

Antrag

der Abg. Dr. Hans-Ulrich Rülke u. a. FDP/DVP

und

Stellungnahme

des Wirtschaftsministeriums

Laufzeitverlängerung für Kernkraftwerke – Erlöse durch Versteigerung von Betriebsgenehmigungen

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,

die Landesregierung zu ersuchen

zu berichten,

1. in welcher Größenordnung sich die Zusatzgewinne der Kernenergieerzeuger im Fall einer Laufzeitverlängerung bewegen würden;
2. welche Möglichkeiten einer mindestens hälftigen Abschöpfung dieser Gewinne gegenwärtig diskutiert werden;
3. inwieweit in diesem Zusammenhang die erforderliche Transparenz sichergestellt werden kann;
4. wie sie vor diesem Hintergrund die Möglichkeit einer Versteigerung von Betriebsgenehmigungen zur Kernenergieerzeugung beurteilt;
5. ob die Zuteilung von Betriebsgenehmigungen für die Erzeugung einer bestimmten Menge an Kernenergie durch die öffentliche Hand ihrer Auffassung nach einen unzulässigen Eingriff in die Eigentumsrechte darstellt;
6. wie sichergestellt werden kann, dass im bestehenden Angebotsoligopol eine Koordination unter den potenziellen Bietern nicht stattfindet, sodass die Einnahmen der öffentlichen Hand maximiert werden;

7. wie im Zuge eines solchen Verfahrens strukturelle Maßnahmen zur Stärkung des Wettbewerbs bzw. zur Verhinderung eines Ausbaus der Vormachtsstellung der großen Stromkonzerne ergriffen werden können;
8. welcher Verwendung die, aus einer solchen Versteigerung erzielten, Mittel zugeführt werden sollten.

23. 03. 2010

Dr. Rülke, Chef, Kleinmann, Berroth, Fauser FDP/DVP

Begründung

Die derzeitige Diskussion um eine Laufzeitverlängerung für die deutschen Kernkraftwerke macht deutlich, dass es eines tragfähigen Konzepts bedarf, um die gewünschte Akzeptanz innerhalb der Bevölkerung zu erreichen. Dabei geht es nicht allein um die Höhe des abzuschöpfenden Gewinns, sondern auch um das Verfahren.

Der gegenwärtig diskutierte Vorschlag einer Versteigerung von Betriebsgenehmigungen zur Kernenergieerzeugung (analog zur UMTS-Auktion im Jahr 2000) erscheint geeignet, um zu einer transparenten Lösung für alle Beteiligten zu kommen.

Auf Basis eines solchen Verfahrens kann es gelingen, langfristig einen gesellschaftlichen Konsens in der Energiepolitik zu erreichen.

Stellungnahme

Mit Schreiben vom 13. April 2010 Nr. 4-4600.2/126 nimmt das Wirtschaftsministerium im Einvernehmen mit dem Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr (UVM) zu dem Antrag wie folgt Stellung:

Vorbemerkung:

Eine generelle Laufzeitverlängerung für die in Betrieb befindlichen deutschen Kernkraftwerke (KKW) kann nur auf der Grundlage einer Änderung des Atomgesetzes (AtG) umgesetzt werden, da die Restlaufzeiten der KKW aufgrund der im AtG (Anlage 3) festgeschriebenen Reststrommengen limitiert und etwaige Strommengenübertragungen nach § 7 Abs. 1 b AtG nur innerhalb des festgesetzten Reststrommengen-Kontingents (insgesamt 2.623,31 TWh netto) möglich sind.

Eine Änderung des AtG liegt in der ausschließlichen gesetzgeberischen Zuständigkeit des Bundes. Gegebenenfalls wäre für eine solche gesetzliche Änderung eine Beteiligung des Bundesrates erforderlich. In der Koalitionsvereinbarung der die neue Bundesregierung tragenden Parteien ist vorgesehen, dass „in einer möglichst schnell zu erzielenden Vereinbarung mit den Betreibern zu den Voraussetzungen einer Laufzeitverlängerung nähere Regelungen getroffen werden (u. a. Betriebszeiten der Kraftwerke, Sicherheitsniveau, Höhe und Zeitpunkt eines Vorteilsausgleichs, Mittelverwendung zur Erforschung vor allem von erneuerbaren Energien, insb. von Speichertechnologien).“ Der Umfang und die Bedingungen einer Laufzeitverlängerung sind auf dieser Grundlage in einem Gesetzentwurf zur Änderung des AtG festzulegen.

