Bericht

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Absatz 2 BHO

Stilllegung und Rückbau kerntechnischer Versuchsanlagen

Kontrollprüfung zur Umsetzung der Beschlüsse des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages

Kapitel 3004 Titel 685 80

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: III 2 - 2019 - 0572 / 1 Bonn, den 21. Dezember 2021

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Vorbemerkung	11
2	Ausgangslage	12
2.1	Ausgaben des Bundes für Rückbau und Stilllegung	12
2.2	Stand des Rückbaus am Beispiel der JEN	13
2.2.1	Aufgaben	13
2.2.2	Rückbaufortschritt	14
2.2.3	Mittelabrufe der JEN	15
3	Umsetzung der Beschlüsse des Haushaltsausschusses und der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes	16
3.1	Hintergrund	16
3.2	Projektplanungen, Kostenschätzungen und Controlling	18
3.2.1	Sachverhalt	18
3.2.2	Würdigung	20
3.2.3	Empfehlungen	21
3.2.4	Stellungnahme des BMBF und abschließende Bewertung	22
3.3	Steuerung und Kontrolle der Rückbaueinrichtungen/ Zusammenarbeit der Akteure	22
3.3.1	Sachverhalt	22
3.3.2	Würdigung	32
3.3.3	Empfehlungen	35
3.3.4	Stellungnahme von BMBF und BMF	35
3.3.5	Abschließende Bewertung	38
3.4	Verursachergerechte Kostenverteilung	39
3.4.1	Sachverhalt	39
3.4.2	Würdigung	41
3.4.3	Empfehlungen	42
3.4.4	Stellungnahme des BMBF und abschließende Bewertung	42
3.5	Berichterstattung an das Parlament	43

3.5.1 Sachverhalt 43
3.5.2 Würdigung 44
3.5.3 Empfehlung 44
3.5.4 Stellungnahme des BMBF und abschließende Bewertung 44

4 Zusammenfassende Würdigung und Empfehlungen 44

Abkürzungsverzeichnis

A

AVR Arbeitsgemeinschaft Versuchsreaktor GmbH

B

BASE *Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung*
BGE Bundesgesellschaft für Endlagerung mbH
BGZ *Gesellschaft für Zwischenlagerung mbH*
BHO Bundeshaushaltsordnung
BMBF Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMF *Bundesministerium der Finanzen*
BMUV Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz
BMWi *Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz*

E

EWN EWN Entsorgungswerk für Nuklearanlagen GmbH

F

FZJ Forschungszentrum Jülich GmbH

G

GRS Gesellschaft für Anlagen- und Reaktorsicherheit mbH

H

HGF *Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren e. V.*
HKR Automatisiertes Verfahren für das Haushalt-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes
HZB Helmholtz-Zentrum Berlin

J

JEN *Jülicher Entsorgungsgesellschaft für Nuklearanlagen mbH*

K

KTE *Kerntechnische Entsorgung Karlsruhe GmbH*

N

NRW Nordrhein-Westfalen

W

WAK Wiederaufarbeitungsanlage Karlsruhe Rückbau- und EntsorgungsGmbH

Z

ZLN Zwischenlager Nord

0 Zusammenfassung

0.1 Die Stilllegung und der Rückbau der kerntechnischen Versuchsanlagen werden zum größten Teil vom Bund finanziert. Die hierfür im Einzelplan des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) veranschlagten Mittel von rund 274 Mio. Euro jährlich fließen im Wesentlichen an die beiden zur EWN Entsorgungswerk für Nuklearanlagen GmbH (EWN)-Gruppe gehörenden Rückbaueinrichtungen Kerntechnische Entsorgung Karlsruhe GmbH (KTE) und Jülicher Entsorgungsgesellschaft für Nuklearanlagen mbH (JEN). Sie sind 100-prozentige Töchter der EWN. Alleiniger Gesellschafter der EWN und Beteiligungsführer ist das Bundesministerium der Finanzen (BMF).

Der Bundesrechnungshof prüfte in den Jahren 2014 und 2015 auf Bitten des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) die übergreifenden Aspekte der Planung, Steuerung und Kontrolle bei Stilllegung und Rückbau nuklearer Versuchsanlagen. Der Haushaltsausschuss forderte die Bundesregierung daraufhin mit Maßgabebeschluss vom 16. Dezember 2015 auf, die in dem Bericht des Bundesrechnungshofes aufgezeigten Vorschläge, insbesondere für zielgerichtete Controlling-Strukturen, einheitliche und realistischere Planungsgrundlagen sowie ein systematisches Risikomanagement, unverzüglich umzusetzen.

Der Bundesrechnungshof hat sich in einer Kontrollprüfung über die Umsetzung des Beschlusses des Haushaltsausschusses informiert. Zudem hat er sich mit dem Stand des Rückbaus bei der JEN befasst. Die Ergebnisse hat er in diesem Bericht zusammengefasst. Die vom BMBF in Abstimmung mit dem BMF abgegebene Stellungnahme ist berücksichtigt.

0.2 Neben dem Rückbau obliegen der JEN die Aufgaben Zwischenlagerung und Entsorgung. Sowohl für die Zwischenlagerung und Entsorgung, als auch für den sicheren Restbetrieb innerhalb der Rückbauprojekte werden umfangreiche Betriebsanlagen benötigt, deren Vorhalten den Großteil der Haushaltsmittel verbraucht. Von den mittlerweile rund 100 Mio. Euro pro Jahr, die an die JEN fließen, benötigt sie hierfür rund 80 Mio. Euro (sog. Vorhalte- und Restbetriebskosten). Erst darüber hinaus fließen Ausgaben in den eigentlichen Rückbau. Die Laufzeiten und Kosten der JEN-Rückbauprojekte steigen stetig an. Beispielsweise wurde für den Rückbau des Reaktors der ehemaligen Arbeitsgemeinschaft Versuchsreaktor GmbH (AVR) zu Projektbeginn im Jahr 2003 eine Projektlaufzeit von neun Jahren prognostiziert. Diese liegt inzwischen bei 28 Jahren mit einer knappen Verdreifachung der Kosten (Tz. 2).

0.3 In seinem Bericht aus dem Jahr 2015 hatte der Bundesrechnungshof festgestellt, dass die vorhandenen Controlling- und Planungsinstrumente für die Rückbauprojekte nicht den Eindruck einer zielgerichteten, auf umfassende Informationsquellen gestützten Steuerung vermittelten. Er hatte zudem die fehlende institutionelle Verzahnung, insbesondere des haushaltsrechtlichen (BMBF) und des gesellschaftsrechtlichen (BMF mit EWN) Instrumentariums, beanstandet. Der Bundesrechnungshof hatte

empfohlen, Finanzierung, strategische Entscheidungskompetenz und Steuerungsgewalt über die Rückbaueinrichtungen einem Bundesministerium zuzuordnen.

Hierzu positionierte sich das BMBF dahingehend, dass diese zentrale Feststellung des Bundesrechnungshofes eine vertiefte Prüfung durch die Bundesregierung unter Berücksichtigung ressortspezifischer Besonderheiten verdiene. Es griff den Vorschlag jedoch nicht auf, sondern setzte vorrangig auf Maßnahmen zu einer stärkeren Verzahnung des haushaltsrechtlichen Instrumentariums des BMBF und des gesellschaftsrechtlichen Instrumentariums des BMF und der EWN (Tz. 3.1).

0.4 Zur Validierung von Zuwendungsbedarfen und deren Controlling entwickelte das BMBF in den Jahren 2015 und 2016 einen verbindlichen Leitfaden. Im Mittelpunkt stehen die Projektkostenschätzungen der Zuwendungsempfänger, aus denen sie ihre Wirtschaftsplanentwürfe für das Folgejahr nebst mittelfristiger Finanzplanung ableiten. Darauf folgt die Festlegung des Mittelbedarfs durch die Zuwendungsgeber. Einen wesentlichen Kritikpunkt des Bundesrechnungshofes hat das BMBF damit aufgegriffen.

Trotz vorgenommener Verbesserungen in verschiedenen Bereichen mangelt es jedoch zum Teil noch erheblich an der entsprechenden Umsetzung des Leitfadens. Die bisher vorgelegten Projektkostenschätzungen entsprechen insbesondere bei der JEN noch nicht den Vorgaben. Somit ist es weiterhin schwierig, den Bedarf an Haushaltsmitteln richtig zu bemessen. So ist es nicht auszuschließen, dass es zu weiteren Verzögerungen und höherem Finanzbedarf kommen wird. Der Bundesrechnungshof hat das BMBF aufgefordert, konsequent an der vollständigen Umsetzung des Leitfadens zu arbeiten und die Rückbaueinrichtungen dabei eng zu begleiten. Folgerungen aus seinem zuwendungsseitigen Controlling sollte es mit denen des operativen Controllings der Gesellschaften abstimmen.

Das BMBF hat erklärt, es sei davon auszugehen, dass die Projektkostenschätzungen nach vollständiger Umsetzung des Leitfadens weitere erhebliche Kostensteigerungen und Laufzeitverlängerungen ausweisen werden. Es hat zugesagt, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umzusetzen. Ob und inwiefern sich das innerhalb der sich aus der Aufteilung von Finanzierungs- und Beteiligungsverantwortung ergebenden Grenzen realisieren lässt, bleibt abzuwarten (Tz. 3.2).

0.5 Die Zusammenarbeit innerhalb der EWN-Gruppe wurde in den letzten Jahren intensiviert. Das Konzernentwicklungskonzept zeigt weitere Bereiche auf, in denen eine stärkere Zusammenarbeit der Konzernunternehmen möglich und sinnvoll ist oder Aufgaben und Prozesse zusammengeführt werden können. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Umsetzung dieses Konzepts weiter voranzutreiben. Das BMF hat bestätigt, dass an einigen Stellen noch Optimierungsbedarf bestehe, um Synergiepotenziale zu heben. Dafür sei allerdings die Formulierung und Umsetzung weitergehender konzerneinheitlicher Ziele und Strategien nötig, was unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen der Finanzierung und Steuerung nicht optimal leistbar sei (Tz. 3.3).

0.6 Ungeachtet positiver Entwicklungen bleibt die Tatsache, dass das BMBF wegen seiner Zuständigkeiten weiterhin einen wesentlichen Teil der Verantwortung für den wirtschaftlichen Rückbau der kerntechnischen Versuchsanlagen trägt, dabei jedoch im Wesentlichen auf haushalterische Vorgaben und zuwendungsrechtliche Kontrollinstrumente beschränkt ist. Die rechtlichen Instrumentarien des Zuwendungsgebers BMBF und des Beteiligungsführers BMF sind weiterhin nicht ausreichend verknüpft. Dadurch entstehen Reibungsverluste und die zügige und wirtschaftliche Abwicklung der Rückbauprojekte wird erschwert.

Der Bundesrechnungshof hat hierzu einige Beispiele zusammengetragen:

- Die in den Jahren 2015 und 2016 zunächst intensivierte Zusammenarbeit von BMBF und BMF bei der Erstellung des Leitfadens und des Konzernentwicklungskonzepts hat sich inzwischen reduziert. Bei den Projektkostenschätzungen lässt die EWN die Rückbaueinrichtungen trotz der bestehenden Schwierigkeiten weitgehend allein. Zuwendungs- und Steuerungsseite müssten hier eng zusammenarbeiten, damit dem Leitfaden entsprechende und damit valide Projektkostenschätzungen vorgelegt werden. Lägen Finanzierungs- und Steuerungsverantwortung in einer Hand, wäre dies leichter umzusetzen.

- Ab dem Jahr 2018 plante die JEN einen erheblichen Personalaufwuchs, den BMBF und BMF unterschiedlich beurteilten. Die Schwierigkeiten bei der Begründung des Personalbedarfs gegenüber dem BMBF führten neben Schwierigkeiten bei der Personalgewinnung zu einem geringeren Personalaufwuchs in den Jahren 2019 bis 2021 als zunächst geplant. Nach Angaben der JEN ist es dadurch bereits zu Projektverzögerungen gekommen. Wären Finanzierung- und Steuerungsfunktion in einer Hand, würde der Ausgleich zwischen zuwendungsrechtlichen und gesellschaftlichen Anforderungen an die Personalausstattung als eigene Verantwortung wahrgenommen werden und könnte eher erreicht werden.

- Bei den Verfahren zur außertariflichen Vergütung von Beschäftigten der JEN kam es zu erheblichen Verzögerungen bei der Besetzung der Stellen. Teilweise waren Führungspositionen seit Jahren vakant. Das Abweichen vom Besserstellungsverbot muss das BMF (Haushaltsabteilung) genehmigen. Die hierfür erforderlichen Informationen standen dem BMBF nicht ohne Weiteres zur Verfügung. Es musste diese vom beteiligungsführenden Referat des BMF erbitten, was zur Verzögerung beigetragen hat.

  Das BMF als Beteiligungsführer und Zuwendungsgeber der EWN hätte die Informationen für die Genehmigungen zum Abweichen vom Besserstellungsverbot wahrscheinlich schneller und zielgerichteter aufbereiten können. Die Situation führt bei der JEN letztlich dazu, dass wichtige Führungspositionen noch nicht besetzt sind oder erst nach langer Zeit besetzt werden konnten.

- Beim Verfahren zur Änderung von Geschäftsführungsverträgen hatten BMBF und BMF unterschiedliche Auffassungen darüber, wer prüfen muss, ob das Besserstellungsverbot berührt ist und ob die Haushaltsabteilung des BMF eingebunden werden muss. Das Verfahren ist inzwischen geklärt. BMBF prüft die Vereinbarkeit mit dem Besserstellungsverbot und holt ggf. Ausnahmegenehmigungen beim BMF ein. Aber auch hier ist es auf Informationen des Beteiligungsreferats des BMF angewiesen. Die Verfahren zur Billigung der Geschäftsführerverträge könnten deutlich abgekürzt werden, wenn das beteiligungsführende Ressort gleichzeitig Zuwendungsgeber wäre.

Die Beispiele zeigen, dass eine Zusammenführung der Kompetenzen in einer Hand weiterhin von Vorteil wäre und den Rückbau beschleunigen könnte. Der Bundesrechnungshof hat daher eine entsprechende Empfehlung ausgesprochen. Wenigstens müssten BMBF und BMF ihre Zusammenarbeit deutlich intensivieren, um die dargestellten Schwierigkeiten zu beheben, damit der Rückbau zügig und wirtschaftlich vonstattengeht.

Das BMBF hat zugesagt, die Empfehlung aufzugreifen und Gespräche mit den beteiligten Ressorts zu initiieren. Dabei hält es die Bündelung auch mit der Verantwortung für Zwischen- und Endlagerung sowie Transport für erstrebenswert.

Das BMF hat erwidert, die Zusammenarbeit mit dem BMBF habe sich nicht reduziert, sondern vollziehe sich schwerpunktmäßig in den Aufsichtsräten. Dort stehe sie unter den bekannten Rahmenbedingungen einer zwischen Finanzierungs- und Beteiligungsverantwortung geteilten Ressortzuständigkeit, die im Einzelfall auch zu unterschiedlichen Sichtweisen hinsichtlich der Unternehmensstrategie führen könne, beispielsweise bei der Thematik des (langfristigen) Personalbedarfs. Für die Konzernmutter EWN gehöre es zum Grundverständnis, den Tochterunternehmen eine möglichst weitreichende operative Handlungsfreiheit zu belassen. Dies begründe sich bereits durch die geteilte Ressortzuständigkeit von BMF und BMBF und ihre jeweilige Ressortverantwortung. Eine allzu enge Steuerung durch die Gesellschafterin EWN verbiete sich insoweit. Auch lasse die EWN die Rückbaueinrichtungen bei der Erstellung der Projektkostenschätzungen nicht allein, sondern sei Ansprechpartner für Grundsatzfragen von Projektkostenschätzungen. Allerdings sei eine vollständige Harmonisierung der Projektkostenschätzungen im Konzern nicht möglich.

Das BMF hat sich zur Zusammenführung der Finanzierungs- und Steuerungsverantwortung für JEN und KTE nicht geäußert. Aus seiner Stellungnahme lässt sich jedoch ablesen, dass auch das BMF erkannt hat, dass eine Intensivierung der Zusammenarbeit beider Ressorts unter den gegebenen Rahmenbedingungen allein nicht zielführend ist. So bleibt die Zusammenführung von Finanzierungs- und Steuerungsverantwortung die Lösung, die die aufgezeigten Defizite am besten beheben kann. Das BMBF ist bereit, hierzu Gespräche mit den beteiligten Ressorts aufzunehmen. Wichtig wäre, dass auch das BMF sich positioniert und sich den notwendigen strukturellen Änderungen nicht verschließt (Tz. 3.3).

0.7 Der Bundesrechnungshof hatte in seinem Bericht vom April 2015 eine angemessene Beteiligung der Länder an den Rückbaukosten gefordert. Dies hatte der Haushaltsausschuss in seinem Maßgabebeschluss aufgegriffen. Zuvor hatten Bund und Land Nordrhein-Westfalen (NRW) im August 2015 den Finanzierungsschlüssel im AVR-Rückbauprojekt zulasten des Bundes von 70:30 auf 90:10 geändert. Damals hatte das BMBF u. a. argumentiert, der Fortschritt in Teilbereichen des Projekts rechtfertige eine Rückkehr zum früheren Finanzierungsschlüssel 90:10. Bei einer prognostizierten Projektdauer des AVR-Rückbauprojekts von weiteren sieben Jahren und Gesamtkosten von 107 Mio. Euro betrügen die Mehrkosten für den Bund durch Änderung des Finanzierungsschlüssels insgesamt nur 21,5 Mio. Euro.

