

Stellungnahme zum Gesetzesentwurf zur Beschleunigung des Braunkohleausstiegs im Rheinischen Revier und Änderungsvertrag

Öffentliche Anhörung im Ausschuss für
Klimaschutz und Energie des Deutschen
Bundestages am 17. November 2022

Einleitung

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, das Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen und der Braunkohlebetreiber RWE haben am 4. Oktober 2022 eine politische Verständigung (im Folgenden: Verständigung) getroffen.¹ Darin einigen sie sich u.a. darauf, dass die Stilllegung der Kraftwerksblöcke Niederaußem K, Neurath F (BoA 2) und Neurath G (BoA 3) jeweils vom 31. Dezember 2038 auf den 31. März 2030 vorgezogen wird und der Betrieb der Kraftwerksblöcke Neurath D und Neurath E über den 31. Dezember 2022 bis mindestens zum 31. März 2024 verlängert werden soll. Die Ortschaften Keyenberg, Kuckum, Oberwestrich, Unterwestrich und Berverath sowie die Holzweiler Höfe (Eggeratherhof, Roitzerhof, Weyerhof) sollen erhalten bleiben. Lützerath jedoch soll abgebaggert werden, weil – wie es in der politischen Verständigung heißt – die Abraummengen und Braunkohle darunter benötigt werden. An der Höhe der Entschädigungszahlung für RWE (2,6 Mrd. EUR), die weiterhin einem beihilferechtlichen Prüfverfahren auf EU-Ebene unterliegt, soll es keine Änderung geben; allerdings soll der zeitliche Ablauf der Auszahlungen geändert werden.

Zur rechtlichen Umsetzung der genannten Teile der Verständigung sieht der Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung des Braunkohleausstiegs im Rheinischen Revier (BT-Drucksache 20/4300) der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP Änderungen am Kohleverstromungsbeendigungsgesetz (KVBG) vom August 2020 vor. Darüber hinaus soll ein Änderungsvertrag zum öffentlich-rechtlichen Vertrag zur Reduzierung und Beendigung der Braunkohleverstromung in Deutschland (im Folgenden: ÖRV) abgeschlossen werden, wofür ein zustimmender Beschluss des Deutschen Bundestages gemäß § 49 KVBG (BT-Drucksache 20/4299) nötig ist. Die Entwürfe sind Gegenstand dieser Stellungnahme, die auf die nachfolgenden Punkte eingeht:

- Verschärfte Risiken für Klima, Umwelt und Gesundheit (1.)
- Nachbesserung der Überprüfungen erforderlich (2.)
- Fortbestand der beihilferechtlichen Bedenken (3.)
- Verfassungsrechtliche Zweifel an § 48 KVBG (4.)
- Intransparenz zulasten von Klimaschutz, Demokratie und sozialem Frieden (5.)

¹ “Stärkung von Versorgungssicherheit und Klimaschutz – Klarheit für die Menschen im Rheinischen Revier“ Politische Verständigung zwischen dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, dem Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen und der RWE AG zum vorgezogenen Kohleausstieg 2030 im Rheinischen Revier, <https://wirtschaft.nrw/system/files/media/document/file/eckpunktepapier-rwe-kohleausstieg.pdf> (zuletzt aufgerufen am 15. November 2022).

1 Verschärfte Risiken für Klima, Umwelt und Gesundheit

§ 2 Abs.1 KVVG nennt als Zweck des Gesetzes u.a. Emissionen zu reduzieren und eine klimaverträgliche Elektrizitätsversorgung zu gewährleisten. Der Ausstieg aus der Kohle dient der Gesetzesbegründung zufolge neben dem Klimaschutz sowie dem Schutz von Leben, Gesundheit und der natürlichen Lebensgrundlagen auch der Erfüllung internationaler Verpflichtungen zur Reduktion von Treibhausgasen, insbesondere im Rahmen des Pariser Klimaabkommens.² Auch der ÖRV, den die Bundesregierung im Februar 2021 mit den Braunkohlebetreibern zum Ausstieg aus der Braunkohle geschlossen hat, verweist explizit auf das Pariser Abkommen und die 1,5 Grad-Grenze.³ Wegen des wesentlichen Beitrags der Kohleverstromung an den Treibhausgasemissionen der Energiewirtschaft sei eine Reduzierung und Beendigung der Kohleverstromung zum Erreichen der Klimaziele unabdingbar. Das Eckpunktepapier, welches die Ergebnisse der Verständigung mit RWE dokumentiert, proklamiert als Ziel, die Klima-, Energie- und Wirtschaftspolitik auf den 1,5 Grad-Pfad auszurichten.⁴ Wissenschaftliche Studien ergeben aber, dass auch mit der vorgesehenen Änderung das 1,5 Grad-Budget erheblich überschritten wird, nur wenig Treibhausgasemissionen eingespart werden und mit Neurath D und E besonders klimaschädliche Blöcke länger am Netz bleiben.³ Die tatsächlichen gesetzlichen Bestimmungen widersprechen dem Gesetzeszweck. Dabei wird diese klimapolitische Unzulänglichkeit verkannt und die politische Gestaltungsfreiheit für die Zukunft unnötig eingeschränkt: So heißt es im Gesetzentwurf, dass eine Erweiterung der Überprüfungen nicht erforderlich ist und die Präambel des Änderungsvertrags spricht von einer „finalen Regelung für die Beendigung der Braunkohleverstromung im Rheinischen Revier“.⁴