Derzeit ist noch nicht absehbar, wann die Verhandlungen der Bundesregierung mit den Betreibern über die erwähnte Vereinbarung beginnen werden, da die Bundesregierung zunächst das von ihr angekündigte Energiekonzept erarbeiten und in diesem Zusammenhang verschiedene Szenarien einer Laufzeitverlängerung (Verlängerung um 4, 12, 20 und 28 Jahre) gutachterlich untersuchen und bewerten lassen will. Daher können seitens der Landesregierung zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch keine abschließenden Aussagen zum Umfang und zu den Bedingungen einer Laufzeitverlängerung getroffen werden.

1. in welcher Größenordnung sich die Zusatzgewinne der Kernenergieerzeuger im Fall einer Laufzeitverlängerung bewegen würden;

Zu 1.:

Eine betriebs- und volkswirtschaftlich *belastbare exakte Berechnung* der Höhe möglicher Zusatzgewinne im Falle einer Laufzeitverlängerung ist zumindest *derzeit nicht möglich*. Die Höhe möglicher Zusatzgewinne hängt von verschiedenen Faktoren, Bewertungen und Entwicklungen ab, die in der Zukunft liegen, heute nur geschätzt werden können und außerdem von den Akteuren unterschiedlich bewertet werden. Auch eine im Detail belastbare Quantifizierung *ex post* wird mit Problemen belastet sein, da die spezifischen Stromerzeugungskosten bei jedem Kraftwerk unterschiedlich und diese den vorgeschriebenen Rechnungslegungsunterlagen auch nicht exakt und anlagenscharf zu entnehmen sind. Bei den vorliegenden Berechnungen des wirtschaftlichen Vorteils einer Laufzeitverlängerung handelt es sich daher *ausschließlich* um grobe *Schätzungen*. Ausgangspunkt ist dabei stets die Differenz zwischen den angenommenen Stromerzeugungskosten der (abgeschriebenen) KKW und dem vermuteten künftigen Börsenpreis für Grundlaststrom.

Schätzungen des Bundeswirtschaftsministeriums, des Öko-Instituts und der Landesbank Baden-Württemberg (LBBW) gehen dabei mit Blick auf die aus ihrer Sicht zu erwartenden Strompreisentwicklung nominal von einem wirtschaftlichen Vorteil von grob geschätzt 5 bis 6 Cent je produzierter Kilowattstunde Strom aus. Auf der Basis einer Laufzeitverlängerung von 10 Jahren ermittelte z. B. die LBBW (inklusive Zinsgewinnen aus den Rückstellungen für die Endlagerung) folgende maximal mögliche Zusatzgewinne (in Euro): EnBW 17,1 Mrd., E.ON 36,5 Mrd., RWE 23,4 Mrd. und damit insgesamt rd. 77 Mrd.

Hochgerechnet auf sämtliche KKW einschließlich des hier nicht untersuchten Anteils von Vattenfall würden sich laut LBBW insgesamt nominal über den gesamten Zeitraum bis 2031 verteilt maximal mögliche Zusatzgewinne von rd. 89,7 Mrd. Euro ergeben. Andere Studien gehen von rd. 60 Mrd. Euro über eine Laufzeitverlängerung von acht Jahren hinweg aus. Auch aus Sicht der Kraftwerksbetreiber begegnen diese Szenarien allerdings erheblichen Vorbehalten. Zutreffend ist eher ein im Szenario 2 „Opportunitätskosten“ der LBBW beschriebener Vergleich. Demnach müsste der ausfallende Atomstrom bei gegebenem Stromverbrauch zwingend ersetzt werden. Realistisch wäre im Bereich der Grundlast der Ersatz durch Kohlekraftwerke. Bei der unterstellten Entwicklung des Börsenpreises würde im fraglichen Zeitraum aber auch Strom aus Kohlekraftwerken Gewinne erzielen. Aus betrieblicher Sicht entstünden damit Zusatzgewinne allenfalls in Höhe der Differenz zwischen den Produktionskosten in KKW und den Produktionskosten in Steinkohlekraftwerken. Nach Auffassung der LBBW würde sich unter diesen Voraussetzungen der rechnerische Zusatzgewinn über die gesamte Verlängerungszeit halbieren (in Euro): EnBW 8,4 Mrd., E.ON 17,9 Mrd., RWE 11,5 Mrd. und damit insgesamt 37,8 Mrd.