Die Änderung hing mit der Neustrukturierung der Nuklearbereiche am Standort Jülich zusammen. Das BMBF erwartete dadurch Einsparungen von 30 bis 70 Mio. Euro. Das Land NRW hatte seine Zustimmung zur Neustrukturierung von der Änderung des Finanzierungsschlüssels abhängig gemacht. Insgesamt sah das BMBF einen wirtschaftlichen Vorteil für den Bund.

Bereits ein Jahr später prognostizierte die JEN eine Verlängerung des AVR-Rückbauprojekts um vier Jahre und einen weiteren erheblichen Anstieg der Kosten. Inzwischen (Projektkostenschätzung 2020) wird das AVR-Rückbauprojekt mit einer Projektlaufzeit bis zum Jahr 2031 und geschätzten Gesamtkosten von rund 296 Mio. Euro für die Jahre 2016 bis 2031 geführt. Der Bundesanteil liegt bei 266 Mio. Euro. Wäre der Finanzierungsschlüssel 70:30 beibehalten worden, läge er nur 207 Mio. Euro.

Ungeachtet der Frage, ob die Änderung des Finanzierungsschlüssels im Jahr 2015 gerechtfertigt war, führt sie inzwischen zu einer unangemessenen Belastung des Bundes. Der Bundesrechnungshof hat das BMBF daher aufgefordert, erneute Verhandlungen mit dem Land NRW aufzunehmen mit dem Ziel, den Finanzierungsschlüssel für das AVR-Rückbauprojekt künftig wieder auf 70:30 festzulegen. Das BMBF hat zugesagt, darüber mit dem Land NRW ins Gespräch zu kommen (Tz. 3.4).

0.8 Das BMBF kommt der Forderung nach einem jährlichen Fortschrittsbericht an den Haushaltsausschuss nach. Darin stellt es zu jedem der Projekte die wesentlichen Fortschritte und Entwicklungen, den Mittelabfluss, den erwarteten Mittelbedarf des Bundes und die wesentlichen Risiken dar. Der Bericht gibt einen Überblick über die Gesamtsituation, ermöglicht jedoch keine Beurteilung des Fortschritts im Hinblick auf die gesamte Projektplanung. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die im Fortschrittsbericht dargestellten Projektfortschritte ins Verhältnis zu den Zeit- und Kostenplanungen zu setzen und Risiken – wo möglich – zu quantifizieren. Das BMBF hat zugesagt, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufzugreifen (Tz. 3.5).

0.9 Das BMBF hat in den vergangenen Jahren viel unternommen, um den Maßgabebeschluss des Haushaltsausschusses umzusetzen. Dies hat aber noch nicht ausgereicht, um die vom Bundesrechnungshof in seinem Bericht aus dem Jahr 2015 aufgezeigten Mängel vollständig zu beheben. Trotz guter Grundlagen ist die Umsetzung des

Leitfadens teilweise noch mangelhaft und eine realistische Planung der Projektabwicklung und der dafür benötigten Haushaltsmittel noch nicht gegeben. Defizite in der Steuerung des Rückbaus, die sich aus dem Auseinanderfallen von Finanzierungs- und Steuerungsverantwortung ergeben, bestehen nach wie vor. Unter diesen gegebenen Rahmenbedingungen kann die vom Haushaltsausschuss geforderte Intensivierung der Zusammenarbeit beider Ressorts die Defizite in der Projektstruktur und -steuerung allein nicht überwinden. Das BMBF ist inzwischen bereit, Gespräche zur Zusammenführung von Finanzierungs- und Steuerungsverantwortung mit den beteiligten Ressorts aufzunehmen. Erforderlich ist aber auch die Bereitschaft des BMF, diese Veränderungen mitzutragen. Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass es sich hierbei nicht allein um eine organisatorische Frage handelt, sondern um die Übernahme der inhaltlichen Verantwortung für Stilllegung und Rückbau durch ein Ressort, verbunden mit der Kompetenz, diese auch wahrzunehmen.

Zusammenfassend empfiehlt der Bundesrechnungshof,

- die Finanzierungs- und Steuerungsverantwortung für KTE und JEN zusammenzuführen und

- das Zusammenwachsen des EWN-Konzerns weiter voranzutreiben.

Zudem sollte das BMBF

- weiter an der Umsetzung des Leitfadens zur Validierung der Zuwendungsbedarfe arbeiten, um möglichst bald vollständige und valide Daten zu Projektdauer und Haushaltsbedarf zu erhalten,

- die mit dem Leitfaden eingeführten Controllingprozesse fortführen und darauf hinwirken, daraus folgende Konsequenzen mit denen des operativen Controllings der Gesellschaften abzustimmen,

- darauf hinwirken, die Änderung des Finanzierungsschlüssels für das AVR-Rückbauprojekt rückgängig zu machen und

- die Aussagekraft der Fortschrittsberichte erhöhen, indem es die dargestellten Projektfortschritte ins Verhältnis zu den Zeit- und Kostenplanungen setzt und Risiken – wo möglich – quantifiziert (Tz. 4).

1 Vorbemerkung

Bund und einzelne Länder haben sich von den 1950er-Jahren bis in die 1980er-Jahre mit erheblichen Beiträgen an der Errichtung und dem Betrieb von Forschungsreaktoren beteiligt. Der Betrieb dieser Versuchsanlagen wurde im Wesentlichen Ende der 1980er-Jahre eingestellt. Der Bund finanziert den größten Teil der Stilllegungs- und Rückbauaktivitäten. Derzeit werden Stilllegungs-, Rückbau- und Entsorgungsvorhaben in drei Einrichtungen in Karlsruhe, Jülich und Geesthacht[1] finanziert. Künftig soll auch der Rückbau eines Forschungsreaktors am Helmholtz-Zentrum Berlin (HZB) mitfinanziert werden.

Die für den Rückbau erforderlichen Haushaltsmittel fließen im Wesentlichen den beiden Rückbaueinrichtungen JEN und KTE zu. In den Jahren 2015 (JEN) bzw. 2017 (KTE) wurden die ehemaligen Nuklearbereiche der Forschungszentrum Jülich GmbH (FZJ) bzw. der Forschungszentrums Karlsruhe GmbH abgespalten und auf die bestehende AVR GmbH bzw. die Wiederaufarbeitungsanlage Karlsruhe Rückbau- und EntsorgungsGmbH (WAK) übertragen. Die Unternehmen wurden dann in JEN und KTE umfirmiert. Ziel war es, die Kernkompetenzen für den Rückbau an diesen Orten zu bündeln.

JEN und KTE gehören wie vorher AVR und WAK zur bundeseigenen EWN. Sie sind 100-prozentige Töchter der EWN und werden vom BMBF und den Ländern NRW und Baden-Württemberg institutionell gefördert. Alleiniger Gesellschafter der EWN ist der Bund, vertreten durch das BMF. Die EWN wird aus dem Einzelplan 08 des BMF institutionell gefördert, um Stilllegung und Rückbau der ehemaligen DDR-Kernkraftwerke Greifswald und Rheinsberg zu betreiben.

Ein Ende der Stilllegungs- und Rückbauaktivitäten ist bisher nicht in Sicht. Die geplanten Zeiträume erhöhen sich kontinuierlich und die Rückbauaktivitäten nehmen immer höhere Finanzmittel in Anspruch. Das BMBF berichtete dem Haushaltsausschuss im Jahr 2018 über nochmals deutlich erhöhte Kostenschätzungen für die Stilllegung und Entsorgung nuklearer Versuchsanlagen. Es schätzte den Mittelbedarf auf insgesamt 8,5 Mrd. Euro (vier Jahre vorher lag die Schätzung bei 5,3 Mrd. Euro) bis zum Jahr 2067. Das BMBF wies in dem Bericht unter Berücksichtigung der Genauigkeitsbereiche der Projektkostenschätzungen bereits darauf hin, dass die Gesamtkosten bis zum Ende der Vorhaben über 10 Mrd. Euro betragen könnten.

Der Bundesrechnungshof prüft und begleitet den Stilllegungs- und Rückbauprozess seit langem. Zuletzt hat er im Jahr 2014 auf Bitten des Haushaltsausschusses die übergreifenden Aspekte der Planung, Steuerung und Kontrolle bei Stilllegung und Rückbau nuklearer Versuchsanlagen geprüft und ihm einen Bericht nach § 88 Absatz 2 Bundeshaushaltsordnung (BHO) vorgelegt.[2]

---

1 KTE, JEN und Helmholtz-Zentrum Hereon (Hereon).

2 Bericht an den Haushaltsausschuss vom 17. April 2015, Az. III 2 (VI 1 alt) - 2014 - 1093, veröffentlicht auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes (www.bundesrechnungshof.de).

Der Haushaltsausschuss forderte die Bundesregierung in seinem Beschluss vom 16. Dezember 2015 u. a. auf, die in dem Bericht des Bundesrechnungshofes aufgezeigten Vorschläge für angemessene personelle Ressourcen, zielgerichtete Controlling-Strukturen, einheitliche und realistischere Planungsgrundlagen sowie ein systematisches Risikomanagement unverzüglich umzusetzen. Länder und private Gesellschafter sollten angemessen an Rückbau- und Endlagerkosten beteiligt werden.

Zudem sollte die Bundesregierung ihn neben dem Gesamtüberblick zu den Stilllegungs- und Rückbauprojekten zu Beginn einer Legislaturperiode künftig jährlich vor den Haushaltsberatungen in einem Fortschrittsbericht über die wesentlichen Projektfortschritte sowie den erwarteten Mittelbedarf für das anstehende Haushaltsjahr informieren. Dabei erwartete er auch eine Einschätzung wesentlicher Risiken.

Der Bundesrechnungshof hat sich in einer Kontrollprüfung beim BMBF, beim BMF und beim Projektbegleiter des BMBF, der Gesellschaft für Anlagen- und Reaktorsicherheit mbH (GRS), über die Umsetzung des Beschlusses des Haushaltsausschusses informiert. Zudem hat er sich mit dem Stand des Rückbaus bei der JEN befasst und dort ebenfalls örtliche Erhebungen durchgeführt. Mit diesem Bericht informiert er den Haushaltsausschuss über den aktuellen Stand.

Der Bericht berücksichtigt die vom BMBF in Abstimmung mit dem BMF abgegebene Stellungnahme.

2 Ausgangslage

2.1 Ausgaben des Bundes für Rückbau und Stilllegung

Im Bundeshaushalt finden sich die Ausgaben für Stilllegung und Rückbau kerntechnischer Versuchs- und Demonstrationsanlagen in Kapitel 3004 Titel 685 80, die für Endlageraufwendungen in Titel 685 81. Aus Titel 685 80 werden hauptsächlich die Rückbau- und Entsorgungsprojekte der KTE und der JEN finanziert.

Die **Haushaltsansätze** für die Rückbau- und Entsorgungsprojekte sind über die letzten sieben Jahre gleichgeblieben. Die Ansätze für Endlageraufwendungen steigen seit dem letzten Jahr deutlich an:

Tabelle 1

Haushaltsansätze (SOLL) Kapitel 3004 Titel 685 80 und 685 81

	SOLL in 1 000 Euro							
Titel / Jahr	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
685 80	213 077	274 077	274 077	274 077	274 077	274 077	274 077	274 077
685 81	53 974	53 974	53 974	53 974	53 974	53 974	71 712	100 323

Quelle: Einzelplan 30, Jahre 2014 bis 2021.

Das **Haushalts-IST** stieg in den letzten fünf Jahren kontinuierlich an. SOLL und IST beim Rückbautitel haben sich angenähert:

Tabelle 2

Haushalts-IST Kapitel 3004 Titel 685 80 und 685 81

	IST in 1 000 Euro						
Titel / Jahr	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
685 80	197 848	186 409	202 400	215 426	230 323	225 003	260 728[3]
685 81	41 568	44 299	43 697	61 108	58 210	73 638	69 100

Quelle: Haushaltsrechnungen für die Jahre 2014 bis 2020.

2.2 Stand des Rückbaus am Beispiel der JEN

2.2.1 Aufgaben

Die Aufgaben der JEN sind:

- Rückbau nuklearer Anlagen am Standort Jülich,
- Entsorgung radioaktiver Abfälle und Betriebsstoffe,
- Zwischenlagerung radioaktiver Abfälle und bestrahlter Brennelemente.

Eine komplexe Regellandschaft, basierend auf dem Atomgesetz und der Strahlenschutzverordnung, enthält Vorgaben für alle Tätigkeiten in Betrieb und Rückbau.

Voraussetzung für den Rückbau ist das Vorhandensein einer Vielzahl von Betriebseinrichtungen, Lagerflächen, Schutzeinrichtungen, Gerätschaften und Entsorgungsmöglichkeiten, aber

[3] Nach Angaben des BMBF werden sich die tatsächlichen Ist-Ausgaben auf 251 808 Euro belaufen, da die JEN rund 8,9 Mio. Euro nach Abschluss des Verwendungsnachweises zurückzahlen muss.

auch Personal und Genehmigungen. Erst wenn diese Voraussetzungen in Gänze gegeben sind und der sichere Rest-, Lager- und Entsorgungsbetrieb gewährleistet ist, können der eigentliche Rückbau und die geordnete Abfallbehandlung und -entsorgung stattfinden. Das Schaffen dieser Voraussetzungen ist der größte Teil der Aufgabe „Rückbau und Entsorgung" und verursacht den größten Teil der Kosten.

Dem Rahmenterminplan für die Entsorgungsprojekte lässt sich entnehmen, dass die meisten Betriebseinrichtungen bis mindestens ins Jahr 2045 erforderlich sein werden, einige erheblich länger.

2.2.2 Rückbaufortschritt

Der Rückbau der Anlagen ist komplex, aufwändig und zeitintensiv. Den jährlichen Fortschrittsberichten des BMBF an den Haushaltsausschuss, der Projektkostenschätzung 2020 und dem Sachstands- und Controllingbericht für das zweite Halbjahr 2020 lässt sich eine merkliche Verzögerung des Rückbaufortschritts sowie eine signifikante Steigerung der Kosten gegenüber der ursprünglichen Planung entnehmen.

Tabelle 3

Entwicklung der Projektdauer der Rückbauprojekte[4]

Rückbauprojekt	Geplante Laufzeit gemäß Ursprungszuwendungsbescheid bzw. Ursprungsplanung		Geplante Laufzeit nach Projektkostenschätzung 2020	
	von – bis	Dauer (gerundet)	von – bis	Dauer (gerundet)
AVR	2003 - 2011	9 Jahre	2003 - 2031	28 Jahre
FRJ-2	2013 - 2021	9 Jahre	2013 - 2031	19 Jahre
Chemiezellen	2010 - 2016	7 Jahre	2010 – 2021	12 Jahre
Kontrollbereiche	1999 – 2020	22 Jahre	1999 – 2069	71 Jahre
Große Heiße Zellen	2019 – k. A.	k. A.	2019 – 2032	13 Jahre

Quelle: Projektschnellübersichten der Rückbauprojekte aus dem Sachstands- und Controllingbericht der JEN zum zweiten Halbjahr 2020 vom 15. Februar 2021.

[4] Ohne Abfallbehandlung, Zwischenlagerung und Entsorgung.

Tabelle 4

Entwicklung Projektkosten der Rückbauprojekte[5]

Rückbauprojekt	Geplante Gesamtkosten in 1 000 Euro		
	Ursprüngliche Planung (gerundet)	Projektkostenschätzung 2020 (gerundet)	Differenz (gerundet)
AVR	200 000	575 000	375 000
FRJ-2	89 000	226 000	137 000
Chemiezellen	36 000	54 000	18 000
Kontrollbereiche	11 000	165 000	154 000
Große Heiße Zellen	101 000	190 000	89 000
Gesamt	**437 000**	**1 210 000**	**773 000**

Quelle: Projektschnellübersichten der Rückbauprojekte aus dem Sachstands- und Controllingbericht der JEN zum zweiten Halbjahr 2020 vom 15. Februar 2021.

2.2.3 Mittelabrufe der JEN

In den Jahren 2014 bis 2019 hat die JEN folgende Summen für ihre Rückbau- und Entsorgungsprojekte abgerufen:

Tabelle 5

Mittelabrufe der JEN

	IST in 1 000 Euro						
Titel \ Jahr	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
685 80	21 430	44 620	69 550	72 300	80 400	81 700	91 300
685 81	1 825	1 985	8 189	11 330	10 798	14 198	12 859
Gesamt	**23 255**	**46 605**	**77 739**	**83 630**	**91 198**	**95 898**	**104 159**

Quelle: Zahlen aus dem HKR-System[6] des Bundes.

Von den mittlerweile rund 100 Mio. Euro pro Jahr benötigt die JEN derzeit rund 80 Mio. Euro für das Vorhalten des Geländes und der Anlagen in betriebsbereitem und gesetzeskonformem Zustand sowie für das Vorhalten von Personal (sog. **Vorhalte- und Restbetriebskosten)**. Erst darüber hinaus fließen Ausgaben in den eigentlichen Rückbau.

[5] Ohne Abfallbehandlung, Zwischenlagerung und Entsorgung.

[6] Automatisiertes Verfahren für das Haushalt-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes.

3 Umsetzung der Beschlüsse des Haushaltsausschusses und der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes

3.1 Hintergrund

(1) In seinem Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO über die übergreifenden Aspekte der Planung, Steuerung und Kontrolle bei Stilllegung und Rückbau nuklearer Versuchsanlagen vom 17. April 2015 hat der Bundesrechnungshof festgestellt, dass eine Vielzahl von Controlling- und Planungsinstrumenten für die Rückbauprojekte vorhanden war. Sie vermittelten jedoch nicht den Eindruck einer zielgerichteten, auf umfassende Informationsquellen gestützten Steuerung. Der Bundesrechnungshof hielt die Projektkostenschätzungen der Rückbaueinrichtungen für den zentralen Ausgangspunkt aller Planungen für die Rückbauprojekte. Es mangelte jedoch an verbindlichen Vorgaben, um aussagefähige, verlässliche und aktuelle Schätzwerte sicherzustellen. Absehbare Risiken hätten transparent ausgewiesen werden sollen.

