

# Rechtliche Rahmenbedingungen für eine Reform der Nuklearrückstellungen

---

Beitrag zum Fachgespräch Atomhaftung und Rückstellungen  
der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen

---

Berlin, 18.03.2013

Rechtsanwältin Dr. Dörte Fouquet

Rechtsanwalt Dr. Klaas Bosch

- BBH gibt es als Sozietät seit 1991.
- Wir sind eine Partnerschaft von Rechtsanwälten, Wirtschaftsprüfern und Steuerberatern - mit Ingenieuren und weiteren Experten in unserer BBH Consulting.
- Über 500 Mitarbeiter, darunter mehr als 200 Berufsträger, arbeiten für Sie.
- Wir betreuen über 3.000 Mandanten.
- Wir sind die führende Kanzlei für die Energie- und Infrastrukturwirtschaft.
- BBH ist bekannt als „die“ Stadtwerke-Kanzlei. Tatsächlich sind wir das. Wir sind aber auch viel mehr. In Deutschland und auch in Europa.
- Die dezentralen Versorger, die Industrie, Verkehrsunternehmen, Investoren, Intermediäre sowie die Politik, z. B. die Europäische Kommission, die Bundesregierung, die Bundesländer und die öffentlichen Körperschaften u. v. a. m. schätzen BBH.

# Dr. Klaas Bosch, Rechtsanwalt



Dr. Klaas Bosch  
Rechtsanwalt



Rechtsanwalt

Kontakt:

[klaas.bosch@bbh-online.de](mailto:klaas.bosch@bbh-online.de)

Tel.: 030 / 611 28 40-475

- Geboren 1977 in Bonn
- Studium der Rechtswissenschaft und Referendariat in Berlin
- Promotion zum Dr. iur. an der Freien Universität Berlin bei Prof. Säcker über Fragen der staatlichen Marktregulierung
- Berufliche Tätigkeit als Jurist in der öffentlichen Verwaltung und als Rechtsanwalt; Tätigkeitsschwerpunkte: Verfassungs- und Verwaltungsrecht, insbesondere öffentliches Finanzrecht, Atomrecht
- Als Rechtsanwalt bei BBH Berlin in der Praxisgruppe Atomrecht tätig
- Mitarbeit in verschiedenen Mandaten, die aktuelle atomrechtliche Fragen betreffen:
  - Kernbrennstoffsteuergesetz
  - 13. Atomgesetznovelle
  - Entwurf Standortauswahlgesetz



Dr. Dörte Fouquet  
Rechtsanwältin



Partner (seit 2011)

Kontakt:  
[doerte.fouquet@bbh-online.be](mailto:doerte.fouquet@bbh-online.be)  
Tel.: 032/2 204 44-12

- Geboren 1957 in Recklinghausen - Verheiratet, 1 Kind
- Studium der Rechtswissenschaften an den Universitäten Marburg und Hamburg
- Hamburgische Beamtin (1985- 1991)
- Partnerin in der Kanzlei Kuhbier ( 1991-2010)
- Seit 2011 Partner bei BBH und Leitung des Brüsseler Büros
- **Beratungsbeispiele aus dem Bereich des Atomrechts:**
- *EU- Forschungsvorhaben wie „Comparison among different decommissioning funds methodologies for nuclear installations“ (Final Report on behalf of the European Commission Directorate-General Energy and Transport, H2 Service Contract TREN/05/NUCL/S07.55436) Fragen der Beihilfeerheblichkeit im Atombereich:*
- *Deutsche Rückstellungspraxis (Az: C-176/06 P)*
- *Neubauprojekt des Atomreaktors in Olikiluoto/ Finnland (Joint Cases C-74/10 P and C-75/10 P).*
- *Derzeit führt sie eine Beschwerde gegen das neue Energieprogramm der britischen Regierung zur Frage der Subvention von neuen Atomkraftwerken in Großbritannien unter Schema der „Contracts for Difference“ .*
- *Kürzlich schloss sie ein Gutachten für die Fraktion der Grünen im Europaparlament zu Fragen von Beihilfen unter dem britischen neuen System ab (In Kooperation mit Professor Steve Thomas, University of Greenwich)*

