

FÖS-STELLUNGNAHME

Bewertung von Entschädigungszahlungen für Braunkohleunternehmen nach EU-Beihilferecht

Ansprechpartnerinnen: Isabel Schrems, Swantje Fiedler

Im „Kohleausstiegsgesetz“ vom 3. Juli 2020 werden in § 44 für Stilllegungen von Braunkohle-Kraftwerken bis 2030 feste **Entschädigungszahlungen in Höhe von insgesamt 4,35 Mrd. Euro** festgelegt, welche zwischen Bundesregierung und Kraftwerksbetreibern ausgehandelt wurden. 2,6 Mrd. Euro sollen dabei an RWE (Rheinisches Revier) gezahlt werden, 1,75 Mrd. Euro sollen dagegen an die LEAG (Lausitzer Revier) gehen. Weitere Details zu den Entschädigungszahlungen werden im öffentlich-rechtlichen Vertrag geregelt, welcher im Herbst diesen Jahres unterzeichnet werden soll.

In der folgenden Stellungnahme wird dargestellt, dass diese Entschädigungszahlungen **staatliche Beihilfen** darstellen, welche **nicht mit dem EU-Recht vereinbar** sind. Die Entschädigungszahlungen wären nur dann zu genehmigen, wenn durch diese u.a. ein Beitrag zu einem **klar definierten Ziel von gemeinsamen Interessen** geleistet würde und die Beihilfemaßnahme **angemessen und verhältnismäßig** wären. Diese Kriterien sind bei der Zahlung der geplanten Entschädigungssummen **nicht erfüllt**.

- Die geplanten Entschädigungszahlungen für Braunkohleunternehmen sind rechtlich nicht nötig, da 90 Prozent der Kraftwerksanlagen zum Zeitpunkt der Schließung 25 Jahre oder älter sein werden und damit von einer **vollständigen Amortisation der Investitionen** ausgegangen werden kann.
- Die Gelder schaffen kaum Anreize Braunkohlekraftwerke früher als unter Marktbedingungen notwendig vom Netz zu nehmen. Damit trägt der festgesetzte **Stilllegungspfad kaum zur Verringerung der CO₂-Emissionen** in Deutschland bei.
- Die **wirtschaftliche Situation von Braunkohlekraftwerken** verschlechtert sich immer weiter, sodass fraglich ist für welche entgangenen Erlöse entschädigt werden soll.
- Auch sorgen die geplanten Kraftwerksstilllegungen im Lausitzer Revier zu **keinen Veränderungen der Tagebauentwicklungen** und erhöhte Rückstellungen aufgrund von **Zinseffekten** können nicht als Rechtfertigung für Entschädigungszahlungen aufgeführt werden. Eine Studie des Öko-Instituts zeigt, dass regelbasierte Entschädigungszahlungen, welche die Veränderungen im Energie- und CO₂-Markt berücksichtigt, **deutlich geringer** ausfallen würden. Die **Proportionalität der Entschädigungszahlungen** ist daher höchst fraglich – und aufgrund der intransparenten Festlegung der Entschädigungssummen nicht nachprüfbar.

Kontakt

Isabel Schrems
Geschäftsstelle Berlin
+49 (0) 30 76 23 991 - 52
isabel.schrems@foes.de

Datum

28. August 2020

1 Entschädigungen nach Amortisation der Investitionen rechtlich nicht nötig – Beihilferechtliche Prüfung notwendig

In anderen europäischen Ländern (z.B. in Großbritannien und in den Niederlanden) werden Kohleunternehmen bei einem staatlich beschlossenen Kohleausstieg nicht entschädigt. Eine BBH-Studie für Agora (2017) kommt zu dem Ergebnis, dass auch nach deutschem Recht **entschädigungsfreie Schließungen von Braunkohlekraftwerken nach 25 Jahren Betriebsdauer rechtssicher machbar** sind. Bis dahin sei von einer Amortisation der Investitionen inklusive einer angemessenen Gewinnerwirtschaftung auszugehen (Becker Büttner Held (BBH) 2017). Demzufolge wären Entschädigungen nur für diejenigen Kraftwerke notwendig, die jünger als 25 Jahre sind. Da jedoch 90 Prozent der Anlagen beim Zeitpunkt der Schließung 25 Jahre oder älter sein werden, sind rechtlich gesehen nur für einen sehr geringen Teil der gesetzlich festgelegten Stilllegungen von Braunkohlekraftwerken in Deutschland Entschädigungszahlungen notwendig (Client Earth 2019).