Überschreitung des 1,5 Grad-kompatiblen CO₂-Budgets

Zwar dient das Vorziehen der Stilllegungen der Blöcke Neurath F, G und Niederaußem K grundsätzlich dem Klima- und Umweltschutz. Entscheidend ist aber nicht nur das Ausstiegsdatum 2030, sondern auch das Emissionsvolumen, ein stetiger Reduktionspfad sowie die Reihenfolge der Stilllegungen von Kraftwerksblöcken.

Berechnungen zeigen, dass mit der Verständigung ein Braunkohleabbau möglich ist, der das deutsche 1,5 Grad-Budget um ein Sechsfaches überschreiten würde.⁵ Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) hat den Abschaltplan nach dem KVVG bei einem Ausstieg bis 2038 (Szenario 1) und einem Ausstieg bis 2035 (Szenario 2) sowie mit einem Ausstieg gemäß der politischen Verständigung mit RWE (Szenario 3) verglichen.⁶ Wenn die Kraftwerksblöcke maximal ausgelastet sind, ergebe sich bei Szenario 3 im Vergleich zu Szenario 2 kaum eine Einsparung und im Vergleich zu Szenario 1 lediglich eine Einsparung von 64 Millionen Tonnen Braunkohle. Es könne zudem nicht von einer Einsparung in Höhe von 280 Millionen Tonnen CO₂ gesprochen werden, von der das der Verständigung zugrunde liegende Eckpunktepapier ausgeht. Die Tagebaufelder inklusive der fünf Ortschaften enthielten Kohlevorräte, die den maximalen Bedarf in Szenario 1 überschreiten und daher faktisch ohnehin nicht mehr verfeuert worden wären.⁷

² BT-Drucksache 19/17342, S.81.

³ S. unten

⁴ BT-Drucksache 20/4300, S.11; BT-Drucksache 20/4299, S.6.

⁵ FossilExit Research Group [FossilExit]. 13.10.2022. *Die #RWE noch zugebilligte Kohlemenge aus Garzweiler von 280 Mio. t BK übersteigt das 1,5-Grad-kompatible CO₂-Budget um ein 6-faches.* Twitter.

<https://twitter.com/FossilExit/status/1580678860752187392> (zuletzt aufgerufen am 15. November 2022); Herpich et al., Das Rheinische Braunkohlerevier: Aktuelle Zahlen, Daten und Fakten zur Energiewende.

<https://vpro0190.proserver.punkt.de/s/cDRQN4pJ9M8a8nY> (zuletzt aufgerufen am 15. November 2022), S.19.

⁶ Zehrfeld, Sina: Braunkohle-Ausstieg NRW: Wissenschaftler sehen CO₂-Ersparnis „von nahezu Null“. RP ONLINE. Oktober 2022. https://rp-online.de/nrw/landespolitik/braunkohle-ausstieg-nrw-wissenschaftler-sehen-co2-ersparnis-von-nahezu-null_aid-78276877 (zuletzt aufgerufen am 15. November 2022).

⁷ Ebd.

Der Beitrag des Gesetzesentwurfs zur Verringerung der CO₂-Emissionen ist damit mit Blick auf das 1,5 Grad-Budget völlig unzureichend. Es muss sichergestellt werden, dass auf klimapolitische Veränderungen unmittelbar eine Anpassung des Kohleausstiegs folgt, damit die Klimaziele eingehalten werden.⁸ Zu berücksichtigen ist ferner mit Blick auf den Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts, dass das CO₂-Budget nicht bis 2030 so weit ausgeschöpft werden darf, dass es aufgrund der dann erforderlichen staatlichen Maßnahmen zu schwerwiegenden Freiheitseinbußen kommt.⁹

Beschleunigung des Braunkohleausstiegs in der Lausitz und des Steinkohleausstiegs

Für einen effektiven Klimaschutz sowie Rechts- und Planungssicherheit für die Betreiber ist es notwendig, schnellstmöglich vorgezogene Stilllegungen für die übrigen Braun- und Steinkohlekraftwerke in Deutschland bis spätestens 2030 gesetzlich zu verankern.¹¹ Selbst wenn eine Einigung mit der LEAG nicht erreicht werden kann, wäre ein Vorziehen der Stilllegungen der von der LEAG betriebenen Anlagen von 2038 auf 2035 nach §§ 54 Abs. 1, 56 S. 1 KVBG iVm. § 20 Abs. 4, § 22 Abs. 2 ÖRV entschädigungslos möglich.¹²

