
IASS DISCUSSION PAPER

Institute for Advanced Sustainability Studies (IASS)

Potsdam, November 2018

Folgekosten der Braunkohle - wer zahlt?

**Sicherung der finanziellen Mittel zur
Wiedernutzbarmachung der Braunkohletagebaue**

Dr. Dominik Schäuble

Zusammenfassung

Die Förderung des Energieträgers Braunkohle im Tagebau ist mit erheblichen Eingriffen in Landschaft, Wasserhaushalt und Siedlungsstrukturen verbunden. Es wird Milliarden¹ kosten, die vom Bergbau beanspruchten Gebiete wieder nutzbar zu machen und alle Folgeschäden zu beheben. Die Finanzierung und Durchführung der Maßnahmen zur Wiedernutzbarmachung der Tagebaue liegt nach Bundesberggesetz in der Verantwortung der Tagebaubetreiber.

Die Risiken der derzeitigen Praxis

Gesellschaft und Staat sind Gläubiger der unternehmerischen Verpflichtung zur Wiedernutzbarmachung. Angesichts des absehbaren Endes der Braunkohleförderung sind Bund und Länder in der Pflicht zu prüfen, ob die Betreiber ihren Verpflichtungen vollumfänglich nachkommen werden. Die für Dritte zugänglichen Informationen zu den Folgekosten waren und sind durch die Praxis der finanziellen Sicherung über Rückstellungen innerhalb der Unternehmen äußerst spärlich. Vor allem die Gutachten von RWE liefern zwar mehr Details zur Wiedernutzbarmachung der Tagebaue, dennoch bilden sie keine zufriedenstellende Informationsgrundlage, weil essentielle Verbindungen zwischen konkreten Maßnahmen, Kosten und Zeiträumen fehlen. Zudem findet der von der Kohlekommission nun auszuarbeitende Ausstiegsfahrplan noch keine Berücksichtigung.

Durch den Kohleausstieg verliert ein dominanter Anteil des Vermögens der Braunkohlebetreiber in den kommenden ein bis zwei Jahrzehnten stark an Wert. Gleichzeitig bleiben die Verbindlichkeiten aus der Wiedernutzbarmachung bis zum Ende der Kohleförderung re-

lativ hoch. Eine Überschuldung und Insolvenz der Betreiber ist angesichts dieser Entwicklung nicht auszuschließen. Umso wichtiger ist die Frage des Haftungskreises. Ein Haftungskreis, der ein großes und diversifiziertes Vermögen umfasst, birgt grundsätzlich geringere Ausfallrisiken. Nach derzeitiger Lage haftet der Mutterkonzern EPH allerdings weder für die Verbindlichkeiten der Tochtergesellschaft Lausitz Energie Bergbau AG (Tagebaubetreiber in der Lausitz) noch für die Verbindlichkeiten der Tochtergesellschaft MIBRAG (Tagebaubetreiber in Mitteldeutschland) mit dem Konzernvermögen. EPH müsste die Verluste der Tagebaubetreiber auch nicht ausgleichen. Zwischen der tagebautreibenden Tochtergesellschaft RWE Power AG und der Konzernmutter RWE AG gibt es zwar einen Ergebnisabführungsvertrag, der die RWE AG zum Verlustausgleich verpflichtet, Ergebnisabführungsverträge können allerdings gekündigt werden, wodurch die Konzernhaftung auf fünf Jahre begrenzt wird. Außerdem hat die Gründung von innogy gezeigt, dass die konzerninterne finanzielle Absicherung der Wiedernutzbarmachung durch eine Umstrukturierung des Konzerns negativ beeinträchtigt werden kann.

Der Braunkohletagebau wird zum Teil sehr langfristige Folgekosten verursachen, die noch viele Jahrzehnte nach dem Ende der Tagebaue anfallen werden. Das zeigen nicht zuletzt die Gutachten der RWE. Diese sehr langfristigen Verbindlichkeiten der Betreiber sind durch die aktuelle Rückstellungspraxis mit einem signifikanten Ausfallrisiko verbunden. Das gilt selbst wenn die Mutterkonzerne für die Betreiber haften. Denn auch die Mutterkonzerne sind unternehmerischen Risiken ausgesetzt und können ihren wirtschaftlichen Erfolg nicht über viele Jahrzehnte garantieren. Die finanziellen Mittel für langfristige Folgekosten können deshalb nicht durch Rückstellungen gesichert werden, egal ob sie durch eine Konzernhaftung abgesichert werden oder nicht.

¹ Summe der bergbaubedingten Rückstellungen aller Betreiber (2016): ca. 4,5 Mrd. €. Die Erfüllungsbeträge sind durch Ab-/Aufzinsung über lange Zeiträume weit aus höher (siehe dazu FÖS und IASS 2016, S. 28-29).

Die Reformen im Kernenergiebereich

Wenngleich die Höhe der Folgekosten und die technischen Risiken bei Kernenergie und Braunkohle unterschiedlich sind, so stellen sich die grundsätzlichen Finanzierungsrisiken doch sehr ähnlich dar. Die Kommission zur Überprüfung der Finanzierung des Kernenergieausstiegs (KFK) hat mit ihren Vorschlägen deutlich gemacht, dass die Praxis der Rückstellungsbildung für die Finanzierung langfristiger Nachsorgemaßnahmen im Kernenergiebereich nicht sicher ist. Die Bundesregierung hat daraufhin durch Gesetze und Verträge mit den Energieversorgern sichergestellt, dass die Betreiber ihren Verpflichtungen bis zur Verpackung des Atom Mülls selbst nachkommen und dass sie dem Bund die finanziellen Mittel aber auch die Risiken für die anschließende Zwischen- und Endlagerung übertragen.

Um auch für die Braunkohle die Ausfallrisiken zu reduzieren, schlagen wir folgende Maßnahmen vor:

Empfehlung 1: Unabhängige Maßnahmen-Kosten-Aufstellung beauftragen

Wir empfehlen, dass für jeden einzelnen Tagebau Wiedernutzbarmachungsmaßnahmen mit Kosten, Zeitplänen und Unsicherheiten detailliert aufgestellt werden. Damit sollten Bund und Braunkohleländer unabhängige externe Gutachter beauftragen. Die zeitliche Maßnahmen-Kosten-Aufstellung wäre das zentrale Ergebnis einer Überprüfung der unternehmerischen Folgekostenabschätzungen. Der von der Kohlekommission empfohlene Ausstiegspfad aus der Braunkohle ist dabei unbedingt zu berücksichtigen.

Empfehlung 2: Konzernhaftung gesetzlich sicherstellen

Wir empfehlen zu prüfen, inwieweit die Haftung der Mutterkonzerne für die Folgekosten der Braunkohleförderung gesetzlich sichergestellt werden kann. Der Gesetzgeber hat mit dem Nachhaftungsgesetz für den Kernenergiebereich gezeigt, dass eine solche gesetzliche Regelung verfassungsrechtlich grundsätzlich

möglich ist. Die Konzernhaftung reduziert das Risiko einer Überschuldung und Insolvenz der Betreiber in den kommenden ein bis zwei Jahrzehnten. Sie sichert damit auch die Auslagerung der liquiden Mittel für die nach Ende der Kohleförderung anfallenden Kosten in einen öffentlich-rechtlichen Fonds ab (siehe Empfehlung 3).

Empfehlung 3: Liquide Mittel für langfristige Folgekosten in einen öffentlich-rechtlichen Fonds einzahlen

Wir empfehlen zu prüfen, inwieweit die Auslagerung liquider Mittel für langfristige Folgekosten von den Betreibern in einen öffentlich-rechtlichen Fonds verfassungsrechtlich zulässig ist. Mit der Auslagerung in den Fonds könnten auch die Handlungsverantwortung für die Maßnahmen der Wiedernutzbarmachung und die damit verbundenen Risiken auf die öffentliche Hand übergehen. Damit würde die öffentliche Hand dem Risiko begegnen, dass auch die Mutterkonzerne als Zahler ausfallen. Die RWE-Gutachten deuten darauf hin, dass eine Auslagerung der Mittel für Restseegestaltung und wasserwirtschaftliche Maßnahmen sinnvoll sein könnte.

Die hier vorgeschlagene Kombination aus Konzernhaftung und öffentlich-rechtlichem Fonds stellt einen Kompromiss zwischen der Umsetzung des Verursacherprinzips und einer möglichst geringen wirtschaftlichen Belastung der Betreiber dar. Zweifelsohne gibt es alternative diskussionswürdige Instrumente, wie z.B. Sicherheitsleistungen. Dieses Discussion Paper ist als Beitrag zu einer Debatte auf bundespolitischer Ebene zu verstehen, die bislang nicht in ausreichendem Maße stattfindet. Alternative Instrumente sollten ebenso Gegenstand einer solchen Debatte sein, wie die konkreten rechtlichen Umsetzungsmöglichkeiten und Auswirkungen der verschiedenen potentiellen Instrumente. Ein Fahrplan zur Umsetzung des geordneten Kohleausstiegs ist erst dann vollständig, wenn er eine Alternative zur derzeitigen Rückstellungspraxis für die Finanzierung der Wiedernutzbarmachung beinhaltet.

Inhaltsverzeichnis

1.	Die Folgekosten der Braunkohle und ihre Finanzierung	4
2.	Die Betreiber wissen Bescheid – die öffentliche Hand nur zum Teil..	6
2.1	Das Problem intransparenter Folgekosten	6
2.2	Aktuelle Kostengutachten und Konzepte.....	6
2.3	Empfehlung 1: Unabhängige Maßnahmen-Kosten-Aufstellung beauftragen	8
3.	Eltern haften nicht unbedingt für ihre Kinder.....	10
3.1	Das Problem der unsicheren Konzernhaftung.....	10
3.2	Die aktuelle Haftungssituation im Braunkohlebereich	11
3.3	Empfehlung 2: Konzernhaftung gesetzlich sicherstellen	13
4.	Auf lange Sicht gibt es keine Überlebensgarantie	14
4.1	Das Problem sehr langfristiger Verbindlichkeiten.....	14
4.2	Aktuelle Entwicklungen in den Ländern.....	16
4.3	Empfehlung 3: Liquide Mittel für langfristige Folgekosten in einen öffentlich-rechtlichen Fonds einzahlen	18
5.	Politischer Ausblick.....	20
6.	Literatur	22
7.	Zum Autor	26

1. Die Folgekosten der Braunkohle und ihre Finanzierung

Verursacher sind zur Wiedernutzbarmachung verpflichtet

Die Förderung des Energieträgers Braunkohle im Tagebau ist mit erheblichen Eingriffen in Landschaft, Wasserhaushalt und Siedlungsstrukturen verbunden. Um die vom Bergbau beanspruchten Gebiete wieder nutzbar zu machen und alle Folgeschäden zu beheben, fallen Kosten in Milliardenhöhe an und das über einen Zeitraum bis mehrere Jahrzehnte nach Ende der Kohleförderung (z.B. KPMG AG 2017).