Daher stellen die geplanten Entschädigungszahlungen eine **staatliche Beihilfe** dar, welche den Braunkohleunternehmen RWE und LEAG einen Vorteil gewähren, der unter normalen Marktbedingungen so nicht bestünde. Eine beihilferechtliche Prüfung seitens der Europäischen Kommission ist daher notwendig. Im Folgenden wird dargestellt, dass aus Sicht des FÖS die Entschädigungszahlungen an Braunkohleunternehmen **nicht als mit dem Beihilferecht vereinbar** angesehen werden können. Gemäß Artikel 107 Abs. 3 lit. C des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union genehmigt die Kommission Beihilfen nur dann, wenn dadurch u.a. ein Beitrag zu einem **klar definierten Ziel von gemeinsamen Interessen** geleistet wird und die Beihilfemaßnahme **angemessen und verhältnismäßig** ist. Diese Kriterien sind bei der Zahlung der geplanten Entschädigungssummen **nicht erfüllt**.

2 Braunkohlekraftwerke wären marktgetrieben früher abgeschaltet worden

Aufgrund der wirtschaftlichen Situation ist davon auszugehen, dass die Braunkohlekraftwerke **marktgetrieben früher abgeschaltet** worden wären als dies nun im Kohleausstiegsgesetz festgeschrieben wurde. Eine Modellierung von Sandbag (2019) zeigt, dass kein deutsches Braunkohlekraftwerk seine Fixkosten im ersten Halbjahr 2019 decken konnte – laut Carbon Tracker Initiative (2020) waren 2019 90 Prozent aller Kraftwerke ein Verlustgeschäft. Die Gründe dafür liegen u.a. in den gestiegenen CO₂-Preisen im EU-Emissionshandelssystem, dem niedrigen Erdgaspreis und den wachsenden Anteil von erneuerbaren Energien in der Stromproduktion.

Während der Corona-Krise verschärften sich die wirtschaftlichen Schwierigkeiten für Kohlekraftwerke aufgrund eines geringeren Strombedarfs durch den starken Produktionsrückgang noch weiter. Und auch in Zukunft werden Faktoren wie strengere EU-Stickstoffgrenzwerte (ab August 2021) (welche Nachrüstungen und damit Investitionen der Kraftwerksbetreiber notwendig machen) oder höhere CO₂-Preise durch die anstehende Reform des EU-Emissionshandelssystems, die Wirtschaftlichkeit von Kohlekraftwerken weiter erschweren (Deutsche Umwelthilfe e.V./Klima-Allianz Deutschland 2019; E3G 2020).

In einer Stellungnahme des Öko-Institut e.V. (2020) wird spezifiziert, dass ältere Braunkohlekraftwerksblöcke die fixen Betriebskosten der Kraftwerke in der aktuellen Situation nur knapp erwirtschaften können und jegliche fixen Betriebskosten der Braunkohletagebaue sowie Renaturierungskosten (anteilig) nicht von den Erlösen gedeckt werden können. Bei neuen Braunkohlekraftwerken werden die fixen Betriebskosten der Kraftwerke zwar momentan noch voll abgedeckt, jedoch werden mittelfristig abbaubare fixe Betriebskosten der Tagebaue (anteilig) nur noch teilweise erwirtschaftet und Investitionskosten nicht mehr refinanziert.

Da die Braunkohlekraftwerke marktgetrieben mit hoher Wahrscheinlichkeit sogar früher als nun gesetzlich festgeschrieben vom Netz gegangen wären, **trägt der festgesetzte Stilllegungspfad kaum zur Verringerung der CO₂-Emissionen in Deutschland bei**. Die Entschädigungszahlungen können daher auch nicht als relevant zur Erreichung des gemeinsamen Ziels der Emissionsreduktion angesehen werden.

