



Sozialdemokratische Partei der Schweiz / Parti Socialiste Suisse
Zentralsekretariat / Secrétariat central
Spitalgasse 34, 3011 Bern
Postfach / Case postale, 3001 Bern
Tel. 031 329 69 69 / www.spschweiz.ch / www.pssuisse.ch

Bundesamt für Energie

3003 Bern

Bern, 20. November 2013

Revision der Stilllegungs- und Entsorgungsfondsverordnung (SEFV): Vernehmlassungsantwort SP Schweiz

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Leuthard
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme und nehmen diese gerne wahr.

1. Grundsätzliche Bemerkungen: Massnahmen ergreifen, bevor die AKW-Blase platzt

- **Wir begrüßen die vorliegende Verordnungsänderung. Sie nimmt während Jahren in die Diskussion eingebrachte Forderungen der SP auf und leistet einen Beitrag zu mehr Kostenwahrheit. Wir werten es als positives Zeichen, dass der Bundesrat erkannt hat, dass die heutige Regelung zu unabsehbaren Kosten für den Staat und somit für die Steuerzahlerinnen und -zahler führen kann.** Er hält zu Recht fest, dass aus heutiger Sicht Zweifel daran bestehen müssen, dass die Sicherstellung der Stilllegungs- und Entsorgungskosten im Rahmen der geltenden Verordnung gewährleistet ist, namentlich hinsichtlich der Erreichbarkeit der Rendite, der Entwicklung der Kosten sowie der Risiken aufgrund der Langfristigkeit der Projekte.
- **Die SP hat an einer Pressekonferenz vom 5. April 2013 folgende Forderungen aufgestellt:** Es braucht eine realistische Renditeerwartung von max. 3.5%. Die Renditeschätzung muss zudem einer nachvollziehbaren Formel folgen. Die Eigenkapitalquote muss mindestens so hoch sein, dass die Bestimmungen des Kernenergie-Gesetzes und des OR erfüllt sind und dass die Nachbetriebsphase finanziert werden kann. In den nächsten Jahren sollen die fehlenden Mittel in die Fonds nachbezahlt werden. Diese Frist soll auch von Werken beansprucht werden können, die vorher vom Netz gehen. In den Entsorgungs- und Stilllegungsfonds müssen zudem ausreichende Reserven eingebaut werden (Medienunterlagen siehe: <http://www.sp-ps.ch/ger/Medien/Medienkonferenzen/2013/Medienkonferenz-Die-AKW-Finanzblase-und-deren-Folgen-fuer-die-Steuerzahlenden>).
- **Die vorliegende Verordnungsänderung greift einige dieser Anliegen auf, was dringend nötig ist, in einigen Punkten besteht aber noch Verbesserungsbedarf.** Stilllegung und Entsorgung unserer

AKW führen in den kommenden Jahren und Jahrzehnten zu grossen finanziellen Belastungen. Diese Kosten sind zwar grundsätzlich von den Betreibern zu tragen. Eine **finanzielle Beteiligung des Bundes** ist aufgrund der geltenden Rechtsordnung (Art. 80 Abs. 4 KEG) aber möglich, sollten die Betreiber ihren Verpflichtungen nicht nachkommen können. Dem Verursacherprinzip wird somit nur sehr bedingt nachgelebt.

