

## Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates (NKR)

NKR-Nummer 4465 vom 14. Mai 2018

an das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU)

gemäß § 6 Absatz 1 NKR-G (Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates)

### Entwurf eines Sechzehnten Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes (BMUB)

Der Nationale Normenkontrollrat hat den Entwurf des oben genannten Regelungsvorhabens geprüft.

#### I. ZUSAMMENFASSUNG

Erfüllungsaufwand der Bürgerinnen und Bürger	Ergebnis
	keine Auswirkungen

Erfüllungsaufwand der Wirtschaft	Ergebnis
Einmaliger Erfüllungsaufwand im Einzelfall (§ 7e Atomgesetz):	117.000 Euro
Einmaliger Erfüllungsaufwand im Einzelfall (§ 7f Atomgesetz):	10.000 Euro

Ebene	Erfüllungsaufwand der Verwaltung	Ergebnis
Bund	Einmaliger Erfüllungsaufwand im Einzelfall (§ 7e Atomgesetz):	110.000 Euro
Bund	Einmaliger Erfüllungsaufwand im Einzelfall (§ 7f Atomgesetz):	95.000 Euro

Weitere Prüfkriterien	Ergebnis
<b>Weitere Kosten</b>	Sofern Ausgleichsanträge vom BMU beschieden werden, ist nicht auszuschließen, dass diese gerichtlich angefochten werden. Im Einzelfall können daher weitere Kosten für die Justiz (Aufwand für das Verfahren) anfallen. Zudem können weitere Kosten für die Wirtschaft und Verwaltung (Bund) anfallen, weil sie jeweils ein Prozess- und Kostenrisiko tragen. Diese Kosten können im Einzelfall erheblich sein.

### Ergebnis der Prüfung durch den NKR

Nach Einschätzung des Nationalen Normenkontrollrats sind die Schätzungen zur Höhe der Ausgleichsansprüche (Haushaltsausgaben) mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. Dies resultiert daraus, dass nicht feststeht, in welchem Umfang und in welche Höhe Ausgleichsansprüche geltend gemacht werden beziehungsweise berechtigt sind. Davon hängen aber sowohl die Personal- und Sachkosten der Wirtschaft und der Verwaltung (Erfüllungsaufwand) als auch die weiteren Kosten ab.

Der Nationale Normenkontrollrat erhebt im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags keine Einwände gegen die Darstellung der Gesetzesfolgen in dem vorliegenden Regelungsentwurf.

## II. IM EINZELNEN

Mit dem Regelungsvorhaben wird das Atomgesetz (AtG) geändert. Ziel der Änderung ist, das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfG) vom 6. Dezember 2016 zur dreizehnten Novelle des Atomgesetzes (13. AtG-Novelle) umzusetzen. Für die Neuregelung hat das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber eine Frist bis zum 30. Juni 2018 gesetzt.

Aus Anlass der Katastrophe im Reaktor Fukushima und der danach durchgeführten Überprüfung (Atommoratorium) und Bewertung der Kernenergienutzung in Deutschland wurde mit der 13. AtG-Novelle der Ausstieg aus der friedlichen Nutzung der Kernenergie im Frühjahr 2011 beschleunigt. Für die Kernkraftwerke wurde ein Datum festgelegt, an dem spätestens die Beendigung des Betriebes zu erfolgen hat. Damit wurde die mit dem Elften Gesetz zur Änderung des AtG (11. AtG-Novelle) im Herbst 2010 eingeführte Laufzeitverlängerung der Kernkraftwerke von durchschnittlich 12 Jahren wiederum rückgängig gemacht. Die Laufzeitverlängerung war durch explizite Zuweisung von Elektrizitätsmengen, die die Kernkraftwerke zusätzlich erzeugen konnten, erfolgt. Betroffen von der Laufzeitverlängerung waren 17 Anlagen.