Weiterhin hat der Bundesrechnungshof die Komplexität der Prozesse und die fehlende institutionelle Verzahnung insbesondere des haushaltsrechtlichen (BMBF) und des gesellschaftsrechtlichen (BMF mit EWN) Instrumentariums beanstandet. Das BMBF war mit der Zuständigkeit für die Mittelbereitstellung und seinen zuwendungsrechtlichen Verpflichtungen im Wesentlichen auf haushalterische Vorgaben und zuwendungsrechtliche Kontrollinstrumente beschränkt gewesen. Wesentlichen Einfluss auf die operative Gestaltung des Rückbaus hatte es hingegen nicht. Auch setzte es im zuständigen Fachreferat zu wenig Personal (nur 2,7 Vollzeitäquivalente im Jahr 2014) ein. Entgegen den ursprünglichen Zielen war es nicht dazu gekommen, dass die Muttergesellschaft EWN die Verfügungsgewalt über die operativen Entscheidungen ihrer Töchter (JEN und KTE) erlangt und einheitliche betriebswirtschaftliche Rahmenbedingungen sicherstellen kann. Die gesellschaftsrechtlichen Möglichkeiten einer Konzernsteuerung hatte die EWN kaum eingesetzt; operative Entscheidungen trafen die Rückbaueinrichtungen weitgehend in eigener Verantwortung. Eine konsequente Vereinheitlichung von Qualitätsanforderungen im EWN-Verbund stand noch aus. Möglichkeiten, die haushalts- und zuwendungsrechtliche Verantwortung des BMBF mit den Eigentümerfunktionen im Geschäftsbereich des BMF zu verzahnen, waren vielfach ungenutzt geblieben. Grundlegende Verbesserungen waren nach Auffassung des Bundesrechnungshofes am besten in einer verantwortlichen Gestaltung des Prozesses „aus einer Hand“ umzusetzen. Finanzierung, strategische Entscheidungskompetenz und Steuerungsgewalt über die Rückbaueinrichtungen sollten daher einem Bundesministerium zugeordnet werden.

Die Übernahme der Finanzierungsverantwortung für die JEN und die KTE durch das BMF hatte die EWN bereits im Jahr 2014 angeregt. Sie hatte den Vorschlag damit begründet, dass das Auseinanderfallen von Beteiligungsführung (BMF) und Zuwendungsverantwortung (BMBF) immer wieder zu erhöhtem Abstimmungsaufwand und Friktionen führe und dadurch

Synergieeffekte im Konzern nicht vollständig realisiert werden könnten. Das BMF hatte diesen Vorschlag aus Sicht der betroffenen Unternehmen für nachvollziehbar gehalten, ihn letztlich jedoch abgelehnt, weil es die Ausgaben insbesondere aufgrund der hohen finanziellen Risiken nicht in seinen Einzelplan aufnehmen wollte. Auch die fachliche und politische Verantwortung für den Fortgang der Rückbautätigkeiten wollte das BMF nicht übernehmen.

(2) In der Folge des Berichts des Bundesrechnungshofes wurde die Frage der Zusammenführung von zuwendungsrechtlicher Finanzierungsverantwortung und gesellschaftsrechtlicher Steuerungsfunktion diskutiert. BMBF und BMF griffen den Vorschlag jedoch nicht auf. Aus Sicht des BMBF würde die Empfehlung des Bundesrechnungshofes als nachhaltige Problemlösung zu kurz greifen, wenn der Risikobereich der ungelösten Zwischen- und Endlagerfragen als Faktor für eine kostenintensive Komplizierung der Prozessabläufe und Verlängerung der Projektlaufzeiten unberücksichtigt bleiben sollte. Daher komme es nicht nur darauf an, ob zuwendungsrechtliche und gesellschaftsrechtliche Steuerungsmaßnahmen gebündelt allein vom BMBF oder BMF aus vorgenommen würden, sondern darauf, dass sie in dem jeweils gebotenen Umfang und mit der erforderlichen Intensität erfolgten.

Das BMBF setzte daher auf die Verzahnung des haushaltsrechtlichen Instrumentariums des BMBF und des gesellschaftsrechtlichen Instrumentariums des BMF und der EWN unter Berücksichtigung der Unterstützung durch die GRS. Als vordringlich erachtete es aussagefähige, verlässliche und transparente Projektkostenschätzungen unter Berücksichtigung der finanziellen Auswirkungen von verschiedenen Handlungsoptionen und von Risiken. Auf diese Weise wollte es eine effektive Abstimmung der zentralen Handlungsleitlinien zwischen BMBF und BMF gewährleisten.

(3) Der Haushaltsausschuss nahm die Auffassung von BMBF und BMF zur Kenntnis. Er forderte BMBF und BMF in einem Maßgabebeschluss jedoch auf, ihre Zusammenarbeit zu intensivieren, um die im Bericht des Bundesrechnungshofes aufgezeigten Defizite in der Projektstruktur und -steuerung zu überwinden.

Der Haushaltsausschuss forderte im Einzelnen:

- Umsetzung der Vorschläge des Bunderechnungshofes für angemessene personelle Ressourcen, zielgerichtete Controllingstrukturen, einheitliche und realistische Planungsgrundlagen sowie systematisches Risikomanagement (Nummer 2 des Maßgabebeschlusses)
- Intensivere Zusammenarbeit der Akteure, um die Defizite in der Projektstruktur und -steuerung zu überwinden; hierzu Vorlage eines Berichts (Nummer 3 des Maßgabebeschlusses)
- Auskömmliche Veranschlagung von Haushaltsmitteln, damit keine Projektverzögerungen und daraus resultierende Mehrkosten entstehen; Sicherstellung einer angemessenen Beteiligung der Länder und der privaten Gesellschafter an den Rückbau- und Endlagerkosten (Nummer 4 des Maßgabebeschlusses)
- Jährliche Vorlage eines Fortschrittsberichts zu den Haushaltsberatungen (Nummer 5 des Maßgabebeschlusses)

(4) In dem geforderten Bericht zu Nummer 3 des Beschlusses stellte das BMBF die Zusammenarbeit der Akteure wie folgt dar:

- Das BMBF als Zuwendungsgeber und das BMF als Beteiligungsführer des EWN-Konzerns haben regelmäßig Jours fixes auf Referatsebene und in größeren Abständen themenabhängig Gespräche auf höherer Ebene durchgeführt.

- Das BMF und die EWN haben in Abstimmung mit den Zuwendungsgebern begonnen, ein Konzernentwicklungskonzept zu erarbeiten. Dadurch sollten die Zusammenarbeitsprozesse zwischen den Einrichtungen im Konzern weiterentwickelt werden.

- Als zentrale Maßnahme habe das BMBF mithilfe der GRS in Abstimmung mit den Ländern, dem BMF, der EWN und den Rückbaueinrichtungen den Leitfaden „Validierung von Zuwendungsbedarfen und Controlling im Bereich Stilllegung, Rückbau und Entsorgung kerntechnischer Versuchsanlagen im Geschäftsbereich des Bundes“ (Leitfaden) erarbeitet. Ab dem Haushaltsjahr 2018 sollten dann standardisierte Projektkostenschätzungen aufgrund von gesicherten technischen und administrativen Erfahrungswerten erstellt werden, die in den vergangenen Jahren gewonnen wurden.

3.2 Projektplanungen, Kostenschätzungen und Controlling

3.2.1 Sachverhalt

3.2.1.1 Entwicklung eines Leitfadens zur Validierung von Zuwendungsbedarfen

In den Jahren 2015 und 2016 entwickelte das BMBF gemeinsam mit der GRS, den Rückbaueinrichtungen und den zuwendungsgebenden Ländern den Leitfaden zur Validierung von Zuwendungsbedarfen und Controlling. Ziel war es, die Finanzplanung und die Wirtschaftlichkeit der Stilllegungs-, Rückbau- und Entsorgungsprozesse zu verbessern.

Die Anwendung des Leitfadens durch die Rückbaueinrichtungen (KTE, JEN und Hereon/ehemals HZG) ist seit dem Jahr 2016 verpflichtend. Im Mittelpunkt des Leitfadens stehen die Projektkostenschätzungen, das Risiko- und Chancenmanagement sowie die Mittelbedarfsplanung der Rückbaueinrichtungen.

Alle vier Jahre müssen die Zuwendungsempfänger revidierte, d. h. vollständig überprüfte, Projektkostenschätzungen sowie aktualisierte Chancen- und Risikobewertungen vorlegen. In den Zwischenjahren müssen die Schätzungen jährlich fortgeschrieben und vorgelegt werden. Die GRS prüft im Auftrag des BMBF die Plausibilität der Projektkostenschätzungen und gibt eine Stellungnahme dazu ab. Aus den Projektkostenschätzungen leiten die Zuwendungsempfänger die Wirtschaftsplanentwürfe für das Folgejahr nebst mittelfristiger Finanzplanung ab. Dabei muss die Verknüpfung zu den Projektkostenschätzungen transparent und belastbar

dargestellt werden. Darauf folgt die Festlegung des Mittelbedarfs durch die Zuwendungsgeber.

Die Projektkostenschätzung zielt gemäß dem Leitfaden auf die Abschätzung der Gesamtkosten eines Rückbau- oder Entsorgungsprojekts ab. Zudem wird der zeitliche Rahmen für das Projekt definiert. Da die Erfahrungen aus Rückbau und Entsorgungsprojekten gezeigt haben, dass einige der Annahmen, die unter „idealen Randbedingungen“ erstellt wurden, sich in der Projektpraxis nicht realisieren ließen, müssen die Projektkostenschätzungen diese Erfahrungen in der Planung berücksichtigen (sog. „Engineering Judgement“). Es müssen Personalkostenkonzepte vorgelegt und die Auswirkungen alternativer Handlungsoptionen transparent gemacht werden. Es muss erkennbar sein, dass eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zu den geplanten Maßnahmen durchgeführt wurde und auf welchen Ergebnissen die Entscheidungen beruhen. Der Leitfaden enthält auch Vorgaben für das Risiko- und Chancenmanagement. Sofern es möglich ist, sind die Auswirkungen von Chancen und Risiken kostenmäßig zu erfassen.

3.2.1.2 Controlling

Weiterer Bestandteil des Leitfadens sind Vorgaben zum Controlling durch die Zuwendungsgeber. Die Rückbaueinrichtungen müssen Zielvorgaben für den unterjährigen Plan-Ist-Abgleich übermitteln, quartalsweise aktualisierte Termin- und Kostenpläne über alle Einzelvorhaben bereitstellen und halbjährlich schriftliche Berichte (Sachstands- und Controllingberichte) vorlegen.

Ziel ist es, die Parameter Zeit, Kosten und Leistung abzusichern, Abweichungen möglichst frühzeitig zu identifizieren und eingeleitete bzw. mögliche Gegensteuerungsmaßnahmen anzugeben. Die Berichte werden von der GRS ausgewertet und für das BMBF aufbereitet.

Das technische Controlling führt unabhängig vom Controlling der Zuwendungsgeber weiterhin eine von der EWN beauftragte Gesellschaft durch. Auch die eigenen Controllinginstrumente der Geschäftsführungen der Rückbaueinrichtungen und der EWN bestehen weiter.

3.2.1.3 Projektkostenschätzungen nach Vorgabe des Leitfadens

(1) Im Herbst 2016 legten die Rückbaueinrichtungen die ersten Projektkostenschätzungen nach den Vorgaben des Leitfadens vor. Sie entsprachen dem in weiten Teilen nicht. Insbesondere die Bearbeitung der Thematik „Risiko- und Chancenmanagement“ durch die Rückbaueinrichtungen war im Jahr 2016 und auch in den Folgejahren nicht zufriedenstellend. Vor diesem Hintergrund initiierte das BMBF gemeinsam mit der GRS im Frühjahr 2018 einen ersten Workshop, an dem die Rückbaueinrichtungen und die EWN teilnahmen. Die Anforderungen des Leitfadens wurden noch einmal ausführlich besprochen. Es sollte weiter an einem für die Zuwendungsgeber geeigneten Risiko- und Chancenmanagement gearbeitet werden.

Laut Fortschrittsbericht des BMBF vom 30. September 2020 wurde das wichtige Ziel der Umsetzung eines gemeinsamen Risikomanagementsystems innerhalb des EWN-Konzerns im Oktober 2019 erreicht. Zur ausreichenden Darstellung des nach dem Leitfaden geforderten und mit der Projektkostenschätzung vorzulegenden Risiko- und Chancenmanagements hat das – zumindest bei der JEN – jedoch nicht geführt. Das BMBF bemängelte in der Projektkostenschätzung 2020 weiterhin die unzureichende Darstellung des Risiko- und Chancenmanagements.

(2) Die Rückbaueinrichtungen hatten in den Folgejahren weiterhin Schwierigkeiten, den Anforderungen des Leitfadens zu genügen. Von der GRS geleitete Erfahrungsaustausche sollten Abhilfe schaffen. Das BMBF musste trotz der bekannten Unzulänglichkeiten der Projektkostenschätzungen die Haushaltsplanungen auf dieser Grundlage erstellen. Im Hinblick auf die für das Jahr 2020 vorgesehene Revision der Projektkostenschätzungen konzipierte das BMBF zusammen mit der GRS einen Workshop „BMBF-Leitfaden in der Umsetzung“ und führte diesen gemeinsam mit den Rückbaueinrichtungen und den zuwendungsgebenden Ländern im Februar 2020 durch. Die Projektkostenschätzungen 2016 und ihre Fortschreibungen hatten laut BMBF erkennen lassen, dass die Planungsgüte den Anspruch des Leitfadens noch nicht uneingeschränkt erfüllte.

Als Ergebnis des Workshops fasste die GRS die Schwächen bei der Umsetzung des Leitfadens und bei den Projektkostenschätzungen für jede Rückbaueinrichtung zusammen. Dabei standen die Verbesserung der Planungsgüte und der Genauigkeitsangaben im Vordergrund. GRS und BMBF sahen eine enge Begleitung des Prozesses vor.

(4) Die Ende November 2020 von der JEN vorgelegte Projektkostenschätzung erfüllte die im Leitfaden definierten Mindestanforderungen wiederum nicht. Die JEN hatte erneut eine auf einer technischen Leistungsplanung unter idealen Bedingungen basierende Kostenschätzung vorgelegt. Im Ergebnis war mit der Projektkostenschätzung 2020 keine belastbare Projektkostenschätzung im Sinne einer Referenzprojektkostenschätzung erstellt worden, die den Zuwendungsgebern als dauerhafter Maßstab für die weitere Kosten- und Projektentwicklung dienen konnte.

(5) Die Controllingberichte spiegeln die unzureichenden Projektplanungen der JEN. So heißt es in der Stellungnahme der GRS zum Controllingbericht der JEN für das dritte Quartal 2020, in keinem der acht Einzelprojekte erreichten die Ist-Werte im Berichtszeitraum die Planwerte. Bei Betrachtung aller Projekte lägen die Minderausgaben bei ca. -34 %. Diese Abweichung sei erheblich und indiziere eine unzureichende Planungsgüte.

3.2.2 Würdigung

(1) Bei Projektplanung, Projektkostenschätzung und Controlling durch die Zuwendungsgeber hat sich seit der Prüfung des Bundesrechnungshofes viel getan. Die wesentlichen Kritikpunkte hat das BMBF aufgegriffen. Mit dem Leitfaden zur Validierung der Zuwendungsbedarfe gibt es nun verbindliche Vorgaben, die dazu führen können, aussagefähige, verlässliche

und aktuelle Schätzwerte zu erhalten und damit zu einer realistischen Haushaltsplanung zu kommen. Risiken und Chancen werden in Ergänzung zu den Projektkostenschätzungen separat ausgewiesen. Das BMBF hat einen intensiven Controllingprozess aufgebaut, der von der GRS in seinem Auftrag ausgeführt wird.

Das BMBF hat bei der Erstellung des Leitfadens alle Akteure einbezogen. Der Leitfaden bietet die Grundlage für Projektkostenschätzungen, die, anstatt von technisch optimierten Projektverläufen auszugehen, Erfahrungen sowie Planungsungenauigkeiten abbilden und durch Berichte zu Risiken und Chancen ergänzt werden. Dadurch kann ein realistischeres Bild in Bezug auf die Dauer und die Kosten der Projekte entstehen. Verbindliche Vorgaben und Zeitpläne für die Erstellung der Projektkostenschätzungen ermöglichen eine Standardisierung bei den Rückbaueinrichtungen. Gleiches gilt für das zuwendungsseitige Controlling.

Durch das Erfordernis, die Auswirkungen alternativer Handlungsoptionen transparent zu machen und Einsparungspotenziale oder Mehrkosten zu beziffern, können die wirtschaftlichen Auswirkungen von Projektentscheidungen transparent werden.

(2) Allerdings mangelt es zum Teil noch erheblich an der entsprechenden Umsetzung des Leitfadens. Die bisher vorgelegten Projektkostenschätzungen entsprechen insbesondere bei der JEN noch nicht den Vorgaben. Somit ist es weiterhin schwierig, den Bedarf an Haushaltsmitteln richtig zu bemessen. Das bedeutet, dass die bisherigen Erkenntnisse zu Projektdauern und Haushaltsmittelbedarfen, die auch dem Haushaltsausschuss zur Verfügung gestellt werden, noch nicht die Realität widerspiegeln. So ist es nicht auszuschließen, dass es zu weiteren Verzögerungen und höherem Finanzbedarf kommen wird, als bisher bekannt.