Das Bundesberggesetz verortet die Handlungs- und auch die Finanzierungsverantwortung für die genannten Maßnahmen bei den tagebautreibenden Unternehmen (§ 55 BBergG). Diese Verpflichtung ist Ausdruck des umweltrechtlichen Verursachungsprinzips, das unter anderem in Art. 191 Abs. 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) vorausgesetzt wird. Die einzelnen Maßnahmen zur Wiedernutzbarmachung können folgenden übergeordneten Aufgaben zugeordnet werden (Drebenstedt und Kuyumcu 2014, S. 19, Frank Sander 2013, S. 6):

- Herstellung der geotechnischen und öffentlichen Sicherheit (z.B. Sicherung von Tagebaurestlochböschungen)
- Rückbau der nicht mehr benötigten Anlagen und Ausrüstungen (z.B. Abbruch von Industrieanlagen und Demontage/Verschrottung von Geräten)
- Sicherung/Beseitigung von ökologischen Altlasten (z.B. durch Sanierung von Altlastverdachtsflächen)
- Herstellung eines sich weitestgehend selbst regulierenden Wasserhaushaltes

(z.B. Ausgleich des Grundwasserdefizits, Flutung von Tagebaurestlöchern und Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Wasserqualität)

- Rekultivierung der in Anspruch genommenen Flächen (z.B. zur forst- oder landwirtschaftlichen Nutzung)
- Schaffung von Voraussetzungen für eine in der Regionalplanung festgeschriebene Folgenutzung

Für die Folgekosten des Braunkohletagebaus müssen die Unternehmen zum Zeitpunkt der wirtschaftlichen Verursachung Rückstellungen bilden (§ 249 HGB bzw. IFRS²). Rückstellungen sind als zukünftige Zahlungsverpflichtungen ein Teil der Passiva in den Geschäftsbilanzen der Konzerne. Die Rückstellungen sind als reine Bilanzpositionen weder zweckgebunden, noch sind ihnen konkrete Gegenwerte, d.h. Vermögensgegenstände zugeordnet. Insofern können die Unternehmen frei mit ihren Vermögensgegenständen wirtschaften. Die Zahlungsverpflichtungen müssen bei Auflösung der Rückstellungen durch laufende Einnahmen oder durch Liquidierung von Vermögen (z.B. Kraftwerke, Maschinen, Unternehmensbeteiligungen) erfüllt werden. Die Folgekostenschätzung und Rückstellungsbeurteilung wird von den Unternehmen selbst durchgeführt und im Rahmen der für Großbetriebe vorgeschriebenen jährlichen internen Wirtschaftsprüfung kontrolliert.

² International Financial Reporting Standards

Die Reform der Finanzierung des Kernenergieausstiegs

Während ein Ausstieg aus der Braunkohleverstromung zwar intensiv debattiert wird, aber (noch) nicht terminiert ist, wird Ende 2022 das letzte Atomkraftwerk in Deutschland vom Netz gehen. Nicht zuletzt deshalb spielte sich die Debatte zur Begrenzung gesellschaftlicher Folgekosten von energiewirtschaftlichen Industriebereichen lange fast ausschließlich im Atombereich ab. Die Kommission zur Überprüfung der Finanzierung des Kernenergieausstiegs (KFK), die sich aus Vertretern von Industrie, Politik, Gewerkschaften und Zivilgesellschaft zusammensetzte, hat der Bundesregierung 2016 empfohlen, die finanziellen Mittel, die für die Zwischen- und Endlagerung des Atommülls benötigt werden, in einem öffentlich-rechtlichen Fonds zu sichern und zu verwalten (Kommission zur Überprüfung der Finanzierung des Kernenergieausstiegs 2016). Die KFK hat mit diesem Vorschlag deutlich gemacht, dass die bisherige Praxis der Rückstellungsbildung der Energieversorger für die Finanzierung langfristiger Nachsorgemaßnahmen nicht sicher ist. Die Bundesregierung ist den Empfehlungen der KFK gefolgt. Sie hat im Lauf des Jahres

2017 durch Gesetze und Verträge mit den Energieversorgern sichergestellt, dass die Betreiber ihren Verpflichtungen bis zur Verpackung des Atommülls nachkommen (Deutscher Bundestag 27.01.2017b, Deutscher Bundestag 27.01.2017c) und dass sie dem Bund die finanziellen Mittel (verwaltet durch einen Fonds) aber auch die Risiken für die Zwischen- und Endlagerung übertragen (Deutscher Bundestag 27.01.2017a).

Finanzierung der Wiedernutzbarmachung: ein Thema für die Kohlekommission

Mit der Einsetzung der Kohlekommission hat die Bundesregierung anerkannt, dass ein geordneter Kohleausstieg jetzt in Angriff genommen werden muss. Angesichts dieser Entwicklung ist es an der Zeit, die Finanzierung der Folgekosten auch für den Braunkohlebereich zu reformieren, um eine Vergesellschaftung dieser Kosten zu vermeiden. Dieses Discussion Paper zeigt, wo die Risiken der derzeitigen Rückstellungspraxis liegen und macht Vorschläge, wie die finanziellen Mittel durch politische Maßnahmen gesichert werden können.

2. Die Betreiber wissen Bescheid – die öffentliche Hand nur zum Teil

2.1 Das Problem intransparenter Folgekosten

Gesellschaft und Staat stehen als Gläubiger der Wiedernutzbarmachung in der Verantwortung

Gesellschaft und Staat sind Gläubiger der unternehmerischen Verpflichtung zur Wiedernutzbarmachung der Braunkohletagebaue (analog Kommission zur Überprüfung der Finanzierung des Kernenergieausstiegs 2016, S. 7). Angesichts des absehbaren Endes der Braunkohleförderung ist der Staat in der Pflicht zu prüfen, ob die bergbautreibenden Unternehmen ihren Verpflichtungen vollumfänglich nachkommen werden. Das Ausfallrisiko hängt maßgeblich von der Höhe und dem Zeitpunkt/-raum der Folgekosten ab. Insofern ist eine genaue Kenntnis der Folgekosten in ihrem zeitlichen Verlauf und differenziert nach Maßnahmen notwendig – als unerlässliche Informationsgrundlage für die Ausgestaltung politischer Maßnahmen.

Die bergbautreibenden Unternehmen müssen öffentlichen Stellen gegenüber keine Details ihrer Folgekostenschätzung offenlegen. Bergbaubedingte Rückstellungen werden nur als aggregierter Kostenblock in der Unternehmensbilanz ausgewiesen. Es lässt sich folglich nicht überprüfen, ob die einzelnen Kostenpositionen dem Grunde nach korrekt angesetzt worden sind. Dementsprechend hat z.B. die Landesregierung Brandenburg keine Kenntnis über die Einzelheiten der Rückstellungsbeurteilung, wie sie in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage im Brandenburgischen Landtag darlegte (Landesregierung Brandenburg 2015).

Dieser Zustand wurde seit 2015 in Sachsen und

seit 2016 in Nordrhein-Westfalen, Brandenburg und auf Bundesebene kritisiert. Einen wichtigen Impuls gab die Studie „Finanzielle Vorsorge im Braunkohlebereich“ von Juni 2016 (FÖS und IASS 2016). Sie legte die Notwendigkeit eines unabhängigen (Folge-)Kostengutachtens ausführlich dar und leistete damit einen Beitrag zu nachfolgenden Initiativen und Aktivitäten.

2.2 Aktuelle Kostengutachten und Konzepte

Öffentliche Anhörung in NRW und RWE-Gutachten zur Überprüfung der Rückstellungen

Die Fraktion der Piraten im nordrhein-westfälischen Landtag beantragte im September 2016 die Erstellung eines unabhängigen Kostengutachtens über die Braunkohlefolgekosten, woraufhin eine öffentliche Anhörung im Ausschuss für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk im November 2016 stattfand (vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen 2016a, Landtag Nordrhein-Westfalen 2016b).

Im Zuge der öffentlich geführten Diskussion über die Risiken des bestehenden Rückstellungssystems ordnete die Bezirksregierung Arnsberg die Überprüfung der bestehenden Rückstellungen für den Braunkohlebergbau in Nordrhein-Westfalen durch externe Gutachter an. Die durch die TU Clausthal, die RWTH Aachen und KMPG erstellten Gutachten wurden im Juni 2017 der Bergbehörde übergeben (vgl. KPMG AG 2017; Prof. Dr.-Ing. habil. H. Tudeschki 2017; RWTH Aachen 2017). Sie waren zunächst nur für den internen Gebrauch bestimmt.

Der WDR stellte einen Antrag auf Veröffentli-

chung der Gutachten und berief sich dabei auf das Umweltinformationsgesetz (UIG). Die RWE Power AG wollte dies zunächst mit dem Verweis auf Betriebsgeheimnisse verhindern (Schulte 2017), stimmte jedoch schließlich im September 2017 der Veröffentlichung durch die Bezirksregierung Arnsberg zu (WDR 2017). Die Gutachten befassen sich mit der Prüfung der bergbaubedingten Rückstellungen des Unternehmens sowohl aus bilanzieller als auch aus technischer Sicht sowie mit der Bewertung langfristiger wasserwirtschaftlicher Maßnahmen.

Diese Gutachten geben ohne Zweifel den bislang besten Einblick in die Details der Wiedernutzbarmachung. Sie bieten einen guten Überblick über die grobe zeitliche Strukturierung der geplanten Sanierungs- und Rekultivierungsaufgaben der Betreiber. Darüber hinaus legen sie Kosten in Form von Einheitspreisen (z.B. in €/m³ für Massebewegungen oder in €/ha für Rekultivierung) und aggregiert für Maßnahmenkategorien wie z.B. Rückbau dar.

Dennoch bleiben zentrale Fragen weiterhin unbeantwortet. Insbesondere die genaue Zuordnung von Maßnahmen, Kosten und Zeiträumen kann nicht aufgelöst werden. Welche Kosten für welche Maßnahmen wann genau anfallen, ist den Gutachten nicht zu entnehmen. Darüber hinaus ist problematisch, dass die Gutachten von einem regulären Auslaufen der Kohleförderung Mitte des Jahrhunderts ausgehen. Aktuelle politische Entwicklungen werden nicht in geeigneter Weise reflektiert, es fehlen Szenarien oder Sensitivitätsanalysen.

LEAG-Vorsorgekonzept für den Tagebau Nochten

In der Genehmigung des Hauptbetriebsplans des Tagebaus Nochten für die Jahre 2016 und 2017 ordnete das Sächsische Oberbergamt die Vorlage eines Vorsorgekonzepts für die Wiedernutzbarmachung an (Lausitz Energie Bergbau AG 2017, S. 3). In diesem Vorsorgekonzept sollten die Rückstellungen nachvollziehbar aufgeschlüsselt werden. Das besagte Vorsorgekonzept der Lausitz Energie Bergbau AG (LE-B) für den Tagebau Nochten liegt dem Ober-

bergamt seit August 2017 vor (Lausitz Energie Bergbau AG 2017). Es enthält eine Aufschlüsselung der Rückstellungen nach Maßnahmenkategorien und einen zeitlichen Ausgabenverlauf der Rückstellungen (Lausitz Energie Bergbau AG 2017, S. 17). Diese zweifellos interessanten Informationen sind allerdings nur dem Sächsischen Oberbergamt bekannt. Denn offenbar hat die LE-B einer Veröffentlichung nur unter der Voraussetzung der Schwärzung dieser Angaben zugestimmt. Dritte können die entscheidenden Informationen des Vorsorgekonzepts also nicht einsehen. Eine Kontrolle durch Opposition, Wissenschaft und Medien ist dadurch nicht möglich.