- **Ein weiteres Problem in der Sicherstellung der Mittel besteht darin, dass ein grosser Teil der Kosten erst nach der Ausserbetriebnahme einer Anlage anfällt.** Ab diesem Zeitpunkt erfolgt die Finanzierung der Fonds aber nur noch durch die Erträge aus dem Fondsvermögen, was ebenfalls zu Zweifeln an einer ausreichenden Finanzierung führen muss. Auch für allfällige Kosten nach der Verschliessung des Endlagers haftet der Staat. **Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe b der angepassten Verordnung hält bei der Beitragspflicht für den Entsorgungsfonds nach wie vor fest, dass diese für die Betreiber mit der Verbringung der radioaktiven Abfälle der jeweiligen Kernanlage in ein geologisches Tiefenlager ende. Wir kritisieren diese Bestimmung, die die Betreiber zu früh aus der Verantwortung nimmt.** Künftige Generationen werden es uns „danken“, dass wir ihnen neben gefährlichem Müll auch noch potenzielle Kosten im hohen Millionen- oder gar Milliardenbereich hinterlassen.
- **Ein Problem der besonderen Art stellt sich bei den AKW Gösgen-Däniken AG sowie Leibstadt AG, da es sich bei den zwischen den Eigentümern dieser Werke bestehenden Partnerverträgen um privatrechtliche Vereinbarungen handelt.** Diese verpflichten die Aktionäre zwar grundsätzlich zur Übernahme der Stilllegungs- und Entsorgungskosten, enthalten aber keine Sicherheiten, dass diese Übernahme tatsächlich auch erfolgt. **Angesichts des fehlenden Polsters und der fehlenden Einbettung in einen Konzern wie bei den anderen Betreibergesellschaften erhöhen sich die Chancen, dass der Bund in die Bresche springen muss. Dieser Problematik ist besonders Rechnung zu tragen.**
- **Die Prüfung zusätzlicher Sicherungsmassnahmen, z.B. Durchgriff auf Aktionäre (Ausdehnung der Haftung), Solidarhaftung im Konzern oder Einführung von Mindestkapitalvorschriften, Garantien oder Bürgschaften sollte über die angestrebte Verordnungsänderung hinaus rasch vorgenommen werden.**

2. Weitere Bemerkungen zur Vorlage: keine weiteren Pinselsanierungen, sondern nachhaltige Renovation

- **Atomstrom ist nicht kostendeckend und stellt grosse finanzielle Risiken für die Gesellschaft dar.** Dazu tragen Quersubventionen bei sowie eine kreative Rechnungslegung, die mittlerweile auch Gegenstand juristischer Betrachtung ist. Ziel muss sein, für eine ausreichende Transparenz in finanziellen Fragen zu sorgen. Das setzt im Minimum die vorgeschlagene Verordnungsänderung voraus, aber auch die nachvollziehbare Veröffentlichung der operativen Ergebnisse der Betreibergesellschaften muss ein Ziel sein.

Keine Phantasierenditen und realistische Kostenschätzungen

- Gemäss Art. 8 Abs. 5 SEFV wird den beiden Fonds eine phantastische Anlagerendite von 5% zugrunde gelegt. In der Zeitspanne der letzten 10 Jahre betrug die jährliche Rendite im Stilllegungsfonds etwas über 2%, beim Entsorgungsfonds lag der Mittelwert bei 1.5%, also **weit unter den in der Verordnung angenommenen 5%**. Wir illustrieren die damit verbundene Problematik an einem Beispiel: Bei einer Kostensteigerung um 3% und einer Nettoendite von 3.5% müssten die Einlagen in den Fonds um 5.7 Milliarden Franken erhöht werden, um den Deckungsgrad zu erreichen.
- Wir gehen in unseren Berechnungen davon aus, dass für Entsorgung und Stilllegung die "Overnightkosten" als Massstab zu nehmen sind und dass bei der Verzinsung der BVG-Wert zu nehmen

ist. Unter diesen Voraussetzungen ist von einer Unterdeckung von gegen 50% auszugehen. Absolut unverständlich in diesem Kontext ist, dass gewisse AKW in den letzten Jahren keine Beiträge geleistet haben bzw. dass Beznau und Gösgen sogar Gelder zurückerhielten, wie aus dem Jahresbericht 2011 des Entsorgungsfonds ersichtlich ist. Natürlich ist diese Rückzahlung basierend auf der geltenden Verordnung rechtens, angesichts der finanziellen Situation und der realen Risiken, dass die Gesellschaft für die Unterdeckung zur Kasse gebeten werden kann, ist diese Politik aber mehr als fragwürdig.

