

Öffentliche Sachverständigenanhörung zum öffentlich-rechtlichen Vertrag der Bundesrepublik Deutschland mit den Braunkohlebetreibern

Schriftliche Stellungnahme zum Anhörungsgegenstand

Rechtsanwalt Dr. Holger Schmitz

Im Januar 2019 legte die Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ („Kommission WSB“) ihren Abschlussbericht vor, in dem sie der Bundesregierung empfiehlt, mit den Braunkohleunternehmen eine Verständigung über die Beendigung der Kohleverstromung zu suchen:

„Die Kommission empfiehlt, für die Braunkohlekraftwerke zur Umsetzung eine einvernehmliche Vereinbarung auf vertraglicher Grundlage mit den Betreibern im Hinblick auf die Stilllegungen zu erzielen. Diese enthält sowohl eine Einigung über Entschädigungsleistungen für die Betreiber als auch Regelungen über die sozialverträgliche Gestaltung des Ausstiegs und wird anschließend gesetzlich fixiert.“

Abschlussbericht der Kommission WSB, S. 63.

Im Einklang mit der Empfehlung der Kommission enthielt der ursprüngliche Entwurf des Kohleausstiegsgesetzes der Bundesregierung in § 42 KVBG-E eine Ermächtigung der Bundesregierung zum Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags zur Reduzierung und Beendigung der Braunkohleverstromung mit den Betreibern oder einem Betreiber von Braunkohleanlagen und weiteren, von der Reduzierung und Beendigung der Braunkohleverstromung unmittelbar betroffenen Braunkohletagebauunternehmen.

Während dem ursprünglichen Gesetzesentwurf zufolge insbesondere die Verpflichtung zur Stilllegung von Braunkohleanlagen sich nicht aus dem Kohleausstiegsgesetz, sondern erst aus dem abzuschließenden öffentlich-rechtlichen Vertrag ergeben sollte (vgl. BT-Drs. 19/17342, S. 137), hat sich diese Konzeption des Kohleausstiegsgesetzes sodann erheblich gewandelt: Das Kohleausstiegsgesetz enthält in dem vom Bundestag am 02.07.2020 verabschiedeten Gesetz in § 49 KVBG zwar noch immer eine Ermächtigung des BMWi zum Abschluss eines entsprechenden Vertrags.

Indes wurden die für Beendigung der Braunkohleverstromung wesentlichen Rechte und Pflichten (auch) gesetzlich fixiert. In dem abzuschließenden Vertrag sollen diese zusätzlich vertraglich begleitet werden.

Damit knüpft der Bundesgesetzgeber an eine bereits im Zuge der Neuordnung der Verantwortung in der kerntechnischen Entsorgung angewandte Regelungstechnik an: Konsensuale Techniken reichern notwendige gesetzliche Maßnahmen an, um gesellschaftliche Akzeptanz sowie rechtliche Verlässlichkeit herzustellen. Insofern zeigt der Staat ein doppeltes Gesicht – er ist zugleich imperativer Hoheitsträger als auch kooperativer Partner.

Die Kompetenzordnung des Grundgesetzes unterscheidet grundsätzlich zwischen Gesetzgebungs- und Verwaltungs- bzw. Vollzugskompetenz. Aus dem Umstand, dass der Bund unstreitig die Gesetzgebungskompetenz für das Kohleausstiegsgesetz innehat, kann ausgehend von dieser Unterscheidung zwar noch nicht ohne weiteres geschlossen werden, er könne das BMWi auch zum Abschluss des öffentlich-rechtlichen Vertrags ermächtigen, der das Kohleausstiegsgesetz flankiert. Denn die Ermächtigung zum Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags enthält eine Kompetenz zum Gesetzesvollzug, der grundsätzlich den Ländern obliegt. Von dieser Regel erkennt das Bundesverfassungsgericht allerdings Ausnahmen an. Insbesondere kann dem Gesetzgeber die Verwaltungskompetenz kraft Natur der Sache zukommen.

BVerfG, Beschluss vom 15. März 1960 – 2 BvG 1/57 –, BVerfGE 11, 6-22, Rn. 35 f; Urteil vom 18. Juli 1967 – 2 BvF 3/62 –, BVerfGE 22, 180-220, Rn. 118; ähnlich Beschluss vom 10. Februar 1976 – 2 BvG 1/74 –, BVerfGE 41, 291-314, Rn. 61.

So verhält es sich vorliegend mit der Folge, dass der Bundesgesetzgeber das BMWi in § 49 KV BG zum Abschluss eines Vertrags zum Ausstieg aus der Braunkohleverstromung ermächtigen durfte. Die für die Ausführungskompetenz des Bundes kraft Natur der Sache erforderliche zwingende Notwendigkeit der Gesetzesausführung durch den Bund ergibt sich vorliegend aus mehreren Erwägungen.

Zum einen gewährt das Kohleausstiegsgesetz den Anlagebetreibern jeweils einen Entschädigungsanspruch, wobei der Vertrag wesentliche Details hierzu, etwa zu den Auszahlungsmodalitäten sowie zur Verwendung der Entschädigung, regelt. Der Gesetzgeber hat sich daher in Bezug auf den Ausstieg aus der Braunkohleverstromung für eine eng verzahnte Kombination von Eingriffsgesetz und begleitendem Vertrag entschieden, die bereits vom Ansatz her nur gelingen kann, wenn der Bund sowohl als Gesetzgeber als auch als Vertragspartner agiert. Nur so kann ein Gleichlauf von gesetzlichen und vertraglichen Rechten und Pflichten garantiert werden.