Angesichts dieser Schwierigkeiten ist es wichtig und richtig, dass das BMBF konsequent mithilfe der GRS an der vollständigen Umsetzung des Leitfadens arbeitet und die Rückbaueinrichtungen dabei eng begleitet.

(3) Das Controlling von BMBF und GRS ist sehr intensiv und dazu geeignet, detaillierte Informationen zur jährlichen Zielerreichung und zu bestehenden Problemen in den Rückbaueinrichtungen zu erhalten. Überschneidungen mit dem operativen Controlling der Gesellschaften sind nicht ausgeschlossen, denn auch hier geht es darum, die jährlichen Zielvorgaben, die Kosten-/Leistungszuordnung, die Termineinhaltung, die Planabweichungen und Kompensationsmaßnahmen zu überprüfen. Beide Controllingstränge sind nicht miteinander verknüpft, sodass es theoretisch zu unterschiedlichen Wertungen der vorgelegten Daten kommen kann. Hier sind Absprachen und ein abgestimmtes Vorgehen notwendig, um die im Controllingprozess zutage getretenen Probleme lösen zu können.

3.2.3 Empfehlungen

Der Bundesrechnungshof hat das BMBF aufgefordert, weiter an der Umsetzung des Leitfadens zur Validierung der Zuwendungsbedarfe zu arbeiten, um möglichst bald vollständige und valide Daten zu Projektdauer und Haushaltsbedarf zu erhalten. Die mit dem Leitfaden

eingeführten Controllingprozesse sollte es fortführen und darauf hinwirken, daraus folgende Konsequenzen mit denen des operativen Controllings der Gesellschaften abzustimmen.

3.2.4 Stellungnahme des BMBF und abschließende Bewertung

(1) Das BMBF hat zugesagt, die vollständige Umsetzung des Leitfadens weiterhin einzufordern und die Rückbaueinrichtungen dabei durch die GRS als Verwaltungshelferin des BMBF zu unterstützen.

Es erklärte, es sei davon auszugehen, dass die Projektkostenschätzungen nach vollständiger Umsetzung des Leitfadens weitere erhebliche Kostensteigerungen und Laufzeitverlängerungen ausweisen werden. Die Realisierung von in den Projektkostenschätzungen ausgewiesenen Risiken sei zu erwarten. Als Beispiel hat es die hohe Nachfrage von Leistungen und Personal für den Rückbau von Kernkraftwerken aufgrund der Abschaltung der Leistungsreaktoren genannt. Dies dürfte sich auch auf die Laufzeiten und Kosten der Rückbauvorhaben der öffentlichen Hand auswirken. Gleichwohl werde das BMBF innerhalb der Bundesregierung für eine ausreichende Bereitstellung von Mitteln durch den Haushaltsgesetzgeber eintreten.

Das BMBF hat zugesagt, die Erkenntnisse des zuwendungsgeberseitigen Controllings mit dem operativen Controlling der Einrichtungen abzustimmen und hierzu einen Austauschprozess zu etablieren. Es hat jedoch darauf hingewiesen, dass eine zweckmäßige Umsetzung der Empfehlung innerhalb der bestehenden Strukturen (BMBF ist nur Zuwendungsgeber) stets das Mitwirken der operativen Geschäftsführung voraussetze.

(2) Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das BMBF seine Empfehlungen umsetzen will. Ob und inwiefern sich das innerhalb der sich aus der Aufteilung von Finanzierungs- und Beteiligungsverantwortung ergebenden Grenzen realisieren lässt, bleibt abzuwarten.

3.3 Steuerung und Kontrolle der Rückbaueinrichtungen/ Zusammenarbeit der Akteure

3.3.1 Sachverhalt

3.3.1.1 Aktuelle Strukturen

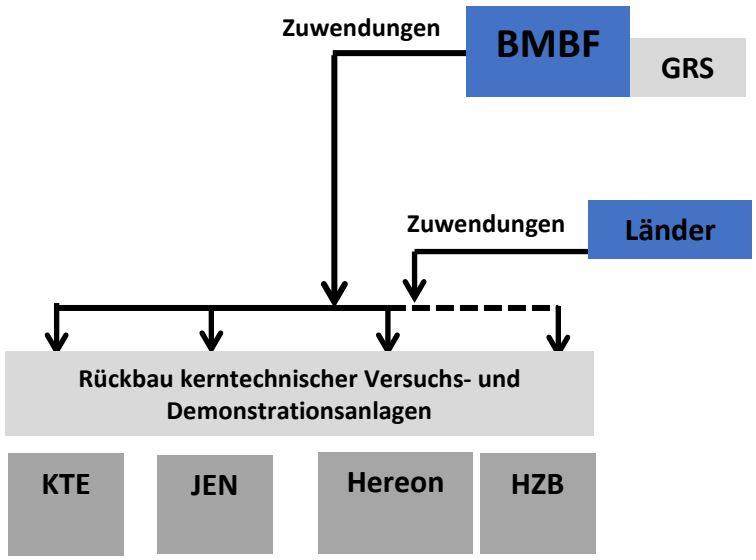
(1) Die erneute Prüfung des Bundesrechnungshofes hat gezeigt, dass sich die Strukturen im Bereich Stilllegung und Rückbau kerntechnischer Versuchsanlagen seit dem Jahr 2015 nicht wesentlich verändert haben. Die Vielzahl der Akteure und die Komplexität der Strukturen stellen die folgenden vier Abbildungen aufwachsend dar.

(a) Das BMBF finanziert weiterhin gemeinsam mit den Sitzländern die Rückbaueinrichtungen JEN und KTE sowie Rückbauprojekte am Hereon und künftig am HZB über Zuwendungen. Somit gestaltet es den finanziellen Rahmen für die Stilllegung und den Rückbau der Versuchsanlagen. Es bedient sich weiterhin der GRS als externem Dienstleister zu seiner Unterstützung.

Abbildung 1

Akteure im Stilllegungs- und Rückbauprozess

BMBF und Länder finanzieren die Rückbaueinrichtungen durch Zuwendungen



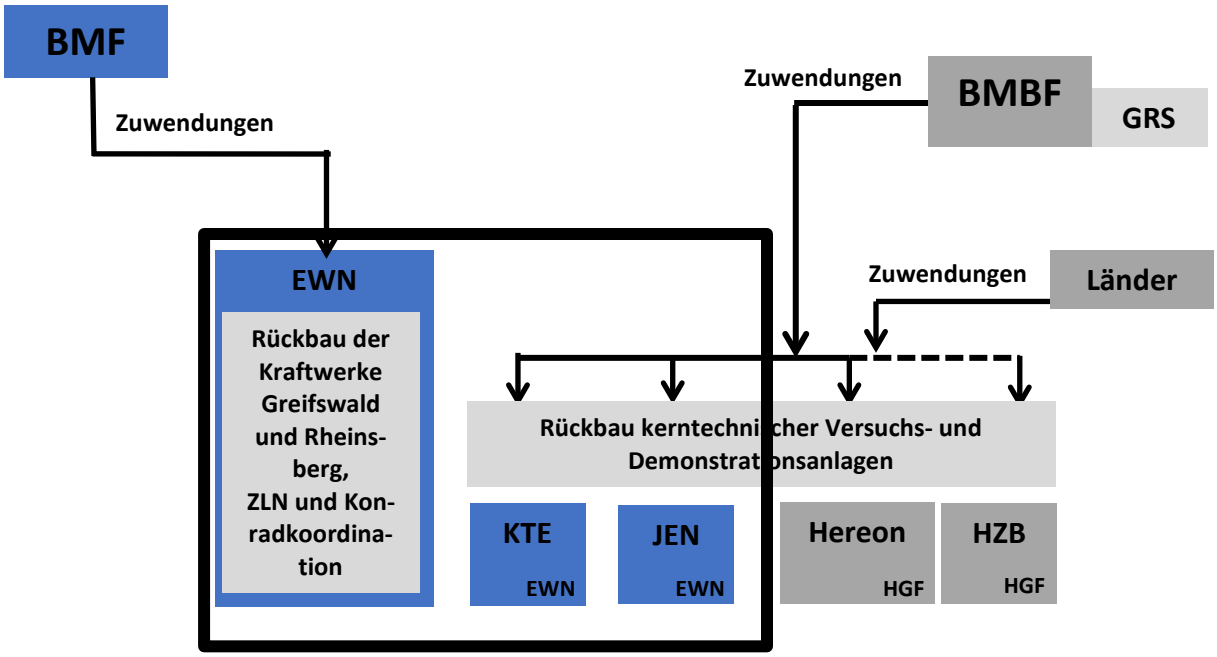
Grafik: Bundesrechnungshof in Anlehnung an ein Schaubild des BMBF.

(b) JEN und KTE gehören – wie eingangs bereits beschrieben – zur bundeseigenen EWN-Gruppe. Alleiniger Gesellschafter der EWN ist der Bund. Die Beteiligung an der EWN verwaltet das BMF. Es ist auch Zuwendungsgeber der EWN. Die EWN ist alleiniger Gesellschafter der beiden Rückbaueinrichtungen JEN und KTE. Die operativen Entscheidungen treffen die einzelnen Rückbaueinrichtungen weitgehend selbst. Im Bundeshaushalt 2021 sind im Einzelplan 08 für die EWN rund 214 Mio. Euro veranschlagt. Für JEN und KTE sind im Einzelplan 30 im Jahr 2021 insgesamt rund 252 Mio. Euro veranschlagt. Hereon und HZB gehören zur Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren e. V. (HGF).

Abbildung 2

Akteure im Stilllegungs- und Rückbauprozess

KTE und JEN gehören zur EWN-Gruppe. Die EWN wird vom BMF durch Zuwendungen finanziert.



Grafik: Bundesrechnungshof in Anlehnung an ein Schaubild des BMBF.[7]

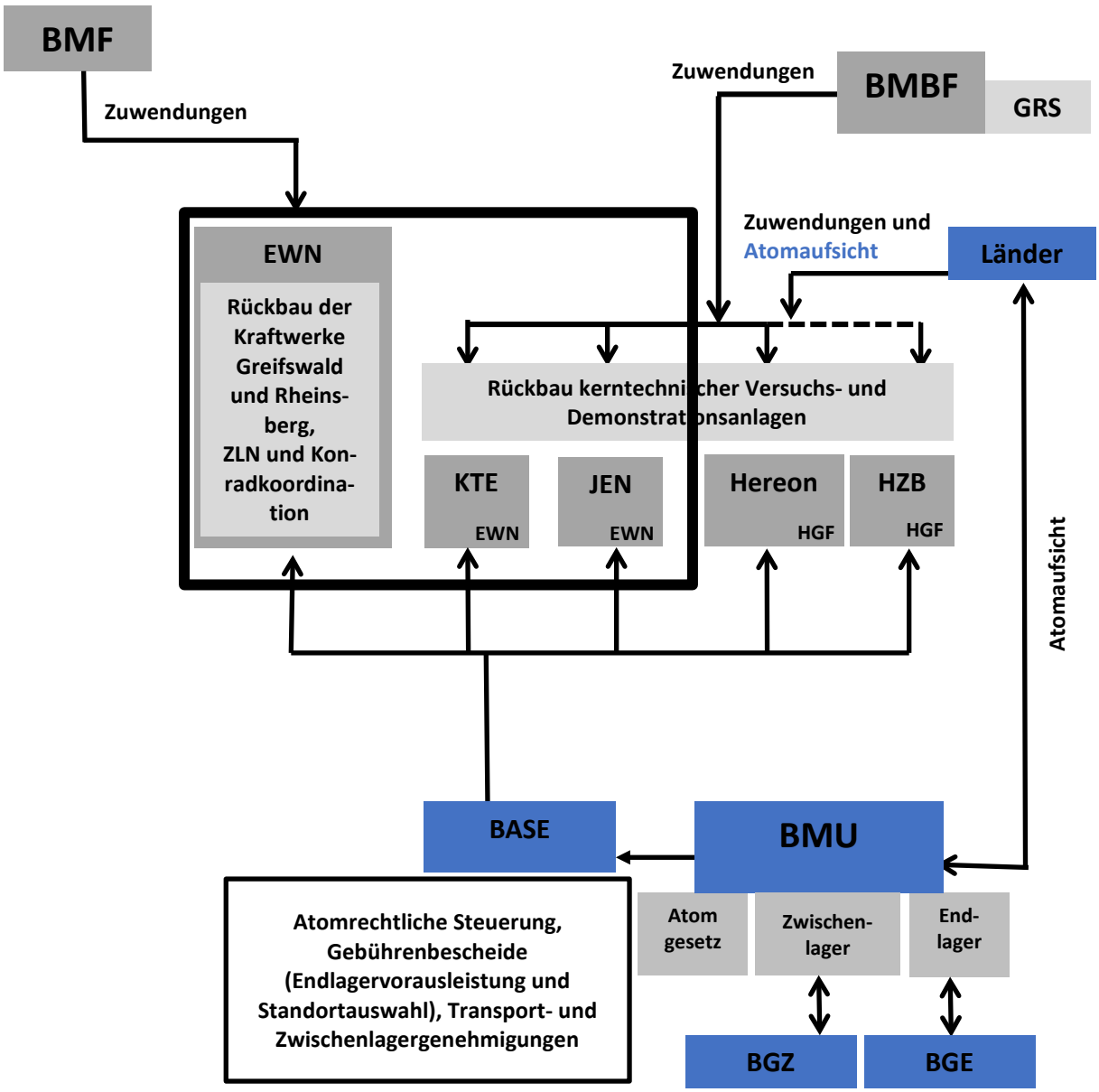
(c) Die regulatorischen Rahmenbedingungen gibt nach wie vor das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (vormals: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMUV)) vor. Es ist federführend für das von den Ländern in Bundesauftragsverwaltung auszuführende Atomgesetz und zuständig für die Bereitstellung der Endlagerkapazitäten. Auch für den Großteil der Zwischenlager trägt es inzwischen die Verantwortung. Das BASE erteilt Genehmigungen für Aufbewahrung und Transport von Kernbrennstoffen. Die Atomaufsicht übt das jeweilige Land aus.

[7] ZLN = Zwischenlager Nord.

Abbildung 3

Akteure im Stilllegungs- und Rückbauprozess

Das BMU mit seinem Geschäftsbereich gibt die regulatorischen Rahmenbedingungen vor, erteilt Genehmigungen und stellt Endlagerkapazitäten bereit. Die Atomaufsicht führen die Länder in Bundesauftragsverwaltung.



Grafik: Bundesrechnungshof in Anlehnung an ein Schaubild des BMBF.[8]

(d) Das BMF hat nach wie vor ein Aufsichtsratsmandat bei JEN und KTE inne, bei der JEN stellt es den Aufsichtsratsvorsitzenden. Das BMBF ist im Aufsichtsrat der JEN und der KTE vertreten. BMU und das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (vormals:

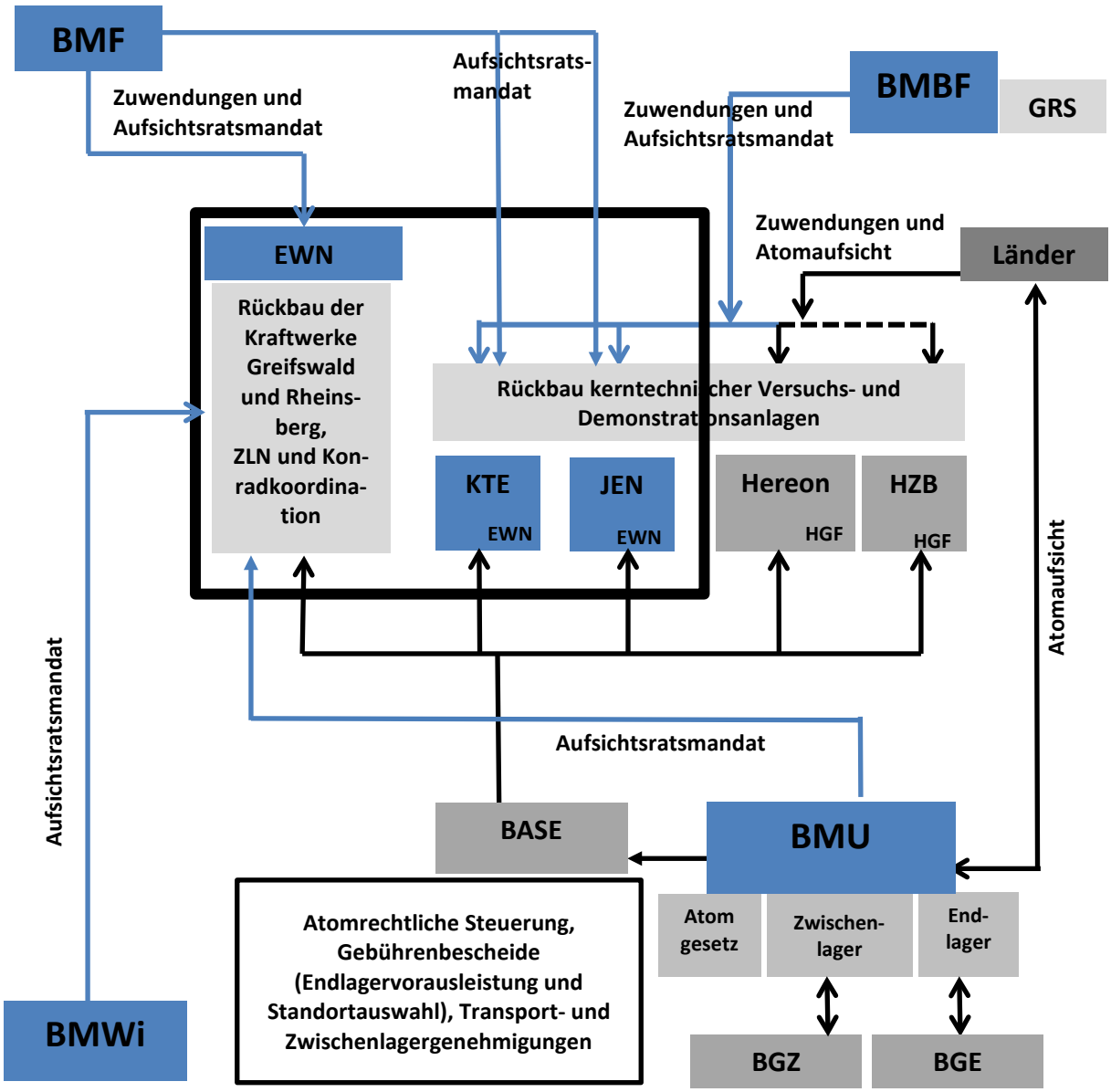
[8] BASE = Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung; BGZ = Gesellschaft für Zwischenlagerung mbH; BGE = Bundesgesellschaft für Endlagerung mbH.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)) haben jeweils einen Sitz im Aufsichtsrat der EWN.