Gegen die 13. AtG-Novelle hatten betroffene Energieversorgungsunternehmen Verfassungsbeschwerden erhoben. Das Bundesverfassungsgericht entschied am 6. Dezember 2016, dass die 13. AtG-Novelle im Wesentlichen mit dem Grundgesetz vereinbar sei. Insoweit die Eigentumsgarantie verletzt wurde, befand das Gericht, dass eine Neuregelung zu treffen sei. Dies betrifft und ist damit im Wesentlichen Gegenstand des Regelungsvorhabens:

- den Ausgleichsanspruch für sogenannte frustrierte Investitionen, die die Kraftwerksbetreiber im Vertrauen auf die Laufzeitverlängerung vorgenommen hatten. Dieser Anspruch beschränkt sich laut Bundesverfassungsgericht auf Investitionen im Zeitraum vom 28. Oktober 2010 (11. AtG-Novelle) bis zum 16. März 2011 (Atommoratorium).
- den Ausgleichsanspruch für Elektrizitätsmengen der Kernkraftwerke Brunsbüttel, Krümmel und Mülheim-Kärlich, weil deren im Jahr 2002 gesetzlich festgelegte Reststrommenge durch die Änderung der 13. AtG-Novelle in substantiellem Umfang nicht mehr konzernintern ausgenutzt werden kann. Der Ausgleichsanspruch wird für Brunsbüttel auf zwei Drittel der bis zum Ende 2022 verbliebenen Reststrommenge und für Krümmel auf die Hälfte der bis zum Ende 2022 verbliebenen Reststrommenge begrenzt.

Der Antrag auf Ausgleich für frustrierte Investitionen (§ 7e) kann innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten des Regelungsvorhabens gestellt werden, der Antrag auf Ausgleich für die Elektrizitätsmengen der drei Kernkraftwerke (§ 7f) kann innerhalb eines Jahres ab dem 1. Januar 2023 gestellt werden. Für beide Ausgleichsansprüche werden zudem Obliegenheits- und Nachweispflichten konkretisiert. Die Prüfung der Ansprüche erfolgt durch das BMU.

Die Ansprüche auf einen jeweils angemessenen Ausgleich in Geld stellen Haushaltsausgaben dar. Die Höhe des Ausgleichs für frustrierte Investitionen ist nach Einschätzung des Ressorts noch nicht abschätzbar, weil unbekannt ist, wie viele Ansprüche gestellt werden und in welcher Höhe berechtigt sind. Für den Ausgleich der oben genannten Reststrommengen geht das Ressort „von einem Betrag im oberen dreistelligen Millionenbereich“ aus.

## **II.1. Erfüllungsaufwand**

Das Ressort hat den Erfüllungsaufwand wie folgt geschätzt.

### **II.1.1. Bürgerinnen und Bürger**

Für Bürgerinnen und Bürger fällt kein Erfüllungsaufwand an.

### **II.1.2. Wirtschaft**

Erfüllungsaufwand fällt an, soweit die Ausgleichsberechtigten in den genannten Fristen Ausgleichsansprüche stellen. In diesen Fällen sind die Anspruchsvoraussetzungen darzulegen und zu begründen sowie nachzuweisen. Der damit einhergehende Erfüllungsaufwand ist **einmalig**.

