

Kein Geld für alte Braunkohlekraftwerke

Vereinbarkeit von Entschädigungen für Braunkohlekraftwerke in Deutschland mit dem EU-Behilferecht

Oktober 2019

Zusammenfassung

Die **Kohlekommission** hat vorgeschlagen, alle Stein- und Braunkohlekraftwerke bis spätestens 2038 (und frühestens 2035) zu schließen. Sie empfiehlt, **Betreiber von Anlagen, die bis 2030 schließen**, durch eine Kombination aus vertraglichen Vereinbarungen, Ausschreibungsverfahren und ordnungsrechtlichen Lösungen zu entschädigen.

In diesem Dokument analysieren wir die **rechtlichen Voraussetzungen** für eine Entschädigung für Braunkohlekraftwerke nach dem **deutschen Grundgesetz** und dem **EU-Beihilferecht**. Letzteres verhindert, dass Subventionen an Unternehmen vergeben werden können, ohne dass dies zuvor von der Europäischen Kommission genehmigt wird. Die Analyse bezieht dabei den wirtschaftlichen Kontext ein, in dem **Braunkohlekraftwerke derzeit Verluste machen**. Darüber hinaus sind die meisten Anlagen bereits seit 25 Jahren oder länger in Betrieb.

Angesichts der Anforderungen des deutschen Rechts und des EU-Beihilferechts, Entschädigungen auf das notwendige Minimum zu beschränken, **gibt es keine Rechtsgrundlage für die Gewährung großzügiger Entschädigungszahlungen an Kohlekraftwerksbetreiber**.

Wirtschaftlicher Kontext – die Branche macht Verluste

Jüngste Analysen des Think Tanks Sandbag zeigen **Verluste von 664 Mio. Euro im ersten Halbjahr 2019** für die deutsche Braunkohleflotte – **in den Jahren 2020-2022** wird sogar mit weiteren Verlusten von bis zu **1,8 Mrd. Euro** für ältere Braunkohlewerke gerechnet. Dies zeigt, was die deutsche Industrie schon seit langem weiß – Braunkohlekraftwerke sind nicht rentabel und müssen stillgelegt werden.

Fast **90% der Anlagen werden** zum Zeitpunkt der Schließung **bereits 25 Jahre oder länger in Betrieb sein** – das heißt, sie sind bereits vollständig abgeschrieben und die Betreiber haben ihre Investitionen größtenteils amortisiert. Dies macht es schwer, ein wirtschaftliches – und damit rechtliches – Argument für Entschädigungen herzuleiten.

Deutscher Rechtsrahmen – Auswirkungen auf die Eigentumsrechte der Betreiber

In Fällen der Neudefinition des Umfangs von Eigentumsrechten nach Artikel 14 Abs. 1 des Grundgesetzes ist nur dann eine Entschädigung zu zahlen, wenn diese Neudefinition von Rechten zu einer **außergewöhnlichen Härte oder einem unangemessenen Schaden** für den Betreiber führt. Ein Gesetz, das die Schließung von Kohlekraftwerken vorschreibt, würde den **Umfang der Eigentumsrechte der Betreiber** im Sinne dieser Bestimmung **neu definieren (sog. Inhalts- und Schrankenbestimmung)**.

Angesichts der historischen und vor allem künftig zu erwartenden geringen Rentabilität – oder gar von Verlusten – der deutschen Braunkohleflotte wäre es jedoch durchaus schwierig, eine außergewöhnliche Härte oder unangemessenen Schaden festzustellen. Daher kann es nach deutschem Recht **kein oder nur ein sehr beschränktes Recht auf Entschädigung** geben.

EU-Beihilferecht – die Europäische Kommission könnte Entschädigungen ablehnen

Die Europäische Kommission betrachtet Entschädigungen als staatliche Beihilfe, wenn sie nicht nach den allgemeinen Grundsätzen des nationalen Rechts erforderlich sind. Da Entschädigungen für Braunkohlebetreiber nach dem deutschen Grundgesetz wahrscheinlich nicht erforderlich sind, ist vermutlich von einer **staatlichen Beihilfe** auszugehen, die von der Europäischen Kommission **genehmigt** werden müsste.

Die Kommission wird prüfen, ob die staatliche Beihilfe mit dem EU-Recht vereinbar ist. Sie prüft vor allem, ob die Entschädigung **notwendig, angemessen und verhältnismäßig** in Bezug auf das verfolgte Ziel ist, die CO₂-Emissionen und die Luftverschmutzung zu verringern. Es muss ebenfalls nachgewiesen werden, dass die Entschädigung die Betreiber tatsächlich dazu **anregt, Kraftwerke früher als unter Marktbedingungen zu schließen**.

Das Alter der meisten Anlagen in Kombination mit ihrer geringen Rentabilität macht es **unwahrscheinlich, dass die Kommission ein umfangreiches Entschädigungspaket als mit dem Binnenmarkt vereinbar genehmigen würde**.