3 Entschädigungssummen weder angemessen noch verhältnismäßig

3.1 Intransparente Festlegung der Entschädigungssummen

Begründet werden die Zahlungen im „Kohleausstiegsgesetzes“ mit wirtschaftlichen Folgen „unzulässiger gezielter nachträglicher Eingriffe in die Braunkohleverstromung“. Konkret soll für entgangene Strommarkterlöse sowie für Kosten der Personalrestrukturierung bzw. Umbau der Tagebaue entlastet werden. Um die Entschädigungssummen nachvollziehen zu können, **fehlen im Gesetz entscheidende Annahmen** darüber, wieviel Strom die Kraftwerke noch produziert hätten und wie lange sie noch am Netz gewesen wären. Bisher ist für die Öffentlichkeit daher **nicht ersichtlich für welche Schäden Kraftwerksbetreiber genau entschädigt werden sollen** oder in welchem Verhältnis die Entschädigungszahlungen an RWE zu jenen an die LEAG stehen. Damit ist auch nicht prüfbar, inwieweit die Summe der Entschädigungssummen so konzipiert wurden, dass die Betreiber nicht mehr Gelder als nach deutschem Recht notwendig erhalten. Die **Angemessenheit und Verhältnismäßigkeit der Beihilfemaßnahme** ist damit nicht nachprüfbar – verschiedene Einschätzungen lassen jedoch darauf schließen, dass die Proportionalität der Entschädigungssummen höchst fraglich ist.

Eine Studie des Öko-Instituts zeigt, dass die Höhe der vorgesehenen Pauschalentschädigungen **in keinem Fall (LEAG) bzw. nur unter bestimmten Voraussetzungen (RWE)**, abhängig von den Kosten des Tagebauumbaus) gerechtfertigt ist. Eine vom Öko-Institut vorgeschlagene, regelbasierte Entschädigung an RWE, welche die Veränderungen im Energie- und CO₂-Markt berücksichtigt, würde zwischen 1,66 und 2,66 Mrd. Euro (je nach Höhe der Kosten des Tagebauumbaus) betragen. Für die LEAG ergibt sich eine Entschädigungssumme von etwa 0,77 Mrd. Euro. Damit fielen die Entschädigungssumme mit 2,34 bis 3,34 Mrd. Euro deutlich geringer aus als im Kohleausstiegsgesetz vorgesehen (Öko-Institut e.V. 2020b).

3.2 Keine Änderungen im Lausitzer Revier

Die Analyse des Öko-Instituts e.V. (2020a) zeigt auf, dass die vorgesehenen Kraftwerksstilllegungen nur im Rheinischen Revier für Veränderungen der Tagebauentwicklungen sorgen. Im Lausitzer Revier werden die bisher durch Rahmenbetriebspläne genehmigten Braunkohlevorräte jedoch fast vollständig abgebaut. So zeigen Dokumente aus dem Jahr 2016, dass die Konzernpläne der LEAG zur Schließung der Kohlekraftwerke in der Lausitz fast mit den Kohleausstiegsplänen der Regierung übereinstimmen (Öko-Institut e.V. 2020a). Beihilfemaßnahmen erscheinen hierbei daher grundsätzlich **nicht angemessen**.

Während zwei Kraftwerksblöcke in Boxberg nach Regierungsplänen jetzt ein Jahr später stillgelegt werden sollen als von der LEAG ursprünglich geplant, werden andere Blöcke früher vom Netz gehen. Und auch in Jänschwalde sollen einige Blöcke früher, andere später stillgelegt werden. Alles in allem ergibt sich so fast **kein Unterschied zwischen den beiden Plänen**: Laut Regierungsplänen können bis zum endgültigen Kohleausstieg 854 Millionen Tonnen gefördert werden, laut Plänen der LEAG 867 Millionen Tonnen. Der von der Regierung geplante Kohleausstieg kostet die LEAG demnach 13 Millionen Tonnen Kohle – eine im Vergleich zur Gesamtmenge sehr geringe Zahl (Öko-Institut e.V. 2020a). **Essentielle Gewinnverluste können der LEAG aufgrund von früheren Stilllegungen demzufolge also eigentlich nicht drohen** (siehe Abbildung 1). Zudem bestätigte 2018 ein Gutachten im Auftrag des brandenburgischen Bergamts (Tudeshki 2018), dass für die Folgekostenfinanzierung bei der LEAG genug Geld zur Verfügung stehe. Hierbei wurde von einer Größenordnung der Kohlevorräte von 876 Millionen Tonnen ausgegangen (Landtag Brandenburg 2020).