#### **1) *Ausgleichsanspruch für frustrierte Investitionen, § 7e***

Nach Einschätzung des Ressorts kommt der Anspruch für die Kernkraftwerke in Betracht, die ihre Berechtigung zum Leistungsbetrieb durch die 13. AtG-Novelle verloren haben. In welchem Umfang Ausgleichsansprüche gestellt werden, lässt sich nach Einschätzung des Ressorts nicht klar abschätzen. Theoretisch betroffen sind maximal 17 Anlagen, die im Rahmen der 13. AtG-Novelle eine Laufzeitbeschränkung erfahren haben. Im Rahmen der Verfassungsbeschwerde hatten zwei Beschwerdeführerinnen für je zwei Anlagen – nach Angaben des Ressorts unsubstantiierte – Beschwerden zu frustrierten Investitionen vorgebracht. Ob beispielsweise diese Beschwerdeführerinnen angesichts der Voraussetzungen, die das Bundesverfassungsgericht aufgestellt hat – dies betrifft beispielsweise einen Investitionszeitraum von etwa 5 ½ Monaten – für eine oder mehrere Anlagen einen Antrag stellen werden, kann daher nicht abgeschätzt werden. Im Einzelfall haben die Ausgleichsberechtigten insbesondere Nachweise zu Vertragsschlüssen, Bestellungen, Kündigungen, Stornierungen, Zahlungen und Rückerstattungen von Zahlungen sowie Erklärungen zu gezogenen Steuervorteilen vorzulegen.

Das Ressort schätzt, dass im Einzelfall sowohl Personalaufwand als auch Sachkosten anfallen werden. Personalaufwand fällt für die Vorbereitung der genannten Unterlagen an. Hierfür schätzt das Ressort einen Aufwand von etwa bis zu 300 Stunden im Einzelfall durch einen internen Mitarbeiter mit einem

hohen Qualifikationsniveau (Energieversorgung) ein. Bei einem Standardlohnsatz von 57,20 Euro pro Stunde wird ein Personalaufwand von bis zu rund 17.000 Euro im Einzelfall eingeschätzt.

Zusätzlich werden voraussichtlich auch Sachkosten anfallen. Diese resultieren aus der Hinzuziehung von externen (technischen, wirtschaftlichen) Sachverständigen (im Einzelfall etwa 20.000 Euro). Zudem ist zu erwarten, dass für die Begründung der Anspruchsberechtigung ein externes Rechtsberatungsunternehmen beauftragt wird. Die Sachkosten sind insoweit schwierig abzuschätzen, sie betreffen auch nur den Aufwand für die Erstellung des Antrags. Kein Erfüllungsaufwand sind dagegen Rechtsberatungskosten, die gegebenenfalls für die gerichtliche Durchsetzung des Anspruchs anfallen, sie stellen weitere Kosten dar. Im Einzelfall werden 80.000 Euro als Sachkosten für die externe Rechtsberatung vermutet. Dahinter steht die Annahme des Ressorts, dass bei einem angenommenen Stundensatz von 300 Euro pro Stunde ein Bearbeitungsaufwand von knapp 2 Monaten (33 Arbeitstage) im Einzelfall dahinter steht. Sollte ein Ausgleichsberechtigter für mehr als eine Anlage einen Antrag stellen, wird vermutet, dass das gleiche Rechtsberatungsunternehmen beauftragt wird, was zu Synergieeffekten führe und daher Einfluss auf die durchschnittlichen Einzelfallkosten habe. Auch der Antragszeitraum, der auf ein Jahr begrenzt ist, und der vorgeschaltete beziehungsweise parallel laufende interne Personalaufwand von ebenfalls knapp 2 Monaten im Einzelfall hat Einfluss auf den Umfang des externen Aufwands.

Eine alternative Orientierung an einer Vergütung nach Rechtsanwaltsvergütungsgesetz (RVG) nach Streitwert ist in diesem Fall nicht möglich, weil das Ressort nicht abschätzen kann, ob Ausgleichsansprüche gestellt werden beziehungsweise in welchem Umfang sie berechtigt wären, das heißt mit welchen Haushaltsausgaben zu rechnen ist. Das RVG deckelt den Streitwert auf insgesamt 100 Millionen Euro, was in diesem Fall eine Gebühr von etwa 119.000 Euro ergäbe.

Im Ergebnis wird vom Ressort ein **einmaliger Aufwand von bis zu 117.000 Euro pro Einzelfall** geschätzt.