Zum anderen handelt es sich bei dem Ausstieg aus der Braunkohleverstromung um ein Vorhaben, das zwangsläufig den Bund als Ganzes betrifft und dessen Vollzug in Form ei-

nes Vertragsabschlusses von einzelnen oder auch mehreren Bundesländern zusammen nicht bewältigt werden könnte. Schon rein geographisch betrifft der Ausstieg aus der Kohleverstromung mehrere „Reviere“ in verschiedenen Ländern. Die eindeutige Überregionalität bestimmter gesetzlicher Bestrebungen hat das Bundesverfassungsgericht als einen Faktor anerkannt, der für eine Vollzugskompetenz des Bundes spricht.

Vgl. BVerfG, Urteil vom 18. Juli 1967 – 2 BvF 3/62 –, BVerfGE 22, 180-220, Rn. 119.

Neben der bereits erläuterten fiskalischen Notwendigkeit der Beteiligung des Bundes berührt der Vertrag auch die Wirtschafts- und Energiepolitik sowie die Versorgungssicherheit des Bundes insgesamt. Die Auswirkungen der Stilllegung von Braunkohleanlagen können insofern nicht auf einzelne Länder oder bestimmte Reviere beschränkt werden. Es handelt sich damit im Ergebnis ersichtlich um eine energiepolitische Entscheidung von nationaler Tragweite.

Der Vertrag umfasst fünf Teile.

Teil 1 des Vertrages (§§ 1 – 16) enthält allgemeine Regelungen zur Reduzierung und Beendigung der Braunkohleverstromung, nämlich zur Stilllegung, zur Verantwortung der Tagebaubetreiber für die infolge der Stilllegung erforderlichen Planungs- und Genehmigungsverfahren, zur bergrechtlichen Verantwortung der Tagebaubetreiber, zur sozialverträglichen Umsetzung des Stilllegungspfades sowie zur Entschädigung und deren Verwendung.

Ein Schwerpunkt entfällt insoweit auf die beiden letztgenannten Regelungsbereiche. Die bisherigen Regelungsregime zur Erfüllung der bergrechtlichen Verpflichtungen bieten den Bundesländern nur eine eingeschränkte Absicherung. So verblieben für die kommenden Jahre Risiken im Zusammenhang mit einer Entwertung der gestellten Sicherheiten oder bei Insolvenz eines der Betreiber. In der Folge wären die bergrechtlichen Verpflichtungen dann von den jeweiligen Ländern zu tragen. Durch die gesetzliche Regelung der wesentlichen Rechte und Pflichten der Betreiber im Zusammenhang mit dem Ausstieg aus der Braunkohle werden die insolvenzrechtlichen Risiken erheblich reduziert. Im öffentlich-rechtlichen Vertrag werden durch punktuelle und passgenaue Regelungen für den jeweiligen Betreiber die Risiken in der Absicherung der Erfüllung der bergrechtlichen Verpflichtungen weiter mitigiert. Besondere Bedeutung kommt diesen Regelungen mit Blick auf die viele Jahrzehnte umfassenden Verpflichtungen der Anlagen- bzw. der Tagebaubetreiber zu.

Teil 2 des Vertrages (§§ 17 - 19) betrifft Regelungen zur Sicherheitsbereitschaft.

Teil 3 des Vertrages (§§ 20 und 21) befasst sich unter anderem mit den möglichen Rechtsfolgen einer Änderung der Verhältnisse. Hier wird klargestellt, dass der Vertrag insbesondere die Energie- und Klimapolitik sowie die Rechtssetzungsbefugnis und die Rechtssetzung der Bundesrepublik nicht beschränkt und nicht beschränken kann und dass die Anlagen- und Tagebaubetreiber weiterhin die regulatorischen, wirtschaftlichen und sonstigen Risiken der Braunkohleverstromung zu tragen haben. Des Weiteren werden abschließend die Voraussetzungen geregelt, unter denen eine Vertragsanpassung verlangt werden kann und beispielhaft Fallkonstellationen aufgeführt, die zu einer Anpassung nicht berechtigen. Auch diesen Regelungen kommt mit Blick auf die viele Jahrzehnte umfassenden Verpflichtungen der Anlagen- bzw. der Tagebaubetreiber besondere Bedeutung zu.

Teil 4 des Vertrages (§§ 22 - 24) umfasst im Wesentlichen Regelungen zum Rechtsbehelfsverzicht sowie zum Ausschluss der Schiedsgerichtsbarkeit. Sie schützen die Bundesrepublik Deutschland umfänglich davor, dass die Unternehmen Ansprüche wegen des Kohleausstiegs gerichtlich geltend machen oder investitionsschutzrechtliche Rechtsbehelfe vor internationalen Schiedsgerichten anhängig machen bzw. entsprechende Schiedsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland einleiten.

Teil 5 des Vertrages (§§ 25 – 28) enthält die Schlussbestimmungen, etwa zum beihilfrechtlichen Vorbehalt, zur Rechtsnachfolge sowie zur Unterwerfung der Gesellschaften unter die sofortigen Vollstreckung.