Abbildung 4

Akteure im Stilllegungs- und Rückbauprozess

Vier Bundesministerien sind über die Aufsichtsräte der Rückbaueinrichtungen in den Prozess eingebunden. Das Schaubild zeigt neben den Aufsichtsratsmandaten auch die Gesamtstruktur des Stilllegungs- und Rückbauprozesses bei den kerntechnischen Versuchsanlagen.



Grafik: Bundesrechnungshof in Anlehnung an ein Schaubild des BMBF.

(2) Das BMBF betonte, seine Rolle konzentriere sich auf die des Geldgebers für die Rückbaueinrichtungen KTE und JEN. Wesentliche Rahmenbedingungen kämen aus dem BMUV,

vor allem beim Thema Endlagerung. Bezüglich des Rückbaus sei eher das BMF der Steuerer. Bei der atomaufsichtsrechtlichen Problematik könne das BMBF nur zusehen, da hier die Länder zuständig seien.

Auf die Frage, wer die Rückbaueinrichtungen am sinnvollsten finanzieren sollte (BMBF, BMF oder BMUV), antwortete das BMF, am ehesten käme es selbst dafür in Frage. Die Entscheidung sei aber für die Trennung der Verantwortlichkeiten gefallen und werde vom BMF so akzeptiert. Seitens des BMBF gab es bis zur Stellungnahme zu diesem Bericht keine Positionierung, ob und ggf. wie die Aufteilung der Zuständigkeiten geändert werden sollte. Es sah sich bisher nicht in der Position, hier etwas anzustoßen. Als Zuwendungsgeber stünden ihm nur zuwendungsrechtliche Instrumente zur Verfügung. Es habe daher einen Prozess zur Optimierung der Planungs- und Controllinginstrumente der Rückbaueinrichtungen initiiert, um die Belastbarkeit der Planungen sowie die Wirtschaftlichkeit der Projektumsetzung zu sichern.

(3) Die Personalausstattung des Referats 715 des BMBF hat sich deutlich verbessert. Bereits im Jahr 2015 hatte es die Anzahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter deutlich erhöht. Derzeit sind inklusive Referatsleitung neun Beschäftigte (entspricht 8,5 Vollzeitäquivalenten) im Referat tätig, davon eine Referatsleitung, drei Beschäftigte im höheren Dienst, drei im gehobenen und 1,5 im mittleren Dienst.

3.3.1.2 Entwicklungen innerhalb der EWN-Gruppe

Innerhalb der EWN-Gruppe wurden in den letzten Jahren verschiedene Konzernarbeitsgruppen gebildet, in denen Beschäftige von EWN, KTE und JEN zweimal im Jahr zusammenkommen, um Erfahrungen auszutauschen. Es wurde ein Konzernentwicklungskonzept erstellt, durch das die Zusammenarbeit der Konzerngesellschaften verstärkt werden soll. Hiervon sind mehrere Maßnahmen bereits umgesetzt bzw. stehen kurz vor der Umsetzung. Das BMF gab an, es handele sich um ein EWN-internes Konzept, es habe die Entwicklung jedoch vorangetrieben. An den die Entwicklung des Konzeptes begleitenden Jours fixes im BMF habe auch das BMBF teilgenommen.

Vom Mai 2019 datiert eine zusammenfassende Darstellung der EWN-Arbeitsgruppe zur Weiterentwicklung der Zusammenarbeit in der EWN-Gruppe. Daraus ergibt sich, dass die Zusammenarbeit in zahlreichen Bereichen geplant ist und in einigen auch bereits umgesetzt wird. Im Oktober 2019 wurde das konzernweite Risikomanagement-Tool eingeführt, welches die Grundlage für ein konzernweit einheitliches Verfahren bei der Erfassung, Bewertung und Dokumentation von Risiken schafft.

3.3.1.3 Unzureichende Unterstützung der EWN bei den Projektkostenschätzungen

Als die im Jahr 2016 vorgelegten Projektkostenschätzungen die Anforderungen des Leitfadens nicht erfüllten (s. hierzu ausführlich Tz. 3.2.), wandte sich das BMBF auch an die EWN als Konzernmutter sowie an das BMF als Beteiligungsführer. Es wies darauf hin, dass es aus den Unterlagen zu den Projektkostenschätzungen nicht schließen könne, ob und inwieweit

die Ergebnisse des konzerninternen Prozesses der EWN zu der erforderlichen Standardisierung und Harmonisierung der Unterlagen berücksichtigt worden seien. Es seien keine Angaben dazu gemacht worden, mit welcher konzerneinheitlichen Methodik die Projektkostenschätzungen erarbeitet wurden oder werden sollen und welche konzerneinheitliche Methodik für eine Verknüpfung zwischen den Projektkostenschätzungen sowie den Risiken und Chancen vorgesehen ist.

Die EWN antwortete, die zwei Themenkomplexe konzernweites Risikomanagementsystem und Ausgestaltung der Projektkostenschätzung anhand des Leitfadens seien voneinander zu trennen. Nur letzterer beziehe sich unmittelbar auf das Verhältnis zwischen Zuwendungsgeber BMBF und JEN bzw. KTE. Für das Risikomanagement gebe die EWN aus ihrer gesellschaftsrechtlichen Stellung heraus konzernweit erforderliche Regelungen vor. Mit Blick auf die Arbeitsökonomie berücksichtigten diese gleichwohl Risikomanagementvorgaben aus dem Leitfaden. Die EWN forderte die Rückbaueinrichtungen noch einmal auf, den EWN-Beschluss zur Angleichung des Risikomanagements sowie Vorgaben für den Risikobericht zu den Projektkostenschätzungen im EWN-Konzern umzusetzen. Zudem sollten die Hinweise des BMBF zur vorgelegten Projektkostenschätzung beachtet werden.

Zu dem Workshop zur Umsetzung des Leitfadens im Jahr 2020 lud das BMBF neben den Rückbaueinrichtungen auch die EWN ein. Die EWN hielt eine Teilnahme nicht für erforderlich und wies darauf hin, dass die Verantwortung für die Projektkostenschätzungen bei jedem Unternehmen selbst liege. Die EWN habe ihre Verantwortung wahrgenommen und dort, wo übergeordnetes Regelungsinteresse sinnvoll sei, einheitliche Standards gesetzt. Das gelte für die Vorgaben für die Endlagerkostenplanung und damit auch für die Dauer der Zwischenlagerung, für die Berücksichtigung von Preissteigerungen und auch für die gemeinsame Bewertung von Konzernrisiken.

3.3.1.4 Zusammenarbeit der Ministerien

Die von BMBF und BMF im Bericht an den Haushaltsausschuss aus dem Jahr 2016 dargestellte intensive Zusammenarbeit beider Ministerien hat sich inzwischen merklich reduziert. Seit Erstellung des Leitfadens in den Jahren 2015 und 2016 haben keine regelmäßigen Jours fixes von BMBF und BMF stattgefunden. Nach Angaben des BMBF gebe es aber einen zweckmäßigen Austausch mit dem BMF, der nicht dokumentiert sei. Bei der Erstellung des Leitfadens und auch beim Konzernentwicklungskonzept habe man sich abgestimmt.

Die in den Akten dokumentierte Zusammenarbeit bezog sich im Wesentlichen auf die Abstimmung bei Personalfragen der JEN, soweit es um die Nachbesetzung von Geschäftsführerpositionen bei den Rückbaueinrichtungen oder die außertarifliche Vergütung von Beschäftigten ging. Am Workshop zur Umsetzung des Leitfadens im Februar 2020 war das BMF nicht beteiligt.

Das BMF gab bei den Erhebungen an, der Kontakt mit dem BMBF sei zuletzt unregelmäßig gewesen. Es habe einige Telefonate und den Austausch im Aufsichtsrat gegeben. Entscheidend sei, dass das BMF in wichtige Vorgänge einbezogen werde. Die enge Zusammenarbeit,

wie im Bericht vom 9. Mai 2016 beschrieben, gebe es nicht mehr, weil die JEN nun in den Konzern integriert und der Leitfaden erstellt sei. Jetzt müsse der Austausch mehr innerhalb des Konzerns stattfinden, nicht mehr so sehr auf der Ebene der Ministerien.

3.3.1.5 Schwierigkeiten bei der Personalausstattung der JEN

(1) Für das Jahr 2019 sah die JEN einen hohen Personalaufwuchs von 83 Stellen vor, der auch in den Folgejahren noch weiter ansteigen sollte. Das BMBF hielt die Begründungen der JEN für den erhöhten Personalbedarf für nicht ausreichend. Es stimmte dem Wirtschaftsplanentwurf nicht zu. Der Zuwendungsbescheid für das Jahr 2019 enthielt Kürzungen und Sperren von Personalmitteln. Außerdem forderte das BMBF von der JEN ein Personalkonzept. Erforderlich sei unter anderem eine Personalbedarfsanalyse, d. h. eine Darstellung der erforderlichen Personalkapazität bis zum Jahr 2066 unter Berücksichtigung der Altersstruktur pro Projekt, sowie eine Sicherstellungsstrategie, die eine mittel- bis langfristige Personalüberkapazität ausschließe.

Aus dem im Oktober 2019 vorlegten Personalkonzept ergab sich in den Jahren ab 2031 ein deutlicher Überhang an Kapazitäten von etwa 100 Vollzeitäquivalenten, der erst im Jahr 2041 vollständig abgebaut sein würde. In der fast zeitgleich vorgelegten Projektkostenschätzung 2020 hatte die JEN für ein theoretisch mögliches „Überhangpersonal“ ab dem Jahr 2031 Plankosten von insgesamt 148 Mio. Euro bis zum Jahr 2069 ausgewiesen. Im überarbeiteten Personalkonzept vom 28. Februar 2020 bezifferte die JEN das mögliche Überhangpersonal mit 72 Vollzeitäquivalenten.

Das BMBF sah diesen Überhang kritisch. Es wies die JEN darauf hin, dass für dieses Personal keine anderen oder neuen Aufgaben definiert worden seien. Dies widerspreche einer haushaltsrechtlich gebotenen wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung von Zuwendungsmitteln.

Das BMF schätzte die Problematik des Überhangpersonals als weniger gravierend ein. Es erklärte bei den Erhebungen, als Beteiligungsführer beim EWN-Konzern sehe es durchaus die Möglichkeit, Überhangpersonal der JEN an anderer Stelle im EWN-Konzern einzusetzen. Sein Interesse sei es, dass der Rückbau wegen der hohen Vorhaltekosten so schnell wie möglich vorangeht, deshalb habe es dem Wirtschaftsplan 2019 bereits Ende 2018 zugestimmt und sich dann bei der Auseinandersetzung um die Begründung des Personalbedarfs sehr engagiert.

(3) Die Schwierigkeiten bei der Begründung des Personalbedarfs und der Erstellung des Personalkonzepts führten zu einem geringeren Personalaufwuchs (bewilligtes Stellen-SOLL) in den Jahren 2019 bis 2021 als zunächst geplant. Die IST-Besetzung liegt noch deutlich darunter.

Nach den Angaben der JEN ist fehlendes Personal immer wieder Grund für Verzögerungen in den Projekten und damit auch für höhere Gesamtkosten. In der aktuellen Projektkostenschätzung aus dem Jahr 2020 führte die JEN bei mehreren Rückbauprojekten aus, fehlendes

Personal habe zu Projektverzögerungen geführt bzw. werde künftig dazu führen. Im Risikobericht zur Projektkostenschätzung 2020 benannte sie den Verlust von Kernkompetenz durch Personalabgang, Probleme bei der Personalbeschaffung und das Abweichen des tatsächlichen Personalbestands von den Planwerten als ein mittleres Risiko. Sie ermittelte eine mögliche Schadenshöhe von 12 Mio. Euro bis zum Jahr 2030, orientiert an einer Projektverzögerung von drei Monaten in einem Projekt. Die Eintrittswahrscheinlichkeit bewertete sie mit „hoch“.

(4) Zur Frage der Strategie für die JEN nach Abschluss des Rückbaus äußerte das BMBF, der Rückbau selbst habe derzeit oberste Priorität. Über eine darüber hinausreichende strategische Ausrichtung der JEN könne auf Initiative des Gesellschafters hin in einigen Jahren entschieden werden.

Das BMF führte bei den Erhebungen aus, das strategische Ziel, das auch mit dem Bundesinteresse nach § 65 BHO und dem Gesellschaftszweck übereinstimme, sei aus Sicht beider Ministerien der komplette Rückbau und dann die Abwicklung der Gesellschaften. Dennoch seien die Interessen von Zuwendungsgeber und Beteiligungsführer zum Teil unterschiedlich. Optimaler wäre es, wenn beide Funktionen in einer Hand lägen. Zumindest sollte es eine bessere Absprache zwischen den Ministerien geben. Die Bundesregierung müsse mit einer Stimme sprechen.

3.3.1.6 Schwierigkeiten bei der außertariflichen Vergütung von Beschäftigten der JEN

(1) Die Nachteile des Auseinanderfallens von Finanzierungs- und Steuerungsverantwortung zeigten sich in den vergangenen Jahren auch bei den Verfahren zu außertariflichen Vergütungen von Beschäftigten der JEN und zur Verlängerung von Geschäftsführerverträgen. Es kam teilweise zu erheblichen Verzögerungen und zu Problemen bei der Besetzung der Stellen.

(2) Die JEN stellte seit ihrer Gründung mehrfach Anträge zur außertariflichen Vergütung von leitenden Angestellten. Das BMBF war bei der Beurteilung der Angemessenheit der vorgesehenen Vergütungen auf Informationen des für die Beteiligungsführung der EWN zuständigen Referats des BMF angewiesen. Ihm fehlte ein Vergleichsmaßstab zur Beurteilung der Angemessenheit der beantragten außertariflichen Vergütungen.

Im Oktober 2018 stellte die JEN beim BMBF einen Antrag auf Zustimmung zur außertariflichen Vergütung für die vakante Stelle des Hauptabteilungsleiters Sicherheit. Das BMBF beantragte daraufhin beim BMF (Haushaltsabteilung) die Genehmigung einer Ausnahme vom Besserstellungsverbot. Das BMF verlangte hierfür eine eigene Würdigung des Antrags der JEN durch das BMBF, z. B. hinsichtlich der Angemessenheit der Vergütung auch im Kontext der Anstellungskonditionen der EWN. Das BMBF musste sich an das für die Beteiligungsführung bei der EWN zuständige Referat im BMF wenden, da ihm die geforderte fachliche Würdigung des Antrags der JEN nicht möglich sei. Ihm komme lediglich die Rolle des Zuwendungsebers zu und die JEN sei eine Tochtergesellschaft der EWN. Daher bleibe eine Beantwortung der Fragen dem beteiligungsführenden Referat vorbehalten. Das BMF lieferte

dem BMBF die geforderten Informationen, wies aber darauf hin, dass die Ermittlung des Sachverhalts im Rahmen des Zuwendungsverhältnisses hier dem BMBF obliege. Das BMF forderte im August 2020 noch detailliertere Informationen an. Das Verfahren ist erst kürzlich – nach drei Jahren – abgeschlossen worden. Das BMBF erklärte in seiner Stellungnahme, dass die Stelle nun besetzt werden könne.

Bei der JEN waren inzwischen drei von fünf Hauptabteilungsleitungen vakant. Eine davon, die Leitung der Hauptabteilung Projektservices, konnte im März 2021 besetzt werden, nachdem die JEN die Stellen nach Hinweis des BMF (Haushaltsabteilung) ausgeschrieben, einen Bewerber gefunden und das BMF die Genehmigung zur Ausnahme vom Besserstellungsverbot für diesen Beschäftigten erteilt hatte. Die Stelle der Hauptabteilungsleitung Verwaltung ist nach Angaben des BMBF kürzlich besetzt worden. Die Besetzung der Hauptabteilungsleitung Sicherheit wird derzeit von der JEN weiter betrieben.

(3) Auch bei der im Jahr 2017 anstehenden Verlängerung von Geschäftsführungsverträgen traten Reibungsverluste aufgrund der unterschiedlichen Funktionen von BMBF als Zuwendungsgeber der JEN und BMF als Beteiligungsführer der EWN zutage.

Nach dem Gesellschaftsvertrag der JEN (§ 7 Absatz 2) müssen das BMBF (Fachreferat 715) und das BMF (beteiligungsführendes Referat) vor Abschluss oder Änderung der Geschäftsführungsverträge Einvernehmen über die zu treffende Entscheidung herstellen. Sollte vom Besserstellungsverbot abgewichen werden, müsste die nach § 8 Absatz 2 Haushaltsgesetz erforderliche Genehmigung des BMF (Haushaltsabteilung) eingeholt werden.