Für den früheren Ausstieg aus der Steinkohle im KVBG müssten die entsprechenden Regelungen wie §§ 4, 5, 6 KVBG geändert werden. Denkbar wäre, dass die Ausschreibungen, die bis 2026 vorgesehen sind, bis 2024 durchgeführt werden und der Zeitpunkt der gesetzlichen Reduzierungen – sprich der ordnungsrechtlichen Stilllegung der verbleibenden Kapazitäten – auf 2027 (bis 2030) vorverlegt wird. Dadurch wird, jedenfalls nach dem KVBG, kein Anspruch auf Entschädigungen begründet.¹⁰

Weiterbetrieb besonders schädlicher Braunkohleblöcke

Aus der Anlage 2 des KVBG im Gesetzesentwurf ergibt sich, dass der Betrieb der Braunkohleblöcke Neurath D und Neurath E von 2022 bis 2024 verlängert werden soll. Gemäß dem neu einzufügenden § 47 Abs. 3 KVBG entscheidet die Bundesregierung bis zum 30. September 2023, ob die beiden Blöcke über 2024 hinaus bis zum 31. März 2025 weiterbetrieben oder in eine Reserve überführt werden. Dass ausgerechnet die Blöcke dieses Kraftwerkes länger laufen sollen, birgt erhebliche Risiken für Klima, Umwelt und die menschliche Gesundheit.

Das gesamte Braunkohlekraftwerk Neurath befindet sich in der Liste der 30 klimaschädlichsten Kraftwerke Europas auf Platz 2.¹¹ Eine Studie hat untersucht wie ein Ausstieg aus der Kohle möglichst klimafreundlich, also unter frühzeitiger, maximaler Einsparung von CO₂-Emissionen, gestaltet werden könnte und eine entsprechende „ideale“ Abschaltreihenfolge vorgelegt.¹² Neurath D und E stehen gerade wegen ihrer hohen Emissionen an 5. und 6. Stelle von über 90 deutschen Kohlekraftwerken. Daher wird empfohlen sie – wie bisher gesetzlich vorgesehen – bis Ende 2022 stillzulegen. Die Blöcke Neurath F und G, deren Stilllegungen nun nach der Verständigung statt 2038 schon 2030 bzw. 2033 erfolgen soll, sind der Studie zufolge bereits 2026 stillzulegen.¹³

⁸ Siehe 3.

⁹ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18 -, Rn. 186, http://www.bverfg.de/e/rs20210324_1bvr265618.html (zuletzt aufgerufen am 15. November 2022).

¹⁰ ClientEarth: Kohleausstieg 2030 - Rechtliche Möglichkeiten für das Vorziehen der Stilllegungen von Braun- und Steinkohlekraftwerken. August 2020. <https://www.clientearth.de/media/4kljl5nt/2022-08-15-clientearth-briefing-kohleausstieg-2030.pdf> (zuletzt aufgerufen am 15. November 2022), S.7.

¹¹ CAN Europe, HEAL, WWF European Policy Office, Sandbag: Europe's Dark Cloud. Juni 2016. https://www.env-health.org/wp-content/uploads/2018/08/dark_cloud-full_report.pdf (zuletzt aufgerufen am 15. November 2022), S.37, 52

¹² Claußner, M.; Huneke, F.; Brinkhaus, M., Bogner, J.: Energiewende & Energieunabhängigkeit – Szenarioanalyse auf Basis eines idealen Kohleausstiegspfad bis 2030. Energy Brainpool im Auftrag der GreenPlanet Energy eG. Mai 2022. https://www.energybrainpool.com/fileadmin/download/Studien/Studie_2022-05-21_GPE_Kohlestudie_EnergyBrainpool.pdf (zuletzt aufgerufen am 15. November 2022).

¹³ Ebd. S. 51

Mit dem Weiterbetrieb der Blöcke D und E des Kraftwerks Neurath gehen neben den CO₂-Emissionen auch erhebliche Schadstoffeinträge einher, die verheerende Auswirkungen für Mensch und Umwelt haben. Neurath befindet sich mit seinen Quecksilberemissionen auf Platz 1 und mit seinen Stickstoffoxidemissionen auf Platz 4 unter den 30 umwelt- und gesundheitsschädlichsten Kohlekraftwerken in der EU.¹⁴ Der durch den Weiterbetrieb erhöhte Ausstoß von Schadstoffen wie Stickoxiden (NO_x), Schwefeldioxyden (SO₂), Quecksilber und Feinstaub hat schwere Gesundheitsschäden, vorzeitige Todesfälle und Kosten in Milliardenhöhe für die Gesundheitssysteme zur Folge.¹⁵ Aus der Gesetzesbegründung geht nicht hervor, dass die besondere Schädlichkeit des Kraftwerkes überhaupt berücksichtigt wurde.