Dies ergäbe über den Zeitraum bis 2031 verteilt – mit dem Anteil von Vattenfall – Zusatzgewinne in Höhe von maximal 44 Mrd. Euro. Die Entstehung der Zusatzgewinne würde sich allerdings im Zeitraum zwischen 2010 und 2031 ungleich verteilen. Das Maximum läge in den Jahren um 2020. Eine Abschöpfung der Zusatzgewinne stünde damit in vollem Umfang auch erst in den Jahren um 2020 zur Verfügung. Aus energie- und klimapolitischer Sicht wäre es hingegen günstiger, wenn die fraglichen Mittel so früh wie möglich zur Verfügung stünden. In diesem Fall wären die nominalen Zusatzgewinne auf den Zeitpunkt der Vereinbarung der Laufzeitverlängerung abzuzinsen. Die LBBW z. B. unterstellt dabei einen Zinssatz von 6,5 %. Für die Zusatzgewinne des Szenarios Opportunitätskosten ergäben sich dann folgende Barwerte (in Euro): EnBW 3,8 Mrd., E.ON 8,3 Mrd., RWE 6,1 Mrd. und damit insgesamt 18,2 Mrd.

Inklusive dem möglichen Anteil von Vattenfall ergäbe dies rd. 21,3 Mrd. Euro bundesweit im Jahr 2010. Zumindest aus betriebswirtschaftlicher Sicht der Kraftwerksbetreiber würden die nominal ermittelten Werte allerdings durch *weitere Kostenfaktoren* (z. B. Aufwendungen für zusätzliche sicherheitstechnische Nachrüstungen der Anlagen im Falle einer Laufzeitverlängerung) gemindert. Zu betrachten wäre hier gfls. auch eine mögliche und bislang nicht vorgesehene Beteiligung von Kraftwerksbetreibern an Kosten im Zusammenhang mit der Lagerung radioaktiver Abfälle in der Schachanlage Asse II.

2. *welche Möglichkeiten einer mindestens hälftigen Abschöpfung dieser Gewinne gegenwärtig diskutiert werden;*

3. *inwieweit in diesem Zusammenhang die erforderliche Transparenz sichergestellt werden kann;*

Zu 2. und 3.:

Der Landesregierung liegen keine belastbaren Erkenntnisse darüber vor, welche Möglichkeiten einer Abschöpfung anfallender Zusatzgewinne der Betreiber seitens der Bundesregierung derzeit konkret erwogen werden. In der öffentlichen Debatte wurden bislang u. a. als mögliche Optionen erörtert:

- Eine vertragliche Verpflichtung der KKW-Betreiber zur Finanzierung eines *Fonds* für die energietechnische Forschung und Entwicklung und den Ausbau erneuerbarer Energien (hierfür kommen etwa in Betracht eine privatrechtliche Stiftung, eine öffentlich-rechtliche Stiftung oder ein Sondervermögen nach Artikel 110 Abs. 1 GG),
- eine *vertragliche Verpflichtung zu spezifischen Investitionen* anfallender Gewinne in den Bereich Forschung und Weiterentwicklung emissionsarmer und erneuerbarer Erzeugungstechniken,
- die Einführung einer *Kernbrennstoffsteuer*,
- die Einführung einer *Sonderabgabe* zu Lasten der EVU bzw. der Stromverbraucher („Atom-Cent“, vergleichbar dem sog. Kohlepfennig) oder
- eine *Versteigerung* der bei einer Laufzeitverlängerung zusätzlich erzeugten Strommengen.

Welcher Weg einer Abschöpfung anfallender Zusatzgewinne beschritten werden kann und soll, ist derzeit noch vollständig offen, da die Gespräche der Bundesregierung mit den Betreibern über eine Vereinbarung zur Laufzeitverlängerung noch nicht begonnen haben und das angekündigte Energiekonzept der Bundesregierung noch nicht vorliegt.

4. wie sie vor diesem Hintergrund die Möglichkeit einer Versteigerung von Betriebsgenehmigungen zur Kernenergieerzeugung beurteilt;

Zu 4.:

Einer Versteigerung von Betriebsgenehmigungen für KKW nach § 7 AtG steht der Umstand entgegen, dass diese den jeweiligen Betreibern erteilt wurden und unmittelbar auf die Sicherheit der einzelnen Anlagen bezogen sind. Denkbar wäre eine *Versteigerung der bei einer Laufzeitverlängerung zusätzlich zu erzeugender Strommengen*.

