufsicht. Der Erfüllungsaufwand wurde bei Verabschiedung des Gesetzes auf 568.000 Euro pro Jahr geschätzt.

Der durch die Bundesregierung im Rahmen der Evaluierung ermittelte Erfüllungsaufwand für die Verwaltung beläuft sich auf insgesamt rund 816.000 Euro. Hiervon entfallen rund 65.000 Euro pro Jahr auf die Besetzung des Kuratoriums mit Vertreterinnen und Vertretern des Bundes und rund 751.000,00 Euro pro Jahr auf die Rechtsaufsicht und fachliche Begleitung. Die Ermittlung des Erfüllungsaufwands für die Kuratoriumsbesetzung beruht auf der Zahl der Vertreterinnen und Vertreter des Bundes im Kuratorium (neun für die 19. Legislaturperiode) und der Zahl der jährlich stattfindenden Sitzungen und Veranstaltungen. Der Aufwand für die durchschnittlich drei Sitzungen pro Jahr wurde in Anlehnung an Nummer 9 der Zeitwerttabelle Verwaltung des Leitfadens zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung veranschlagt und mit den Standardlohnkosten monetarisiert. Für die Arbeit des Kuratoriumsvorsitzenden wurde der zusätzliche Aufwand berücksichtigt. Die Ermittlung des Aufwands für die Rechtsaufsicht und fachliche Begleitung ergab einen Personalaufwand in Höhe der Mitarbeiterkapazitäten einer Stelle im gehobenen und sechs Stellen im höheren Dienst, die ebenfalls mit den Standardlohnkosten veranschlagt wurden.

b) Verwaltungsaufwand der Stiftung

Für die Messung des Verwaltungsaufwands der Stiftung wurde das Jahr 2021 herangezogen, da in diesem Jahr die Vollinvestition des Stiftungsvermögens erreicht und der Aufbau der Stiftung damit abgeschlossen werden konnte. In den Vorjahren befand sich die Stiftung noch im Aufbau; die in diesen Jahren niedrigeren Aufwendungen sind daher weniger aussagekräftig. Im Jahr 2021 fielen neben 9,4 Mio. Euro für unmittelbare Verwaltungskosten der Stiftung weitere 45 Mio. Euro für ausgelagerte Tätigkeiten beauftragter Assetmanager und für die Investmentinfrastruktur an, insgesamt also 54,4 Mio. Euro. Wird dieser Betrag ins Verhältnis zum verwalteten Vermögen gesetzt, ergibt sich eine Kostenrate von 0,23 Prozent. Diese Kostenrate wird als niedrig beurteilt. Die Kostenrate liegt deutlich unterhalb der Kostenquote von institutionellen Investoren, die eine dem KENFO vergleichbare Verteilung von Anlageklassen haben. Aus einer Gruppe von Publikumsfonds, die eine dem KENFO ähnliche Verteilung von Anlageklassen haben, lassen sich Kostenraten von 0,63 Prozent bis 2,01 Prozent beobachten. Ein System, mit dessen Hilfe die Leistung des KENFO vergleichbaren Institutionen unmittelbar gegenübergestellt werden kann („Peer-Group-Vergleich“), befindet sich derzeit noch in der Entwicklung.

c) Zielerreichung

Der gesetzliche Zweck des Entsorgungsfondsgesetzes wird vollumfänglich erreicht.

Der KENFO wird seinen gesetzlichen Zweck, die Finanzierung der Entsorgungskosten im Sinne des § 2 Absatz 2 Entsorgungsfondsgesetz langfristig zu sichern, nach den bisher vorliegenden Erkenntnissen voraussichtlich vollständig erreichen. Die Sollverzinsung, die die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate beschreibt, mit der das KENFO-Vermögen wachsen muss, damit die prognostizierten Entsorgungskosten bis zum Jahr 2099 abgedeckt sind, lag per 31. Dezember 2021 bei 3,65 Prozent. Die Wertentwicklung des Fondsvermögens betrug im Jahr 2021 8,6 Prozent. Durch das Entsorgungsfondsgesetz wird zudem sichergestellt, dass die erforderlichen Mittel zur Finanzierung der kerntechnischen Entsorgung nachhaltig gemäß der Anlagerichtlinie angelegt werden (§ 9 Absatz 2 Entsorgungsfondsgesetz). Der Verwaltungsaufwand des Bundes und der Stiftung sind erforderlich, um den gesetzlichen Finanzierungszweck zu erreichen. Sie stehen deshalb in einem angemessenen Verhältnis zu den mit dem Entsorgungsfondsgesetz beabsichtigten Regelungswirkungen.