Widerspruch zu Kohlekompromiss, Klimaschutzgesetz und Klimabeschluss

Die Mehremissionen, die durch den Weiterbetrieb der Blöcke Neurath D und E vor allem in den Jahren 2022 bis 2024 entstehen, stehen im Widerspruch zum Kohlekompromiss, zum Klimaschutzgesetz (KSG) und zum Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zum KSG.

§ 4 Abs. 1 Satz 4 KSG sieht vor, dass im Sektor der Energiewirtschaft die Emissionen möglichst stetig sinken. Dies greift der Kompromiss der Kommission für Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung (KWSB) auf, die bestehend aus unterschiedlichen gesellschaftlichen Akteuren, vom Deutschen Bundestag eingesetzt wurde, um einen Vorschlag für einen Kohleausstieg zu erarbeiten, der vielfältige Interessen wie soziale Gerechtigkeit und Klimaschutz berücksichtigt. In ihrem 2019 vorgelegten Vorschlag empfahl die KWSB „eine möglichst stetige Reduktion der Braunkohlekapazitäten“.¹⁶ Laut der Gesetzesbegründung zum KSG können als Anhaltspunkt für die Ausgestaltung des stetigen Minderungspfads zulässige Jahresemissionsmengen für die zwischen 2022 und 2030 liegenden Jahre durch ein lineares Absenken ausgehend von der für 2030 vorgesehenen Menge bestimmt werden.¹⁷

Ein stetiges Sinken liegt nur vor, wenn die Gesamtemissionen im Vergleich zum Vorjahr sinken und so die Reduktionslast gleichmäßig über die Zeit verteilt wird. Dies hat auch das Bundesverfassungsgericht in seinem sog. Klimabeschluss gefordert: Das Grundgesetz verpflichtet dazu, die mit der Treibhausgasminderung einhergehenden Freiheitseinschränkungen über die Zeit zu verteilen und nicht einseitig in die Zukunft zu verlagern.¹⁸ Auch in Bezug auf etwaige Schutzpflichtverletzungen hat das Bundesverfassungsgericht klargestellt, dass der Gesetzgeber immer weiter steigende Minderungsquoten und immer weiter absinkende Emissionsmengen vorsehen muss.¹⁹

Der Energiesektor verursacht den größten Anteil der deutschen Treibhausgasemissionen.²⁰ Von diesem machen die Braunkohleemissionen ca. 20 % aus, wobei ein Großteil auf das Rheinische Revier entfällt.²¹ Die Kraftwerkskapazitäten in NRW machen damit einen wesentlichen Teil der jährlichen

¹⁴ CAN Europe, HEAL, WWF European Policy Office, Sandbag: Europe's Dark Cloud. Juni 2016. https://www.env-health.org/wp-content/uploads/2018/08/dark_cloud-full_report.pdf (zuletzt aufgerufen am 15. November 2022), S.31.

¹⁵ Vgl. EEB et al.: Lifting Europe's dark clouds: how cutting coals saves lives. Oktober 2016. <https://eeb.org/publications/59/industry-health/93955/report-lifting-europes-dark-cloud-how-cutting-coalsaves-lives.pdf> (zuletzt aufgerufen am 15. November 2022).

¹⁶ Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“, Abschlussbericht, Stand: Januar 2019, https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/A/abschlussbericht-kommission-wachstum-strukturwandel-und-beschaeftigung.pdf?__blob=publicationFile (zuletzt aufgerufen am 15. November 2022), S. 63.

¹⁷ Ebd.

¹⁸ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021- 1 BvR 2656/18 -, Rn. 183, http://www.bverfg.de/e/rs20210324_1bvr265618.html (zuletzt aufgerufen am 15. November 2022).

¹⁹ Ebd. Rn. 125.

²⁰ Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz: Klimaschutzbericht 2022. August 2022. https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Energie/klimaschutzbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=6 (zuletzt aufgerufen am 15. November 2022), S.4.

²¹ Sandau et al: Daten und Fakten zu Braun- und Steinkohlen. Umweltbundesamt. 2021. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/5750/publikationen/2021-03-18_texte_28-

Emissionen im Energiesektor aus. Um ein stetiges Sinken der Gesamtemissionen des Energiesektors zu gewährleisten, müssten daher entweder die im Gesetzentwurf vorgesehenen Laufzeiten der Kraftwerke im Rheinischen Revier korrigiert oder durch eine stärkere Reduktion der übrigen Braun- und Steinkohlekapazitäten kompensiert werden.