Das BMBF vertrat die Auffassung, das EWN-Beteiligungsreferat im BMF sei zuständig für das Erwirken der Zustimmung der Haushaltsabteilung des BMF zu einer Ausnahme vom Besserstellungsverbot. Dies werde der Besonderheit der Beteiligungsführung durch die EWN gerecht: Die Verantwortung von Steuerung (BMF) und Finanzierung (BMBF) fielen hier auseinander. Müsste das BMBF die Ausnahmegenehmigung einholen, läge seine Funktion in der Weiterleitung von Anträgen, Begründungen und Rückfragen zwischen den beiden betroffenen Abteilungen des BMF. Das BMF-Beteiligungsreferat erklärte, das BMBF als Zuwendungsgeber der JEN müsse die Genehmigung des BMF (Haushaltsabteilung) einholen, da dies der Rechtslage entspreche. Es bot dem BMBF an, bei der Formulierung der erforderlichen Anträge zur Herbeiführung von Ausnahmen vom Besserstellungsverbot behilflich zu sein. Das Verfahren zur Verlängerung der Geschäftsführerverträge zog sich über ein dreiviertel Jahr hin. Die Frage der Zuständigkeit wurden in diesen Verfahren zwischen BMBF und BMF nicht geklärt.

Inzwischen hat das BMBF akzeptiert, dass es als Zuwendungsgeber für die Ausnahme vom Besserstellungsverbot bei der Haushaltsabteilung des BMF sorgen muss. Bei der Besetzung der technischen Geschäftsführung der KTE im Jahr 2020 stellte es einen entsprechenden Antrag beim BMF. Dieses forderte etliche weitere Unterlagen zur Begründung an. Die entsprechenden Informationen holte das BMBF von der EWN und dem Beteiligungsreferat des BMF ein. Das BMF erteilte die Genehmigung nach einer Verfahrensdauer von fünf Monaten. Zwei weitere Verfahren zur Besetzung von Geschäftsführerpositionen in den Jahren 2020 und 2021 konnten jeweils nach kurzer Zeit beendet werden, da das BMBF analog zum ersten

Verfahren aus dem Jahr 2020 verfuhr und die dort eingeholten Informationen entsprechend nutzen konnte.

3.3.2 Würdigung

(1) Das BMBF hat einige der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes und der Vorgaben des Haushaltsausschusses zur Steuerung und Kontrolle der Rückbaueinrichtungen umgesetzt. Es setzt im Referat 715 für die aktuelle Aufgabenwahrnehmung inzwischen ausreichende Personalkapazitäten ein. Innerhalb des EWN-Konzerns sind wichtige Schritte unternommen worden, um Prozesse zu optimieren und Synergien zu nutzen. Ein konzernweites Risikomanagementsystem ist seit dem Jahr 2019 eingeführt. Die inhaltliche Prüfung des Risikomanagementsystems der EWN war nicht Bestandteil der Prüfung des Bundesrechnungshofes. Das Konzernentwicklungskonzept zeigt weitere Bereiche auf, in denen eine stärkere Zusammenarbeit der Konzernunternehmen möglich und sinnvoll ist oder Aufgaben und Prozesse zusammengeführt werden können. Die Umsetzung dieses Konzepts sollte weiter vorangetrieben werden.

(2) Unverändert bleibt jedoch die Tatsache, dass das BMBF mit der Zuständigkeit für die Mittelbereitstellung und seinen zuwendungsrechtlichen Verpflichtungen einen wesentlichen Teil der Verantwortung für den wirtschaftlichen Rückbau der kerntechnischen Versuchsanlagen trägt und dabei weiterhin im Wesentlichen auf haushalterische Vorgaben und zuwendungsrechtliche Kontrollinstrumente beschränkt ist. Das haushaltsrechtliche Instrumentarium des BMBF und das gesellschaftsrechtliche Instrumentarium der EWN und des Beteiligungsführers BMF sind weiterhin nicht ausreichend verknüpft. Die immer noch zersplitterte Struktur beeinträchtigt weiterhin eine effiziente Gestaltung des Rückbaus.

Bereits im Jahr 2014 hatte die EWN die Übernahme der Finanzierungsverantwortung für JEN und KTE durch das BMF angeregt, weil sie festgestellt hatte, dass das Auseinanderfallen von Beteiligungsführung und Zuwendungsverantwortung zu erhöhtem Abstimmungsaufwand führte. Die Prüfung hat gezeigt, dass das weiterhin der Fall ist. Die frühere Begründung des BMF, es wolle die finanziellen Risiken nicht in seinen Einzelplan aufnehmen und die fachliche und politische Verantwortung für die Rückbautätigkeiten nicht übernehmen, überzeugt nicht. Das beteiligungsführende Referat hat bei den Erhebungen auch geäußert, dass es grundsätzlich besser wäre, beide Funktionen beim BMF zu vereinen.

Das BMBF hatte zwar darauf hingewiesen, dass die Empfehlung der Zusammenführung der Kompetenzen von BMBF und BMF zu kurz greifen könne, wenn der Risikobereich der Zwischen- und Endlagerfragen unberücksichtigt bliebe. Dieser Einwand ist durchaus berechtigt. Dennoch entstehen bereits auf der Ebene BMBF und BMF Reibungsverluste, die durch eine Zusammenführung vermieden werden können. Es würden positive Effekte in diesem Teilbereich erzielt.

(3) Das BMBF hatte hauptsächlich auf aussagefähige, verlässliche und transparente Projektkostenschätzungen unter Berücksichtigung der finanziellen Auswirkungen von

Handlungsoptionen und von Risiken gesetzt und sich damit die Verzahnung und effektive Abstimmung der zentralen Handlungsleitlinien zwischen BMBF und BMF erhofft. Dies ist durchaus ein wichtiger Schritt hin zu einer besseren Steuerung und Planbarkeit des Rückbaus. Der Leitfaden gilt im EWN-Konzern jedoch nur für JEN und KTE als Zuwendungsempfänger des BMBF. Die EWN hält sich aus der Erstellung der Projektkostenschätzungen der vom BMBF finanzierten Rückbaueinrichtungen heraus und sieht diese als ein Instrument des Zuwendungsgebers BMBF außerhalb ihres eigenen Verantwortungsbereichs an. Auch das BMF hat seit der Erstellung des Leitfadens im Jahr 2016 mit den Projektkostenschätzungen nichts mehr zu tun. Weitere Abstimmungen oder regelmäßige Jours fixes hat es dazu seitdem nicht mehr gegeben. Eine Verzahnung und effektive Abstimmung der zentralen Handlungsleitlinien zwischen BMBF und BMF entsteht so nicht.

Das BMBF stößt mit seinen zuwendungsrechtlichen Handlungsmöglichkeiten im Hinblick auf die Vorlage belastbarer und dem Leitfaden entsprechender Projektkostenschätzungen an seine Grenzen. Als Zuwendungsgeber der JEN könnte es neben den in Tz. 3.2.1 dargestellten Bemühungen zur Verbesserung der Projektkostenschätzungen erwägen, den Zuwendungsbescheid (teilweise) aufzuheben und Zuwendungen zurückzufordern. Denn die Rückbaueinrichtungen werden mit den jährlichen Zuwendungsbescheiden über die Nebenbestimmungen dazu verpflichtet, den Leitfaden vollständig umzusetzen. Eine Rückforderung von Zuwendungen für die Rückbauprojekte wäre hier letztlich jedoch wenig zielführend, weil es dadurch zu weiteren Verzögerungen im Rückbau und im Ergebnis höheren Ausgaben kommen würde.

Ziel muss es sein, die Planungen, Strukturen und Abläufe insbesondere bei der JEN zu verbessern, denn letztlich ist das Ergebnis des im Leitfaden beschriebenen Prozesses zur Validierung der Zuwendungsbedarfe immer nur so gut, wie es diese Prozesse in den Rückbaueinrichtungen sind. Das BMBF hat aber nur eingeschränkte Möglichkeiten, hierauf Einfluss zu nehmen. Dies ist der Bereich, den die Rückbaugesellschaften und ihre Gesellschafterin EWN verantworten. Die EWN als Gesellschafterin der JEN könnte hier zum einen durch stärkere Unterstützung und Standardisierung, aber beispielsweise auch durch Zielvereinbarungen mit der Geschäftsführung mit entsprechenden Konsequenzen bei Zielverfehlungen zu einer Verbesserung beitragen. Zuwendungs- und Steuerungsseite müssten hier zusammenarbeiten. Nur das Zusammenspiel von guter Planung, realistischer Einschätzung der Risiken und bedarfsgerechter Veranschlagung kann im Ergebnis zu einem effizienten Rückbau führen. Lägen Finanzierungs- und Steuerungsverantwortung in einer Hand, wäre dies leichter umzusetzen.

Auch im Hinblick auf Konsequenzen aus den Erkenntnissen des Controllings sind die Möglichkeiten des BMBF, Einfluss auf die Rückbaugesellschaften zu nehmen und bestimmte Änderungen zu erreichen, beschränkt. Dies beeinträchtigt die Wirksamkeit des vom BMBF eingeführten umfangreichen Controllings. Dieser Punkt sollte ebenfalls Anlass sein, über die Zusammenführung der Verantwortungen erneut nachzudenken oder zumindest die Zusammenarbeit von Zuwendungs- und Gesellschaftsseite deutlich zu intensivieren und das Handeln mehr aufeinander abzustimmen.

(4) Bei der Frage der Personalausstattung der JEN zeigen sich teils unterschiedliche Sichtweisen von Zuwendungsgeber- und Gesellschaftsseite. Aus Sicht des Zuwendungsgebers BMBF sind grundsätzlich nur die Personalausgaben zuwendungsfähig, die für die Projekte im jeweiligen Jahr tatsächlich gebraucht werden. Überzähliges Personal, vielleicht sogar bis zu 100 unbeschäftigte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, kann grundsätzlich nicht finanziert werden. Stellt die JEN aber jetzt nicht genügend Personal ein, so verzögert sich die Abwicklung der Projekte, was aufgrund der hohen Vorhaltekosten zu höheren Ausgaben führt.

Richtig ist, dass der Personalbedarf stets ausreichend begründet sein muss, damit er zuwendungsfähig ist. Das BMBF als Zuwendungsgeber muss dies einfordern und bei nicht ausreichender Begründung mit der Ablehnung des geltend gemachten Personalbedarfs reagieren.

Zur Beurteilung eines möglichen Personalüberhangs ist es jedoch wichtig, bei der langfristigen Planung sämtliche Möglichkeiten, die sich für die Beschäftigung des Personals im EWN-Konzern ergeben, in den Blick zu nehmen, um insgesamt zur wirtschaftlichsten Lösung zu gelangen. Dies kann nur gelingen, wenn Beteiligungsführer BMF nebst EWN und Zuwendungsgeber BMBF gemeinsam vorgehen, die langfristigen Ziele für die JEN und den EWN-Konzern definieren und Möglichkeiten der Beschäftigung des Personals ausloten. Das BMBF kann sich nicht darauf zurückziehen, dass der Rückbau selbst derzeit oberste Priorität habe und über eine darüber hinausreichende strategische Ausrichtung der JEN auf Initiative des Gesellschafters erst in einigen Jahren entschieden werden könne. Diese langfristige strategische Ausrichtung ist bereits jetzt wichtig und hat bereits jetzt Einfluss auf das bis ins Jahr 2066 reichende Personalkonzept der JEN.

BMBF und BMF tragen hier gemeinsam die Verantwortung, den Rückbau mit der langfristig geringst möglichen Haushaltsbelastung voranzutreiben. Wären die Funktionen in einer Hand, wäre dies einfacher. Situationen wie derzeit bei der JEN ließen sich vermeiden. Ein alleine zuständiges und damit verantwortliches Ressort hätte vor diesem Hintergrund eher den Anreiz gehabt, zu einem Ausgleich zu kommen und wäre in Kenntnis sowohl der zuwendungsrechtlichen als auch der gesellschaftlichen Anforderungen auch eher dazu in der Lage gewesen.

(5) An den Schwierigkeiten des BMBF, die Notwendigkeit außertariflicher Vergütungen gegenüber der Haushaltsabteilung des BMF zu begründen, zeigt sich ein weiterer Nachteil des Auseinanderfallens von Finanzierungsverantwortung und Beteiligungsführung. Die erforderlichen Informationen zu üblichen Vergütungen in der EWN-Gruppe stehen dem BMBF nicht ohne Weiteres zur Verfügung. Es muss diese vom beteiligungsführenden Referat des BMF erbitten. Dies ist ein wesentlicher Grund für die langwierigen Verfahren. Das BMF als Beteiligungsführer und Zuwendungsgeber der EWN hätte die Informationen aufgrund seiner Kenntnisse der Vergütungsstrukturen in der EWN-Gruppe wahrscheinlich schneller und zielgerichteter aufbereiten können. Die Situation führt bei der JEN letztlich dazu, dass wichtige Führungspositionen nicht besetzt sind bzw. lange nicht besetzt waren.

Auch die Verfahren zur Billigung der Geschäftsführerverträge könnten deutlich abgekürzt werden, wenn das beteiligungsführende Ressort gleichzeitig Zuwendungsgeber wäre. Die Prüfung der Angemessenheit der Geschäftsführerverträge könnte vom sachnäheren

beteiligungsführenden Referat vorgenommen werden, das gleichzeitig die nach dem Haushaltsrecht erforderliche Abstimmung mit dem BMF bei Abweichungen vom Besserstellungsverbot durchführen könnte. Zwar haben BMBF und BMF-Beteiligungsreferat das Verfahren untereinander inzwischen geklärt. Die Nachteile des Auseinanderfallens der Verantwortlichkeiten bleiben jedoch bestehen. Das BMBF muss sich erforderliche Informationen zur Begründung seiner Anträge weiterhin von der Gesellschaftsseite besorgen. Dass dies bei den letzten beiden Anträgen nicht der Fall war und die Verfahren zügig beendet werden konnten, lag an der zeitlichen Nähe zum ersten Antrag aus dem Jahr 2020. Die dafür vorgelegten Informationen konnten weiter genutzt werden. Mit gewissem zeitlichem Abstand ist davon auszugehen, dass die für die Beurteilung des Antrags auf Genehmigung einer Ausnahme vom Besserstellungsverbot erforderlichen Informationen aktualisiert werden müssen. Hier wird das BMBF wiederum auf das Beteiligungsreferat angewiesen sein.

(6) Die Beispiele zeigen, dass eine Zusammenführung der Kompetenzen in einer Hand weiterhin von Vorteil wäre und den Rückbau durchaus beschleunigen könnte. Mit diesem Ziel sollten die Ressorts noch einmal intensiv beraten.

Die dem Haushaltsausschuss stattdessen versprochene intensivere Zusammenarbeit war nicht von Dauer und hat die unzureichende Rückkoppelung zwischen operativen Entscheidungen, strategischen Vorgaben und Haushaltsmittelveranschlagung daher nicht lösen können. BMBF und BMF müssen wenigstens ihre Zusammenarbeit deutlich intensivieren, um die dargestellten Schwierigkeiten zu beheben. Die Zusammenarbeit muss sich auch auf langfristige Ziele und Strategien für die EWN und ihre Tochterunternehmen beziehen. Beide Ressorts müssen sich darüber einig sein, wie diese Ziele zu erreichen sind, z. B. in Bezug auf den Personalaufbau. Sie müssen ihr Vorgehen aufeinander abstimmen, damit der Rückbau zügig und ohne vermeidbare Haushaltsbelastungen vonstattengeht.

3.3.3 Empfehlungen

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Finanzierungs- und Steuerungsverantwortung für JEN und KTE zusammenzuführen und hierüber mit dem BMF ins Gespräch zu kommen.

Zumindest müssten beide Ressorts ihre Zusammenarbeit intensivieren und klare gemeinsame Ziele und Strategien für den Rückbau der nuklearen Altlasten des Bundes definieren, um die wirtschaftliche Abwicklung der Projekte zu gewährleisten.

Das Zusammenwachsen des EWN-Konzerns sollte weiter vorangetrieben werden.

3.3.4 Stellungnahme von BMBF und BMF

(1) Das BMBF hat die wesentliche Empfehlung des Bundesrechnungshofes, die Finanzierungs- und Steuerungsverantwortung für die JEN und die KTE zusammenzuführen, positiv aufgegriffen. Infolge seiner seit der letzten Berichterstattung des Bundesrechnungshofes an

den Haushaltsausschuss gewonnenen Erfahrungen teile es die Bewertung, dass aus dem Auseinanderfallen von Finanzierungs- und Steuerungsverantwortung Informationsdefizite resultierten und eine effiziente Steuerung der Rückbaueinrichtungen erschwert werde. Die Zusammenführung der Zuständigkeiten würde die effiziente und wirtschaftliche Abwicklung der Rückbauprojekte verbessern. Dadurch könnte auch die vom Bundesrechnungshof empfohlene Entwicklung und Definition von Zielen und Strategien für den Rückbau aus Sicht des BMBF voraussichtlich erleichtert werden. Zugleich würde dies Controllingprozesse erleichtern.

Es hat weiter ausgeführt, dass es darüber hinaus die Bündelung auch mit der Verantwortung für Zwischen- und Endlagerung sowie Transport für erstrebenswert halte. Bei welchem Ressort, in welcher Form und zu welchem Zeitpunkt die Zusammenführung erfolgen könnte und sollte, bedürfe allerdings einer umfangreichen (Vor-)Abstimmung zwischen den Betroffenen Ressorts sowie der maßgeblichen Entscheidung durch die Bundeskanzlerin oder den Bundeskanzler. Das BMBF sei bereit, an den notwendigen Abstimmungsgesprächen zwischen den betroffenen Ressorts ergebnisoffen teilzunehmen. Seiner Auffassung nach sollten sich alle fachlich betroffenen Ressorts an den Gesprächen beteiligen, denn die Struktur im Stilllegungs- und Rückbaubereich sei äußerst komplex und bei der Zwischen- und Endlagerung radioaktiver Abfälle gebe es ungeklärte Fragen.