## Recommendation 15

**Financial resources should be used only for the purpose for which they have been established and managed. In this context, due consideration should be given to transparency. All commercially non-sensitive information should be publicly available.**

- The term "purpose for which they have been established" should be understood as "decommissioning" as defined in definition 2. Further, decommissioning funds may only be used for the detailed purpose for which they have been established as defined in the final decommissioning plan and not for any other purpose.
- Such financial resources may however be used for the defined purpose whenever there is an appropriate need, be that before or after final shutdown.
- In respect of the issue of transparency, the national body retains an important function during the decommissioning phase, in monitoring and reviewing that the funds are used correctly
- Member states may wish to address the possible situation where an excess may exist in the fund after decommissioning is complete. In such a case it should be defined what use this balance should be put to or to whom it may or should be transferred.

Commission Recommendation on the management of financial resources for the decommissioning of nuclear installations, spent fuel and radioactive waste (2006/851/Euratom)

- I. Verbesserung von Transparenz und Überprüfung der Nuklearrückstellungen**
- II. Verbesserung Insolvenzschutz
- III. Öffentlich-rechtliche Fondslösung
- IV. Zusammenfassung und Fazit

1. Problem: Rückstellungen im Kernenergiebereich nur eingeschränkt überprüfbar
2. Lösungsansatz:
  - Klarstellende Regelung einer Pflicht zur angemessenen finanziellen Vorsorge im AtG
  - umfassender Auskunfts- und Einsichtsanspruch für Aufsichtsbehörden
  - vergleichbare Regelungen bestehen in anderen Fachgesetzen
    - Versicherungsaufsicht nach VAG (parallele Interessenlage)
    - Bankenaufsicht nach KWG
    - Finanzbehörden nach AO
  - rechtliche Zulässigkeit unproblematisch

- I. Verbesserung von Transparenz und Überprüfung der Nuklear-Rückstellungen
- II. Verbesserung Insolvenzschutz**
- III. Öffentlich-rechtliche Fondslösung
- IV. Zusammenfassung und Fazit



## II. Verbesserung Insolvenzschutz

---

### 1. zu lösende Problem:

- unzureichende Sicherung der Rückstellungen im Insolvenzfall
- Wettbewerbsverzerrungen

### 2. Vielzahl an Verbesserungsmöglichkeiten

- a. Maßnahmen auf Betrieberebene
- b. Maßnahmen auf Konzernebene
- c. Sicherung durch Dritte

## II. Verbesserung Insolvenzschutz

---

- a. Mögliche Maßnahmen auf Betreiberebene
  - Anlagevorschriften, wie in § 54 VAG
  - Bildung von Sicherungsvermögen, wie in § 66 VAG
  - Vorrang der Forderung im Insolvenzverfahren, wie § 77a VAG

## II. Verbesserung Insolvenzschutz

---

- b.** Mögliche Maßnahmen auf Konzernebene
  - Patronatserklärungen oder Bürgschaften
  - lückenlose Beherrschungs- und Gewinnabführungsverträge
  - gesetzliche Einstandspflicht von Mutterunternehmen

## II. Verbesserung Insolvenzschutz

---

### c. Sicherung durch Dritte

beispielsweise:

- Gründung einer gesonderten juristischen Person mit unternehmensexterner Kapitalansammlung (Stilllegungskasse)
- Garantien durch Banken oder Versicherungen
- Poollösungen

### 3. Zusammenfassende Bewertung

- zahlreiche rechtlich zulässige Möglichkeiten
- zwar Verbesserung Insolvenzschutz
- aber:
  - soweit Gelder bei Betreiber/Konzern verbleiben, kein Schutz vor Wettbewerbsverzerrungen
  - Wert der Sicherung durch andere Konzernteile oder Dritte abhängig von deren Insolvenzfestigkeit
  - effektive Aufsicht wäre z.T. sehr aufwändig

- I. Verbesserung von Transparenz und Überprüfung der Nuklear-Rückstellungen
- II. Verbesserung Insolvenzschutz
- III. Öffentlich-rechtliche Fondslösung**
- IV. Zusammenfassung und Fazit