Inhaltsverzeichnis

1	Einführung	5
2	Braunkohle in Deutschland	6
2.1	Die Entschädigungsempfehlungen der Kohlekommission	6
2.2	Braunkohlekraftwerke sind nicht rentabel.....	8
3	Bewertung nach dem EU-Beihilferechtsrahmen.....	9
3.1	Entschädigungen für Stilllegungen als staatliche Beihilfe?	9
3.1.1	Vier von fünf Kriterien für staatliche Beihilfen höchstwahrscheinlich erfüllt.....	10
3.1.1	Entscheidendes Kriterium für staatliche Beihilfen: Gewährt die Entschädigung einen Vorteil?	10
3.1.2	Verlangt der nationale Rechtsrahmen eine Entschädigung?	11
3.1.3	Schlussfolgerung	13
3.2	Würde die Kommission die Beihilfe als mit dem Binnenmarkt vereinbar genehmigen?	13
(a)	Klar definiertes Ziel von gemeinsamem Interesse	14
(b)	Notwendigkeit einer staatlichen Intervention	14
(c)	Angemessenheit der Beihilfemaßnahme	15
(d)	Anreizeffekt.....	17
(e)	Verhältnismäßigkeit der Beihilfe	17
(f)	<i>Vermeidung übermäßiger negativer Auswirkungen auf Wettbewerb und Handel zwischen den Mitgliedstaaten</i>	19
4	Schlussfolgerungen und Empfehlungen.....	20

1 Einführung

1. Die Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ (allgemein als **Kohlekommission**¹ bezeichnet) hat vorgeschlagen, bis Mitte der 2030er Jahre aus der Stein- und Braunkohleverstromung in Deutschland auszusteigen.² Dies hat in der Öffentlichkeit zu einer heftigen Debatte darüber geführt, ob und in welcher Höhe Kohlekraftwerksbetreiber eine Entschädigung für die vorzeitige Schließung erhalten sollen. Die Unternehmen – und insbesondere RWE – bestehen lautstark auf hohen Summen, wobei ein Großteil der Zivilgesellschaft dies für rechtlich und wirtschaftlich unnötig und politisch nicht wünschenswert hält. Im Mittelpunkt dieses Papiers stehen die rechtlichen Aspekte dieser Debatte – und insbesondere der Umfang, in dem die vorgeschlagene Entschädigung für die Stilllegung von Braunkohlekraftwerken (im Gegensatz zu Steinkohlekraftwerken) gesetzlich vorgeschrieben oder zulässig ist.
2. Deutschland verfügt über die mit Abstand größte Zahl an Kohlekraftwerken in Europa. Deutsche Anlagen haben eine Gesamtkapazität von rund 46,5 GW, gefolgt von dem Kohleland Polen mit rund 29,5 GW. In den ersten sechs Monaten des Jahres 2019 war Deutschland für 35% der Stromerzeugung aus Kohle in der EU verantwortlich. Etwa die Hälfte dieser Kapazität (22 GW) stammt aus Braunkohlekraftwerken, die andere Hälfte wird mit Steinkohle erzeugt (24,5 GW).³
3. Im Jahr 2018 stammten 22,5% der deutschen Stromerzeugung aus Braunkohlekraftwerken und 12,9% des Stroms wurde in Steinkohlekraftwerken erzeugt.⁴
4. Die Kohlekommission hat verschiedene Modelle zur Umsetzung des Ausstiegs für die unterschiedlichen Kraftwerktypen (Steinkohle und Braunkohle) und Zeiträume (bis 2022, bis 2030, nach 2030) vorgeschlagen. Alle Empfehlungen haben dabei gemeinsam, dass Betreiber von Anlagen, die vor 2030 stillgelegt werden müssen, entschädigt werden können. Diese Empfehlungen sind zwar nicht rechtlich bindend, haben aber ein politisches Gewicht und werden daher weitestgehend umgesetzt.
5. Die Kohlekommission stellt weiterhin fest, dass solche Entschädigungszahlungen mit dem EU-Beihilferecht vereinbar sein müssen. Dies ist richtig, da alle staatlichen Unterstützungen, die eine „staatliche Beihilfe“ in einem EU-Mitgliedstaat darstellen, mit dem Beihilferecht vereinbar sein müssen.
6. Daher ist es wichtig zu verstehen, welche Art von Entschädigung – wenn überhaupt – nach dem EU-Beihilferecht zulässig wäre. Im Folgenden behandeln wir daher:

¹ Der Bericht, der am 26. Januar 2019 veröffentlicht wurde, ist auf Deutsch abrufbar unter https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/A/abschlussbericht-kommission-wachstum-strukturwandel-und-beschaeftigung.pdf?__blob=publicationFile&v=4.

² Das empfohlene Enddatum ist 2038, mit der Möglichkeit, das Enddatum auf 2035 vorzuziehen.

³ Siehe S.12 der Sandbag-Analyse: <https://sandbag.org.uk/wp-content/uploads/2019/07/2019-Cash-Cow-report-1.3.pdf>.

⁴ Angaben nach Clean Energy Wire: <https://www.cleanenergywire.org/factsheets/germanys-energy-consumption-and-power-mix-charts>.