Darüber hinaus deuten die nichtgeschwärzten Stellen darauf hin, dass auch das Oberbergamt Sachsen anhand der von der LE-B zur Verfügung gestellten Daten keine detaillierte Verbindung zwischen Wiedernutzbarmachungsmaßnahmen, Erfüllungsbeträgen und Erfüllungszeiträumen ziehen kann. Genau diese Verbindung ist aber entscheidend, wenn Lösungen gesucht werden, die die zeitabhängigen Ausfallrisiken der verschiedenen Maßnahmen berücksichtigen. Die zeitliche Maßnahmen-Kosten-Aufstellung ist in jedem Fall intransparent und sehr wahrscheinlich unzureichend. Als Grundlage für politische Entscheidungen ist das Vorsorgekonzept auch deshalb ungeeignet, weil es von einer planmäßigen Auskohlung des Tagebaus Nochten ausgeht. Szenarien mit einem früheren Ende der Braunkohleförderung sind im Vorsorgekonzept nicht enthalten.

Gemeinsames Kostengutachten der Landesregierungen Brandenburg und Sachsen

Der zentrale politische Aufhänger für die Rückstellungsdebatte in Brandenburg war der Verkauf des Lausitzer Braunkohlegeschäfts von Vattenfall an den tschechischen Energiekonzern Energetický a průmyslový holding (EPH) sowie das tschechisch-britische Finanz- und Investmentunternehmen PPF-Investments (PPF-I) im Oktober 2016. Das brandenburgische Ministerium für Wirtschaft und Energie (MWE) war hier in gewissem Maße eingebunden: Es führte Gespräche mit Käufer und Verkäufer (Fröhlich 2017).

Dem Verkauf waren mehrjährige Verhandlungen vorausgegangen. Im April 2016 teilte der staatliche schwedische Energiekonzern Vattenfall dann mit, sein gesamtes Braunkohlegeschäft in der Lausitz an EPH/PPF-I zu veräußern (Vattenfall 18.04.2016). Das Braunkohlegeschäft umfasste zum Zeitpunkt des Verkaufs fünf Tagebaue, drei Lausitzer Kraftwerke sowie eine Beteiligung am sächsischen Kraftwerk Lippendorf. Die rund 7.500 Mitarbeiter_innen wurden mitsamt ihrer Tarifverträge von EPH/PPF-I übernommen. Mit dem Kauf übernahm die EPH/PPF-I auch Barmittel in Höhe von 1,63 Mrd. € sowie Verbindlichkeiten und bergbaubedingte Rückstellungen in Höhe von 1,96 Mrd. € (Vattenfall 18.04.2016). Nach eigenen Angaben war der Verkauf der Braunkohlesparte für Vattenfall mit einem Verlust von 2,4-2,9 Mrd. € verbunden (Vattenfall 18.04.2016). Vattenfall stufte die Strompreisentwicklung und politische Risiken allerdings so ein, dass ein Weiterbetrieb mit noch höheren Verlusten verbunden gewesen wäre (Vattenfall 18.04.2016).

In Folge der FÖS/IASS-Studie vom Juni 2016 – bzw. des daraus resultierenden öffentlichen Interesses am Thema – kündigten die Landesregierungen Brandenburgs und Sachsens Anfang Juli 2017 die Vergabe eines Gutachtens zur Höhe der Rekultivierungskosten im Lausitzer Revier an. Dieses wurde Anfang August durch das brandenburgische Landesamt für Bergbau, Geologie und Rohstoffe (LBGR) bei der Universität Clausthal-Zellerfeld beauftragt und soll in der zweiten Jahreshälfte 2018 vorliegen. Verantwortlicher Gutachter ist Prof. Dr.-Ing. habil. Hossein Tudeshki, der auch eines der RWE-Gutachten federführend erstellt hat. Thema ist die „Vorsorge für die Wiedernutzbarmachung der Oberfläche im Lausitzer Braunkohlenbergbau“ (Landtag Brandenburg 2018).

Zum heutigen Zeitpunkt ist offen, inwieweit das Gutachten neue Erkenntnisse für die Debatte um die Braunkohlerückstellungen liefern wird. Die Aufgabenbeschreibung für das Gutachten lässt leider keine klaren Schlüsse zu, wie zielführend die Informationen aus dem Gutachten sein werden (Wirtschaftsministerien der Länder Brandenburg und Sachsen 2017, Versi-

on Ende Juni 2017). Es hängt stark von der Tiefe der Bearbeitung ab, wie aufschlussreich die Darstellung der Folgekosten sein wird. Ein Infragestellen der derzeitigen Rückstellungspraxis wäre angesichts der bisherigen Positionierung der Auftraggeber Brandenburg und Sachsen allerdings eine große Überraschung.

2.3 Empfehlung 1: Unabhängige Maßnahmen-Kosten-Aufstellung beauftragen

Das LEAG-Vorsorgekonzept für den Tagebau Nochten und insbesondere die Gutachten von RWE liefern interessante Details zur Wiedernutzbarmachung der Tagebaue. Die bislang öffentlich zugänglichen Informationen werden dadurch ergänzt. Insofern ist es zu begrüßen, dass sich die Bezirksregierung Arnsberg für die Veröffentlichung der RWE-Gutachten eingesetzt hat. Es wäre auch in anderen Fällen wünschenswert, dass Kompromisse zwischen der Wahrung von Geschäftsgeheimnissen und dem berechtigten Informationsinteresse des schlussendlichen Gläubigers (Gesellschaft) gefunden werden.

Was allerdings trotz der vorliegenden Gutachten weiterhin dringend benötigt wird, ist eine umfassende und genaue Aufstellung der Wiedernutzbarmachungsmaßnahmen mit zugehörigen Kosten, Erfüllungszeiträumen und Unsicherheiten. Diese Aufstellung sollte grundsätzlich in Jahresschritten aufgelöst sein. Für weit in der Zukunft liegende Zeiträume kann von diesem Grundsatz abgewichen werden, wenn der Informationsgehalt durch eine geringere zeitliche Auflösung nicht negativ beeinträchtigt wird. Die zeitliche Maßnahmen-Kosten-Aufstellung wäre das zentrale Ergebnis einer Überprüfung der unternehmerischen Folgekostenabschätzungen durch ein extern erstelltes Gutachten, das von Bund und Braunkohleländern beauftragt wird. Für die Begutachtung sind Einblicke in alle relevanten unternehmerischen Informationen notwendig, was in Vereinbarungen zwischen Auftraggebern und Betreibern festgelegt werden sollte. Der Stress-Test Kernenergie kann hier als Vorbild dienen. Eine Veröffentlichung der Ergebnisse kann auch im Fall der Braunkohle das Vertrauen in

die folgenden politischen Entscheidungen erhöhen.

Eine zeitliche Maßnahmen-Kosten-Aufstellung müsste zwingend den von der Kohlekommission empfohlenen Ausstiegspfad aus der Braunkohle berücksichtigen. Ein im Vergleich zu den Planungen der Betreiber früheres Auslaufen der Braunkohleverstromung und -förderung hat Auswirkungen auf die Wiedernutzbarmachung: Vor allem die Maßnahmen nach Beendigung der Kohleförderung fielen dann früher an; ein Teil der Rekultivierung würde entfallen, da die beanspruchte Gesamtfläche abnehme; die Position des Restlochs und damit auch des Restsees könnte sich ändern.... Wenn identische Maßnahmen früher anfallen, müssen die Rückstellungen unmittelbar erhöht werden, da über einen kürzeren Zeitraum abgezinst wird.³

Damit detaillierte Informationen zu Folgekosten im Verlauf des Kohleausstiegs fortlaufend aktualisiert vorliegen, empfehlen wir zusätzlich eine gesetzliche Verpflichtung der Betreiber zur Offenlegung von Rückstellungsdetails. Das Transparenzgesetz für den Kernenergiebereich kann hier als sinnvolle Vorlage dienen (Deutscher Bundestag 27.01.2017c).

³ Eine ausführliche Erläuterung der Abzinsung ist in FÖS und IASS 2016, S. 28–29 zu finden.

3. Eltern haften nicht unbedingt für ihre Kinder

3.1 Das Problem der unsicheren Konzernhaftung

Ein größerer Haftungskreis reduziert das Ausfallrisiko

Durch den Kohleausstieg wird ein dominanter Anteil des Vermögens der Braunkohlebetreiber langfristig entwertet. Sowohl bei LE-B und MIBRAG als auch bei der RWE Power AG fällt nach heutigem Stand mit dem Kohleausstieg das Hauptgeschäftsfeld weg (Lausitz Energie Bergbau AG 2018, Mitteldeutsche Braunkohlengesellschaft mbH 2018, RWE AG 2018a). Während die Einnahmen aus Kohleförderung und -verstromung abnehmen werden, werden die Verbindlichkeiten für die Wiedernutzbarmachung bis zum Ende der Kohleförderung relativ hoch bleiben. Eine Überschuldung und Insolvenz der Betreiber innerhalb der kommenden zwei Jahrzehnte ist angesichts dieser Entwicklung nicht auszuschließen. Das System der Rückstellungen eignet sich, solange die Kohleförderung zeitlich unbefristet fortgesetzt wird. Sobald ein Großteil des Vermögens der Betreiber durch einen Kohleausstieg entwertet wird, ist die Sicherung der finanziellen Mittel nicht gewährleistet, egal ob der Kohleausstieg politisch geordnet oder auf Grund von Auskohlung stattfindet.

Die Betreiber der Tagebaue sind allesamt in die Strukturen des jeweiligen Konzerns (RWE bzw. EPH/PPF-I) eingebunden, der neben der Braunkohle weitere Geschäftsfelder hat. Die Rechtsverhältnisse zwischen den Betreibern und ihren jeweils übergeordneten Unternehmen bestimmen, ob nur das Vermögen der Betreiber für die Deckung der Folgekosten zur Verfügung steht oder auch das Vermögen übergeordneter Unternehmen bis hin zu den Mutterkonzernen. Da die Mutterkonzerne ein breiter diversifizier-

tes Spektrum an unternehmerischer Tätigkeit aufweisen als die Betreiber (RWE AG 2018b, S. 20–23, Energetický a průmyslový holding, a. s. (EPH) 2018, S. 45), reduziert ein weiter Haftungskreis für die Verbindlichkeiten der Braunkohleförderung grundsätzlich das Risiko eines Zahlungsausfalls.

Haftungssituation zwischen Tochter und Mutter

Die Haftungsfrage wird dann relevant, wenn der Betreiber, also die Tochter, nicht mehr zahlungsfähig ist und deshalb seinen Verpflichtungen zur Wiedernutzbarmachung nicht mehr nachkommen kann. Grundsätzlich ist ein Gesellschafter einer Kapitalgesellschaft (Aktiengesellschaft oder GmbH, SE) nicht verpflichtet, die Verluste seiner Tochtergesellschaft auszugleichen. Vielmehr beschränkt sich die Haftung auf das Gesellschaftsvermögen. Die Gesellschafter haften grundsätzlich nicht mit ihrem Privatvermögen für Verbindlichkeiten der Tochtergesellschaft (§ 1 Abs. 1 Satz 2 des Aktiengesetzes (AktG)).

Die Haftung zwischen Tochter- und Mutterunternehmen kann jedoch durch Verträge gestaltet werden. Häufig werden sogenannte Beherrschungs- und Ergebnisabführungsverträge (BEAV) abgeschlossen, die dem Mutterunternehmen ermöglichen, auf die Gewinne der Tochter zuzugreifen. Umgekehrt ist das Mutterunternehmen aber auch verpflichtet, Verluste der Tochter auszugleichen. Bei dieser Verlustausgleichspflicht nach § 302 des Aktiengesetzes (AktG) handelt es sich um eine reine Innenhaftung des Mutterunternehmens gegenüber der Tochter. Unmittelbare Haftungsansprüche der Gläubiger der Tochter bestehen grundsätzlich nicht.