2 Nachbesserung der Überprüfungen erforderlich

Angesichts der Tatsache, dass der Ausstiegspfad – auch wie ihn der Gesetzesentwurf vorsieht – klimapolitisch unzureichend ist, ist absehbar, dass dieser nachgebessert werden muss.

Nach der derzeitigen gesetzlichen Regelung untersucht die Bundesregierung im Rahmen der Überprüfung nach §§ 54 Abs. 1, 56 S. 1 KVBG, ob Stilllegungen nach 2030 um drei Jahre, also bis Ende 2035, vorgezogen werden können. Darauf nimmt auch der ÖRV Bezug.²² In § 22 Abs. 2 lit. a ÖRV heißt es weiter, dass das Vorziehen des Braunkohleausstiegs ohne vertragliche Anpassung möglich ist, wenn die Stilllegung fünf Jahre vor dem neuen Stilllegungszeitpunkt beschlossen wird. In der Konsequenz muss (mindestens) acht Jahre vor dem in Anlage 2 zum Gesetz definierten Stilllegungsdatum eines Kraftwerks die Entscheidung über die Vorverlegung eines Stilllegungszeitpunkts getroffen sein, wenn kein Anspruch auf vertragliche Anpassung entstehen soll.

Angesichts der Klimakrise ist mehr politische Flexibilität, um Maßnahmen zur Reduktion von Emissionen zu ergreifen, dringend erforderlich. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Klimabeschluss ausgeführt, dass die Verletzung einer Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG dann nicht vorliegt, wenn das konkrete nationale Klimaschutzinstrumentarium noch fortentwickelt werden kann und Reduktionsdefizite bis 2030 kompensiert werden können.²³ Daraus lässt sich ableiten, dass der Gesetzgeber sich die nötige Flexibilität einräumen muss, um bei Bedarf nachzubessern und das nationale CO₂-Budget einzuhalten. Um den Weg dafür zu ebnen, müssen zusätzliche Überprüfungen in den Jahren 2023 sowie 2024 vorgesehen und eine stärkere Verknüpfung des Kohleausstiegs mit den Klimazielen gesetzlich verankert werden.

Überprüfungsschritte 2023

Gem. § 54 Abs. 1 KVBG überprüft die Bundesregierung jeweils zum 15. August der Jahre 2022, 2026, 2029 sowie 2032, welche Auswirkungen der Kohleausstieg auf u.a. die Versorgungssicherheit und den Strompreis hat und welchen Beitrag er zur Erreichung der Klimaziele leistet.²⁴ Dem Gesetz zufolge ist spätestens ab 2026 zu prüfen, ob die Stilllegungszeitpunkte auf 2035 vorgezogen werden können.²⁵ Die Parteien der aktuellen Bundesregierung haben sich in ihrem Koalitionsvertrag geeinigt, dass sie „den für 2026 im Kohleausstiegsgesetz vorgesehenen Überprüfungsschritt bis spätestens Ende 2022 analog zum Gesetz vornehmen“.²⁶ Diese Überprüfung ist bis jetzt nicht erfolgt. Die jetzige Änderung des KVBG

2021_daten_fakten_braun- und_steinkohle.pdf (zuletzt aufgerufen am 15. November 2022), S.61; Herpich et al., Das Rheinische Braunkohlerevier: Aktuelle Zahlen, Daten und Fakten zur Energiewende.

<https://vpro0190.proserver.punkt.de/s/cDRQN4pJ9M8a8nY> (zuletzt aufgerufen am 15. November 2022), S. 4

²² Siehe § 20 Abs. 4, § 22 Abs. 2 ÖRV.

²³ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021- 1 BvR 2656/18 -, Rn. 170,

http://www.bverfg.de/e/rs20210324_1bvr265618.html (zuletzt aufgerufen am 15. November 2022)

²⁴ Laut der Gesetzesbegründung zielt das KVBG auf die Erreichung des Sektorziels 2030 für die Energiewirtschaft ab. (Deutscher Bundestag, 19. Wahlperiode: Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Reduzierung und zur Beendigung der Kohleverstromung und zur Änderung weiterer Gesetze (Kohleausstiegsgesetz). 24. Februar 2020. BT-Drucksache 19/17342 S.2).

²⁵ Siehe § 56 S. 1 KVBG.

²⁶ Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP). 2021. Mehr Fortschritt wagen - Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit.

und des ÖRV sollte daher genutzt werden, das Versprechen aus dem Koalitionsvertrag einzulösen und die Durchführung dieser Überprüfung gesetzlich zu verankern, sodass sie insbesondere mit Blick auf das Vorziehen der Stilllegung von Steinkohle- und Braunkohlekraftwerken im Lausitzer Revier spätestens im ersten Quartal 2023 erfolgen muss. Bis September 2023 sollte nach dem Vorbild des § 50j Abs. 3 EnWG basierend auf einem modellierten stetigen Reduktionspfad im Einklang mit § 4 Abs. 1 Satz 4 KSG geprüft werden, welche Mehremissionen durch den Betrieb von Neurath E und D entstanden sind und Maßnahmen festgelegt werden, mit denen Mehremissionen ausgeglichen werden können.