## **2) *Ausgleichsanspruch für Elektrizitätsmengen, § 7f***

Vom Ausgleichsanspruch können nur die Kernkraftwerke Brunsbüttel, Krümmel und Mülheim-Kärlich betroffen sein, falls deren Genehmigungsinhaber einmalig einen Ausgleichsanspruch stellen.

Im Einzelfall müssen die Ausgleichsberechtigten darlegen, welche Reststrommengen nicht bis zum 31.12.2022 erzeugt und auch nicht auf andere Kernkraftwerke übertragen werden konnten. Für letzteres muss der Nachweis erfolgen, dass sich der Ausgleichsberechtigte unverzüglich nach Inkrafttreten des Regelungsvorhabens bis zum Ende des Jahres 2022 ernsthaft um eine Übertragung der ausgleichsfähigen Elektrizitätsmengen zu einem angemessenen Preis bemüht hat.

Im Einzelfall geht das Ressort von einem internen Aufwand von etwa 150 Stunden (57,20 Euro pro Stunde), das heißt von einem Personalaufwand von bis zu 10.000 Euro aus. Dies resultiert aus der Annahme, dass entsprechende Unterlagen wie ein qualifiziertes Angebotsschreiben zur Übertragung von Reststrommengen und ein Ablehnungsschreiben zu den gesetzlich vorgegebenen Obliegenheitspflichten gehören und intern vorgehalten werden. Zudem lägen diese Obliegenheiten im wirtschaftlichen Interesse der Betroffenen.

Die Begründung des Regelungsvorhabens erläutert, wann ein „ernsthaftes Bemühen“ anzunehmen sei. Nicht genügend sei nur eine schriftliche Anfrage zur Übernahmbereitschaft oder eine Aufforderung zu Verhandlungen. Vielmehr müsse das Angebotsschreiben Angaben zu Bedingungen enthalten, die angemessen sein müssen. Bei einem Angebot an ein konzernverbundenes Unternehmen sei die Angemessenheit anzunehmen, wenn eine unentgeltliche Übertragung vorgesehen sei. In konzernübergreifenden Konstellationen sei dies anzunehmen, wenn der Wert vertretbar sei, was nicht dem Verkehrswert entsprechen müsse. Das sei anzunehmen, wenn die Kosten gedeckt und ein angemessener Gewinn ermöglicht werde.

Das Ressort nimmt insoweit an, dass die Voraussetzungen für einen Anspruch und die Obliegenheitspflichten hinreichend transparent seien. Es sei im Vergleich zum Anspruch für frustrierte Investitionen daher nicht erforderlich, anwaltliche Beratung in Anspruch zu nehmen. Dies gelte auch für eine etwaige Offenlegung der Kostenstruktur (beispielsweise für die Preisbildung), sofern das BMU hierzu auffordere.

**Im Einzelfall** erwartet das Ressort daher einen **einmaligen Aufwand** von etwa **10.000 Euro**.

### **II.1.3. Verwaltung (Bund)**

Die Prüfung der Ausgleichsansprüche erfolgt durch das Bundesumweltministerium (BMU). Es nimmt insoweit Vollzugsaufgaben wahr. Hierdurch entsteht ebenfalls **einmaliger Erfüllungsaufwand**.

#### **1) *Ausgleichsanspruch für frustrierte Investitionen, § 7e***

Der Antrag kann innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten des Regelungsvorhabens gestellt werden, die Prüfung des Antrages und mithin der Aufwand für die Verwaltung schließen sich unmittelbar an.

Das Ressort erwartet eine Prüfung durch mehrere Mitarbeiter unterschiedlicher Fachrichtungen, beispielsweise mit juristischer und technisch-wirtschaftlicher Expertise sowie einem Sachbearbeiter. Es wird vermutet, dass im Einzelfall die Prüfung unter Beteiligung von mindestens 3 Personen je drei Monate betragen wird (insgesamt bis zu 1.500 Stunden). Bei einem durchschnittlichen Lohnsatz über alle Ebenen der Bundesverwaltung von 38,80 Euro pro Stunde werden daher Personalkosten von bis zu 58.000 geschätzt.