Auch ist zu beachten, dass diese Verlustausgleichspflicht nur die der jeweiligen Betreiber-

gesellschaft unmittelbar übergeordnete Gesellschaft trifft. Eine (mittelbare) Verlustausgleichspflicht träge Gesellschaften in höheren Konzernstufen (z.B. die Konzernmutter) nur dann, wenn eine lückenlose Kette von Beherrschungs- und Ergebnisabführungsverträgen zwischen der Betreibergesellschaft, der oder den Zwischengesellschaft(en) und der Konzernmutter besteht.

Neben BEAV können z.B. harte Patronatserklärungen die Haftung der Mutter sicherstellen.

3.2 Die aktuelle Haftungssituation im Braunkohlebereich

EPH/PPF-I haften nicht für Folgekosten der Lausitz Energie Bergbau AG

Im Jahresabschluss der Lausitz Energie Bergbau AG – des Betreibers der Lausitzer Tagebaue - werden die Eigentumsverhältnisse des Unternehmens folgendermaßen zusammengefasst: „Die Lausitz Energie Bergbau AG (LE-B) und die Lausitz Energie Kraftwerke AG (LE-K) treten unter der gemeinsamen Marke LEAG auf. Beide Unternehmen gehören je zu 50 Prozent der Energetický a Průmyslový Holding (EPH) und der PPF Investments. Mehrheitseigentümerin der beiden Unternehmen (LE-B und LE-K) ist die Lausitz Energie Verwaltungs GmbH (LEV). Sie gehört ihrerseits zu 100 Prozent der LEAG Holding a.s. mit Sitz in Prag.“ (Lausitz Energie Bergbau AG 2018, S. 1) Die Lausitz Energie Bergbau AG ist also Teil eines Konzerns. Die unvollständige Beschreibung im Jahresabschluss zeigt bereits, dass die Eigentumsverhältnisse vielschichtig sind. Weder zwischen der LE-B und dem direkten Mehrheitseigentümer LEV noch zwischen LE-B und EPH besteht ein Beherrschungs- und Gewinnabführungsvertrag (Lausitz Energie Bergbau AG 2018, S. 14, 22).

Es ist deshalb davon auszugehen, dass EPH/PPF-I nach derzeitiger Lage nicht für die Verbindlichkeiten der LE-B haften und sie auch keine Verlustausgleichspflicht gegenüber der LE-B treffen würde. EPH-Manager Springl räumte diesen Sachverhalt im Dezember 2017

gegenüber dem Capital Magazin ein (Capital 2017). Darüber hinaus sagte er: „Wenn die Politik uns die Garantie gibt, dass sie die Rahmenbedingungen für unser Geschäft nicht ändert, sind wir bereit, über eine Patronatserklärung zu reden.“ Das klingt nicht nach einer Bereitschaft der EPH, im Zuge eines geordneten Kohleausstiegs freiwillig in Haftung für die LE-B zu gehen. Als Mehrheitseigentümerin der LE-B haftet die Lausitz Energie Verwaltungs GmbH mit ihrem gezeichneten Kapital für die Verbindlichkeiten der LE-B. Dieses gezeichnete Kapital betrug zum 31.12.2016 14 Mio. € und kann damit nicht ansatzweise als Sicherheit für die Verbindlichkeiten der LE-B betrachtet werden.

EPH haftet nicht für Folgekosten der MIBRAG

Mit der Mitteldeutschen Braunkohlengesellschaft mbH (MIBRAG) gelang der EPH bereits 2009 der Einstieg in das deutsche Braunkohlegeschäft. Für rund 400 Mio. EUR kauften der tschechische Energiekonzern ČEZ und die J&T-Gruppe, später EPH, das Unternehmen von zwei amerikanischen Eigentümern. Seit 2012 ist die EPH alleinige Anteilseignerin der MIBRAG, da ihr die ČEZ ihre bis dahin gehaltenen Anteile verkaufte. Die EPH refinanzierte durch hohe Gewinnabführungen in den Jahren 2009 bis 2014 den Kauf der MIBRAG.

Die MIBRAG ist also im Eigentum des 50%-Anteilseigners der LE-B und zwar ebenfalls über mehrere Zwischenunternehmen (Mitteldeutsche Braunkohlengesellschaft mbH 2018, S. 1). Im Unterschied zur vertraglichen Situation der LE-B gibt es zwischen der MIBRAG und der direkten Eigentümerin JTSD Braunkohlebergbau GmbH einen Ergebnisabführungsvertrag (Mitteldeutsche Braunkohlengesellschaft mbH 2018, S. 5). Das bedeutet, dass JTSD Gewinne der MIBRAG abziehen kann und Verluste ausgleichen muss.

Ergebnisabführungsverträge wie zwischen MIBRAG und JTSD können allerdings gekündigt werden. Das unmittelbar übergeordnete Unternehmen haftet in diesem Fall den Gläubigern der Tochtergesellschaft grundsätzlich für

bis zu diesem Zeitpunkt begründete Verbindlichkeiten der Tochter nach § 303 AktG auf Sicherheitsleistung. Allerdings hat der Bundesgerichtshof entschieden, dass diese Haftung auf Verbindlichkeiten beschränkt ist, die höchstens fünf Jahre nach Bekanntmachung der Beendigung des Ergebnisabführungsvertrages fällig werden (Göhring 2015). Die derzeitige Rechtslage stellt also nicht einmal sicher, dass JTSD für langfristige Verbindlichkeiten der MIBRAG haften wird. Da weder zwischen MIBRAG und EPH noch zwischen JTSD und EPH entsprechende Verträge bestehen, ist die Konzernmutter EPH bereits nach derzeitiger Lage weder zum Verlustausgleich noch zur Haftung im Insolvenzfall verpflichtet (§ 1 Abs. 2 Satz 2 AktG).

Innogy-Gründung – der konzerninterne Insolvenzschutz für Braunkohle wird unsicherer

Im April 2016 vollzog RWE eine tiefgreifende Umstrukturierung des Unternehmens: Während die konventionelle Energieerzeugung und der Handel bei RWE verblieben, wurden die Geschäftsfelder Erneuerbare Energien, Netze und Vertrieb im neuen Tochterunternehmen innogy gebündelt. Die risikobehafteteren Geschäftsfelder, inkl. Verbindlichkeiten, blieben somit bei RWE. Die gewinnträchtigeren Teile gingen auf innogy über. Dieser Schritt wurde von der Geschäftsführung mit den aktuellen energiewirtschaftlichen Herausforderungen begründet und als wirtschaftlicher Befreiungsschlag dargestellt (RWE AG 2017). Aber was bedeutete die innogy-Gründung für die finanzielle Absicherung der Wiedernutzbarmachung?

Zwischen der RWE Power AG, dem tagebaubetriebenden Unternehmen, und der RWE AG besteht ein Ergebnisabführungsvertrag aus dem Jahr 1960 (RWE Power AG 2018, S. 2). Dieser Vertrag verpflichtet die RWE AG zum Verlustausgleich gegenüber der RWE Power AG und bietet insofern einen gewissen Insolvenzschutz für die RWE Power AG. Der Vertrag bestand über die innogy-Gründung hinweg fort.

Zwischen den Tochtergesellschaften, die zur innogy verschmolzen wurden, und der Mutter-

gesellschaft RWE AG gab es ebenfalls Ergebnisabführungsverträge (RWE AG 2016, S. 155–156). Das bedeutet, dass die Tochtergesellschaften für Erneuerbare Energien und Vertrieb ihre Gewinne vollständig an die RWE AG abtreten mussten. Durch die innogy-Gründung gab es diese Verpflichtung zur Gewinnabführung nicht mehr. Es lag damit im Ermessen des innogy-Gesellschafters RWE AG, in welchem Maße Gewinne der innogy an die RWE AG abzutreten waren. Der Zugriff der RWE AG auf die Erträge der zukunftssträchtigen Sparten, die in innogy gebündelt wurden, war also gelockert. Damit wurde die faktische Insolvenzabsicherung des Tagebaubetreibers RWE Power AG innerhalb des RWE-Konzerns unsicherer.

Der Zuwachs an Unabhängigkeit der innogy war wahrscheinlich einer der zentralen Gründe für die innogy-Gründung. Die innogy erklärte dazu in einer im Zuge der Umstrukturierung veröffentlichten Firmenpräsentation: „For none of the carve-out transactions did we use the instrument of a split-off from RWE AG. In this way, we sought to ensure that we will not be held liable for RWE AG’s historic liabilities (in particular nuclear liabilities) under existing German law” (innogy SE 2016, S. 12). Auch die Analysten der NordLB vertraten die Auffassung, dass innogy nicht durch Altlasten der RWE belastet war (NordLB 2016, S. 2). Aus ihrer Sicht gab es keine Hinweise auf Garantien, Patronatserklärungen, Schuldübernahmeerklärungen oder ähnliches. Zum Zeitpunkt der innogy-Gründung war bereits bekannt, dass die Bundesregierung ein Gesetz zur Sicherstellung der Nachhaftung im Kernenergiebereich auf den Weg bringen wird (Greive und Wetzel 2015). Diese Kenntnis dürfte bei der Entscheidung nicht die konventionelle Erzeugung, sondern die erneuerbare Erzeugung und den Vertrieb auszugliedern, eine gewisse Rolle gespielt haben.

Im März 2018 haben sich E.ON und RWE auf die Zerschlagung von innogy geeinigt (Flaiger 2018). Durch diese Transaktion könnten sich die rechtliche und faktische Haftungssituation bei RWE zwar wieder ändern. Was allerdings bleibt, ist der praktische Nachweis, dass Konzerne durch Umstrukturierungen ihre konzerninterne Insolvenzabsicherung der Betreiber

tatsächlich begrenzen wollen.

Diese Erkenntnis sollte Motivation sein, die bestehenden Haftungsregelungen zu ändern und dabei nicht auf den guten Willen der Konzerne zu setzen. Zwar kann ein Nachhaftungsgesetz wie im Kernenergiebereich die Haftung eines ausgegliederten Konzernteils für einen im Konzern verbleibenden Tagebaubetreiber rechtlich nicht sicherstellen (Fall innogy). Die gesetzliche Sicherung der Haftung der Muttergesellschaft erhöht den konzerninternen Insolvenzschutz aber dennoch.

3.3 Empfehlung 2: Konzernhaftung gesetzlich sicherstellen

Nach derzeitiger Lage haften weder das direkt übergeordnete Unternehmen Lausitz Energie Verwaltungs GmbH (LEV) noch die Mutterkonzerne EPH und PPF-I für Verbindlichkeiten des Tagebaubetreibers Lausitz Energie Bergbau AG (LE-B). Sie müssen auch nicht für die Verluste des Tagebaubetreibers einstehen.

Zwischen der Mitteldeutsche Braunkohlegesellschaft mbH (MIBRAG) und dem direkt übergeordneten Unternehmen JTSD gibt es einen Ergebnisabführungsvertrag. Das bedeutet, dass die JTSD für die Deckung der Verbindlichkeiten der MIBRAG aufkommen muss (Verlustausgleichspflicht). Die Konzernmutter EPH haftet allerdings nicht mit dem eigenen Vermögen für die Folgekosten der Tagebaue, sondern lediglich mit den Anteilen an JTSD. Abgesehen vom derzeitigen Haftungskreis ist entscheidend, dass Ergebnisabführungsverträge gekündigt werden können. Spätestens fünf Jahre nach Bekanntmachung ist das übergeordnete Unternehmen dann keiner Nachhaftung nach § 303 AktG mehr ausgesetzt.

