

Prüfung der Governance beim Stilllegungs- und Entsorgungsfonds

Das Wesentliche in Kürze

Im Rahmen des Prüfprogramms 2014 hat die Eidg. Finanzkontrolle (EFK) Fragen zur Corporate Governance beim Stilllegungs- und beim Entsorgungsfonds (SEF) für Nuklearanlagen untersucht. Das Kernenergiegesetz (KEG) regelt die Rechte und Pflichten bezüglich der Entsorgung von nuklearen Abfällen. Nach dem Verursacherprinzip sollen die Betreiber für die sichere Entsorgung aufkommen. Zur Finanzierung dieser Kosten wurden die beiden Fonds als öffentlich-rechtliche Anstalten unter der Aufsicht des Bundesrats gegründet. Die Führung der Fonds obliegt der Kommission, welche eine Geschäftsstelle beauftragt und einer externen Revision unterliegt. Die Kommission setzt sich aus 4 Vertretern der Kraftwerksbetreiber und 5 Personen der Bundesverwaltung resp. unabhängigen Vertretern zusammen. Gemäss Jahresbericht sind im Stilllegungsfonds per Ende 2013 ca. 1,7 Milliarden Franken und im Entsorgungsfonds ca. 3,6 Milliarden Franken angesammelt. Nach den Schätzungen der Kostenstudie 2011 (KS11) benötigt der Stilllegungsfonds dereinst knapp 3 Milliarden Franken. Bei den Entsorgungskosten werden die laufenden Kosten direkt durch die KKW-Betreiber bezahlt. Dafür sind insgesamt ca. 2,60 Milliarden durch die Werksbetreiber aufzubringen. Gemäss Kostenstudie sind für die Kosten ab Ausserbetriebnahme insgesamt ca. 8,4 Milliarden in den Fond einzuzahlen. Diese Zahl muss in Relation zu den heute verfügbaren Mitteln von 3,6 Milliarden Franken gestellt werden. Zurzeit läuft eine Revision der Stilllegungs- und Entsorgungsfondsverordnung (SEFV), welche diverse Verbesserungen bei der Sicherstellung der dereinst benötigten finanziellen Mittel bringen soll.

Die Governance-Struktur der SEF in der heutigen Form ist nur bedingt geeignet, die verursachergerechte Finanzierung der Entsorgung der Nuklearabfälle sicherzustellen. Mittelfristig trägt der Bund ein grosses finanzielles Risiko, während die KKW-Betreiber einen massgeblichen Einfluss auf die Führung der Fonds innehaben. Zu folgenden Themen wurden von der EFK Empfehlungen abgegeben:

Die Strukturen der SEF entsprechen dem Gesetz, nicht aber der Corporate Governance

Die Struktur der SEF entspricht den Vorgaben der SEFV. Auch eine Beurteilung der Organvertreter bezüglich kritischer Kumulationen von Funktionen zeigt eine Einhaltung der Vorgaben von Gesetz und Verordnung. Bei der Beurteilung der Strukturen und Prozesse nach den Grundsätzen des Corporate Governance-Berichts des Bundesrats von 2006 sind jedoch diverse Schwächen ersichtlich. So ist eine personelle Vermischung zwischen den Strukturen der SEF und der Aufsichtsebene des Bundes vorhanden. Die EFK empfiehlt dem UVEK, diese Interessenskonflikte umgehend zu beheben. Weiter zeigen sich unklare Rollenverteilungen bei der Aufsichtstätigkeit des Bundes zwischen den involvierten Bundesämtern.

Die finanziellen Beiträge der Betreiber werden auf einem idealen Szenario berechnet

Bei den Kostenstudien, welche im Auftrag der Kommission erstellt werden, wird von einem idealen Szenario ausgegangen. Risiken, resp. potenzielle Mehrkosten aus Verzögerungen durch Einsparungen oder durch Verschärfungen der Umweltauflagen können nach Identifikation erst in der nächstfolgenden Kostenstudie berücksichtigt werden. Die SEFV definiert eine zu berücksichtigende Teuerung, welche sich am Landesindex der Konsumentenpreise orientiert (aktuell wird mit einer Teuerung von 3 % gerechnet, mit der revidierten SEFV wären es noch 1,5 %). Mehrkosten,



welche aus erhöhten technologischen Anforderungen erwartet werden könnten, sind nicht Bestandteil der Kosten, welche für die Berechnung der Beiträge der KKW-Betreiber verwendet werden. Aufgrund der Beitragsberechnung auf den idealen Kosten wurde in den letzten Jahren der Strom tendenziell zu günstig verkauft. Damit muss die nächste Generation dereinst für Kosten aus der heutigen Geschäftstätigkeit aufkommen. Die EFK empfiehlt dem UVEK, bei künftigen Kostenstudien mit verschiedenen Szenarien zu rechnen und für die Beitragsberechnung ein realistisches Szenario zu berücksichtigen.

Das Haftungsrisiko des Bundes ist hoch

Eine Haftung des Bundes kann im Zusammenhang mit den beiden Fonds aufgrund von zwei Gesetzen entstehen:

1. Mit dem KEG wurde im Artikel 80 eine Haftung des Bundes am Ende einer Kaskade festgelegt. Diese kommt zum Tragen, wenn die KKW-Betreiber nicht mehr im Stande sind, für die Kosten aufzukommen und wenn die Kosten "wirtschaftlich nicht mehr tragbar" sind. Dieses Risiko schätzt die EFK als hoch ein, insbesondere vor dem Hintergrund des Margenzerfalls des Stroms, aber auch aufgrund der rechtlichen Struktur einzelner Werke, welche als separate Betreibergesellschaft mit einem Aktienkapital von 350 Millionen haften. Der Zeitpunkt des Eintretens ist wohl erst mittelbar zu erwarten.

2. Nach dem Verantwortlichkeitsgesetz kann im Sinne einer Ausfallhaftung für Schäden, welche die SEF zu verantworten hätten, eine Haftung des Bundes entstehen. Die SEF besitzen heute kein eigenes Haftungssubstrat und können im Falle einer Haftung nicht selber dafür einstehen, was direkt zu einer Haftung des Bundes führen würde. Sowohl mit der heute gemischten Zusammensetzung der Kommission, als auch mit einer rein unabhängigen Kommission ist dieses Risiko vorhanden und muss in Kombination mit der Kaskadenhaftung aus dem KEG als hoch eingeschätzt werden.

Die Einflussmöglichkeiten und die Verantwortlichkeiten müssen beim SEF aufeinander abgestimmt werden

Die mit der Auslagerung in eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt verfolgten Ziele der Delegation von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung können beim SEF nicht erreicht werden. Die finanzielle Verantwortung bleibt nach Einschätzung der EFK letztendlich beim Bund, was dem Grundsatz der verursachergerechten Kostentragung widerspricht. Zusätzlich ist durch die starke Einbindung der Werksvertreter in der Kommission und den anderen Gremien der Einfluss der Betreiber erheblich. Damit dieses Ungleichgewicht behoben werden kann, empfiehlt die EFK, die Fonds ausschliesslich durch unabhängige Vertreter zu führen.