- a. die Vorschläge der Kohlekommission zur Entschädigung,
 - b. die Bestimmungen des deutschen Grundgesetzes zur Entschädigung,
 - c. den EU-Rechtsrahmen für die Gewährung von Beihilfen (sog. Beihilferecht),
 - d. die Anwendung des staatlichen Beihilferechts auf die empfohlene Entschädigung für die Stilllegung von Braunkohlekraftwerken vor 2030.
7. Die jüngsten Entwicklungen – darunter das Durchsickern eines Gesetzentwurfs zum Ausstieg aus der Steinkohle⁵ – haben dazu geführt, dass wir unsere Analyse auf Braunkohlekraftwerke konzentriert haben. Zu den Empfehlungen für Steinkohlekraftwerke führen wir eine separate Analyse durch. Es gibt hier viele Gemeinsamkeiten, aber auch einige sachliche, rechtliche und politische Unterschiede, wie das Recht in den verschiedenen Kontexten anzuwenden ist.
8. Unsere Analyse kommt zu dem Schluss, dass die empfohlene Entschädigung für Braunkohlekraftwerke höchstwahrscheinlich eine staatliche Beihilfe darstellt. Als solche müsste sie von der Europäischen Kommission genehmigt werden, nachdem eingehend geprüft wurde, ob sie mit dem EU-Recht vereinbar ist. Dabei ist nicht sicher, wie das Ergebnis dieser Prüfung aussehen wird, da es von einer Reihe von Faktoren abhängt, die derzeit nicht bekannt sind – dazu gehören auch genaue Angaben zur Bestimmung der Entschädigung. Es bestehen jedoch viele rechtliche Hindernisse, die einer Genehmigung für diese Form von Entschädigung durch die Europäische Kommission entgegenstehen, und es ist wenig wahrscheinlich, dass die Kommission hohe Entschädigungssummen genehmigen wird.

2 Braunkohle in Deutschland

2.1 Die Entschädigungsempfehlungen der Kohlekommission

9. Die Kohlekommission hat nicht festgelegt, in welcher Höhe die Entschädigungen gezahlt werden sollen. Stattdessen hat sie sich mit den Mechanismen befasst, nach denen eine solche Entschädigung vereinbart oder festgelegt werden soll. Dabei hat sie Folgendes angemerkt: *„Bei der Entschädigung werden die bestehenden strukturellen Unterschiede zwischen Braun- und Steinkohlekraftwerken bezüglich der CO₂-Emissionen, der Betreiberstruktur, der Verzahnung mit dem Bergbaubetrieb und die damit verbundene Anzahl der betroffenen Beschäftigten berücksichtigt“*. Diese Unterschiede werden als Rechtfertigung für unterschiedliche Ansätze⁶ zur Entschädigung der beiden Kategorien von Kraftwerken herangezogen.

⁵ Bericht einsehbar unter <https://af.reuters.com/article/worldNews/idAFKCN1VQ28O>.

⁶ Der von ClientEarth und Greenpeace veröffentlichte Kohleausstiegsgesetzesentwurf sieht keine Notwendigkeit für eine solche Unterscheidung. Der Entwurf kann eingesehen werden unter: <https://www.documents.clientearth.org/library/download-info/kohleausstiegsgesetz-gesetzentwurf-uber-die-beendigung-der-nutzung-von-braun-und-steinkohle-in-grosfeuerungsanlagen/>.

10. Die Kohlekommission bevorzugt eine Lösung für die Stilllegung von Braunkohlekraftwerken auf der Grundlage von gegenseitigen Vereinbarungen zwischen den Behörden und den Kraftwerksbetreibern, stellt jedoch fest, dass die Kommission, sofern *„es zu keiner einvernehmlichen Vereinbarung kommt,[...] eine ordnungsrechtliche Lösung mit Entschädigungszahlungen im Rahmen der rechtlichen Erfordernisse“* empfiehlt.
11. Während weitere Details damit noch offen sind, lauten die Empfehlungen – die je nach Zeitrahmen und jeweils für Stein- und Braunkohlekraftwerke unterschiedlich sind – wie folgt:
- e. Bis 2022: Insgesamt 5 GW Braun- und 7,7 GW Steinkohlekapazitäten sollen im Vergleich zu 2017 abgebaut werden, und zwar ohne die bereits im Rahmen der Sicherheitsbereitschaft vereinbarten Stilllegungen. Diese zusätzlichen Stilllegungen – einschließlich der Entschädigungen – sollen vertraglich mit den Betreibern vereinbart werden. Die Höhe der Entschädigung könnte dabei entweder im Wege der Ausschreibung oder nach dem für die Sicherheitsbereitschaft angewandten Ansatz berechnet werden (siehe unten). Aktuelle Pläne beinhalten Ausschreibungsverfahren für Steinkohlkraftwerke und verhandelte Stilllegungen für die Braunkohlekraftwerke.
 - f. 2023-2030: Die Kapazität soll auf 9 GW Braunkohle und 8 GW Steinkohle reduziert werden. Die Kohlekommission empfiehlt *„freiwillige Maßnahmen als einvernehmliche Verhandlungslösung mit den Betreibern für Braunkohlekapazitäten und als freiwillige Stilllegungsprämie für Steinkohlekapazitäten“*. Die Entschädigungszahlungen sollen im Laufe der Zeit sinken – das heißt, es werden geringere Entschädigungen für Kraftwerke gezahlt, die später stillgelegt werden. Diese Degression soll jedoch nur für Anlagen, die zum Zeitpunkt der Stilllegung älter als 25 Jahre alt sind, gelten.
 - i. Für Braunkohlekraftwerke würde dies eine ähnliche Regelung wie für die Jahre 2018-2022 bedeuten. Kommt es bis zum 30. Juni 2020 nicht zu einer einvernehmlichen Vereinbarung, soll eine ordnungsrechtliche Lösung mit den gesetzlich vorgeschriebenen Entschädigungszahlungen umgesetzt werden.
 - ii. Steinkohlekraftwerke sollen, soweit sie nicht nach dem Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz für eine Umstellung auf emissionsarme Brennstoffe gefördert werden, im Rahmen eines Ausschreibungsverfahrens freiwillige Stilllegungsprämien erhalten. Wenn keine einvernehmliche Vereinbarung erzielt werden kann, soll eine ordnungsrechtliche Lösung mit Entschädigungszahlungen umgesetzt werden.
 - iii. Bei der Umsetzung von ordnungsrechtlichen Maßnahmen sollen kleinere Kraftwerke (weniger als 150 MW) gegebenenfalls eine Förderung erhalten, um bis 2030 von Kohle auf Gas umzustellen. Diese Subventionen stellen beihilferechtlich ein eigenes Problem dar und werden daher in diesem Bericht nicht näher behandelt.