Zwei Varianten einer solchen Versteigerung wurden bislang erörtert:

1. Bei einer Variante würden als Bieter einer Versteigerung nur die Betreiber der in Deutschland noch in Betrieb befindlichen KKW bzw. deren Muttergesellschaften auftreten können. Es würde ein Strommengenkontingent zu Versteigerung gebracht, das der energiewirtschaftlich voraussichtlich noch benötigten Menge an Kernenergiestrom in der BRD entsprechen und damit die abzuschätzende Dimension der notwendigen „Technologiebrücke“ wiedergeben würde. Von der öffentlichen Hand vereinnahmt würde der gesamte Versteigerungserlös.
2. Bei einer weiteren Variante würden die Betreiber der in Deutschland noch in Betrieb befindlichen KKW bzw. deren Muttergesellschaften im Rahmen einer noch festzulegenden Laufzeitverlängerung dazu verpflichtet, mindestens 50 % der in ihren KKW zusätzlich erzeugten Strommengen im Wege einer Versteigerung an Wettbewerber zu veräußern. Von der öffentlichen Hand vereinnahmt würde auch hier der gesamte Versteigerungserlös.

Eine staatlich angeordnete Versteigerung zusätzlicher Strommengen (vergleichbar der Versteigerung von UMTS-Lizenzen) hätte insbesondere bei der ersten Variante zur Folge, dass Laufzeitverlängerungen für deutsche KKW primär davon abhängen würden, wie viel Strommengen (Produktionsrechte) von interessierten Betreibern ersteigert werden.

Eine solche Vorgehensweise wäre insoweit kritisch zu hinterfragen, als eine Laufzeitverlängerung und ihr jeweiliger Umfang in erster Linie von Fragen der Sicherheit (jeweiliges kerntechnisches Sicherheitsniveau der betroffenen Anlage) und nicht von kommerziellen Gesichtspunkten abhängig sein sollte. Die notwendige *Synchronisation des Niveaus der Sicherheitsarchitektur der KKW entlang der notwendigen Laufzeitverlängerungen* stünde hier infrage.

Bei einer Versteigerung müssten unter Gleichbehandlungsgesichtspunkten auch solche älteren Anlagen (wie das Gemeinschaftskernkraftwerk Neckar Block I – GKN I) einbezogen werden, bei denen im Fall einer Laufzeitverlängerung erforderliche sicherheitstechnische Nachrüstungen unzweifelhaft möglich, betreiberseits bereits angekündigt und grundsätzlich genehmigungsfähig sind. Insbesondere bei der oben erwähnten ersten Variante der Versteigerung müssten die sicherheitstechnischen Rahmenbedingungen einer Laufzeitverlängerung anlagenspezifisch vor einer Versteigerung bekannt sein, um den Bietern *vorab* eine betriebswirtschaftliche Kalkulation zu ermöglichen.

Auch eine Versteigerung von mindestens 50 % der zusätzlich erzeugten Strommengen an Wettbewerber (zweite Variante) würde eine Reihe von Fragen aufwerfen, die derzeit nicht geklärt sind. So müsste bspw. geklärt werden, wie die Lasten- und Risikoverteilung zwischen den zu einer Versteigerung verpflichteten KKW-Betreibern und erfolgreichen Bietern für Kernenergiestrom (z. B. im Rahmen der atomrechtlichen Haftung sowie der Entsorgung und deren Finanzierung) aussehen soll. Klärungsbedürftig wäre auch die Frage,

von wem bzw. für wessen Rechnung die Kernkraftwerke im Falle einer Versteigerung zusätzlich erzeugter Strommengen betrieben werden sollen. Sofern Strommengen aus einer KKW-Laufzeitverlängerung „zeitabschnittsweise“ von verschiedenen Bietern (Wettbewerbern) ersteigert würden, könnte die Bereitschaft, längerfristige Investitionen in die Sicherheit der Kraftwerke vorzunehmen, abnehmen.

5. ob die Zuteilung von Betriebsgenehmigungen für die Erzeugung einer bestimmten Menge an Kernenergie durch die öffentliche Hand ihrer Auffassung nach einen unzulässigen Eingriff in die Eigentumsrechte darstellt;

Zu 5.:

Die Versteigerung zusätzlicher Strommengen stellt nur eine von mehreren Optionen im Rahmen einer möglichen Gewinnabschöpfung dar. Gfls. ist zu prüfen, ob dieser Weg unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten gangbar wäre.

Eine Versteigerung könnte ggf. in Widerspruch zur Eigentumsgarantie des Artikel 14 GG geraten, weil der Weiterbetrieb derjenigen KKW, die die an sie gestellten Sicherheitsanforderungen erfüllen, von weiteren – kommerziellen – Bedingungen abhängig gemacht würde, die keinen Bezug zu Fragen der Sicherheit haben. Zudem würde die Privatnützigkeit des Eigentums der bei der Versteigerung „zu kurz gekommenen“, ganz oder teilweise „leer“ ausgegangenen Anlagenbetreiber möglicherweise unzulässig eingeschränkt werden.