Zwischen der RWE Power AG als Betreiber der Tagebaue im Rheinischen Revier und der Konzernmutter RWE AG gibt es zwar einen Ergebnisabführungsvertrag. Dieser kann allerdings

wie im Fall MIBRAG/JTSD gekündigt werden, wodurch die Haftung der RWE AG auf fünf Jahre begrenzt würde. Außerdem hat die Gründung von innogy gezeigt, dass die konzerninterne finanzielle Absicherung der Wiedernutzbarmachung durch eine Umstrukturierung des Konzerns negativ beeinträchtigt werden kann.

Wir empfehlen, die Haftung der Mutterkonzerne - der faktischen Eigentümer und Nutznießer des Braunkohlegeschäfts - für die Folgekosten der Braunkohleförderung gesetzlich sicherzustellen. Der Gesetzgeber hat mit dem Nachhaftungsgesetz für den Kernenergiebereich gezeigt, dass eine solche gesetzliche Regelung grundsätzlich möglich ist. Es ist zu prüfen, ob die Braunkohle in das Nachhaftungsgesetz für den Kernenergiebereich aufgenommen werden kann. Die Eingriffsintensität erscheint dabei angesichts der teilweise schon bestehenden Beherrschungsverträge und der bestehenden Pflicht zur Bildung von Rückstellungen geringer als bei der Einrichtung eines Entsorgungsfonds (siehe Empfehlung 3). Es müsste geprüft werden, inwieweit sich eine Ungleichbehandlung (Art. 3 Abs. 1 GG) von Tagebaubetreibern und anderen Wirtschaftsunternehmen mit potentiell umfangreichen Renaturierungspflichten (z.B. Kiesgruben, Chemieunternehmen) rechtfertigen lässt, die keiner Konzernnachhaftung unterliegen.

Da das Nachhaftungsgesetz herrschende Unternehmen zur Haftung verpflichtet, ohne auf bestehende vertragliche Regelungen aufzubauen, sollte damit auch die Haftung von EPH für die Verbindlichkeiten der LE-B sichergestellt sein.

Die Sicherstellung der Konzernhaftung reduziert das Risiko einer Überschuldung und Insolvenz der Betreiber in den kommenden ein bis zwei Jahrzehnten. Sie sichert damit auch die Auslagerung der liquiden Mittel für die nach Ende der Kohleförderung anfallenden Folgekosten in einen möglichen Fonds ab (siehe Empfehlung 3).

4. Auf lange Sicht gibt es keine Überlebensgarantie

4.1 Das Problem sehr langfristiger Verbindlichkeiten

Das Ausfallrisiko nimmt mit der Zeit zu

Angenommen die Konzernhaftung könnte gesetzlich sichergestellt werden (Empfehlung 2). Wären damit alle Finanzierungsprobleme gelöst? Was die kommenden ein bis zwei Jahrzehnte angeht, vermutlich ja. Für die Zeit danach ist eine zuverlässige Aussage allerdings kaum möglich. Unabhängig von der Art der unternehmerischen Tätigkeit gilt: Wenn Verbindlichkeiten in sehr ferner Zukunft anfallen, ist das Risiko, dass das Unternehmen diese nicht mehr bedienen kann, höher als bei kurzfristigen Verbindlichkeiten, weil das Unternehmen über einen längeren Zeitraum Erfolg haben muss. Um das Risiko eines Zahlungsausfalls abzuschätzen, können grundsätzlich die Verbindlichkeiten mit den potentiellen Einnahmen verglichen werden, die zu gegebener Zeit aus den Vermögenswerten erwirtschaftet werden können. Bei Verbindlichkeiten, die erst in einigen Jahrzehnten anfallen, darf die Sinnhaftigkeit einer solchen Risikoabschätzung allerdings ernsthaft bezweifelt werden. Selbst Vermögenswerte mit sehr langfristigen Lebensdauern, wie z.B. Kraftwerke, sind dann nicht mehr im Betrieb, erzeugen also auch keine Einnahmen.

Die Frage ist also: Wie werden die Konzerne die Gewinne investieren, die sie in den kommenden Jahren und Jahrzehnten erwirtschaften? Und welche Einnahmen werden diese Vermögenswerte 2060, 2070 oder noch später erzielen? Die Antwort ist: Niemand weiß das, auch nicht die Vorstände der Konzerne. Sollen sich Gesellschaft und Staat darauf verlassen, dass die Konzerne in Zukunft gute Investitionsentscheidungen treffen werden? Diese sind nämlich nötig, damit sie in ferner Zukunft ihre

Verbindlichkeiten aus der vergangenen, heutigen und zukünftigen Braunkohleförderung werden bedienen können.

Die Kommission zur Überprüfung der Finanzierung des Kernenergieausstiegs (KFK) kam zu dem Ergebnis, dass sich Gesellschaft und Staat nicht darauf verlassen sollten, dass die Konzerne viele Jahrzehnte erfolgreich wirtschaften werden, um dann die Verbindlichkeiten der Kernenergie bedienen zu können. Diese Einschätzung ist auf Grund der enormen Langfristigkeit der Verbindlichkeiten der Kernenergie vernünftig (Warth & Klein Grant Thornton 2015, S. 10 nennen in ihrem Gutachten (Stresstest) einen Zeitraum bis voraussichtlich 2099).

Technische Risiken

Die technischen Risiken der Wiedernutzbarmachung sind ohne Zweifel geringer als die Risiken der Entsorgung radioaktiven Abfalls. Einerseits haben die Betreiber selbst langjährige Erfahrung zumindest mit einem Teil der Maßnahmen zur Wiedernutzbarmachung der Tagebaue. Andererseits sind die Erfahrungen der Sanierung der Tagebaue der ehemaligen DDR auch für die Wiedernutzbarmachung der aktiven Tagebaue wertvoll. Dennoch zeigen Ereignisse der vergangenen Jahre, dass Maßnahmen, die sich über derart lange Zeiträume erstrecken, nicht frei von technischen Risiken sind. Einige der gravierendsten unvorhergesehenen Ereignisse waren und sind das Fließen rekultivierter Flächen (Setzungsfließen) in der Lausitz (Augustin 2012, LMBV 2018) und die Sulfatbelastung und Verockerung der Spree (Leibniz-Institut für Gewässerökologie und Binnenfischerei 2016, rbb24 2017). Diese negativen Auswirkungen sind zum großen Teil auf die Braunkohlesanierung (Tagebaue der ehemaligen DDR) zurückzuführen. Sie zeigen dennoch, dass unerwünschte Auswirkungen auf lange Sicht nicht auszuschließen sind.

Die Langfristigkeit der Wiedernutzbarmachung

Ähnlich wie die Nachsorgemaßnahmen im Kernenergiebereich erstrecken sich auch Wiedernutzbarmachungsmaßnahmen im Braunkohletagebau zum Teil über viele Jahrzehnte nach Beendigung der Kohleförderung. Die detailliertesten öffentlich zugänglichen Informationen zu Zeiträumen und Kostenanteilen für das Rheinische Revier liefern die RWE-Gutachten aus dem Jahr 2017 (KPMG AG 2017, Prof. Dr.-Ing. habil. H. Tudeschi 2017, RWTH Aachen 2017).

Die Anteile der unterschiedlichen Kategorien an den Rückstellungen zur Wiedernutzbarmachung der RWE Power AG (zum 31.12.2016) sind in Tabelle 1 (Spalte 2) dargestellt. Die entsprechenden absoluten Rückstellungen zeigt Spalte 3. Zu beachten ist, dass die Rückstellungen durch die Abzinsung deutlich geringer ausfallen als die nominalen Kosten (d.h. Kosten zum Erfüllungszeitpunkt). Für wasserwirtschaftliche Maßnahmen wird zum Beispiel von nominalen Kosten im Rheinischen Revier von ca. 2 Mrd. € ausgegangen (RWTH Aachen 2017, S. 90).

Maßnahmenkategorie	Anteil Rückstellungen	Rückstellungen	Zeiträume Garzweiler
Restseegestaltung	57%	915 Mio. €	2042-2350
Rekultivierung der Tagebauflächen	15%	247 Mio. €	2017-2047
Wasserwirtsch. Maßnahmen nach Tagebauende	14%	229 Mio. €	2046-2300
Wiederverfüllung	9%	148 Mio. €	--
Deckelabdichtung der Deponien	3%	51 Mio. €	2020-2049
Sonstige Rekultivierung	2%	28 Mio. €	--

Tabelle 1 Rückstellungen für unterschiedliche Wiedernutzbarmachungskategorien der RWE Power AG und Erfüllungszeiträume für Garzweiler (KPMG AG 2017, S. 13, 20, 42).

Einen Anhaltspunkt für die Zeiträume der Wiedernutzbarmachung gibt die letzte Spalte von Tabelle 1. Sie zeigt die Zeiträume der Ausgabenschwerpunkte für die unterschiedlichen Maßnahmen der Wiedernutzbarmachung für

den Tagebau Garzweiler. Tabelle 2 schlüsselt die aus Kostensicht größte Maßnahmenkategorie Restseegestaltung auf und illustriert die entsprechenden Zeiträume der Maßnahmen für Garzweiler:

Maßnahme	Zeiträume Garzweiler
Rückbauten	2046-2102
Monitoring	2046-2350
Restseeüberlauf	2077-2078

Gewässerunterhaltung	2046-2150
Einleitung/Aufbereitung Restseewasser	2046-2100
Abfangbrunnen	2150-2350
Nachlaufende Sumpfung	2046-2076
Böschungsgestaltung und –sicherung	2043-2047
Rekultivierung Böschungsflächen	2042-2046

Tabelle 2 Erfüllungszeiträume für Maßnahmen der Kategorie Restseegestaltung für Garzweiler (KPMG AG 2017, S. 20).

Tabelle 1 und 2 zeigen, dass vor allem die Maßnahmen zur Restseegestaltung und die wasserwirtschaftlichen Maßnahmen sehr langfristiger Natur sind. Sie beginnen zum größten Teil erst nach Ende der Tagebauaktivität und erstrecken sich über viele Jahrzehnte bis einige Jahrhunderte. Der Anteil der Kosten dieser beiden Maßnahmenkategorien an den Gesamtkosten beträgt ca. 70% (Tabelle 1, Spalte 2).

Die entsprechenden Zeiträume für den Tagebau Hambach sind ähnlich wie die Zeiträume von Garzweiler (KPMG AG 2017, S. 22). Beim etwas kleineren Tagebau Inden sind die Zeiträume etwas kürzer und durch die frühere Beendigung der Kohleförderung (nach RWE-Planung) zur Gegenwart hin verschoben (KPMG AG 2017, S. 24).

Für die Lausitz und Mitteldeutschland liegen keine Informationen mit vergleichbarem Detailgrad vor. Die JTSD – Braunkohlebergbau GmbH gibt in ihrem Konzernabschluss an, dass die Rekultivierungen der MIBRAG zwischen 2030 und 2061 erfolgen werden und die Rekultivierungen der Helmstedter Revier GmbH zwischen 2017 und 2069 (JTSD – Braunkohlebergbau GmbH 2017). Im Vorsorgekonzept für den Tagebau Nochten gibt die Lausitz Energie Bergbau AG an, dass die Wiedernutzbarmachungsmaßnahmen bis Mitte der 2060er Jahre abgeschlossen sein werden (Lausitz Energie Bergbau AG 2017, S. 17). Die Ausgaben für die Wiedernutzbarmachung nach Ende der Kohleförderung (2042) sollen sich auf nominal 795 Mio. € belaufen (Staatsministeri-

um für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr des Freistaats Sachsen 2018, S. 4).