- g. Nach 2030: Die Kohlekommission schlägt vor, Kohlekraftwerke bis spätestens 2038 stillzulegen und das Enddatum möglicherweise auf 2035 vorzuziehen. Die Kommission macht dabei keine konkreten Empfehlungen für Entschädigungszahlungen während dieses Zeitraums, sie merkt lediglich an, dass ein *„gegebenenfalls notwendiger Eingriff in Eigentumsrechte [...] in diesem Zusammenhang ebenfalls zu berücksichtigen“* ist.
12. Der Bericht der Kohlekommission enthält keinen Hinweis darauf, welche Entschädigungshöhe als angemessen erachtet wird und überlässt dies zunächst einer „einvernehmlichen Vereinbarung“ zwischen Betreibern und Behörden.

2.2 Braunkohlekraftwerke sind nicht rentabel

13. Während Kohle in der Vergangenheit eine billige Stromquelle war, ist dies heute nicht mehr der Fall. Die Analyse des Think Tanks Sandbag zeigt, dass die deutsche Braunkohleflotte im ersten Halbjahr 2019 rund 664 Mio. Euro Verluste gemacht hat, gegenüber einem Verlust von 68 Mio. Euro im gleichen Zeitraum 2018. Diese Verluste wurden sowohl von alten Braunkohleblöcken (vor 1990) – 476 Mio. Euro Verlust in 2019 – eingefahren, als auch von neueren Braunkohleblöcken, die einen Verlust von 188 Mio. Euro verzeichneten.⁷
14. Die Zukunft sieht jedoch noch weniger profitabel aus. Für 2022 prognostiziert das Sandbag-Modell einen Verlust von 1,8 Mrd. Euro für die älteren Blöcke, wobei für die neueren Blöcke ein mehr oder weniger ausgeglichenes Ergebnis erwartet wird. Aber auch sie werden in diesem Zeitraum keine nennenswerte Gewinne erwirtschaften. Angesichts aktueller Trends im CO₂-Preis des ETS (der im Juli 2019 mehr als 29 Euro erreichte, im Vergleich zu 4,40 Euro drei Jahre zuvor)⁸ und anderer Faktoren auf dem Energiemarkt besteht kein Grund zu der Annahme, dass die Braunkohleflotte in Zukunft wieder in die Gewinnzone zurückkehren wird.
15. Die zu erwartende zukünftige Unrentabilität dieser Kraftwerke zeigt sich auch darin, dass Analysten RWEs konventionelle Kraftwerksanlagen mit einem negativen Marktwert von 4 Mrd. Euro bewerten.⁹
16. Dem stehen die Forderungen der deutschen Kohleindustrie nach hohen Entschädigungszahlungen als Gegenleistung für Kraftwerksschließungen gegenüber. RWE-Vorstandsvorsitzender Rolf Martin Schmitz hat eine Entschädigungszahlung von 1,2 bis 1,5 Mrd. Euro pro GW ins Spiel gebracht¹⁰ – das entspräche rund 56 bis 70 Mrd. Euro für einen vollständigen Ausstieg aus der Stein- und Braunkohle. Aus einer Reihe von Gründen ist dies eine unglaublich hohe Zahl, insbesondere

⁷ <https://sandbag.org.uk/project/the-lignite-cash-cow/>.

⁸ <https://sandbag.org.uk/project/the-lignite-cash-cow/>.

⁹ Siehe z.B. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-01-27/german-coal-exit-leaves-rwe-with-compensation-and-job-guarantees>.

¹⁰ Siehe <https://www.reuters.com/article/us-rwe-results-idUSKCN1QV0OE>.

- h. da es, ausgehend vom Aktienkurs in der ersten Jahreshälfte 2019, erheblich billiger für den Staat wäre, RWE komplett zu kaufen und die Kraftwerke zu schließen (die Bewertung liegt bei einer Größenordnung von 13 - 15 Mrd. Euro).
- i. da der Sandbag-Bericht davon ausgeht, dass in den Jahren 2020-2022 alte Braunkohleblöcke voraussichtlich 213 Euro pro KW erzeugter Energie Verlust machen werden.

17. Vor diesem Hintergrund muss die Vereinbarkeit der vorgeschlagenen Entschädigungszahlungen mit dem Beihilferecht geprüft werden.