Das BMBF hat zugesagt, wegen der möglichen Dauer eines solchen Entscheidungsprozesses parallel die weiteren Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufzugreifen, um möglichst bald weitere positive Effekte bei der wirtschaftlichen Abwicklung der Projekte zu erzielen.

(2) Zu den Schwierigkeiten bei der Personalausstattung der JEN hat das BMBF erwidert, der Personalmangel sei derzeit nicht durch nicht genehmigte Personalbedarfsmeldungen begründet. Der Grund sei vielmehr, dass genehmigte Stellen aufgrund des Fachkräftemangels nicht besetzt werden könnten.

Es hat ausgeführt, die Problematik des „theoretisch möglichen Personalüberhangs“ dürfte in Kürze neu zu bewerten sein, da nach der Projektkostenschätzung 2021 die Projektlaufzeiten weiter ansteigen dürften und Personalbedarfe daher erneut anzupassen seien. Die Vermeidung oder der Abbau eventuellen Überhangpersonals solle in einem aktualisierten Personalkonzept der JEN erörtert werden. Es gebe verschiedene Möglichkeiten, eventuelles Überhangpersonal zu vermeiden oder abzubauen. Neben dem arbeitsrechtlichen Instrumentarium sehe das Beteiligungsreferat des BMF die realistische Möglichkeit, das Personal anderweitig im Konzern oder bei anderen Bundesgesellschaften einzusetzen, auch wenn das derzeit angesichts der langen Rückbau- und Entsorgungszeiträume ein höchst theoretisches Szenario sei.

(3) Zur vom Bundesrechnungshof beschriebenen Strategie des BMBF, wonach der Rückbau oberste Priorität habe und über eine weitergehende strategische Ausrichtung der Rückbaueinrichtungen in einigen Jahren entschieden werden könne, merkte das BMBF an, dass „Priorität des Rückbaus“ dahingehend zu verstehen sei, dass die JEN kurz- und mittelfristig nicht als Anbieter von Rückbauleistungen am Markt auftreten solle. Es trage die Aussage des BMF-Beteiligungsreferats mit, wonach strategisches Ziel zunächst der komplette Rückbau

der kerntechnischen Anlagen sei. In Einzelfragen abweichende Interessen und Ansichten zwischen den als Zuwendungsgeber und Beteiligungsführer fungierenden Ressort lägen in der Natur der Sache. So sehe das BMBF die spätere Abwicklung der Gesellschaften nicht als strategisches Ziel an.

(4) Das BMBF hat zur Problematik der außertariflichen Vergütung von Beschäftigten der JEN darauf hingewiesen, dass das Antragsverfahren zur Ausnahme vom Besserstellungsverbot für die Hauptabteilungsleitungsposition (Verwaltung) kürzlich innerhalb von drei bis vier Wochen abgeschlossen werden konnte.

(5) Das BMF hat erwidert, die Aussage des Bundesrechnungshofes, die anfangs vorhandene, intensivere Zusammenarbeit zwischen BMBF und BMF habe sich reduziert, werde nicht geteilt. Richtig sei, dass sich die Zusammenarbeit nach der Aufbauphase des Konzerns strukturell verändert habe. Sie vollziehe sich nunmehr schwerpunktmäßig über die gesellschaftsrechtlich zuständigen Organe, insbesondere die Aufsichtsräte der Tochtergesellschaften JEN und KTE. Die Zusammenarbeit stehe dort unter den bekannten Rahmenbedingungen einer zwischen Finanzierungs- und Beteiligungsverantwortung geteilten Ressortzuständigkeit, die im Einzelfall auch zu unterschiedlichen Sichtweisen hinsichtlich der Unternehmensstrategie führen könne, beispielsweise bei der Thematik des (langfristigen) Personalbedarfs.

Zur Rolle der Konzernmutter EWN hat das BMF ausgeführt, es gehöre zum Grundverständnis, den Tochterunternehmen eine möglichst weitreichende operative Handlungsfreiheit zu belassen. Dies begründe sich bereits durch die geteilte Ressortzuständigkeit von BMF und BMBF und ihre jeweilige Ressortverantwortung sowie durch die Beteiligung der Länder an der Finanzierung der Aufgaben der Tochtergesellschaften. Eine allzu enge Steuerung durch die Gesellschafterin EWN verbiete sich insoweit. Sie steuere stattdessen über das Beteiligungscontrolling, die Vertretung in den Aufsichtsräten sowie durch das Zielvereinbarungs- und Abrechnungssystem.

Das BMF hat die Aussage des Bundesrechnungshofes, die EWN lasse die Rückbaueinrichtungen bei der Erstellung der Projektkostenschätzungen weitgehend allein, relativiert. Die EWN sei für die Tochterunternehmen ein wichtiger Ansprechpartner für Grundsatzfragen von Projektkostenschätzungen. Allerdings sei aufgrund der Besonderheiten der verschiedenen Rückbauprojekte eine vollständige Harmonisierung der Projektkostenschätzungen im Konzern nicht möglich.

Es hat dem Bundesrechnungshof zugestimmt, dass an einigen Stellen noch Optimierungsbedarf bestehe, um Synergiepotenziale zu heben. Beispielsweise bestünden Verbesserungsmöglichkeiten in den Bereichen Konzernentwicklung, fachliche Zusammenarbeit in ausgewählten Arbeitsbereichen wie Beschaffung und IT, Begleitung von Planungsprozessen der Tochterunternehmen, Personalrekrutierung und -verwendung. Dies setze im Kern allerdings die Formulierung und Umsetzung weitergehender konzerneinheitlicher Ziele und Strategien voraus, was unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen der Finanzierung und Steuerung nicht optimal leistbar sei.

3.3.5 Abschließende Bewertung

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das BMBF seine Empfehlung, die Finanzierungs- und Steuerungsverantwortung zusammenzuführen, umsetzen und hierzu Gespräche mit den beteiligten Ressorts aufnehmen will. Auch das Einbeziehen des für Zwischen- und Endlagerung der radioaktiven Abfälle zuständigen Ressorts hält der Bundesrechnungshof für zielführend.

Das BMF hat sich zur Zusammenführung der Finanzierungs- und Steuerungsverantwortung für JEN und KTE nicht geäußert. Es stellt jedoch an mehreren Stellen dar, dass es durch die geteilte Ressortzuständigkeit zu unterschiedlichen Sichtweisen komme, sich eine allzu enge Steuerung von JEN und KTE durch die Gesellschafterin EWN verbiete und die Formulierung und Umsetzung konzerneinheitlicher Ziele und Strategien nicht optimal leistbar sei. Daraus lässt sich ablesen, dass auch das BMF grundsätzlich Handlungsbedarf sieht.

Beide Ressorts haben sich zu grundsätzlichen Fragen der Strategie für die JEN und die KTE und den damit verbundenen Fragen der Personalausstattung und des Umgangs mit möglichem Überhangpersonal nicht in der Weise geäußert, dass eine gemeinsame Auseinandersetzung damit oder ein abgestimmtes Vorgehen erkennbar wird. Sie statuieren vielmehr, dass es Unterschiede gibt, die eben in der Aufteilung der Zuständigkeiten und den unterschiedlichen Rollen begründet seien bzw. berufen sich darauf, dass sich die Probleme aufgrund der zu erwartenden Entwicklungen – etwa beim Überhangpersonal – zunächst von allein erledigen. Sollten die Zuständigkeiten weiterhin in der bisherigen Weise auf BMBF und BMF aufgeteilt bleiben, so reicht das nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht aus. Beide Ressorts sollten klare Absprachen zur langfristigen Strategie für die Rückbaueinrichtungen treffen, um die notwendigen Entscheidungen z. B. zur Personalausstattung so treffen zu können, dass die Ziele ohne Verzögerungen und auf wirtschaftliche Art und Weise erreicht werden.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass sich einige Abläufe in der Zusammenarbeit mit dem BMF inzwischen eingespielt haben. Dennoch hält er das haushaltsrechtliche Instrumentarium des BMBF und das gesellschaftsrechtliche Instrumentarium der EWN und des Beteiligungsführers BMF weiterhin für nicht ausreichend verknüpft. Die zersplitterte Struktur beeinträchtigt nach wie vor die effiziente Gestaltung des Rückbaus. Auch die Stellungnahme des BMF hat bestätigt, dass eine Intensivierung der Zusammenarbeit beider Ressorts unter den gegebenen Rahmenbedingungen allein nicht zielführend ist. So bleibt die Zusammenführung von Finanzierungs- und Steuerungsverantwortung die Lösung, die die aufgezeigten Defizite am besten beheben kann. Das BMBF ist bereit, hierzu Gespräche mit den beteiligten Ressorts aufzunehmen. Wichtig wäre, dass auch das BMF sich positioniert und sich den notwendigen strukturellen Änderungen nicht verschließt.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung, die Finanzierungs- und Steuerungsverantwortung für JEN und KTE zusammenzuführen und das Zusammenwachsen des EWN-Konzerns weiter voranzutreiben.

3.4 Verursachergerechte Kostenverteilung

3.4.1 Sachverhalt

(1) Der Bau des AVR-Versuchsreaktors in Jülich in den frühen 1960er-Jahren ging wesentlich auf das Betreiben des Landes NRW und der AVR zurück. Der Bund leistete einen einmaligen Zuschuss zum Bau der Anlage. Das AVR-Stilllegungs- bzw. Rückbauprojekt läuft seit dem Jahr 1987, zunächst mit dem Ziel des sicheren Einschlusses des Reaktors, seit dem Jahr 2000 mit dem Ziel des vollständigen Rückbaus. Zum Erreichen des neuen Projektziels Rückbau schlossen Bund und Land NRW im Jahr 2003 eine Verwaltungsvereinbarung. Darin änderten sie den Finanzierungsschlüssel für den Rückbau der AVR-Anlage, die Verwertung der radioaktiven Reststoffe und Beseitigung der radioaktiven Abfälle von 90:10 (Bund:Land) auf 70:30. Ziel war es, durch stärkere finanzielle Beteiligung das Interesse des Landes an einer aktiven Mitwirkung am Projektfortschritt zu erhöhen. Falls der Rückbau nicht bis zum 1. Januar 2012 abgeschlossen wäre, sollte das Land die AVR ins Landeseigentum übernehmen (Rückfallklausel zu Lasten des Landes NRW).

Der Rückbau war zum 1. Januar 2012 längst nicht abgeschlossen, die Rückfallklausel wurde jedoch nicht wirksam. Bund und Land finanzierten das AVR-Rückbauprojekt entsprechend der Verwaltungsvereinbarung weiter.

Im Koalitionsvertrag für die 18. Wahlperiode vereinbarten die Koalitionspartner Ende des Jahres 2013, Gespräche zwischen Bund und Ländern zu führen, um die Aufteilung der Kosten für Rückbau, Entsorgung und sichere Aufbewahrung von kerntechnischen Versuchsanlagen neu zu regeln.[9]

In seinem Bericht an den Haushaltsausschuss vom April 2015 hat der Bundesrechnungshof die Erhöhung der Kostenbeteiligung des Landes NRW im Jahr 2003 als angemessen gewürdigt. Die höhere Beteiligung des Landes hatte offenkundig zu einem substanziellen Anreiz für das Land geführt, den Rückbauprozess nachhaltig zu unterstützen. Mit Blick auf die Festlegung im Koalitionsvertrag zur Neuregelung der Kostenaufteilung mahnte er, eine Veränderung des Verteilungsschlüssels zulasten des Bundes würde die Glaubwürdigkeit einer verantwortungsgerechten Aufgabenteilung deutlich einschränken. Dies habe Präjudizwirkung für künftige Stilllegungs- und Rückbauvorhaben und damit eine Kumulierung kaum zu kalkulierender, zusätzlicher Ausgaben und Risiken beim Bund zur Folge. Er forderte, eine angemessene Beteiligung des Landes sicherzustellen. Das BMBF hatte in seiner Stellungnahme zugesagt, diese Forderung zu beachten.

Auch der Haushaltsausschuss griff die Forderung des Bundesrechnungshofes in seinem Maßgabebeschluss vom 16. Dezember 2015 auf und forderte die Bundesregierung auf, eine angemessene Beteiligung der Länder an den Rückbau- und Endlagerkosten sicherzustellen.

[9] Koalitionsvertrag für die 18. Wahlperiode, November 2013, Ziffer 1.4.

(2) Im Zuge der Zusammenführung von AVR und Nuklearbereich des FZJ zur JEN hatten das BMBF und das Land NRW im August 2015 den Finanzierungsschlüssel für das AVR-Rückbauprojekt von 70:30 auf das Verhältnis 90:10 geändert. Das BMBF argumentierte, der Fortschritt in Teilbereichen des Projekts rechtfertige eine Rückkehr zum früheren Finanzierungsschlüssel 90:10 beim Reaktorrückbau. Der oberirdische Rückbau sei in weiten Teilen abgeschlossen und werde voraussichtlich bis Ende 2022 dauern. Dafür seien noch rund 107 Mio. Euro (75 Mio. Euro Finanzierungsanteil des Bundes von 70 %) vorgesehen. Bei Anhebung des Anteils auf 90 % hätte der Bund rund 96,5 Mio. Euro zu tragen. Inzwischen seien alle für den oberirdischen Rückbau relevanten Genehmigungen durch das Land NRW erteilt worden. Bezogen auf die Leistungen, die künftig wieder im Verhältnis 90:10 finanziert werden sollen, sei die vom Bundesrechnungshof geforderte Mitwirkung durch das Land erbracht worden. Kostenrisiken würden weitgehend ausgeschlossen, weil der Kostenumfang der betreffenden Rest-Rückbauarbeiten gut kalkulierbar sei.

Durch die Zusammenführung des Nuklearbereiches des FZJ mit der AVR seien zudem wirtschaftliche Vorteile für den Bund zu erreichen. Es seien Synergiegewinne und Einsparungen zwischen rund 30 und 70 Mio. Euro zu erwarten. Das Land NRW habe seine Zustimmung zu der Neustrukturierung von der Änderung des Finanzierungsschlüssels abhängig gemacht.

(3) Die Ergänzungsvereinbarung zur Verwaltungsvereinbarung von 2003 schlossen Bund und Land NRW am 20. August 2015. Der bisherige Finanzierungsschlüssel im AVR-Rückbauprojekt von 70:30 änderte sich daraufhin ab 1. September 2015 zulasten des Bundes auf 90:10. Bund und Land verfassten am gleichen Tag eine gemeinsame Erklärung zu der Ergänzungsvereinbarung. Sie vereinbarten, für die Projekte Räumung des AVR-Behälterlagers und Bodensanierung in gleicher Weise vorzugehen und den Finanzierungsanteil des Bundes zu erhöhen, sobald alle atomrechtlich relevanten Tatsachen über eine sichere Handhabung der AVR-Brennelemente vorlägen und eine hinreichend belastbare Abschätzung über die Art und den Umfang der Bodensanierung des AVR-Reaktors getroffen werden könne.

(4) Zum Zeitpunkt der Änderung des Finanzierungsschlüssels lagen alle für das AVR-Rückbauprojekt erforderlichen atomrechtlichen Genehmigungen vor. Während der Projektlaufzeit sind jedoch immer wieder die Beteiligung und Entscheidungen der Atomaufsicht erforderlich, beispielsweise für die Freigabe von Material, Zuverlässigkeitsprüfungen oder bei Abweichungen durch unerwartete Gegebenheiten. Konkrete Beispiele führt der Bericht des technischen Controllings für das Jahr 2019 an. So habe es Verzögerungen gegeben, weil keine Zustimmung seitens der atomrechtlichen Behörde für ein Einschleusen des Abbruchroboters erreicht werden konnte. Auch musste ein neuer Kontrollbereichszugang errichtet werden, für den die Zustimmung seitens der Atomaufsicht noch ausstand. Es entstand mindestens eine Verzögerung von einem Jahr.

Im Herbst 2016 legte die JEN die erste Projektkostenschätzung nach den Vorgaben des Leitfadens vor. Daraus ergab sich ein prognostiziertes Projektende für das AVR-Rückbauprojekt für das Jahr 2026 (statt 2022). Die Gesamtkosten (Anteile Bund und Land) wurden für die Jahre 2016 bis 2026 auf insgesamt rund 170 Mio. Euro (statt 107 Mio. Euro) geschätzt. In der Projektkostenschätzung 2020 wird das AVR-Rückbauprojekt mit einer Projektlaufzeit bis 2031 und geschätzten Gesamtkosten von rund 296 Mio. Euro für die Jahre 2016 bis 2031

geführt. Der Bundesanteil liegt bei 266 Mio. Euro. Wäre der Finanzierungsschlüssel 70:30 beibehalten worden, läge er bei 207 Mio. Euro. Für die beiden Projekte mit dem Finanzierungsschlüssel 70:30 (Bodensanierung und AVR-Behälterlager) sieht die Projektkostenschätzung 2020 insgesamt fast 300 Mio. Euro vor.

3.4.2 Würdigung

Eine interessen- und verursachergerechte Finanzierung von Stilllegung und Rückbau der kerntechnischen Versuchsanlagen ist erforderlich, um nicht eine Partei übermäßig zu belasten. Dies gilt insbesondere für Forschungsreaktoren wie den AVR-Reaktor, dessen Bau vorrangig auf das Betreiben des Landes und der AVR zurückgeht. Die Regelung in der Verwaltungsvereinbarung aus dem Jahr 2003 hatte der Bundesrechnungshof in seinem Bericht aus dem Jahr 2015 als angemessen gewürdigt.