Zusätzlicher Überprüfungsschritt 2024

Das „Gesetz zur Bereithaltung von Ersatzkraftwerken zur Reduzierung des Gasverbrauchs im Stromsektor“ ermöglicht es im Fall einer drohenden Gasmangellage, Stein- und Braunkohleanlagen einzusetzen, deren Stilllegung kurz bevorsteht oder die nicht oder nur eingeschränkt betrieben werden (Änderungen des Energiewirtschaftsgesetzes und weiterer energiewirtschaftlicher Vorschriften vom 8. Juli 2022). Es handelt sich um eine vorübergehende Maßnahme, die bis 31. März 2024 befristet ist. Nach Ablauf dieses Datums hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz gemäß § 50j Abs. 3 EnWG zu prüfen, inwieweit Mehremissionen entstanden sind und bis 30. Juni 2024 Vorschläge vorzulegen, um diese zu kompensieren. Die Stilllegungen von weiteren Kohlekraftwerken vorzuziehen, könnte eine entscheidende Maßnahme zur Kompensation darstellen, weshalb es sinnvoll erscheint einen derartigen Überprüfungsschritt im Herbst 2024 gesetzlich zu verankern.

Stärkere Anknüpfung der Überprüfungen an Klimaziele

Die Einhaltung der Klimaziele bzw. das im Einklang mit dem Pariser Abkommen stehende CO₂-Budget Deutschlands sollte bei den Überprüfungen, ob Stilllegungen vorgezogen werden, den Maßstab darstellen. Das gilt auch für die Entscheidung nach § 47 Abs. 3 KVBG in der Entwurfsfassung, nach der bis zum 30. September 2023 entschieden wird, ob die Braunkohleanlagen Neurath D und Neurath E über den in Anlage 2 genannten Stilllegungszeitpunkt bis zum 31. März 2025 weiterbetrieben oder in eine Reserve überführt werden sollen.

3 Fortbestand der beihilferechtlichen Bedenken

Die gem. § 44 Abs.1 S.1 KVBG iVm. § 10 Abs.1 S.1 ÖRV vorgesehenen Zahlungen an die Braunkohlebetreiber LEAG und RWE in Höhe von 4,35 Milliarden Euro stehen gem. Art. 10 Kohleausstiegsgesetz und § 25 Abs.1 S.1 ÖRV unter dem Vorbehalt der beihilferechtlichen Genehmigung der Europäischen Kommission. Die Entscheidung der Kommission hierüber steht noch aus.

Gegen eine Vereinbarkeit der Zahlungen mit dem EU-Beihilfenrecht sprechen insbesondere folgende Aspekte:

- Die Bundesregierung hat nicht – zumindest nicht öffentlich – schlüssig dargelegt, wie sich die Entschädigungszahlungen zusammensetzen und welche Parameter zugrunde gelegt wurden.²⁷

Bundesregierung. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1> (zuletzt aufgerufen am 15. November 2022), S. 58.

²⁷ ClientEarth: Letter to DG Competition - Legality of State aid to German lignite operators. August 2020.

<https://www.clientearth.org/media/3eohuqoe/2020-08-25-letter-to-dg-competition-legality-of-state-aid-to-german-lignite-operators-ce-en.pdf> (zuletzt aufgerufen am 15. November 2022), S. 2.

- Eine Studie kommt zu dem Ergebnis, dass die Zahlungen um 2 Milliarden Euro überhöht sind.²⁸
- Die Nutzung der vereinbarten Zahlungen für Rekultivierungszwecke steht im Widerspruch zum EU-rechtlichen Verursacherprinzip.²⁹

Am 2. März 2021 hatte die EU-Kommission im Hinblick auf die Zahlungen ein formelles Prüfverfahren eingeleitet.³⁰ Sie leitet gem. Art. 108 Abs.2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ein derartiges Verfahren ein, wenn sie ernsthafte Zweifel an der Vereinbarkeit der Beihilfe mit den EU-Beihilfavorschriften hat oder wenn sie bei der Beschaffung der erforderlichen Informationen auf verfahrensrechtliche Schwierigkeiten stößt. Dem Eröffnungsbeschluss der Kommission zufolge handelt es sich bei den Zahlungen um eine staatliche Beihilfe und keine Entschädigung iSd. Art. 14 Abs. 3 S. 3 GG.³¹ Zweifel bestehen seitens der EU-Kommission an der Angemessenheit der Höhe der Zahlungen. Dabei äußerte sie Bedenken hinsichtlich einiger Inputparameter des von Deutschland verwendeten Modells zur Berechnung der entgangenen Gewinne, so u. a. der angesetzten Brennstoff- und CO₂-Preise.³² Die EU-Kommission räumt zwar ein, dass Zusatzkosten, die durch die vorzeitige Stilllegung der Braunkohleanlagen entstehen, eine Entschädigung für RWE und LEAG rechtfertigen könnten, hat jedoch Bedenken in Bezug auf die übermittelten Informationen geäußert.³³