3 Bewertung nach dem EU-Beihilferechtsrahmen

18. Das EU-Beihilferecht regelt die finanzielle Unterstützung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige durch den Staat. Staatliche Beihilfen können nur dann gewährt werden, wenn sie zuvor von der Europäischen Kommission als mit dem Binnenmarkt vereinbar genehmigt wurden. Wenn die Bundesregierung plant, Kohlekraftwerksbetreiber zu entschädigen, stellen sich daher zwei Fragen: (1) ist diese Entschädigung eine staatliche Beihilfe, und (2) wenn es sich um eine staatliche Beihilfe handelt, würde die Kommission sie als mit dem Binnenmarkt vereinbar genehmigen?
19. Staatliche Beihilfen, die ohne die Zustimmung der Europäischen Kommission gewährt werden, können Rückforderungen der Kommission oder nationaler Gerichte und Behörden nach sich ziehen – das heißt, sie müssten von den Betreibern vollständig und mit Zinsen an den Staat zurückgezahlt werden. Sowohl die Unternehmen als auch der Staat werden ein großes Interesse daran haben, dieses Risiko zu vermeiden.

3.1 Entschädigungen für Stilllegungen als staatliche Beihilfe?

20. Im ersten Schritt einer von der Europäischen Kommission durchgeführten Bewertung wird geprüft, ob die vorgeschlagene Entschädigungszahlung überhaupt eine staatliche Beihilfe ist. Nur wenn sie zu dem Ergebnis kommt, dass die Entschädigung tatsächlich eine staatliche Beihilfe ist (oder sein könnte), muss die Kommission prüfen, ob diese mit dem EU-Recht vereinbar ist.
1. Die Unterstützung eines Unternehmens durch den Staat gilt als staatliche Beihilfe, wenn alle der folgenden Kriterien erfüllt sind:¹¹
- j. Die Unterstützung wird aus staatlichen Mitteln finanziert;
 - k. sie verschafft dem Unternehmen einen Vorteil, den es unter normalen (Markt-) Bedingungen nicht hätte;

¹¹ Siehe Artikel 107 AEUV.

- l. sie ist selektiv, da sie bestimmte Unternehmen oder die Produktion bestimmter Waren im Vergleich zu anderen bevorzugt;
- m. sie verzerrt den Wettbewerb oder droht ihn zu verzerren; und
- n. sie beeinträchtigt möglicherweise den Handel zwischen den Mitgliedstaaten.

3.1.1 Vier von fünf Kriterien für staatliche Beihilfen höchstwahrscheinlich erfüllt

- 2. Eine Entschädigung für die Stilllegung von Kohlekraftwerken würde aus staatlichen Mitteln finanziert (a). Im Bericht der Kohlekommission heißt es, dass es keine Erhöhung der Strompreise geben soll, was bedeutet, dass die Entschädigung wahrscheinlich aus dem Staatshaushalt bezahlt würde.¹²
- 3. Das Kriterium Selektivität (c) ist sicherlich erfüllt, da, im Gegensatz zu Eigentümern anderer Kraftwerke, nur Braunkohlekraftwerke, die bis spätestens 2030 stillgelegt werden, Anspruch auf Entschädigung haben.¹³
- 4. Was die Auswirkungen auf den Wettbewerb (d) und die Möglichkeit einer Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten (e) anbelangt, so bedeutet die Schließung von Kohlekraftwerken, dass Strom von anderen Erzeugern produziert werden muss, was sich auf die Merit-Curve¹⁴ und damit auf den Großhandelspreis für Strom auswirkt. Auf Grund der Liberalisierung des Strommarktes und der Zusammenschaltung von Deutschland und den Nachbarstaaten wird die Kommission davon ausgehen, dass die Maßnahme Auswirkungen auf Wettbewerb und Handel zwischen den Mitgliedstaaten hat.¹⁵

3.1.1 Entscheidendes Kriterium für staatliche Beihilfen: Gewährt die Entschädigung einen Vorteil?

- 5. Bei der Entscheidung, ob eine Entschädigung für die Stilllegung von Braunkohlekraftwerken eine staatliche Beihilfe ist, geht es in erster Linie darum, ob die Entschädigung dem Unternehmen einen Vorteil gewährt, den es unter normalen (Markt-)Bedingungen nicht hätte (b).

¹² Selbst wenn die Entschädigung über Netztarife, die die Stromverbraucher bezahlen müssten, oder über eine andere, bei den Stromversorgern oder -händlern erhobene Abgabe finanziert würde, anstatt direkt aus dem nationalen Haushalt, ginge eine Auslegung des EU-Rechts wahrscheinlich vom Einsatz staatlicher Mittel aus.

¹³ Siehe z.B. die beihilfenrechtliche Entscheidung der EU-Kommission über die Sicherheitsbereitschaft (SA.42536), Ziffer 43-44.

¹⁴ Dies ist die Reihenfolge der verfügbaren Stromquellen nach aufsteigenden Preisen; normalerweise wird der Strom mit den niedrigsten Grenzkosten als erster zugeschaltet.

¹⁵ Siehe z.B. die beihilfenrechtliche Entscheidung der EU-Kommission zur Sicherheitsbereitschaft (SA.42536), Ziffer 47-48.