Soweit zur Prüfung externe Gutachter für technisch-wirtschaftlichen Sachverstand einbezogen werden müssen, fallen Sachkosten an. Hier schätzt das Ressort im Einzelfall einmalige Kosten von etwa 50.000 Euro.

Insgesamt werden für **die Prüfung eines Antrages bis zu 110.000 Euro an einmaligen Personal- und Sachkosten** geschätzt.

#### **2) *Ausgleichsanspruch für Elektrizitätsmengen, § 7f***

Der Antrag kann innerhalb eines Jahres ab dem 1. Januar 2023 gestellt werden, die Prüfung des Antrages und mithin der Aufwand für die Verwaltung schließen sich unmittelbar an.

Das Ressort erwartet hier eine Prüfung durch einen Mitarbeiter mit juristischem Sachverstand und einem Sachbearbeiter. Im Vergleich zur Prüfung über den Ausgleich für frustrierte Investitionen dürfte der Prüfaufwand geringer sein. Hier schätzt das Ressort, dass neben einem inhaltlich qualifizierten Angebotsschreiben und die Ablehnung nachgewiesen und überprüft werden muss. Gegebenenfalls bedarf es auch der Prüfung der offengelegten Kostenstruktur des Ausgleichsberechtigten. Die Höhe des Ausgleichs richtet sich zudem nach dem durchschnittlichen marktüblichen Strompreis zwischen dem 6. August 2011 und 31. Dezember 2022.

Das Ressort schätzt im Einzelfall einen Aufwand von bis zu 900 Stunden. Bei einem Standardlohnsatz über alle Ebenen der Bundesverwaltung von 38,80 Euro pro Stunde wird ein Personalaufwand von bis zu 35.000 im Einzelfall geschätzt. Gegebenenfalls entstehen auch Sachkosten für externen wissenschaftlichen Sachverstand, der Aufwand wird mit etwa 60.000 Euro im Einzelfall angenommen. Insgesamt wird ein **einmaliger Aufwand im Einzelfall von bis zu 95.000 Euro** angenommen.

## II.2. Weitere Kosten

Das Verwaltungsverfahren wird durch das BMU geführt. Insoweit schließt sich nach dem Bescheiden eines Antrages kein Widerspruchsverfahren an. Der Bescheid kann gerichtlich angefochten werden, was nicht auszuschließen ist. Im Einzelfall können daher weitere Kosten für die Justiz (Aufwand für das Verfahren) anfallen. Zudem können weitere Kosten für die Wirtschaft und Verwaltung (Bund) anfallen, weil sie jeweils ein Prozess- und Kostenrisiko tragen. Diese Kosten können im Einzelfall erheblich sein.

## III. ERGEBNIS

Nach Einschätzung des Nationalen Normenkontrollrats sind die Schätzungen zur Höhe der Ausgleichsansprüche (Haushaltsausgaben) mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. Dies resultiert daraus, dass nicht feststeht, in welchem Umfang und in welche Höhe Ausgleichsansprüche geltend gemacht werden beziehungsweise berechtigt sind. Davon hängen aber sowohl die Personal- und Sachkosten der Wirtschaft und der Verwaltung (Erfüllungsaufwand) als auch die weiteren Kosten ab.

Der Nationale Normenkontrollrat erhebt im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags keine Einwände gegen die Darstellung der Gesetzesfolgen in dem vorliegenden Regelungsentwurf.

Dr. Ludewig  
Vorsitzender

Prof. Dr. Versteyl  
Berichterstatterin

### Verzeichnis der Abkürzungen

AtG	Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz)
11. AtG-Novelle	Elftes Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes
13. AtG-Novelle	Dreizehntes Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
NKR	Nationaler Normenkontrollrat
RVG	Gesetz über die Vergütung der Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte (Rechtsanwaltsvergütungsgesetz)