Im Tagebau Cottbus-Nord wurde die Kohleförderung Ende 2015 eingestellt. Bis Ende 2016 ist laut LEAG nahezu die Hälfte des Verpflichtungsumfangs umgesetzt worden (Lausitz Energie Bergbau AG 2017, S. 20). Das heißt umgekehrt, dass über die Hälfte des Verpflichtungsumfangs nach Ende der Kohleförderung anfällt. Ein Großteil der noch ausstehenden Maßnahmen soll allerdings zwischen 2016 und 2018 durchgeführt worden sein. Auch die Flutung des Restloches soll spätestens Mitte der 2020er Jahre abgeschlossen sein (LEAG 2018).

Die deutlichen Unterschiede zu den Zeiträumen der Wiedernutzbarmachung im Rheinischen Revier dürften zum Teil auf den Umfang und die Tiefe der wasserwirtschaftlichen Maßnahmen im Rheinischen Revier zurückzuführen sein (RWTH Aachen 2017, S. 12). Ein umfassender Reviervergleich in Bezug auf Zeiträume, Maßnahmen und Kosten ist mit den für die Tagebaue der Lausitz vorliegenden Informationen nicht möglich.

4.2 Aktuelle Entwicklungen in den Ländern

Landesregierung Sachsen sieht Bedarf für Sicherungsinstrument

Der Verkauf der Lausitzer Braunkohle von Vatzenfall an EPH/PPF-I und die Thematisierung

der Risiken durch Opposition, Umweltverbände und Wissenschaft (z.B. FÖS und IASS 2016) scheint bei verantwortlichen Stellen in Sachsen ein Nachdenken über die beschriebenen Ausfallrisiken ausgelöst zu haben.

So befasste sich der Sächsische Landesrechnungshof mit dem Thema der finanziellen Absicherung der Rekultivierung im aktiven Braunkohlebergbau. Im Januar 2017 verschickte er seinen Sonderbericht „Festsetzung von Sicherheitsleistungen im Rahmen bergrechtlicher Betriebsplanzulassungen“ an den Landtag. Sicherheitsleistungen können grundsätzlich unterschiedliche Formen mit entsprechend unterschiedlichen Sicherheitsniveaus annehmen, so z.B. Hinterlegung von Bargeld, Bankbürgschaften, u.U. auch betriebliche Rückstellungen (Boldt/Weller/Kühne/von Mäßenhausen Bundesberggesetz (BBergG) 2015, S. 5–8). Die Bewertung der Erforderlichkeit und die Ausgestaltung von Sicherheitsleistungen liegen weitgehend im Ermessen der Landesbergbehörden (Boldt/Weller/Kühne/von Mäßenhausen Bundesberggesetz (BBergG) 2015). Der Bericht des Landesrechnungshofes ist seit der Übergabe an den Landtag als geheim eingestuft und darf von den Parlamentarier_innen nur in einem speziellen Leseraum eingesehen werden (Lausitzer Rundschau 2017).

Ende 2017 wies das Sächsische Oberbergamt die Lausitz Energie Bergbau AG an, im Rahmen der Zulassung des Hauptbetriebsplans Nochten 2018-2019, ein Konzept zur Einrichtung einer Zweckgesellschaft vorzulegen (Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr des Freistaats Sachsen 2018). Die Zweckgesellschaft soll die Mittel sichern, die für die Wiedernutzbarmachung nach Ende der Kohleförderung anfallen. Die rechtliche Ausgestaltung dieses Sondervermögens soll Insolvenzsicherheit gewährleisten. Das Sondervermögen soll durch Übertragung liquider Mittel oder anderer Vermögenswerte, wie z.B. gut verwertbarem Grundvermögen oder geeigneten werthaltigen Forderungen durch die LE-B gefüllt werden. Zunächst soll vor Ablauf der Cash Lock-Up Klausel⁴ ein Sockelbetrag

an die Zweckgesellschaft übertragen werden. Danach sollen jährlich weitere Zuführungen stattfinden. Der Vorschlag der LE-B sieht vor, dass das Sondervermögen weiterhin Teil des Vermögens der Lausitz Energie Bergbau AG bleibt. Die LE-B soll mit dem Sondervermögen wirtschaften und Erträge für die Wiedernutzbarmachung generieren.

Da die sächsische Landesregierung lange jegliche Maßnahmen zur Sicherung der finanziellen Mittel für die Wiedernutzbarmachung abgelehnt hat, sind die jüngsten Entwicklungen zur Einrichtung einer Zweckgesellschaft als Fortschritt zu werten. Ob die Zweckgesellschaft und das Sondervermögen die Finanzierungsrisiken signifikant reduzieren können, hängt allerdings von der Ausgestaltung ab, die derzeit noch nicht klar ist. Es wird zu prüfen sein, ob das Sondervermögen tatsächlich insolvenzsicher ist, ob die Vermögenswerte schnell liquidierbar sind und ob die Übertragung der Vermögenswerte in das Sondervermögen so zügig verläuft, dass eine Insolvenz innerhalb dieses Zeitraums unwahrscheinlich ist.

Landesregierung Brandenburg verlangt Konzept zur Sicherung finanzieller Mittel

Nach Angaben von Bündnis 90/Die Grünen Brandenburg hat die Landesregierung Brandenburg – ähnlich wie in Sachsen - von LE-B ein Konzept zur Sicherung der finanziellen Mittel für den Tagebau Welzow-Süd verlangt (Bündnis 90/Die Grünen Brandenburg 02.07.2018). Dieses soll im Rahmen der nächsten Hauptbetriebsplanzulassung 2019 vorgelegt werden.

Bislang begründete die brandenburgische Landesregierung ihre Zurückhaltung in Bezug auf zusätzliche Instrumente zur Sicherung der Mittel für die Wiedernutzbarmachung damit, dass keine Zweifel an der Leistungsfähigkeit der LE-B bestünden. Diese Haltung scheint sich nun zumindest teilweise geändert zu haben.

⁴ Klausel im Kaufvertrag zwischen Vattenfall und EPH/PPF-I, die besagt, dass liquide Mittel erst nach

dem 30.09.2021 aus dem Vermögen der LE-B abgezogen werden können Lausitz Energie Bergbau AG 2017, S. 18.

Sachsen-Anhalt verlangt Wiedernutzbarmachungskonzept und Sicherheitsleistung

Die Landesregierung Sachsen-Anhalt hat von der Mitteldeutschen Braunkohlegesellschaft (MIBRAG) 2017 die Erstellung eines Wiedernutzbarmachungskonzeptes verlangt, das nun vorliegen soll (Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung des Landes Sachsen-Anhalt 2018). Dieses soll auch sämtliche Maßnahmen enthalten, die eigentlich erst im Rahmen der Abschlussbetriebsplanzulassung konkretisiert werden. Außerdem kündigte die Landesregierung an, eine Sicherheitsleistung von MIBRAG zu verlangen (Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung des Landes Sachsen-Anhalt 2018). Die genaue Art der Sicherheit wird derzeit zwischen dem Landesamt für Geologie und Bergbau und MIBRAG verhandelt. Da Sicherheitsleistungen erheblichen Spielraum in der Ausgestaltung bieten, ist derzeit keine aussagekräftige Bewertung dieser Maßnahme möglich.

Sachsen-Anhalt hat nicht nur landesintern, sondern auch im Bundesrat eine gewisse Aktivität zum Thema gezeigt. Zusammen mit Baden-Württemberg hat Sachsen-Anhalt einen Antrag in den Bundesrat eingebracht, der in der Folge auch beschlossen wurde (Bundesrat 06.07.18). Dieser sieht eine Ermittlung der Ewigkeitskosten der Braunkohletagebaue und ein Konzept zur betreiberunabhängigen Sicherung der Ewigkeitslasten vor. Der Bundesratsantrag ist grundsätzlich zu begrüßen. Eine ausschließliche Fokussierung auf Ewigkeitslasten erscheint aber als wenig sinnvoll. Auch langfristige Folgekosten sind mit signifikanten Ausfallrisiken verbunden, selbst wenn sie nicht endlos anfallen.

Im Westen nichts Neues

Im Gegensatz zu den Landesregierungen in Ostdeutschland sieht die Landesregierung in Nordrhein-Westfalen weiterhin keinen Handlungsbedarf. Die Erhebung von Sicherheitsleistungen sowie die Einrichtung eines externen Fonds sieht sie als nicht notwendig an. In Bezug auf die Sicherheitsleistungen wird dies damit begründet, dass „bislang [kein]

Ungleichgewicht zwischen dem Umfang der Unternehmenspflicht einerseits und der künftigen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (...) festgestellt worden [sei]“ (Landtag Nordrhein-Westfalen 2017, S. 6). Die Einrichtung eines öffentlich-rechtlichen Fonds wird mit dem Argument zu vernachlässigender Ewigkeitslasten im Braunkohlebergbau abgelehnt.

4.3 Empfehlung 3: Liquide Mittel für langfristige Folgekosten in einen öffentlich-rechtlichen Fonds einzahlen

Der Braunkohletagebau verursacht zum Teil sehr langfristige Folgekosten. Von den Betreibern vorgelegte Gutachten und Konzepte zeigen, dass sich Wiedernutzbarmachungsmaßnahmen über einige bis viele Jahrzehnte nach Ende der Kohleförderung erstrecken (vereinzelt bis nach 2300). Diese sehr langfristigen Verbindlichkeiten der Betreiber sind mit einem signifikanten systemischen Ausfallrisiko verbunden, selbst wenn die Haftung der beherrschenden Mutterkonzerne gesetzlich sichergestellt werden kann. Denn auch die Mutterkonzerne sind unternehmerischen Risiken ausgesetzt und können ihren wirtschaftlichen Erfolg nicht über viele Jahrzehnte garantieren. Die finanziellen Mittel für langfristige Folgekosten können deshalb nicht durch Rückstellungen gesichert werden, egal ob sie durch eine Konzernhaftung abgesichert werden oder nicht.

Die Aktivitäten der bislang kohlefreundlichen ostdeutschen Landesregierungen in Bezug auf eine Sicherung der finanziellen Mittel zeigen, dass auch sie der Rückstellungspraxis nicht mehr vollends vertrauen. Die von den Ländern angestrebten landes- oder tagesbauspezifischen Ansätze haben den Vorteil, dass sie Unterschiede in der Wiedernutzbarmachung der verschiedenen Tagebaue abbilden können. Allerdings können landes- oder tagesbauspezifische Lösungen zu einer Ungleichbehandlung Betroffener führen. Zusätzliche Sicherungsinstrumente in dem einen Land und eine gleichzeitige Fortführung der Rückstellungspraxis in dem anderen Land könnten sowohl aus der Perspektive der Betreiber als auch der Bürger eine selektive Benachteiligung darstellen. Ein auf

Bundesebene gesetzter Rahmen könnte Vorteile in Sachen Gleichbehandlung Betroffener bieten. Eine bundesweite Lösung ist grundsätzlich möglich, da eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) besteht. Eine Berücksichtigung tagbauspezifischer Kontexte ist durch eine Lösung auf Bundesebene nicht ausgeschlossen.

Wir empfehlen deshalb zu prüfen, ob die Regelung einer Pflicht zur Auslagerung liquider Mittel für langfristige Folgekosten von den Betreibern in einen öffentlich-rechtlichen Fonds auf Bundesebene entsprechend dem Entsorgungsfonds aus dem Kernenergiebereich verfassungsrechtlich zulässig wäre.