6. Die Frage, ob ein solcher Vorteil besteht, führt vor allem zur Überprüfung, ob das deutsche Recht ohnehin eine Entschädigung für Braunkohlebetreiber vorsehen würde. Dies wäre der Fall, wenn die Regierung ein Gesetz verabschiedet, das die Stilllegung ihrer Kraftwerke vorschreibt, dies jedoch unter Verstoß gegen das nationale Recht ohne ausdrücklich Festlegung einer Entschädigung. Dies geht aus dem *Asteris*-Urteil hervor, bei dem der Europäische Gerichtshof feststellte, dass Schäden, die der Staat verursacht und daher auszugleichen hat, keinen Vorteil gewähren und somit auch keine staatliche Beihilfe sind. Das heißt, es ist zu berücksichtigen, was das deutsche Recht verlangt.¹⁶

3.1.2 Verlangt der nationale Rechtsrahmen eine Entschädigung?

7. Das deutsche Grundgesetz (GG) schützt das Recht auf Eigentum. In Artikel 14 Abs. 1 GG heißt es: „*Das Eigentum [...] [wird] gewährleistet. Inhalt und Schranken werden durch die Gesetze bestimmt*“. Die Verpflichtung zur Stilllegung von Braunkohlekraftwerken wird als Neudefinition des Umfangs eines Eigentumsrechts (sog. **Inhalts- und Schrankenbestimmungen**) nach Artikel 14 Abs. 1 GG und nicht als Enteignung gemäß Artikel 14 Abs. 3 GG betrachtet.¹⁷ Während Enteignungen entschädigt werden müssen, lösen Neudefinitionen des Umfangs eines Eigentumsrechts in der Regel keinen Anspruch auf Entschädigung aus – außer in Ausnahmefällen von unzumutbarer Härte und wenn diese Härte nicht durch andere Maßnahmen ausgeglichen werden kann.¹⁸ Aus diesem Grund ist u.a. der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages zu dem Schluss gekommen, dass ein Kohleausstieg grundsätzlich rechtlich möglich ist, ohne dass Kraftwerksbetreiber entschädigt werden müssen – vorbehaltlich einer Einzelfallprüfung, ob einzelne Betreiber einer unzumutbaren wirtschaftlichen Härte ausgesetzt wären.¹⁹
8. Eine solche Härte oder Belastung könnte im Zusammenhang mit der Stilllegung von Braunkohlekraftwerken geltend gemacht werden, wenn die folgenden Umstände (oder eine Kombination davon) vorliegen:

¹⁶ EuGH, 27. September 1988, C-106/87 - *Asteris und andere vs. Griechenland und die EWG*, Ziffer 23, in der es heißt: „*Staatliche Beihilfen als Maßnahmen der öffentlichen Hand zur Begünstigung bestimmter Unternehmen oder bestimmter Erzeugnisse unterscheiden sich somit in ihrem rechtlichen Charakter grundlegend von Zahlungen, zu denen nationale Behörden gegebenenfalls zum Ersatz eines Schadens verurteilt werden, den sie Privatpersonen verursacht haben*“.

¹⁷ Eine Enteignung würde einen Eigentumsübergang auf den Staat voraussetzen, was bei der Stilllegung von Kohlekraftwerken nicht der Fall ist - selbst wenn die Regierung diese Stilllegungen gesetzlich anordnet. Dies zeigt sich in der Argumentation der deutschen Behörden und der Europäischen Kommission in den im Folgenden erläuterten Fall der Sicherheitsbereitschaft und dem Ausstieg aus der Atomenergie.

¹⁸ Siehe z.B. Bundesverfassungsgericht, 6. Dezember 2016 - 1 BvR 2821/11.

¹⁹ Abrufbar unter:

<https://www.bundestag.de/resource/blob/627102/94bf33cc85b7f1dc065db0c2c89c5738/WD-3-033-19-pdf-data.pdf>.

- o. Investitionen in die Anlage (z.B. für den Bau oder für wesentliche Verbesserungen) haben sich nicht vollständig amortisiert. Dabei ist allerdings maßgebend, dass es kein „Recht auf vollständige Amortisierung“ gibt, d.h. es kann nicht automatisch davon ausgegangen werden, dass eine unangemessene Belastung oder außergewöhnliche Härte vorliegt, nur weil sich Investitionen nicht vollständig amortisiert haben.
 - p. Die Anlage ist zu dem Zeitpunkt, an dem sie stillgelegt wird, weiterhin werthaltig (d.h. es können zukünftig angemessene Gewinne erwartet werden).²⁰
 - q. Der Betreiber konnte zum Zeitpunkt der Investition zu Recht erwarten, dass sich die ordnungsrechtlichen Rahmenbedingungen nicht ändern würden.
9. Wenn diese Umstände zutreffen, könnte nach deutschem Recht eine Entschädigung zu zahlen sein, damit sichergestellt wird, dass ein Betreiber keinen Nettoverlust aus einer getätigten Investition zu einem Zeitpunkt erleidet, zu dem er zu Recht erwarten konnte, dass sich der ordnungsrechtliche Rahmen, der weitere Gewinne ermöglicht, nicht ändert.
10. Wenn jedoch einer oder mehrere dieser Faktoren nicht zutreffen, wird es schwieriger, einen Anspruch auf Entschädigung zu begründen, der über die Kosten hinausgeht, die mit einer früheren Stilllegung des Kraftwerks im Zusammenhang stehen.
11. Die Tatsache, dass Braunkohlekraftwerke bereits Verluste und sicherlich keine nennenswerten Gewinne machen, ist ein starkes Indiz dafür, dass ihre Betreiber durch die Verpflichtung zur Stilllegung zu einem Zeitpunkt in der Zukunft nicht einer außergewöhnlichen Belastung oder unangemessenen Härte ausgesetzt sind. Im Gegenteil – die Stilllegung der Kraftwerke würde möglicherweise zukünftige Verluste verhindern.
12. Darüber hinaus legen Untersuchungen des deutschen Think Tanks Agora Energiewende nahe, dass Kohlekraftwerke ihre Investitionen in der Regel spätestens 25 Jahre nach ihrer Inbetriebnahme amortisiert haben. Auf dieser Grundlage kommen sie zu dem Schluss, dass für Anlagen, die 25 Jahre vor ihrer Schließung in Betrieb genommen wurden, keine Entschädigung nach Art. 14 GG gezahlt werden muss²¹ – und das gilt für die meisten der deutschen Braunkohle- und Steinkohlekraftwerke.²²