# III. Öffentlich-rechtliche Fondslösung

---

## 1. zu lösende Probleme

- Insolvenzgefahr
- Wettbewerbsverzerrung

## 2. Lösungsvorschlag: öffentlich-rechtlicher Fonds

- Gelder in Höhe der notwendigen finanziellen Vorsorge der KKW-Betreiber werden in öffentlich-rechtlichen Fonds überführt
- KKW-Betreiber erhalten im Gegenzug Anspruch gegen den Fonds zur Deckung ihrer Verpflichtungen

- Ein kurzer Blick über die Grenze, nach
  - SCHWEDEN



- Special legislation is in place since 1981, requiring the nuclear power plant operators to pay fees to a special fund, the Nuclear waste Fund, to cover all costs incurred for the safe management and disposal of all spent fuel and radioactive waste from the Swedish nuclear program and dismantling.
- Basic requirements: holder of a licence for a nuclear facility which generate or has generated residual products must pay a fee to the Nuclear Waste Fund, to cover the licensee's share of the total costs for the management and disposal of spent nuclear fuel and/or nuclear waste and dismantling.

- The licensees are required to submit updated cost estimates every three years. The size of the fee is decided by the Government and is individual for each utility.
- A separate fund under the authority of the Swedish Nuclear Waste Fund (*Kärnavfallsfonden*) exists for each utility.
- Provisions are calculated on the basis of a 4% discount rate until 2020 and 2.5% thereafter.
- Contributions to the funds are made during the first 25 years of operation and are based on a levy on nuclear electricity production

## Further costs to paid from the Fund

- State's costs for supervision of the decommissioning and dismantling of nuclear facilities,
- State's costs for examination of questions concerning final disposal and monitoring and control of the final repository,
- The licensees', the state's and the municipalities' costs for information to the public in related matters
- Costs for support to non-governmental organizations for efforts in connection with questions concerning siting of facilities for management and disposal of spent nuclear fuel.
- Disbursements in 2011 amounted to SEK 1,392 million. (166 Mio EUR)
- <http://www.karnavfallsfonden.se/informationinenglish/feepaymentsanddisbursements.4.4945b3d81223a8cbbf8800024192.html>

# III. Öffentlich-rechtliche Fondslösung für Deutschland

---

- 3. Rechtliche Zulässigkeit der staatlichen Abgabe an den Fonds
  - a. verfassungsrechtliche Anforderungen an staatliche Abgaben
    - Abgrenzung von Steuern, Vorzugslasten und Sonderabgaben
    - Zahlungspflicht ist als Sonderabgabe einzuordnen
    - Voraussetzungen für die Erhebung einer Sonderabgabe sind im Fall der KKW-Betreiber gegeben:
      - (1) homogene, abgrenzbare Gruppe
      - (2) besondere Finanzierungsverantwortung
      - (3) Aufkommen wird gruppennützig verwendet

## 3. Rechtliche Zulässigkeit

### b. Vereinbarkeit mit Art. 14 GG

Grenze: „erdrosselnde Wirkung“, daher  
Notwendigkeit von Übergangsvorschriften

### c. Vereinbarkeit mit Art. 12 GG

Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes sind  
gewahrt:

- Legitimer Zweck
- Geeignetheit
- Erforderlichkeit
- Angemessenheit

### d. kein Verstoß gegen rechtlich geschütztes Vertrauen

## 4. Rechtliche Anforderungen an Ausgestaltung des Fonds

### a. Verwendung der Erträge des Fonds

- Verfassungsrechtliche Anforderung an Sonderabgabe u.a. „Aufkommen wird gruppennützig verwendet“
- Erträge müssen der Deckung der Ansprüche der Betreiber dienen und dürfen nicht zur Finanzierung anderer (Staats-) Aufgaben verwendet werden