Die LEAG beruft sich hingegen auf ein 2017 veröffentlichtes Revierkonzept, in dem die zusätzlichen Abbaugelände Welzow-Süd Teilfeld II und Nochten-Sonderfeld mit einbezieht und daher eine höhere Fördermenge annimmt – bis heute wurde von Seiten der LEAG jedoch noch kein bergrechtlicher Rahmenbetriebsplan für die beiden Abbaugelände beantragt. Daher ist ein Verlust durch den nun festgelegten Ausstiegspfad unbegründet.

Abbildung 1: Vergleich Braunkohlebedarf nach Bund-Länder Einigung und Businessplan der LEAG

				Braunkohlebedarf			
				Bund-Länder Einigung 15.01.2019		Businessplan 2017-2027 (Sz1A)	
				2017-2030	2017-2041	2017-2030	2017-2041
				Mio. t			
Jänschwalde F	Lausitz (BB)	1989	500	7	7	7	7
Jänschwalde E	Lausitz (BB)	1987	500	11	11	11	11
Jänschwalde A	Lausitz (BB)	1981	500	38	38	50	50
Jänschwalde B	Lausitz (BB)	1982	500	46	46	50	50
Jänschwalde C	Lausitz (BB)	1984	500	50	50	46	46
Jänschwalde D	Lausitz (BB)	1985	500	50	50	46	46
Boxberg N	Lausitz (SN)	1979	500	54	54	50	50
Boxberg P	Lausitz (SN)	1980	500	54	54	50	50
Schwarze Pumpe A	Lausitz (BB/SN)	1998	750	84	130	84	125
Schwarze Pumpe B	Lausitz (BB/SN)	1998	750	84	130	84	125
Boxberg R	Lausitz (SN)	2012	640	64	100	64	113
Boxberg Q	Lausitz (SN)	2000	860	86	134	86	146
Braunkohlenveredelung & Lieferungen KW Klingenberg (BE)				48	48	48	48
Summe				678	854	678	867

Quelle: Öko-Institut e.V. (2020)

Ein von den Wirtschaftsprüfern Ernst&Young im Auftrag des Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) erstelltes Gutachten zur Planung der Braunkohleförderung seitens der LEAG lässt die Entschädigungssummen an die LEAG nicht plausibler werden. Auch hierbei wurde bei der Berechnung der noch verfügbaren Fördermengen das Sonderfeld Mühlrose im Tagebau Nochten (sowie in einem anderen Szenario Welzow-Süd Teilfeld II) berücksichtigt, für die es bis heute keine bergrechtliche Abbaugenehmigung gibt. Die Wirtschaftsprüfer begründen die Kalkulation allein damit, dass der Aufsichtsrat der LEAG Anfang 2017 beschlossen hat, zukünftig Tagebaue zu erweitern (Sonderfeld Mühlrose, Welzow Süd II) (Ernst&Young 2020). Diese Planung, die noch nicht praktisch umgesetzt wurde und die mit den deutschen Klimaschutzziele nicht vereinbar ist, rechtfertigt keine Entschädigung „entgangener Gewinne“.

3.3 Erhöhte Rückstellungen aufgrund von Zinseffekten rechtfertigen keine Entschädigungszahlungen

RWE erklärt öffentlich, dass ein **Großteil des „finanziellen Schadens“ des Kohleausstiegs aus einer Erhöhung der Bergbaurückstellungen** um 2 Mrd. Euro bestehe. Grund für die Erhöhung seien „höhere Kosten für einen geänderten Abbau- und Rekultivierungsplan, insbesondere durch Erhalt des Hambacher Forsts und geänderte Restlaufzeiten der Tagebaue“ RWE AG (2020).