²⁰ Die Erwartung einer künftigen Gewinnerzielung war ein Faktor, der die Kommission zu einer beihilfenrechtlichen Genehmigung der Entschädigung für die vorübergehende und endgültige Stilllegung von Kraftwerken für die Braunkohleserve veranlasste, s. Entscheidung zur Sicherheitsbereitschaft (SA.42536), insbesondere Ziffer 43.

²¹ Abrufbar unter: https://www.agora-energiewende.de/fileadmin2/Projekte/2015/Kohlekonsens/Agora_Rechtsgutachten-Kohlekonsens_WEB.PDF.

²² Wenn man davon ausgeht, dass die frühesten Stilllegungen zwischen 2020 und 2022 stattfänden, wären nur 24 von 196 Blöcken (hauptsächlich Steinkohle) auf dieser Grundlage entschädigungsberechtigt. Bis 2030 sinkt die Zahl weiter auf 16 Blöcke. Die Analyse basiert auf Angaben von: Europe Beyond Coal, insbesondere Spalte J („Inbetriebnahmejahr“) der Registerkarte „Blöcke“; siehe <https://beyond-coal.eu/data/>.

3.1.3 Schlussfolgerung

13. Nach den Vorschriften des nationalen Rechts müsste wahrscheinlich nur ein sehr geringer Teil der gesetzlich vorgeschriebenen Stilllegungen von Braunkohlekraftwerken entschädigt werden. Das bedeutet, dass zumindest für eine große Anzahl der Kraftwerke jede nach dem vorgeschlagenen Ausstiegsgesetz erhaltene Entschädigung eine staatliche Beihilfe wäre, und daher nur gewährt werden könnte, wenn die Europäische Kommission sie als mit dem Beihilferecht vereinbar genehmigt.

3.2 Würde die Kommission die Beihilfe als mit dem Binnenmarkt vereinbar genehmigen?

14. Wenn die Kommission der Ansicht ist, dass es sich bei der Entschädigung um eine staatliche Beihilfe handelt, muss sie im nächsten Schritt prüfen, ob diese staatliche Beihilfe mit dem Binnenmarkt vereinbar ist.

15. Die Europäische Kommission bewertet die Vereinbarkeit von Beihilfen auf der Grundlage des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), insbesondere auf der Grundlage von Artikel 107 Abs. 3 lit. c AEUV. Darin heißt es, dass die Kommission eine Beihilfe als mit dem Binnenmarkt vereinbar erachten kann, wenn sie der *„Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete [dient], soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft“*.^{23, 24}

16. Gemäß Artikel 107 Abs. 3 lit. c AEUV genehmigt die Kommission Beihilfen auf dieser Grundlage nur dann, wenn eine Reihe von Kriterien erfüllt sind:

- r. Beitrag zu einem klar definierten Ziel von gemeinsamem Interesse;
- s. Notwendigkeit einer staatlichen Intervention;

²³ Die Vereinbarkeit von Beihilfen im Energiesektor wird in der Regel auf der Grundlage der Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Umweltschutzbeihilfen 2014-2020 (**EEAG**) geprüft. Die EEAG-Richtlinien regeln jedoch nicht die Beihilfen zur Entschädigung für die Stilllegung von Stromerzeugungsanlagen, sodass diese direkt an Hand des AEUV bewertet werden müssen.

²⁴ Dies war die Grundlage, auf der die Kommission die staatliche Beihilfe geprüft hat in ihrer Entscheidung zur Sicherheitsbereitschaft. Die Kommission gab jedoch keine klare Erklärung ab, warum die vorübergehende / endgültige Stilllegung von Braunkohlekraftwerken als eine wirtschaftliche Tätigkeit angesehen wurde. Die Kommission hat lediglich erklärt, dass sie so gehandelt habe *„weil keine Leitlinien vorliegen, die einen Anhaltspunkt hinsichtlich der Bewertung vergleichbarer Maßnahmen durch die Kommission bieten würden“*, und dass diese insbesondere nicht unter die EEAG fallen. Es scheint erhebliche Unklarheiten darüber zu geben, ob dies der richtige Ansatz ist, und es bleibt zu hoffen, dass dies bei der Vereinbarkeitsprüfung der vorgeschlagenen Beihilfe für die Stilllegung von Braunkohlekraftwerken genauer untersucht wird.