- **Um aber seriös berechnen zu können, ob es eine Unterdeckung der Fonds gibt bzw. wie hoch diese ausfällt, müsste man die zeitliche Verteilung der Kosten kennen, da diese grosse Auswirkungen auf die Frage der Deckung hat.** Die SP hat sich per Mail zwei Mal an Swissnuclear gewendet, um zu erfahren, welche Zeitaufteilung den Berechnungen zu Grunde liegt. Swissnuclear hat eine Antwort verweigert, was dazu führt, dass die SP gewisse Annahmen treffen musste. Gemäss unseren Berechnungen fehlen aktuell über 7 Milliarden Franken. Selbst wenn „nur“ die Hälfte dieser Zahl fehlen würde, wäre das ein enormer Fehlbetrag.
- Die für die Berechnung vorgenommene Heraufsetzung der Laufzeiten von 40 auf 50 Jahre gibt den Betreibern noch mehr Spielräume, um die Erfüllung ihrer Verpflichtungen auf die lange Bank zu schieben. **Auch in der geänderten Verordnung wird als Berechnungsgrundlage für die Kernkraftwerke eine Betriebsdauer von 50 Jahren angenommen. Wir beantragen eine Anpassung von Artikel 8 Absatz 3 auf 40 Jahre.**
- Ein Vergleich der letzten drei Kostenstudien zeigt, dass die Schätzungen der zu erwartenden Kosten der Stilllegung und Entsorgung in den vergangenen Jahren nach oben korrigiert werden mussten. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Kosten auch in den nächsten Jahrzehnten weiter stark steigen. **Wir weisen darauf hin, dass auch bei der Kostenentwicklung nur auf die effektiven, nominellen Zahlen, welche in die Buchhaltung einfließen, abgestützt werden kann.** Das bedeutet, dass die Kostenentwicklung nicht nur von der Inflation abhängt, sondern auch von anderen Faktoren wie der Baukostenteuerung, technischen Erkenntnissen oder einer Sicherheitsmarge. Es zeigt sich, dass sich in den letzten Jahren die nominale Kostenschätzung von Swissnuclear für die Entsorgung um rund 3% pro Jahr erhöht hat. Bei den Stilllegungskosten lag die jährliche Erhöhung bei über 4%. Die von der aktuell geltenden Verordnung postulierte Teuerung von 3% ist demnach durchaus realistisch.
- **Wir beantragen eine Anpassung von Artikel 8a Absatz 2 in dem Sinne, dass die nominellen Werte als Massstab genommen werden.**
- In seiner Stellungnahme zu den Kostenstudien 2011 erwartet das ENSI zudem, dass die Kosten für die Stilllegung im industrieüblichen Kostenrahmen von -15 % bis +30 % liegen, bei den Entsorgungskosten wird auf die für die Projektphase der Vorstudie im Untertagebau vereinbarten Kostengenauigkeiten von +/- 25 bis 30 % verwiesen. Hier lauern weitere teure Risiken. **Der vorgeschlagene Sicherheitszuschlag von 30 % auf den berechneten Kosten in Artikel 8a Absatz 1 Buchstabe a ist somit ein Schritt in die richtige Richtung, den wir mit Nachdruck unterstützen und den wir als Minimum verstehen.**
- **Erfahrungen im Ausland zeigen, dass bei den Kostenungenauigkeiten eher von plus 25 bis 30% auszugehen ist als von minus 25 bis 30%. Beispiele:** Die Atommülldeponie „Asse“ ist ein pannenreicher Endlagerversuch im Salzstock, der Sanierungskosten zwischen 2-6 Milliarden generiert. Der Rückbau beim AKW Greifswald ist seit 15 Jahren im Gang und war ursprünglich auf einen Betrag von 4 bis 6 Milliarden Franken geschätzt worden. Bereits heute betragen die Kosten 5,5 Milliarden Franken. Auch das AKW Rheinsberg ist eine teure Angelegenheit. Die Gesamtkosten für Rückbau und Endlagerung wurden 1995 auf 420 Millionen Euro geschätzt. Sie werden gemäss Bundestag voraussichtlich bei ca. 600 Millionen Euro zu liegen kommen. Für das AKW Biblis wurden die Abrisskosten 2011 von Seiten der Betreiber RWE Power AG auf 1,5 Milliarden Euro geschätzt.