In erster Näherung können alle Folgekosten, die nach Ende der Kohleförderung anfallen, als langfristige Kosten betrachtet werden, da ab diesem Zeitpunkt ein auch für die Konzerne bedeutendes Geschäftsfeld keine Einnahmen mehr bringt. Die Restseegestaltung und wasserwirtschaftliche Maßnahmen sind hier als wichtige Maßnahmenkategorien zu nennen. Eine exklusive Beschränkung auf eventuell existierende Ewigkeitskosten ist nicht sinnvoll, da schon die langfristigen Folgekosten mit signifikanten Ausfallrisiken verbunden sind. Unter Voraussetzung der Konzernhaftung könnte der Rückbau der Anlagen aus praktischen Erwägungen in der Handlungs- und Finanzierungsverantwortung der Betreiber verbleiben, auch wenn er in die Zeit nach Beendigung des Tagebaus fällt. Die Entscheidung über die finale gesetzliche Definition von „langfristige Folgekosten“ sollte nach eingehender unabhängiger Untersuchung (Empfehlung 1) im Dialog mit den Betreibern erfolgen.

Mit der Auslagerung der liquiden Mittel in den Fonds, also dem Übergang der Finanzierungsverantwortung, könnten auch die Handlungsverantwortung für die entsprechenden Maßnahmen und die damit verbundenen Risiken auf die öffentliche Hand übergehen. Während die Endlagerung radioaktiver Abfälle schon immer eine staatliche Aufgabe war, fän-

de im Braunkohlebereich also zunächst eine Übertragung der Aufgaben von den Betreibern auf die öffentliche Hand statt. Eine derartige Übertragung der Aufgaben wurde auch für die Zwischenlagerung radioaktiver Abfälle durchgeführt. Ebenfalls analog zur Lösung im Kernenergiebereich könnte auch bei der Braunkohle eine Enthftung der Betreiber von den langfristigen Folgekosten durch Zahlung eines Risikozuschlags erwogen werden. Der Risikozuschlag reflektiert technische und finanzielle Risiken, die zu Kostensteigerungen führen können.

Aus verfassungsrechtlicher Perspektive wäre angesichts der nicht unerheblichen Eingriffintensität insbesondere zu prüfen, ob die Situation der Tagebaubetreiber mit denen der Kernkraftwerksbetreiber vergleichbar ist. Dabei sind vor allem Umfang und zeitliche Dimension der finanziellen Verpflichtungen sowie die möglichen Auswirkungen unterbliebener Maßnahmen auf Umwelt und menschliche Gesundheit zu betrachten. Unseres Erachtens lässt sich bei einer bestimmten Ausgestaltung der Verpflichtungen die Verfassungsmäßigkeit herstellen.

Außerdem müsste geprüft werden, inwieweit sich eine Ungleichbehandlung (Art. 3 Abs. 1 GG) von Tagebaubetreibern und anderen Wirtschaftsunternehmen mit potentiell umfangreichen Renaturierungspflichten (z.B. Kiesgruben, Chemieunternehmen) rechtfertigen lässt, die keiner Pflicht zur Überführung ihrer Rückstellungen in einen öffentlich-rechtlichen Fonds unterliegen.

Transaktionskosten für den Fonds können minimiert werden, indem die Braunkohle in den Kernenergiefonds integriert wird. Die Auslagerung der liquiden Mittel kann ähnlich wie bei der Kernenergie optional in Raten über einen beschränkten Zeitraum erfolgen. Die Ratenzahlung wäre dann durch die Betreiber finanziell abzusichern. Für die Umsetzung der langfristigen Wiedernutzbarmachungsmaßnahmen könnte die Einbindung der LMBV erwogen werden.

5. Politischer Ausblick

Was die Kohlekommission tun kann

Die Bundesregierung hat die Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ beauftragt, ein Aktionsprogramm mit sechs Schwerpunkten zu erarbeiten (Bundesregierung 2018). Schwerpunkt fünf fordert die Ausarbeitung eines Kohleausstiegsplans einschließlich renaturierungspolitischer Begleitmaßnahmen. Das Mandat bietet damit die Möglichkeit, die finanzielle Sicherung der Wiedernutzbarmachung in die Kommissionsarbeit einzubeziehen. Diese Möglichkeit sollte die Kommission nutzen und der Bundesregierung grundlegende Handlungsempfehlungen vorlegen. Anschließend ist es Aufgabe der Bundesregierung, die Empfehlungen umzusetzen und noch offene Fragen im Geiste der Empfehlungen zu beantworten.

Bundesregierung in der Pflicht

Die Ministerpräsidenten der Länder Brandenburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt haben den Bund jüngst aufgefordert, einen rechtssicheren Rahmen zu schaffen, der gewährleistet, dass die Braunkohleländer nicht auf den Folgekosten des Braunkohlebergbaus sitzen bleiben (Ministerpräsidenten der Länder Brandenburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt 2018). Im Sinne dieser Forderung empfehlen wir folgendes:

Empfehlung 1: Zunächst sollte die Bundesregierung in Zusammenarbeit mit den Braunkohleländern die Erarbeitung einer detaillierten zeitlichen Maßnahmen-Kosten-Aufstellung beauftragen. Diese Aufstellung müsste die Empfehlungen der Kohlekommission zum Ausstiegsfahrplan berücksichtigen. Sie sollte einheitlich für alle Tagebaue gestaltet werden. Wenn bereits vorliegende Gutachten zielführende Informationen enthalten, sollten diese zwar überprüft, aber genutzt werden, um Ressourcen zu sparen. Im Ergebnis ist entscheidend, dass die zeitliche Auflösung und die Auflösung der Maßnahmen ausreichend hoch

sind. Es wäre sinnvoll, die Aufstellung auf Basis detaillierter und unabhängig überprüfter Daten der Betreiber zu erstellen. Die Bundesregierung sollte nach Wegen suchen, dies umzusetzen.

Empfehlung 2: Parallel zu der Beauftragung und Erstellung der zeitlichen Maßnahmen-Kosten-Aufstellung sollte die Bundesregierung beginnen, die Sicherstellung der Konzernhaftung umzusetzen. Hier würde es sich anbieten zu prüfen, ob das entsprechende Gesetz aus dem Kernenergiebereich (Nachhaftungsgesetz) genutzt werden kann. Die Nutzung bestehender Gesetze und Instrumente bietet Vorteile in Bezug auf Umsetzbarkeit und Verwaltungskosten. Eine Aufnahme der Braunkohle in das Nachhaftungsgesetz könnte die Haftung der Mutterkonzerne - der wirtschaftlichen Eigentümer der Tagebaue - sicherstellen. Damit wäre das Ausfallrisiko in den kommenden ein bis zwei Jahrzehnten deutlich reduziert, ohne dass die Betreiber durch härtere Sicherungsmaßnahmen belastet würden.

Empfehlung 3: Ebenso zeitnah sollte die Bundesregierung prüfen, ob zur Auslagerung der liquiden Mittel für langfristige Folgekosten die entsprechenden Gesetze und Instrumente (öffentlich-rechtlicher Fonds) des Kernenergiebereichs genutzt werden können. Zur genauen Festlegung, welche Folgekosten ausgelagert werden, sollten die Ergebnisse der zeitlichen Maßnahmen-Kosten-Aufstellung genutzt werden. Grundsätzlich sollten alle Folgekosten in Betracht gezogen werden, die nach Ende der Kohleförderung anfallen. Unter Voraussetzung der Konzernhaftung (siehe Empfehlung 2) sind Ausnahmen dann sinnvoll, wenn die Durchführung durch die Betreiber deutliche Kostenvorteile verspricht (evtl. Anlagenrückbau), sie können aber auch aus verfassungsrechtlichen Gründen erforderlich sein.

Die derzeit laufenden Aktivitäten hinsichtlich tagebau- oder landesspezifischer Sicherungsmaßnahmen in Brandenburg, Sachsen und

Sachsen-Anhalt (Sicherheitsleistungen, Zweckgesellschaft/Sicherungsvermögen) sind prinzipiell zu begrüßen. Es sollte allerdings geprüft werden, ob der grundsätzliche Rahmen für die Sicherung der Finanzierung der Wiedernutzbarmachung nicht besser auf Bundesebene gesetzt werden sollte. Dies würde eine Gleichbehandlung der Betreiber und Bürger in den verschiedenen Bundesländern erleichtern. Eine Berücksichtigung tagebauspezifischer Kontexte ist durch eine Lösung auf Bundesebene nicht ausgeschlossen.

Konzernhaftung und öffentlich-rechtlicher Fonds als Kompromisslösung

Nach § 55 BBergG sind die tagebautreibenden Unternehmen verpflichtet Vorsorge für die Wiedernutzbarmachung der Tagebaue zu treffen. Dieses Gesetz konkretisiert das Verursacherprinzip und stellt somit sicher, dass Folgekosten unternehmerischer Tätigkeit nicht der Allgemeinheit aufgelastet werden. Auf der anderen Seite gibt es ein berechtigtes Interesse der Tagebaubetreiber, dass sie durch Instrumente zur Sicherung der Nachsorgepflichten nicht unnötig belastet werden.

Die hier vorgeschlagene Kombination aus Konzernhaftung für Folgekosten, die bis zum Ende

der Braunkohleförderung anfallen, und öffentlich-rechtlichem Fonds für Folgekosten, die nach Beendigung der Förderung anfallen, stellt einen Kompromiss dar, der beide Interessen berücksichtigt. Die Auslagerung der Mittel für langfristige Folgekosten belastet die Betreiber spürbar. Allerdings können weniger invasive Instrumente die Wiedernutzbarmachung in Zeiten, in denen die Betreiber keine Einnahmen aus dem Braunkohlegeschäft mehr erzielen, kaum in vergleichbarem Maße sicherstellen. Andererseits stellt die Konzernhaftung einen verhältnismäßig geringen Eingriff in die Rechte der Betreiber der Tagebaue dar, da sie nach wie vor frei über die Verwendung der Rückstellungen entscheiden können.

Dieses Discussion Paper soll eine Debatte auf bundespolitischer Ebene anregen, die bisher nicht in ausreichendem Maße stattfindet. Alternative zielführende Instrumente sollten genauso Gegenstand einer solchen Debatte sein, wie die konkreten rechtlichen Umsetzungsmöglichkeiten und Auswirkungen der verschiedenen potentiellen Instrumente. Ein Fahrplan zur Umsetzung des geordneten Kohleausstiegs ist erst dann vollständig, wenn er eine Alternative zur derzeitigen Rückstellungspraxis für die Finanzierung der Wiedernutzbarmachung beinhaltet.

6. Literatur

Augustin, J. (2012): Das Leben mit dem Sperrgebiet Lausitz. In: *Lausitzer Rundschau Online*, 06.11.2012. Online verfügbar unter https://www.lr-online.de/nachrichten/das-leben-mit-dem-sperrgebiet-lausitz_aid-4716973.

Boldt, G.; Weller, H.; Kühne, G.; von Mäßenhausen, H.-U. (2015): Bundesberggesetz (BBergG). Kommentar. Begründet von Gerhard Boldt, Herbert Weller, Gunther Kühne und Hans-Ulrich von Mäßenhausen. Berlin, Boston: De Gruyter.

Bundesrat (06.07.18): Verordnung über die Umsetzung der Auskunftspflicht und die Ausgestaltung der Informationen nach dem Transparenzgesetz (Rückbaurückstellungs-Transparenzverordnung). Beschluss des Bundesrates.