#### 4. Rechtliche Anforderungen an Ausgestaltung des Fonds

##### b. Anforderungen an Anlagevorschriften für den Fonds

- Verfassungsrechtliche Anforderung an Sonderabgabe u.a. „Aufkommen wird gruppennützig verwendet“
- Fondseinlage muss daher so angelegt werden, dass insbesondere:
  - Gelder zur Deckung der Ansprüche der KKW-Betreiber sicher und fristgerecht zur Verfügung stehen
  - „marktübliche“ Verzinsung möglich
- In diesem Rahmen Raum für unterschiedliche Anlagestrategien

#### 4. Rechtliche Anforderungen an Ausgestaltung des Fonds

##### c. Solidarhaftung für Fondsbeiträge

- Verfassungsrechtliche Anforderung an Sonderabgabe u.a. „Besondere Finanzierungsverantwortung“
- Umweltrechtliches Verursacherprinzip begründet Verantwortlichkeit nur für selbst (und nicht durch andere) verursachte Umweltlast
- „Besondere Finanzierungsverantwortung“ für Zahlungsausfall anderer KKW-Betreiber hingegen problematisch
- Einstandspflicht allenfalls in engen Grenzen (vgl. Fonds im Banken- und Versicherungswesen)



#### 4. Rechtliche Anforderungen an Ausgestaltung des Fonds

##### d. Höhe der Abgabe/Zulässigkeit einer Risikorücklage

- Verfassungsrechtliche Anforderung an Sonderabgabe u.a. „Besondere Finanzierungsverantwortung“
- Verursacherprinzip begrenzt Höhe der Abgabe pro Kernkraftwerk
- Periodische Überprüfung wg. Verursacherprinzip geboten; ggf. Nachschusspflicht oder Auszahlung
- Bei langfristigen Prognosen Unsicherheit unvermeidlich, insofern Risikorücklage nicht ausgeschlossen

- I. Verbesserung von Transparenz und Überprüfung der Nuklearrückstellungen
- II. Verbesserung Insolvenzschutz
- III. Öffentlich-rechtliche Fondslösung
- IV. Zusammenfassung und Fazit**

- Verbesserung der Transparenz möglich durch:
  - klarstellende Regelung zur finanziellen Stilllegungsvorsorge im AtG (Pflicht zur angemessenen finanziellen Vorsorge)
  - umfassender Auskunfts- und Einsichtsanspruch für Aufsichtsbehörden
  
- Verbesserung des Insolvenzschutzes kurzfristig möglich durch verschiedene Maßnahmen auf Konzern- und Betreiberebene
  
- Vorzugswürdig und rechtlich zulässig ist Einrichtung eines öffentlich-rechtlichen Fonds

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Ansprechpartner:

Rechtsanwalt Dr. Olaf Däuper (BBH Berlin)

Rechtsanwalt Dr. Klaas Bosch (BBH Berlin)

Rechtsanwältin Dörte Fouquet (BBH Brüssel)

**BBH**  
*Becker Büttner Held*

Rechtsanwälte · Wirtschaftsprüfer · Steuerberater

**BBH Berlin**  
Magazinstraße 15-16  
10179 Berlin  
Tel.: 030 611 28 40 0  
Fax: 030 611 28 40 99  
berlin@bbh-online.de

BBH Brüssel  
Avenue Marnix 28  
1000 Brüssel/Belgien  
Tel.: +32 2 204 44 00  
Fax.: +32 2 204 44 99  
bruessel@bbh-online.be

BBH Hamburg  
Kaiser-Wilhelm-Str. 93  
20355 Hamburg  
Tel.: 040 341 069 0  
Fax: 040 341 069 22  
hamburg@bbh-online.de

BBH Köln  
KAP am Südkai  
Agrippinawerft 30  
50678 Köln  
Tel.: 0221 6 50 25 0  
Fax: 0221 6 50 25 299  
koeln@bbh-online.de

BBH München  
Pfeufferstraße 7  
81373 München  
Tel.: 089 23 11 64 0  
Fax: 089 23 11 64 570  
muenchen@bbh-online.de

BBH Stuttgart  
Industriestraße 3  
70565 Stuttgart  
Tel.: 0711 722 47 0  
Fax: 0711 722 47 499  
stuttgart@bbh-online.de

[www.bbh-online.de](http://www.bbh-online.de)

[www.DerEnergieblog.de](http://www.DerEnergieblog.de)