2. Gesetz zur Regelung des Übergangs der Finanzierungs- und Handlungspflichten für die Entsorgung radioaktiver Abfälle der Betreiber von Kernkraftwerken (Artikel 2, Entsorgungsübergangsgesetz)

Das unter Artikel 2 eingeführte Entsorgungsübergangsgesetz regelt den Übergang der Finanzierungsverantwortung für die Endlagerung und bestimmter Handlungspflichten zur Entsorgung radioaktiver Abfälle von den Betreibern von Kernkraftwerken auf den Bund. Das Entsorgungsübergangsgesetz bezieht sich zudem auf den Übergang bereits errichteter oder geplanter Zwischenlager auf einen bundeseigenen Zwischenlagerbetreiber.

Zum Übergang der Handlungspflichten im Bereich der Zwischenlagerung sowie zum Übergang der im Anhang des Entsorgungsübergangsgesetzes genannten Zwischenlager wurde zum 1. März 2017 durch die Gesellschaft für Nuklear-Service (GNS) die BGZ mit Firmensitz in Essen gegründet, um die Handlungsfähigkeit der BGZ bei Übergang der Zwischenlager sicherzustellen. Zum 1. August 2017 übernahm der Bund sämtliche Gesellschaftsanteile der BGZ und wurde damit alleiniger Gesellschafter der BGZ, vertreten durch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz. Ebenfalls zum 1. August 2017 wurden die Betreibergesellschaften der zentralen Zwischenlager in Gorleben und Ahaus auf die BGZ übertragen. Die im Anhang des Entsorgungsübergangsgesetzes genannten Zwischenlager sind planmäßig zum 1. Januar 2019 bzw. zum 1. Januar 2020 in die Verantwortung der BGZ übergegangen.

Eine Ausnahme stellt hierbei das Zwischenlager Brunsbüttel dar. Dieses Zwischenlager verfügte zum 1. Januar 2019 nicht über eine Genehmigung nach § 6 des Atomgesetzes. Anstelle eines Übergangs des Zwischenlagers auf die BGZ im Sinne des Entsorgungsübergangsgesetzes zum 1. Januar 2019, der insoweit nicht erfolgen konnte, sieht das Entsorgungsübergangsgesetz den Beitritt der BGZ zu dem vom Betreiber des Zwischenlagers Brunsbüttel geführten Genehmigungsverfahren vor. Entsprechend dieser Vorgabe ist die BGZ dem Genehmigungsverfahren mit der gesetzlich vorgesehenen Maßgabe beigetreten, dass bis zur Erteilung der Aufbewahrungsgenehmigung der aktuelle Betreiber des Zwischenlagers Brunsbüttel für die Führung des Genehmigungsverfahrens verantwortlich ist. Dem gesetzgeberischen Auftrag entsprechend stellt die BGZ durch den Beitritt zum Genehmigungsverfahren sicher, dass nach Genehmigungserteilung alle sicherheitstechnischen Anforderungen im Rahmen der späteren Betriebsführung erfüllt werden.