Bundesregierung (2018): Einsetzung der Kommission Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung, 06.06.2018.

Bündnis 90/Die Grünen Brandenburg (02.07.2018): Tagebau Welzow: Brandenburg verlangt vom Bergbaubetreiber Finanzkonzept für Renaturierung. Bündnisgrüne pochen auf Sicherheitsleistungen. Online verfügbar unter <https://www.gruene-fraktion-brandenburg.de/presse/pressemitteilungen/tagebau-welzow-brandenburg-verlangt-vom-bergbaubetreiber-finanzkonzept-fuer-renaturierung/?L=0>.

Capital (2017): Lausitz-Investor warnt vor Kohle-Ausstieg, 13.12.2017. Online verfügbar unter <https://www.capital.de/wirtschaft-politik/braunkohle-eigentuemmer-warnt-vor-kohle-ausstieg>.

Deutscher Bundestag (27.01.2017a): Gesetz zur Errichtung eines Fonds zur Finanzierung der kerntechnischen Entsorgung (Entsorgungsfondsgesetz - EntsorgFondsG).

Deutscher Bundestag (27.01.2017b): Gesetz zur Nachhaftung für Abbau- und Entsorgungskosten im Kernenergiebereich (Nachhaftungsgesetz).

Deutscher Bundestag (27.01.2017c): Gesetz zur Transparenz über die Kosten der Stilllegung und des Rückbaus der Kernkraftwerke sowie der Verpackung radioaktiver Abfälle (Transparenzgesetz).

Drebenstedt, C.; Kuyumcu, M. (Hg.) (2014): Braunkohlesanierung. Grundlagen, Geotechnik, Wasserwirtschaft, Brachflächen, Rekultivierung, Vermarktung: Springer Vieweg.

Energetický a průmyslový holding, a. s. (EPH) (2018): EPH Annual Report 2017.

Flauger, J. (2018): Megafusion auf dem Energiemarkt: Eon will Innogy übernehmen. In: *Handelsblatt*, 10.03.2018. Online verfügbar unter <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/energie/milliarden-transaktion-megafusion-auf-dem-energiemarkt-eon-will-innogy-uebernehmen/21056966.html>.

FÖS; IASS (2016): Finanzielle Vorsorge im Braunkohlebereich. Optionen zur Sicherung der Braunkohlerückstellungen und zur Umsetzung des Verursacherprinzips.

Frank Sander (2013): Sanierung von Bergbaufolgelandschaften der Braunkohle in Sachsen: Rechtliche, technologische, konzeptionelle und finanzielle Parameter. Präsentation.

Fröhlich, A. (2017): EPH und der gute Draht nach Potsdam. Braunkohle in Brandenburg. In: *Potsdamer Neueste Nachrichten*, 18.01.2017. Online verfügbar unter <https://www.pnn.de/brandenburg/braunkohle-in-brandenburg-eph-und-der-gute-draht-nach-potsdam/21374178.html>.

Göhring, A. (2015): Nachhaftung bei Beendigung Beherrschungs- und Gewinnabführungsvertrag. Hg. v. Bird&Bird. Online verfügbar unter <https://www.twobirds.com/de/news/articles/2015/germany/april/nachhaftung-bei-beendigung-beherrschungs-und-gewinnabfuhrungsvertrag>.

Greive, M.; Wetzel, D. (2015): Gutachten bewahrt Deutschland vor Energie-Kollaps. In: *Handelsblatt Online*, 10.10.2015. Online verfügbar unter <https://www.welt.de/wirtschaft/energie/article147440387/Gutachten-bewahrt-Deutschland-vor-Energie-Kollaps.html>.

innogy SE (2016): Company presentation, 01.08.2016.

JTSD - Braunkohlebergbau GmbH (2017): Konzernabschluss zum 31. Dezember 2016 und Konzernlagebericht nach IFRS.

Kommission zur Überprüfung der Finanzierung des Kernenergieausstiegs (2016): Verantwortung und Sicherheit - Ein neuer Entsorgungskonsens. Abschlussbericht der Kommission zur Überprüfung der Finanzierung des Kernenergieausstiegs.

KPMG AG (2017): Vollständigkeit und Angemessenheit der bilanzierten bergbaubedingten Rückstellungen nach IFRS zum 31.12.2016 zum 31. Dezember 2016. GUTACHTLICHE STELLUNGNAHME.

Landesregierung Brandenburg (2015): Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage 531 der Abgeordneten Heide Schinowsky der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Transparenz und Sicherheit bei Rückstellungen für Folgeschäden der Braunkohletagebaue. Hg. v. Landtag Brandenburg.

Landtag Brandenburg (2018): Was unternimmt die Landesregierung um sicherzustellen, dass die Kosten für die Rekultivierung von Tagebauen nicht am Steuerzahler hängenbleiben? Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage Nr. 3211 der Abgeordneten Heide Schinowsky (Fraktion Bündnis 90/Die Grünen) Drucksache 6/7870 (Drucksache 6/8076).

Landtag Nordrhein-Westfalen (2016a): Unabhängiges Gutachten zur Kostenschätzung der gesamten Folgekosten der Braunkohle. Antrag der Fraktion der PIRATEN.

Landtag Nordrhein-Westfalen (2016b): Verhandlungspunkt: Unabhängiges Gutachten zur Kostenschätzung der gesamten Folgekosten der Braunkohle. Antrag der Fraktion der PIRATEN Drucksache 16/12842. Ausschussprotokoll APr (Ausschussprotokoll APr 16/1525).

Landtag Nordrhein-Westfalen (2017): Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk. zu dem Antrag der Fraktion der PIRATEN Drucksache 16/12842 Unabhängiges Gutachten zur Kostenschätzung der gesamten Folgekosten der Braunkohle.

Lausitz Energie Bergbau AG (2017): Nebenbestimmung 29: Konzept "Vorsorge Wiedernutzbarmachung". Zum zugelassenen Hauptbetriebsplan 2016-2017 Tagebau Nochten.

Lausitz Energie Bergbau AG (2018): Jahresabschluss zum Geschäftsjahr vom 01.06.2016 bis zum 31.12.2016.

Lausitzer Rundschau (2017): Tauziehen um die Rekultivierungskosten, 28.04.2017. Online verfügbar unter https://www.lr-online.de/nachrichten/tauziehen-um-die-rekultivierungskosten_aid-4246001.

LEAG (2018): Auf dem Weg zum Cottbuser Ostsee. Online verfügbar unter <https://www.leag.de/de/geschaeftsfelder/bergbau/cottbuser-ostsee/>, zuletzt geprüft am 17.08.2018.

Leibniz-Institut für Gewässerökologie und Binnenfischerei (2016): Sulfatbelastung der Spree. Ursachen, Wirkungen und aktuelle Erkenntnisse (IGB Dossier).

LMBV (2018): Geotechnisches Gefahrenpotenzial. Online verfügbar unter <https://www.lmbv.de/index.php/geotechnisches-gefahrenpotenzial.html>, zuletzt geprüft am 27.08.2018.

Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung des Landes Sachsen-Anhalt (2018): Antwort der Landesregierung auf eine Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung. Aktuelle Entwicklungen bezüglich der finanziellen Absicherung von Tagebausanierung und Folgeschäden aus der Braunkohleförderung in Sachsen-Anhalt.

Ministerpräsidenten der Länder Brandenburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt (2018): Rahmenbedingungen der ostdeutschen Braunkohleländer für die Strukturentwicklung im Lausitzer und Mitteldeutschen Revier.

Mitteldeutsche Braunkohlengesellschaft mbH (2018): Jahresabschluss zum 31. Dezember 2016 und Lagebericht.

NordLB (2016): Corporate Bond Special. Fixed Income Research.

Prof. Dr.-Ing. habil. H. Tudeshki (2017): Validierung und Prüfung der bergbaubedingten Rückstellungen für die Braunkohlentagebaue, Altstandorte und Kraftwerksreststoffdeponien der RWE Power AG.

rbb24 (2017): Bekämpfung der Spree-Verockerung dauert länger. Landesregierung will 2019 Gesamtplan vorstellen, 20.09.2017. Online verfügbar unter <https://www.rbb24.de/politik/beitrag/2017/09/bekaempfung-der-spree-verockerung-dauert-laenger.html>.

RWE AG (2016): Geschäftsbericht 2015.

RWE AG (2017): Zukunft. Sicher. Machen. Geschäftsbericht 2016.

RWE AG (2018a): RWE Power AG. Wer wir sind - Geschäftsbereiche. Online verfügbar unter <https://www.group.rwe/der-konzern/organisationsstruktur/rwe-power>, zuletzt geprüft am 29.08.2018.

RWE AG (2018b): Zukunft. Sicher. Machen. Gestern, heute und morgen. Geschäftsbericht 2017.

RWE Power AG (2018): Jahresabschluss zum Geschäftsjahr vom 01.01.2017 bis zum 31.12.2017.

RWTH Aachen (2017): Gutachterliche Stellungnahme zur Bewertung von langfristigen wasserwirtschaftlichen Maßnahmen im Rheinischen Revier. Zusammenstellung der technischen Maßnahmen; Prüfung der rechnerischen Plausibilität der Kosten.

Schulte, S. (2017): RWE will Folgekosten der Braunkohle nicht offenlegen. Klage. In: *Westfalenpost*, 18.07.2017. Online verfügbar unter <https://www.wp.de/politik/rwe-will-folgekosten-der-braunkohle-nicht-offenlegen-id211292277.html>.

Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr des Freistaats Sachsen (2018): Kleine Anfrage des Abgeordneten Dr. Gerd Lippold, Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Finanzausstattung der Zweckgesellschaft im Zulassungsbescheid zum Hauptbetriebsplan des Tagebaus Nochten 2018 -2019.

Vattenfall (18.04.2016): Vattenfall vor dem Verkauf der Braunkohlesparte. Online verfügbar unter <https://corporate.vattenfall.de/newsroom/pressemitteilungen/2016/vattenfall-vor-dem-verkauf-der-braunkohlesparte/>.

Warth & Klein Grant Thornton (2015): Gutachtliche Stellungnahme zur Bewertung der Rückstellungen im Kernenergiebereich.

WDR (2017): Folgekosten Braunkohle: RWE zieht Klage zurück, 30.08.2017. Online verfügbar unter <https://www1.wdr.de/nachrichten/rheinland/rwe-klage-zurueckgezogen-braunkohledaten-100.html>.

Wirtschaftsministerien der Länder Brandenburg und Sachsen (2017): Aufgabenbeschreibung für das gemeinsame Gutachten der Länder Brandenburg und Sachsen, zuletzt geprüft am 15.08.2018.

7. Zum Autor

Dr. Dominik Schäuble

Senior Wissenschaftlicher Mitarbeiter

Wege zu einer nachhaltigen Energieversorgung

Institut für transformative Nachhaltigkeitsforschung (IASS) Potsdam



IASS Discussion Paper November 2018

Institute for Advanced Sustainability Studies e.V. (IASS)

Berliner Straße 130
14467 Potsdam
Tel: +49 (0) 331-28822-340
Fax: +49 (0) 331-28822-310
E-Mail: media@iass-potsdam.de
www.iass-potsdam.de

Autorenkontakt:

Dominik Schäuble: dominik.schaeuble@iass-potsdam.de

ViSdP: Prof. Dr. Patrizia Nanz, Geschäftsführende Wissenschaftliche Direktorin

DOI: 10.2312/iass.2018.022