- Aber auch in der Schweiz haben wir einschlägige Erfahrungen mit Sanierungen gemacht. Die Sanierungsarbeiten der Sondermülldeponie „Kölliken“ kosten 770 Millionen, notabene für eine Deponie, die 1978 das Prädikat „sicher“ erhielt.
- Aufgrund der Komplexität von Rückbauprojekten sind die Kosten kaum verlässlich einzuschätzen. Nicht umsonst werden in verschiedenen Ländern (z.B. Belgien, Frankreich, Schweden, Slowakei, USA, Spanien) Risikozuschläge von bis zu 75% vorgesehen.

Leibstadt und Gösgen bergen besondere Risiken

- Leibstadt weist im Geschäftsbericht ein Eigenkapital von etwas über 500 Millionen, Gösgen eines von knapp 350 Millionen Franken aus. **Diese tiefe Eigenkapitalquote führt dazu, dass Kostenüberschreitungen bei den Stilllegungs- und Entsorgungskosten die Mittel übersteigen würden, dies umso mehr, als dass die 5%-Rendite nicht erreichbar sein dürfte.**
- **Namentlich Gösgen und Leibstadt kommen auch nur noch zu vermeintlichem Eigenkapital, indem die zukünftigen Kosten für Nachbetrieb, Stilllegung und Entsorgung aktiviert, d.h. als Vermögen ausgewiesen werden.** Keine Firma, keine Organisation und kein Privathaushalt könnten so wirtschaften. Ohne diese „Aktivierung“ würde ein negatives Eigenkapital resultieren und es müssten Sanierungsmassnahmen gemäss OR eingeleitet werden.
- **Da es sich im Wesentlichen um zukünftige Kosten handelt, dürften diese weder nach OR noch nach Swiss GAAP FER aktiviert werden.** Das OR sieht vor, dass als Aktiven nur Vermögenswerte bilanziert werden dürfen, wenn effektiv darüber verfügt werden kann, wenn ein Mittelzufluss wahrscheinlich ist und der Wert verlässlich geschätzt werden kann. Das Rechnungslegungsgesetz verlangt, dass die Bewertung vorsichtig erfolgen muss. Ist die Hälfte des Aktienkapitals und der gesetzlichen Reserven nicht gedeckt, müssen Sanierungsmassnahmen ergriffen werden.
- Dass solche Aktivierungen nicht werthaltig sind, ist in Bezug auf Beznau bei der Axpo selber nachzulesen, siehe Medienmitteilung vom 23. Januar 2012: *„(...) Vor allem die im Berichtsjahr erfolgte Neuermittlung der künftigen Kosten für die Stilllegung und Entsorgung der Kernkraftwerke führte zu einer signifikanten Erhöhung der Abschreibungen. Diese nahmen insgesamt gegenüber dem Vorjahr um 311 Mio. CHF auf 860 Mio. CHF zu. Die für das Kernkraftwerk Beznau ermittelten und zu aktivierenden Mehrkosten gelten aufgrund der Bewertung des Kraftwerks als nicht werthaltig. (...)“*
- **Betreibergesellschaften, die im Volksbesitz sind, haben eine besondere Verantwortung und gerade auch die Kantone müssen als Aktionäre ein Interesse daran haben, vor Kostenrisiken geschützt zu werden, insbesondere auch, was die Haftungsrisiken angeht.**

Wir danken für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüssen
SP Schweiz



Christian Levrat
Präsident SP Schweiz



Chantal Gahlinger
Politische Fachsekretärin SP Schweiz