Darüber hinaus ist die BGZ nach dem Entsorgungsübergangsgesetz den Genehmigungsverfahren der im Bau befindlichen Zwischenlager „Lager für radioaktive Abfälle mit vernachlässigbarer Wärmeentwicklung Krümmel“ und „Lager für schwach- und mittlradioaktive Abfälle Brunsbüttel“ beigetreten und wird diese nach Genehmigungserteilung übernehmen.

a) Erfüllungsaufwand des Bundes

Bislang sind dem Bund seit dem Jahr 2017 für die Wahrnehmung der Aufgaben der Zwischenlagerung durch die BGZ Kosten in Höhe von rund 766 Millionen Euro entstanden, die vom KENFO vollständig erstattet wurden. Diese Ausgaben sind Gegenstand der Finanz- und Wirtschaftsplanung der BGZ sowie der Bundeshaushaltsplanung und unterstehen der vollen parlamentarischen Kontrolle. Sie wurden jährlich jeweils durch einen Wirtschaftsprüfer bzw. eine Wirtschaftsprüfergesellschaft geprüft und bestätigt. Die Organisation der BGZ wird mit Blick auf die von der BGZ wahrzunehmenden Aufgaben als effizient und wirtschaftlich bewertet. Sämtliche Kosten, die dem Bund für die Wahrnehmung der Aufgaben der Zwischenlagerung durch die BGZ entstehen, sind notwendige Ausgaben für gesetzlich dem Bund zugewiesene Aufgaben, deren Erforderlichkeit unter Beachtung des haushaltsrechtlichen Grundsatzes von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit beurteilt wurden. Sie stehen daher

insgesamt in einem angemessenen Verhältnis zu den mit dem Entsorgungsübergangsgesetz beabsichtigten Regelungswirkungen.

Im Bereich der Endlagerung lag die Handlungspflicht gemäß § 9a Absatz 3 Satz 1 des Atomgesetzes bereits vor dem Inkrafttreten des Entsorgungsübergangsgesetzes beim Bund. Insoweit ist gemäß § 1 des Entsorgungsübergangsgesetzes lediglich die Finanzierungspflicht der Betreiber der Kernkraftwerke nach § 21a und § 21b des Atomgesetzes in Verbindung mit § 2 Absatz 1 der Endlagervorausleistungsverordnung sowie § 21 des Standortauswahlgesetzes (nunmehr § 29 des Standortauswahlgesetzes) auf den KENFO übergegangen. Seit dem Jahr 2017 wurden insoweit gegenüber dem KENFO Kosten in Höhe von rund 1.009 Mio. Euro, die dem Bund im Bereich der Endlagerung entstehen, festgesetzt. Auch diese Kosten wurden vom KENFO vollständig erstattet und durch Wirtschaftsprüferestate bestätigt. Die Ausgaben sind Gegenstand der Finanz- und Wirtschaftsplanung der für die Endlagerung zuständigen Bundesgesellschaft für Endlagerung mbH (BGE) sowie der Bundeshaushaltsplanung und unterstehen der vollen parlamentarischen Kontrolle. Sämtliche Kosten, die dem Bund für die Wahrnehmung der Aufgaben der Endlagerung entstehen, sind notwendige Ausgaben für gesetzlich dem Bund zugewiesene Aufgaben, deren Erforderlichkeit unter Beachtung des haushaltsrechtlichen Grundsatzes von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit beurteilt wurden. Sie stehen deshalb insgesamt in einem angemessenen Verhältnis zu den mit dem Entsorgungsübergangsgesetz beabsichtigten Regelungswirkungen.

b) Zielerreichung

Das gesetzliche Ziel des Entsorgungsübergangsgesetzes einer effizienten Organisation des Entsorgungsbereichs wird vollständig erreicht. Soweit sich aus den bisherigen Erfahrungen des Entsorgungsübergangsgesetzes Änderungs- oder Ergänzungsbedarf hinsichtlich der gesetzlichen Bestimmungen ergeben sollte, wird dies überprüft und gegebenenfalls bei der nächsten Änderung des Entsorgungsübergangsgesetzes als Änderungs- bzw. Ergänzungsvorschläge berücksichtigt.