6. wie sichergestellt werden kann, dass im bestehenden Angebotsoligopol eine Koordination unter den potenziellen Bietern nicht stattfindet, sodass die Einnahmen der öffentlichen Hand maximiert werden;

7. wie im Zuge eines solchen Verfahrens strukturelle Maßnahmen zur Stärkung des Wettbewerbs bzw. zur Verhinderung eines Ausbaus der Vormachtsstellung der großen Stromkonzerne ergriffen werden können;

Zu 6. und 7.:

Über die Ausführungen zu den Unwägbarkeiten aller Varianten einer Versteigerung hinaus (vgl. Antwort zu Ziff. 4.) ist festzustellen, dass bei einer Versteigerung, bei der nur die wenigen Betreiber von KKW in Deutschland als mögliche Bieter zugelassen wären (erste Variante) das hier erforderliche „Auktionsdesign“ zur belastbaren Vermeidung eines abgestimmten Verhaltens der wenigen Bieter derzeit noch nicht hinreichend beleuchtet wurde.

Unstreitig würden Laufzeitverlängerungen für KKW nicht die Ursachen für eine von einem Oligopol im Bereich der konventionellen Stromerzeugung dominierten Markt setzen, vielmehr würden diese Laufzeitverlängerungen die bereits jetzt bestehende Situation allenfalls verfestigen.

Bei einer Umsetzung von Laufzeitverlängerungen würden in jedem Falle komplexe und noch klärungsbedürftige Fragen der KKW-Sicherheitsarchitektur – insbesondere bei älteren Anlagen – und damit auch Fragen der Akzeptanz im Vordergrund stehen. Deshalb sollte ein möglicher Handlungsbedarf hinsichtlich der Wettbewerbssituation im Markt der Stromerzeugung grundsätzlich *getrennt* von der Modellierung einer Laufzeitverlängerung angegangen werden. Bei der in Rede stehenden Versteigerung von Strommengen an Wettbewerber (zweite Variante) stünde aber der wettbewerbsregulatorische Ansatz zumindest mit im Vordergrund.

In Baden-Württemberg ist der Teil des Strommarkts, der sich erstreckt von der Erzeugung im Bereich der erneuerbaren Energien, der Kraft-Wärme-Kopplung sowie dem Betrieb und Ausbau von Nah- und Fernwärmenetzen über die Stromnetze bis hin zum Vertrieb und zu Dienstleistungen u. a. auch im Bereich der Energieeffizienz, auch von mittelständischen Energieversorgungsunternehmen geprägt. Um diese Marktstruktur zu stützen und weiter auszubauen wird die Landesregierung ihr Augenmerk darauf richten, dass der Wettbewerb insgesamt und auch in seiner Dezentralität gestärkt wird. Eine stärkere Beteiligung von kleineren und mittleren Unternehmen im Bereich der konventionellen Stromerzeugung im Rahmen von möglichen Schritten in Richtung Marktentflechtung wäre hier ebenfalls eine Handlungsoption.

8. welcher Verwendung die aus einer solchen Versteigerung erzielten Mittel zugeführt werden sollten.

Zu 8.:

Nach Auffassung der Landesregierung müssen sich die Kraftwerksbetreiber im Falle einer Laufzeitverlängerung in einer verbindlichen Vereinbarung verpflichten, einen maßgeblichen Teil („mindestens 50 %“) der aus einer Laufzeitverlängerung resultierenden wirtschaftlichen Vorteile in Form einer Ökodividende zur Verfügung zu stellen. Mit dieser Ökodividende sollen die Finanzbudgets des Bundes und der Länder für die notwendige weitere Erforschung, Entwicklung und Markteinführung der erneuerbaren Energien, der Strategien und Technologien zur Effizienzsteigerung (einschl. Kraft-Wärme-Kopplung und Nahwärmenetze) und neuer Netz- und Speichertechnologien aufgestockt bzw. ergänzt und damit diese Handlungsfelder weiter spürbar gestärkt werden.

An dieser Auffassung, die auch in dem von der Landesregierung am 27. Juli 2009 beschlossenen Energiekonzept Baden-Württemberg 2020 ihren Niederschlag gefunden hat, wird unverändert festgehalten.

Pfister
Wirtschaftsminister