Die trotz der Zusage des BMBF, die Bedenken des Bundesrechnungshofes gegen eine Änderung des Finanzierungsschlüssels zu beachten, kurz darauf vereinbarte Änderung des Finanzierungsverhältnisses für das AVR-Rückbauprojekt führt zu einer unangemessenen Belastung des Bundes.

Die Gründe, die das BMBF für die Änderung des Finanzierungsschlüssels vorgetragen hat, überzeugen kaum. Zwar waren einige Meilensteine im AVR-Rückbauprojekt erreicht und Genehmigungen vom Land erteilt. Auch hatte das BMBF bei gemeinsamer Betrachtung mit den durch die Zusammenlegung von Nuklearbereich des FZJ und AVR zu erreichenden Einsparungen insgesamt einen wirtschaftlichen Vorteil für den Bund errechnet. Dennoch musste das BMBF auch zum damaligen Zeitpunkt angesichts der bisherigen erheblichen Verzögerungen und bei einer prognostizierten Projektlaufzeit von weiteren sieben Jahren bis zum Jahr 2022 damit rechnen, dass es zu weiteren Verzögerungen und Kostensteigerungen kommt, der wirtschaftliche Vorteil für den Bund also mittel- bis langfristig fraglich war. Die Änderung des Finanzierungsschlüssels geschah zu einem Zeitpunkt, als nach dem Bericht des Bundesrechnungshofes und der Gründung der JEN vieles im Umbruch war und die Planung und Steuerung der Projekte mit dem Leitfaden und den veränderten Projektkostenschätzungen auf eine neue Grundlage gestellt werden sollte. Ein Jahr später sollte eine Projektkostenschätzung auf Grundlage des neuen Leitfadens vorgelegt werden. Es war noch gar nicht abzusehen, wie sich die Zeit- und Kostenplanungen gegebenenfalls verändern würden. Das Land NRW zu diesem Zeitpunkt zu entlasten, war zumindest verfrüht. Das BMBF hätte mindestens die erste Projektkostenschätzung im Jahr 2016 abwarten müssen, bevor es Gespräche zur Änderung des Finanzierungsschlüssels aufnahm.

Allein die Tatsache, dass die Genehmigungen für den Rückbau weitgehend erteilt waren und damit in den Augen des BMBF die vom Bundesrechnungshof geforderte Mitwirkung des Landes erfüllt war, rechtfertigte die Entlastung des Landes nicht. Das AVR-Projekt ist maßgeblich auf Betreiben des Landes NRW zurückzuführen. Demzufolge sollte es sich auch angemessen an den Rückbaukosten des Projekts beteiligen. Schaut man sich die Projektentwicklung seit dem Jahr 2015 an, so zeigt sich, dass der Bund hier unverhältnismäßig belastet wird.

Inzwischen wird eine mehr als doppelt so lange Projektrestlaufzeit wie im Jahr 2015 prognostiziert, die Kosten nähern sich dem dreifachen Betrag. Damit musste das BMBF auch rechnen. Ihm ist bekannt, dass es gerade beim Rückbau der Versuchsanlagen immer wieder zu unerwarteten Problemen kommt, da die Anlagen einzigartig sind und vieles in der Vergangenheit nicht ausreichend dokumentiert worden ist. Im Übrigen sind immer wieder Genehmigungen der Atomaufsicht erforderlich. Dabei entstehen nach wie vor Verzögerungen.

Die Vereinbarung zur Neureglung des Finanzierungsverhältnisses beim AVR-Rückbauprojekt rückgängig zu machen, wäre sachgerecht. Der Bund ist dem Land bereits zum zweiten Mal entgegengekommen: Das erste Mal, indem er auf die Ausübung der Rückfallklausel im Jahr 2012 verzichtet hat, obwohl ein Projektende nicht einmal absehbar war. Das zweite Mal mit der Änderung des Finanzierungsschlüssels auf 90:10 für das AVR-Rückbauprojekt. Statt der ursprünglichen Intention der Rückfallklausel, die Anlage mitsamt der Rückbauverantwortung dem Land zu übertragen, sollte der Zeitplan nicht eingehalten werden, übernimmt der Bund nun auch noch zusätzliche Kostenanteile des Landes – und dass, obwohl der Rückbau immer länger dauert und immer teurer wird. Dies verursacht unnötige Kosten und Risiken für den Bundeshaushalt. Der Bundesrechnungshof fordert das BMBF auf, erneute Verhandlungen mit dem Land NRW aufzunehmen mit dem Ziel, den Finanzierungsschlüssel für das AVR-Rückbauprojekt wieder auf 70:30 festzulegen.

Auch für die anderen beiden, in der Gemeinsamen Erklärung von Bund und Land NRW zur Ergänzungsvereinbarung genannten Projekte Bodensanierung und Räumung des AVR-Behälterlagers sind Projektlaufzeit und Gesamtkosten bisher schwer abschätzbar. Dies gilt insbesondere für das Behälterlager. Auf eine Änderung des Finanzierungsschlüssels darf sich der Bund daher nicht einlassen.

3.4.3 Empfehlungen

Der Bundesrechnungshof hat das BMBF aufgefordert, angesichts der geänderten Prognosen für Projektlaufzeit und -kosten darauf hinzuwirken, dass der Finanzierungsschlüssel für das AVR-Rückbauprojekt im Verhältnis zum Land NRW wieder 70:30 beträgt. Von den Absichten aus der Gemeinsamen Erklärung darf es in absehbarer Zeit keinen Gebrauch machen.

3.4.4 Stellungnahme des BMBF und abschließende Bewertung

(1) Das BMBF hat angekündigt, mit dem Land NRW Gespräche aufzunehmen, um den geänderten Finanzierungsschlüssel möglichst rückgängig zu machen. Es werde sich auf Basis der erreichten Projektstände nicht auf die in der „Gemeinsamen Erklärung“ avisierte Änderung des Finanzierungsschlüssels bei der AVR-Bodensanierung und der Räumung des AVR-Behälterlagers einlassen.

Seine Entscheidung aus dem Jahr 2015 hat das BMBF verteidigt. Zwar sei es richtig, dass die Änderung zu einem Zeitpunkt erfolgte, als eine Unsicherheit bei der Bewertung der

finanziellen Vor- und Nachteile vorhanden gewesen war. Andererseits hätte auch ein Misslingen der Zusammenführung der AVR mit dem Nuklearbereich des FZJ ein finanzielles Risiko für den Bund bedeutet. Beide Vorgänge – die Änderung des Finanzierungsschlüssels und die Zusammenführung der Nuklearaktivitäten in Jülich – seien nach damaliger Einschätzung nur im Paket zu erreichen gewesen. Außerdem habe man zum damaligen Zeitpunkt die Ergebnisse der Projektkostenschätzung 2016 noch nicht gekannt. Auch sei bei den vom Bundesrechnungshof vorgebrachten nach wie vor entstehenden Verzögerungen bei Genehmigungen der Atomaufsicht zu beachten, dass die bloße Dauer per se noch kein relevanter Verzögerungsgrund sei. Eine solche könnte sich allenfalls ergeben, wenn die Verfahren aufgrund zusätzlich konkreter, von der Atomaufsicht zu vertretender Umstände, etwa wegen ihrerseits pflichtwidrig verursachter Bearbeitungshindernisse, länger dauerten als notwendig.

(2) Unabhängig davon, ob die Entscheidung, im Jahr 2015 den Finanzierungsschlüssel zulasten des Bundes zu ändern, zum damaligen Zeitpunkt gerechtfertigt war, ist zu begrüßen, dass das BMBF nun der Empfehlung des Bundesrechnungshofes folgen will, diesen künftig wieder zu ändern. Inzwischen besteht kein Zweifel mehr daran, dass der Bund bei einer zuletzt prognostizierten Projektdauer bis zum Jahr 2031 übermäßig belastet wird. Es ist nicht hinnehmbar, dass die Beseitigung der Altlasten aus den auf das Land und die AVR zurückgehenden Forschungsaktivitäten fast vollständig auf den Bund verlagert wird. Das BMBF sollte die Verhandlungen mit dem Land NRW schnellstmöglich aufnehmen, um den Finanzierungsschlüssel für die Zukunft zu ändern.

3.5 Berichterstattung an das Parlament

3.5.1 Sachverhalt

Der Bundesrechnungshof hat in seinem Bericht aus dem Jahr 2015 das BMBF aufgefordert, den Haushaltsausschuss jährlich über die wesentlichen Projektfortschritte zu informieren. Dies sollte zusätzlich zu den Berichten an den Haushaltsausschuss zu Beginn einer Legislaturperiode über den mittel- und langfristigen Mittelbedarf und der Darstellung im Haushalt geschehen. Diese Forderung hat der Haushaltsausschuss mit Beschluss vom 16. Dezember 2015 aufgegriffen.

Das BMBF hat dies umgesetzt. Seit dem Jahr 2016 erhält der Haushaltsausschuss jährlich einen Bericht über die wesentlichen Fortschritte bei Stilllegung, Rückbau und Entsorgung sowie den erwarteten Mittelbedarf für das kommende Haushaltsjahr. Darin stellt das BMBF zu jedem der Projekte die wesentlichen Fortschritte und Entwicklungen dar, außerdem die standortspezifischen Entwicklungen, den Mittelabfluss, den erwarteten Mittelbedarf des Bundes und die wesentlichen Risiken.

3.5.2 Würdigung

Der Bericht gibt einen guten Überblick über die Gesamtsituation. Er enthält konkrete Angaben zu den einzelnen Projekten, auftretenden Problemen und Risiken. Dennoch ermöglicht der Bericht keine Beurteilung des Fortschritts im Hinblick auf die gesamte Projektplanung. Es bleibt unklar, ob der jeweils dargestellte Fortschritt den Planungen entspricht. Auch wird nicht klar, zu welchem Teil die Projekte bearbeitet sind und was noch aussteht. Zur Beurteilung der Sachverhalte wäre es wichtig zu erfahren, ob die Arbeiten im Kosten- und Zeitplan liegen. Hier sollte das BMBF noch nachbessern. Soweit möglich, sollte es die Risiken mit konkreten Zahlen hinterlegen. So könnte sich der Haushaltsausschuss z. B. ein Bild davon machen, welche finanziellen Auswirkungen eine Verschiebung der Eröffnung des Endlagers Konrad auf das Jahr 2027 hat.

3.5.3 Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die im Fortschrittsbericht dargestellten Projektfortschritte ins Verhältnis zu den Zeit- und Kostenplanungen zu setzen und Risiken wo möglich zu quantifizieren.

3.5.4 Stellungnahme des BMBF und abschließende Bewertung

(1) Das BMBF hat zugesagt, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufzugreifen. Die zur Erhöhung der Transparenz seiner Fortschrittsberichte erforderlichen Daten habe es von den Rückbaueinrichtungen bereits angefordert. Derzeit schafften die Einrichtungen bei sich die Voraussetzungen und internen Prozesse, damit die vom BMBF geforderten Daten erhoben werden können. Dies sei noch nicht abgeschlossen.

(2) Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das BMBF bereits tätig geworden ist, um die Fortschrittsberichte transparenter zu machen. Er wird die Umsetzung in den nächsten Fortschrittsberichten beobachten.

4 Zusammenfassende Würdigung und Empfehlungen

(1) Das BMBF hat in den vergangenen Jahren viel unternommen, um den Maßgabebeschluss des Haushaltsausschusses umzusetzen.

- Es setzt für die aktuelle Aufgabenwahrnehmung angemessene personelle Ressourcen im Fachreferat ein. Es hat zielgerichtete Strukturen für das zuwendungsseitige Controlling entwickelt. Die Grundlagen für einheitliche und realistische Projektkostenschätzungen hat

es mit der Erstellung des Leitfadens gelegt. Ein systematisches Risikomanagement ist eingeführt (Nummer 2 des Maßgabebeschlusses).

- Fristgerecht hat es gemeinsam mit dem BMF einen Bericht über die intensivere Zusammenarbeit der Akteure vorgelegt (Nummer 3 des Maßgabebeschlusses).

- Die im Altlastentitel veranschlagten Mittel waren auskömmlich, sodass es nicht wegen zu gering veranschlagter Mittel zu Projektverzögerungen und daraus resultierenden Mehrkosten kam (Nummer 4 des Maßgabebeschlusses).

- Das BMBF hat jährlich zu den Haushaltsberatungen einen Fortschrittsbericht vorgelegt (Nummer 5 des Maßgabebeschlusses).

(2) Nicht befolgt hat das BMBF die Vorgabe, eine angemessene Beteiligung der Länder und der privaten Gesellschafter an den Rückbau- und Endlagerkosten sicherzustellen. Es hat den Finanzierungsschlüssel für das AVR-Rückbauprojekt sogar zuungunsten des Bundes geändert. Hier hat es nun zugesagt, sich für eine erneute Änderung des Finanzierungsschlüssels auf das Verhältnis 70:30 einzusetzen.

(3) Die Maßnahmen des BMBF haben noch nicht ausgereicht, um die vom Bundesrechnungshof in seinem Bericht aus dem Jahr 2015 aufgezeigten Mängel vollständig zu beheben.

- An der Verbesserung der Mittelbedarfsplanung und des zuwendungsseitigen Controllings muss das BMBF weiterarbeiten, denn trotz guter Grundlagen ist die Umsetzung des Leitfadens teilweise noch mangelhaft und eine realistische Planung der Projektabwicklung und der dafür benötigten Haushaltsmittel noch nicht gegeben. Weiterhin verschieben sich – zumindest bei der hier geprüften JEN – von Jahr zu Jahr die Termine für die Fertigstellung der meisten Rückbauprojekte. Gleichzeitig steigen die Projektkosten stetig an. Das BMBF hat zugesagt, weiter an der Umsetzung des Leitfadens zu arbeiten und dadurch eine verbesserte Projekt- und Haushaltsplanung zu erreichen.

- Beim Controlling durch das BMBF sind Überschneidungen mit dem operativen Controlling der Gesellschaften nicht ausgeschlossen. Beide Controllingstränge sind nicht miteinander verknüpft, sodass es theoretisch zu unterschiedlichen Wertungen der vorgelegten Daten kommen kann. Hier sind Absprachen und ein abgestimmtes Vorgehen notwendig, um die im Controllingprozess zutage getretenen Probleme lösen zu können. Hier hat das BMBF eine bessere Abstimmung zugesagt.

- Der Fortschrittsbericht erlaubt keine Beurteilung des Fortschritts im Hinblick auf die gesamte Projektplanung. Dadurch bleibt unklar, ob der jeweils dargestellte Fortschritt den Planungen entspricht, zu welchem Teil die Projekte bearbeitet sind und was noch aussteht. Das BMBF plant, die Transparenz der Berichte zu erhöhen.

- Die im Bericht des Bundesrechnungshofes aus dem Jahr 2015 dargestellten Defizite in der Steuerung des Rückbaus, die sich aus dem Auseinanderfallen von Finanzierungs- und

Steuerungsverantwortung ergeben, bestehen nach wie vor. Die anfangs vorhandene, vom BMBF im Bericht an den Haushaltsausschuss dargestellte intensivere Zusammenarbeit zwischen BMBF und BMF hat sich reduziert. An vielen Stellen zeigen sich Nachteile, die sich aus dem Auseinanderfallen der Zuständigkeiten ergeben und letztlich zu Verzögerungen und damit höheren Ausgaben des Bundes führen.

Zwar haben sich einige Abläufe in der Zusammenarbeit mit dem BMF inzwischen eingespielt. Dennoch beeinträchtigt die zersplitterte Struktur nach wie vor die effiziente Gestaltung des Rückbaus. Unter diesen gegebenen Rahmenbedingungen kann die vom Haushaltsausschuss geforderte Intensivierung der Zusammenarbeit beider Ressorts (Nummer 3 des Maßgabebeschlusses) die Defizite in der Projektstruktur und -steuerung allein nicht überwinden. Das haben die Entwicklungen der letzten Jahre gezeigt. Die Zusammenführung von Finanzierungs- und Steuerungsverantwortung bleibt die Lösung, die die aufgezeigten Defizite am besten beheben kann. Das BMBF ist inzwischen bereit, hierzu Gespräche mit den beteiligten Ressorts aufzunehmen. Erforderlich ist aber auch die Bereitschaft des BMF, diese Veränderungen mitzutragen.

Wesentlich ist, dass es sich nicht allein um eine organisatorische Frage handelt, sondern um die Übernahme der inhaltlichen Verantwortung für Stilllegung und Rückbau durch ein Ressort verbunden mit der Kompetenz, diese auch wahrzunehmen.

(4) Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher,

- Finanzierungs- und Steuerungsverantwortung für JEN und KTE zusammenzuführen und

- das Zusammenwachsen des EWN-Konzerns weiter voranzutreiben.

Zudem sollte das BMBF

- weiter an der Umsetzung des Leitfadens zur Validierung der Zuwendungsbedarfe arbeiten, um möglichst bald vollständige und valide Daten zu Projektdauer und Haushaltsbedarf zu erhalten,

- die mit dem Leitfaden eingeführten Controllingprozesse fortführen und darauf hinwirken, daraus folgende Konsequenzen mit denen des operativen Controllings der Gesellschaften abzustimmen,

- angesichts der geänderten Prognosen für Projektlaufzeit und -kosten darauf hinwirken, dass der Finanzierungsschlüssel für das AVR-Rückbauprojekt im Verhältnis zum Land NRW wieder 70:30 beträgt und

- die Aussagekraft der Fortschrittsberichte erhöhen, indem es die dargestellten Projektfortschritte ins Verhältnis zu den Zeit- und Kostenplanungen setzt und Risiken wo möglich quantifiziert.

Ehmann Dr. Keller