3. Änderung des Atomgesetzes, des Standortauswahlgesetzes, der Endlagervorausleistungsverordnung und der Strahlenschutzverordnung (Artikel 3 bis 6)

Durch die unter Artikeln 3 bis 6 eingeführten Gesetze zur Änderung des Atomgesetzes, des Standortauswahlgesetzes, der Endlagervorausleistungsverordnung und der Strahlenschutzverordnung wurden erforderliche Folgeänderungen und -anpassungen im Zusammenhang mit den Bestimmungen des Entsorgungsfondsgesetzes und des Entsorgungsübergangsgesetzes umgesetzt.

Diese insofern rein redaktionellen Änderungen im Atomgesetz und der Strahlenschutzverordnung konstituieren, besehen auf den Kontext mit insbesondere dem Entsorgungsfondsgesetz und dem Entsorgungsübergangsgesetz, keinerlei rechtliche Pflichten und erzeugen somit keinen über die zuletzt genannten Gesetze hinausgehenden Verwaltungsaufwand.

Hinsichtlich der Änderung des Standortauswahlgesetzes und der Endlagervorausleistungsverordnung wird auf die Ausführungen unter IV. 2. Bezug genommen.

4. Gesetz zur Transparenz über die Kosten der Stilllegung und des Rückbaus der Kernkraftwerke sowie der Verpackung radioaktiver Abfälle (Artikel 7)

Das durch Artikel 7 eingeführte Gesetz zur Transparenz über die Kosten der Stilllegung und des Rückbaus der Kernkraftwerke sowie der Verpackung radioaktiver Abfälle (Transparenzgesetz) enthält Transparenzanforderungen, die die Kernkraftwerksbetreiber bei der Aufstellung der in der Bilanz gebildeten Rückstellungen für die Rückbauverpflichtungen zusätzlich zu den handelsrechtlichen Vorgaben beachten müssen, eine Informationspflicht der Kernkraftwerksbetreiber gegenüber dem Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) sowie eine jährliche Berichtspflicht der Bundesregierung gegenüber dem Bundestag mit einer zusammenfassenden Bewertung der durch das BAFA erlangten Informationen. Gemäß § 10 Absatz 3 des Entsorgungsfondsgesetzes trägt der KENFO die dem BAFA für die Erfüllung seiner Aufgaben nach dem Transparenzgesetz entstehenden Kosten.

Der jährliche Erfüllungsaufwand des BAFA wurde zuletzt 2018 auf 1,141 Mio. Euro jährlich geschätzt. Das BAFA hat gegenüber dem KENFO per Bescheid Erfüllungsaufwand in Höhe von 498.747 Euro für das Jahr 2018, in Höhe von 786.742 Euro für das Jahr 2019 und in Höhe von 623.177 Euro für das Jahr 2020 geltend gemacht (der Bescheid für 2021 liegt noch nicht vor). Der tatsächliche Erfüllungsaufwand unterschreitet damit den geschätzten Erfüllungsaufwand. Das gesetzliche Ziel einer effizienten Organisation von Stilllegung, Rückbau und

Entsorgung wird somit auch im Hinblick auf die Verpflichtung des KENFO zur Übernahme der Kosten des BAFA für die Erfüllung der Aufgaben nach dem Transparenzgesetz vollständig erreicht.

5. Gesetz zur Nachhaftung für Abbau- und Entsorgungskosten im Kernenergiebereich (Artikel 8)

Durch das unter Artikel 8 eingeführte Gesetz zur Nachhaftung für Abbau- und Entsorgungskosten im Kernenergiebereich (Nachhaftungsgesetz) ist kein Erfüllungsaufwand entstanden.

V. Schlussfolgerungen

Die Ziele des Gesetzes zur Neuordnung der Verantwortung in der kerntechnischen Entsorgung werden aus derzeitiger Sicht vollständig erreicht. Der im Rahmen der Evaluierung ermittelte Erfüllungsaufwand weicht nicht wesentlich von dem bei der Verabschiedung des Gesetzes geschätzten Erfüllungsaufwand ab. Er steht in einem angemessenen Verhältnis zu den Regelungswirkungen des Gesetz