Mit Blick auf die kritischen Äußerungen der EU-Kommission, ist zweifelhaft, ob die ausstehende beihilferechtliche Genehmigung für die Zahlung in vollständiger Höhe erteilt wird. Eine transparente Darlegung bzw. Neuberechnung der Summen im Zuge der jetzigen Gesetzesanpassung sowie – sofern erforderlich – ihre Korrektur würde das Risiko, dass die Kommission die Zahlungen für mit dem Beihilfenrecht unvereinbar hält und dahingehende Anpassung des Vertrags mit den Braunkohlebetreibern nach § 25 Abs.2-4 ÖRV erfolgen muss, verringern.

4 Verfassungsrechtliche Zweifel an § 48 KVBG

§ 48 KVBG, der ohne nachvollziehbare Datengrundlage und entgegen wissenschaftlicher Studien³⁴ die energiewirtschaftliche Notwendigkeit des Tagebaus Garzweiler II feststellt, wird im vorgelegten Gesetzesentwurf lediglich angepasst, aber nicht gestrichen. Neben der Tatsache, dass diese Regelung rechtspolitisch verfehlt ist, bestehen Zweifel an ihrer Verfassungsmäßigkeit.³⁵ Es handelt sich um eine gesetzliche Bedarfsfeststellung. Bei einer solchen hat der Gesetzgeber zwar einen weiten

²⁸ Vgl. Matthes et al., Einordnung der geplanten Entschädigungszahlungen für die Stilllegungen deutscher Braunkohlekraftwerke im Kontext aktueller Entwicklungen, Juni 2020, <https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/Einordnung-der-geplanten-Entschadigungszahlungen-fuer-deutsche-Braunkohlekraftwerke.pdf> (zuletzt aufgerufen am 15. November 2022).

²⁹ Vgl. Ziehm, Cornelia: Entschädigungen für Kraftwerksstilllegungen nach KVBG: Finanzhilfen zur Erfüllung bergrechtlicher Betreiberpflichten und zum (Weiter)Betrieb von Braunkohlentagebauen, August 2020, <https://www.documents.clientearth.org/wp-content/uploads/library/2020-08-26-entschaedigungen-fuerkraftwerksstilllegungen-nach-kvbg-ziehm-analyse-ext-de.pdf> (zuletzt aufgerufen am 15. November 2022).

³⁰ Europäische Kommission: Pressemitteilung: Staatliche Beihilfen: Kommission leitet eingehende Prüfung der von Deutschland geplanten Entschädigung für die vorzeitige Stilllegung von Braunkohlekraftwerken ein. März 2021. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_21_972 (zuletzt aufgerufen am 15. November 2022).

³¹ Europäische Kommission: Staatliche Beihilfe SA.53625 (2020/N) – Deutschland – Ausstieg aus der Braunkohleverstromung, März 2021, https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202117/292944_2268208_79_2.pdf (zuletzt aufgerufen am 15. November 2022), S. 23 f.

³² Ebd. S.28.

³³ Ebd. S.29.

³⁴ Oei et al: Garzweiler II: Prüfung der energiewirtschaftlichen Notwendigkeit des Tagebaus. DIW. Mai 2020. https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.790055.de/diwkompakt_2020-150.pdf (zuletzt aufgerufen am 15. November 2022)

³⁵ Schomerus, Thomas: Gutachten zur Feststellung des energiepolitischen und energiewirtschaftlichen Bedarfs für den Tagebau Garzweiler II nach § 48 Kohleverstromungsbeendigungsgesetz (KVBG). August 2021. https://www.klima-allianz.de/fileadmin/user_upload/Dateien/Bilder/Content/Presse/KVBG_Gutachten_Schomerus_KAD.PDF (zuletzt aufgerufen am 15. November 2022), S. 53

Gestaltungsspielraum, sie darf aber nicht evident unsachlich sein.³⁶ In der Leitentscheidung der Landesregierung Nordrhein-Westfalen vom 23.03.2021, auf die § 48 KVBG verweist, fehlen hinreichende Ausführungen zu den Klimazielen und es wird von Jahresemissionsmengen nach dem KSG ausgegangen, die mit dem bundesverfassungsgerichtlichen Klimabeschluss für verfassungswidrig erklärt wurden.³⁷ Sollte der Gesetzesentwurf in dieser Form verabschiedet werden, wäre die Leitentscheidung ohnehin überholt, da sie einen Braunkohleausstieg 2038 bzw. frühestens 2035 im Rheinischen Revier zugrunde legt. All das spricht für eine evidente Unsachlichkeit der Festlegung in § 48 KVBG. Dieser sollte daher vollständig gestrichen werden.