Um welchen Betrag die Rekultivierungskosten selbst („Erfüllungsbetrag“) planmäßig steigen, wird allerdings nicht gesagt. **Vermutlich ergibt sich die Erhöhung der Rückstellungen vor allem durch einen Zinseffekt:** Der heutige Barwert muss erhöht werden, weil die Laufzeit bis zur Fälligkeit der Rückstellungen geringer ist. Dieser Effekt wird dadurch verstärkt, dass bei einer Restlaufzeit von 20 Jahren mit historischen Zinssätzen von 2,1% abgezinst wird (Stand Ende 2019) (Deutsche Bundesbank 2019). Die aktuellen Zinsen liegen aber immer noch niedriger. Für die Abzinsung von Rückstellungen ist der Realzins entscheidend. Dabei wird einbezogen, mit welcher Kostensteigerung beim Erfüllungsbetrag gerechnet wird. Solange der Realzins positiv ist, d.h. die Teuerungsrate unter dem Abzinsungssatz liegt, führt eine Verkürzung der Restlaufzeit zu einer Erhöhung der Rückstellungen. **Schon seit Jahren müssen deshalb die Rückstellungen regelmäßig erhöht werden**, siehe auch die Darstellung des Öko-Instituts (Öko-Institut 2017).

Dieser Effekt tritt einmalig gebündelt auf, wenn die Tagebaue früher stillgelegt werden. Die Anpassung der Rückstellungen hätte aber vermutlich auch ohne die frühere Stilllegung vor-

genommen werden müssen – und wären damit auch ohnehin für die Braunkohleunternehmen angefallen. Eine Notwendigkeit von Entschädigungszahlungen kann damit **nicht begründet** werden.

Abbildung 2: Abzinsungssätze der Deutschen Bundesbank (mit einer Restlaufzeit von 20 Jahren) und mögliche Entwicklung der Rückstellungen bei weiter sinkenden Zinsen

		Mittelwert 7 Jahre		Abgezinster Erfüllungsbetrag	Erfüllungsbetrag	Notwendige Zuführungen
		Absolut	Veränderung			
		%	%-Punkte	Mrd. €	Mrd. €	Mrd. €
Historische Daten	2008	5,4%	0,00	–	–	–
	2009	5,4%	0,00	–	–	–
	2010	5,3%	-0,12	2,8	7,9	–
	2011	5,2%	-0,04	2,8	7,8	-0,0
	2012	5,1%	-0,12	3,0	8,0	0,2
	2013	5,0%	-0,15	2,9	7,6	-0,1
	2014	4,6%	-0,32	3,2	7,9	0,3
	2015	4,0%	-0,63	3,9	8,6	0,7
Eigene Berechnung	2016	3,4%	-0,64	4,4	8,6	0,5
	2017	3,0%	-0,37	4,8	8,6	0,3
	2018	2,6%	-0,37	5,1	8,6	0,4
	2019	2,4%	-0,20	5,3	8,6	0,2
	2020	2,2%	-0,22	5,6	8,6	0,2
	2021	2,1%	-0,15	5,7	8,6	0,2
	2022	2,0%	-0,05	5,8	8,6	0,1

Quelle: Öko-Institut (2017)

Quellen

Becker Büttner Held (BBH) (2017): Ein Kohleausstieg nach dem Vorbild des Atomausstiegs?. Abrufbar unter: https://www.agora-energiewende.de/fileadmin2/Projekte/2015/Kohlekonsens/Agora_Rechtsgutachten-Kohlekonsens_WEB.PDF. Letzter Zugriff am: 4.2.2020.

Carbon Tracker Initiative (2020): Post-COVID economic stimulus risks locking in future for costly coal. Abrufbar unter: <https://carbontracker.org/post-covid-economic-stimulus-risks-locking-in-future-for-costly-coal/>. Letzter Zugriff am: 4.8.2020.

Client Earth (2019): Kein Geld für alte Braunkohlekraftwerke. Abrufbar unter: <https://www.documents.clientearth.org/library/download-info/rechtsgutachten-kein-geld-fur-alte-braunkohlekraftwerke/>. Letzter Zugriff am: 4.8.2020.

Deutsche Umwelthilfe e.V., Klima-Allianz Deutschland (2019): Die Umsetzung der neuen EU Stickstoff-Grenzwerte für Kohlekraftwerke durch die BVT Schlussfolgerung für Großfeuerungsanlagen (LCP-BREF): Gesetzgeberischer Spielraum und Grenzen. Abrufbar unter: https://www.klima-allianz.de/fileadmin/user_upload/Gutachten_EU_Stickstoff-Grenzwerte_f%C3%BCr_Kohlekraftwerke_-_Gesetzgeberischer_Spielraum_und_Grenzen.pdf. Letzter Zugriff am: 4.2.2020.

E3G (2020): Der deutsche Kohleausstieg von der Realität überholt?. Abrufbar unter: https://www.e3g.org/docs/14_06_20_E3G_Kurzanalyse_Kohleausstieg.pdf. Letzter Zugriff am: 4.8.2020.

Ernst&Young (2020): Plausibilisierung der Unternehmensplanung der LEAG hinsichtlich der Nutzung von Braunkohle. Abrufbar unter: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/G/gutachtliche-stellungnahme-leag.pdf?__blob=publicationFile&v=6. Letzter Zugriff am: 28.8.2020.

Landtag Brandenburg (2020): Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage Nr. 658 der Abgeordneten Christine Wernicke (BWB/FREIE WÄHLER Fraktion) Drucksache 7/1681. Abrufbar unter: https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/w7/drs/ab_1800/1847.pdf. Letzter Zugriff am: 28.8.2020.

Öko-Institut e.V. (2020a): Analyse von Kraftwerks-Stilllegungspfaden für das Lausitzer Revier. Abrufbar unter: <https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/Memo-2020-01-22-Kraftwerksstilllegungen-Lausitz.pdf>. Letzter Zugriff am: 4.2.2020.

Öko-Institut e.V. (2020b): Einordnung der geplanten Entschädigungszahlungen für die Stilllegungen deutscher Braunkohlekraftwerke im Kontext aktueller Entwicklungen. Abrufbar unter: https://www.klima-allianz.de/fileadmin/user_upload/Dateien/Bilder/Content/Presse/%C3%96ko-Institut_2020_-_Einordnung_der_geplanten_Entsch%C3%A4digungszahlungen_f%C3%BCr_deutsche_Braunkohlekraftwerke_final_.pdf. Letzter Zugriff am: 1.7.2020.

Öko-Institut e.V. (2017): Die deutsche Braunkohlenwirtschaft. Historische Entwicklungen, Ressourcen, Technik, wirtschaftliche Strukturen und Umweltauswirkungen. Abrufbar unter: https://www.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2017/Deutsche_Braunkohlenwirtschaft/Agora_Die-deutsche-Braunkohlenwirtschaft_WEB.pdf. Letzter Zugriff am: 8.6.2017.

RWE AG (2020): RWE geht mit Verständigung zum Kohleausstieg bis an die Grenze des Machbaren. Abrufbar unter: <https://www.group.rwe/presse/rwe-ag/2020-01-16-rwe-geht-mit-verstaendigung-zum-kohleausstieg-bis-an-die-grenzen-des-machbaren/>. Letzter Zugriff am: 4.2.2020.

Sandbag (2019): The cash cow has stopped giving: Are Germany's lignite plants now worthless? Abrufbar unter: <https://sandbag.org.uk/wp-content/uploads/2019/07/2019-Cash-Cow-report-1.3.pdf>. Letzter Zugriff am: 7.10.2019.

Tudeshki, P. D.-I. habil. H. (2018): Vorsorge für die Wiedernutzbarmachung der Oberfläche im Lausitzer Braunkohlebergbau: Validierung und Plausibilitätsprüfung der bergbaubedingten Rückstellungen für die Braunkohlentagebaue der Lausitz Energie Bergbau AG. Abrufbar unter: https://lbgr.brandenburg.de/media_fast/4055/Gutachten%20R%C3%BCckstellungen.pdf. Letzter Zugriff am: 14.10.2019.