5 Intransparenz zulasten von Klimaschutz, Demokratie und sozialem Frieden

Ähnlich wie die Verhandlungen zum Kohleausstiegsgesetz und dem ÖRV erfolgten die Gespräche mit RWE zur politischen Verständigung hinter verschlossenen Türen ohne jeglichen Einblick oder Mitwirkungsmöglichkeit der Zivilgesellschaft. Die fehlende Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteur*innen birgt die Gefahr, dass gesellschaftliche und klimapolitische Interessen keine hinreichende Berücksichtigung bei den Verhandlungen gefunden haben und die Möglichkeiten beispielsweise für einen ambitionierteren Ausstiegspfad oder den Erhalt von Lützerath nicht voll ausgeschöpft wurden. Gerade vor dem Hintergrund der langjährigen Proteste im Rheinischen Revier und der direkten Betroffenheit vieler Anwohner*innen wäre eine erhöhte Transparenz und Beteiligungsmöglichkeiten rund um die politische Verständigung mit RWE aus Demokratiegesichtspunkten geboten gewesen. Die Nichteinbeziehung widerspricht auch den Wertungen der Aarhus-Konvention³⁸ und den sie umsetzenden Vorschriften des europäischen und deutschen Rechts: Dass der Zivilgesellschaft eine wichtige Rolle bei der Formulierung und Durchsetzung des Umweltrechts zukommt und diese deswegen in entsprechende Entscheidungen einbezogen werden muss.

Die Entscheidung für die Inanspruchnahme von Lützerath ist auch wenig nachvollziehbar, da Studien zu dem Ergebnis kommen, dass die Ortschaft auch bei einem Lieferstopp russischer Energieträger erhalten bleiben könnte.³⁹ Insbesondere ist unklar, inwieweit Alternativen zur Inanspruchnahme der Fläche hinreichend untersucht und ernsthaft erwogen wurden. Mit Blick auf die Versorgungssicherheit ist zu berücksichtigen, dass gerade die Klimakrise und die starke Ausrichtung des Energiesystems auf fossile Energieträger ein erhebliches Sicherheitsrisiko darstellen, welchem vor allem durch Energieeinsparung und die zunehmende Nutzung erneuerbarer Energien begegnet werden kann.

Francesca Mascha Klein

Volljuristin im Team Fossile Infrastruktur

³⁶ Schomerus, Thomas: Die Feststellung der Notwendigkeit des Tagebaus Garzweiler II. NuR (2021) 43, S. 381.

³⁷ Schomerus, Thomas: Gutachten zur Feststellung des energiepolitischen und energiewirtschaftlichen Bedarfs für den Tagebau Garzweiler II nach § 48 Kohleverstromungsbeendigungsgesetz (KVBG). August 2021. https://www.klima-allianz.de/fileadmin/user_upload/Dateien/Bilder/Content/Presse/KVBG_Gutachten_Schomerus_KAD.PDF (zuletzt aufgerufen am 15. November 2022), S. 31

³⁸ Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten.105 – 9903303. <https://unece.org/DAM/env/pp/documents/cep43g.pdf> (zuletzt aufgerufen am 15. November 2022).

³⁹ DIW etc.; Herpich et al., Das Rheinische Braunkohlerevier: Aktuelle Zahlen, Daten und Fakten zur Energiewende. <https://vpro0190.proserver.punkt.de/s/cDRQN4pJ9M8a8nY> (zuletzt aufgerufen am 15. November 2022), S.16

Beijing

Berlin

Brussels

London

Los Angeles

Luxembourg

Madrid

Warsaw

ClientEarth is an environmental law charity, a company limited by guarantee, registered in England and Wales, company number 02863827, registered charity number 1053988, registered office 10 Queen Street Place, London EC4R 1BE, a registered international non-profit organisation in Belgium, ClientEarth AISBL, enterprise number 0714.925.038, a registered company in Germany, ClientEarth gGmbH, HRB 202487 B, a registered non-profit organisation in Luxembourg, ClientEarth ASBL, registered number F11366, a registered foundation in Poland, Fundacja ClientEarth Poland, KRS 0000364218, NIP 701025 4208, a registered 501(c)(3) organisation in the US, ClientEarth US, EIN 81-0722756, a registered subsidiary in China, ClientEarth Beijing Representative Office, Registration No. G1110000MA0095H836. ClientEarth is registered on the EU Transparency register number: 96645517357-19. Our goal is to use the power of the law to develop legal strategies and tools to address environmental issues.