- t. Angemessenheit der Beihilfemaßnahme;
- u. Anreizeffekt;
- v. Verhältnismäßigkeit der Beihilfe; und
- w. Vermeidung übermäßiger negativer Auswirkungen auf Wettbewerb und Handel zwischen den Mitgliedstaaten.

17. Hieraus wird deutlich, dass die beihilfenrechtlichen Voraussetzungen, die von der Kommission geprüft werden, keine Rücksicht auf die politische Situation nehmen, etwa die Zusage der Bundesregierung, den auf politischer Ebene erreichten Kompromiss vollständig umzusetzen.

18. Die Kommission hat bei der Prüfung dieser Kriterien einen gewissen Ermessensspielraum. Daher ist es aufschlussreich zu vergleichen, wie die Kommission in ähnlichen Fällen entschieden hat. Der bisher am ehesten vergleichbare Fall ist die Entscheidung der Kommission zur Sicherheitsbereitschaft,²⁵ in der die Kommission Deutschlands Pläne genehmigt hat, die Betreiber von acht Braunkohleblöcken für die vorläufige und anschließend endgültige Stilllegung dieser Blöcke zu entschädigen.²⁶ Diese Entscheidung hat viele Parallelen zur derzeitigen Situation und spielt eine wichtige Rolle für das Verständnis davon, wie die Europäische Kommission mit der empfohlenen Entschädigung für die Stilllegung von Braunkohlekraftwerken umgehen könnte.

(a) Klar definiertes Ziel von gemeinsamem Interesse

19. In der Entscheidung über die Sicherheitsbereitschaft vertrat die Europäische Kommission die Auffassung, dass die Beihilfe dem gemeinsamen Interesse der Verringerung der CO₂-Emissionen und der Luftverschmutzung in Deutschland diene. Mit Blick auf Bericht der Kohlekommission würde sie wahrscheinlich zu demselben Schluss kommen, was die Beihilfen in Form einer Entschädigung für die Stilllegung von Braunkohlekraftwerken anbetrifft.

(b) Notwendigkeit einer staatlichen Intervention

20. Auch die Notwendigkeit einer staatlichen Intervention erscheint auf den ersten Blick eindeutig, denn ohne eine Form von staatlicher Intervention würden die Marktkräfte allein keine gleichwertige Reduzierung der CO₂-Emissionen und der

²⁵ Abrufbar unter

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/261321/261321_1762503_157_2.pdf.

²⁶ Die Kommissionsentscheidung basierte auf einem „Entweder-oder“. Da die Kommission nicht in der Lage war, festzustellen, ob es sich bei der Maßnahme um eine staatliche Beihilfe handelt, beschloss sie, die Vereinbarkeit zu prüfen und genehmigte die Beihilfe auf der Grundlage, dass es sich entweder nicht um eine staatliche Beihilfe handle, oder - wenn es sich um eine staatliche Beihilfe handeln sollte - diese mit dem Binnenmarkt vereinbar sei.

Luftverschmutzung in Deutschland erreichen – und insbesondere würden sie nicht zu einer Schließung von Braunkohlekraftwerken in diesem Zeitrahmen führen. Zumindest ist das die klare Position der Unternehmen und es war auch der Ansatz der Europäischen Kommission in der Entscheidung über die Sicherheitsbereitschaft (siehe dort Ziffer 63). Die geringe Rentabilität (und oft auch der Verlustcharakter) vieler Braunkohlekraftwerke - wie die oben angeführte Sandbag-Analyse zeigt - deuten jedoch darauf hin, dass zumindest einige Braunkohlekraftwerksbetreiber beschließen könnten, allein aufgrund der Marktbedingungen ihre Anlagen vor 2030 zu schließen, was die Notwendigkeit staatlicher Interventionen verringern würde. Dies müsste zumindest einige Zweifel bei der Europäischen Kommission aufkommen lassen, ob dieses Kriterium erfüllt ist.

(c) Angemessenheit der Beihilfemaßnahme

21. Bei dem Kriterium der Angemessenheit muss geprüft werden, ob die Beihilfemaßnahme ein geeignetes Instrument ist, um das verfolgte politische Ziel zu erreichen. Eine Beihilfemaßnahme kann somit nicht als angemessen erachtet werden, wenn der gleiche positive Beitrag zur Erreichung des gemeinsamen Interesses durch andere weniger verzerrende Politikinstrumente oder andere weniger verzerrende Arten von Beihilfeinstrumenten erreicht werden kann.²⁷
22. Das bedeutet, dass die Mitgliedstaaten nachweisen müssen, dass und warum andere möglicherweise weniger wettbewerbsverzerrende Formen von Beihilfen oder politische Maßnahmen, die keine staatlichen Beihilfen beinhalten, die gleichen Ziele zwar erreichen könnten, aber zur Zielerreichung weniger geeignet sind.²⁸ Ebenso muss sichergestellt sein, dass die Beihilfemaßnahme die Erreichung anderer Ziele des gemeinsamen Interesses nicht erschwert.²⁹
23. In Bezug auf die Stilllegung deutscher Braunkohlekraftwerke müssen die Behörden also prüfen, ob eine andere politische Maßnahme oder ein anderes Instrument besser geeignet wären, um die angestrebten Ziele der Dekarbonisierung und der Verbesserung der Luftqualität zu erreichen. Wenn wir davon ausgehen, dass die Stilllegung von Stein- und Braunkohlekraftwerken als dafür angemessen erachtet wird, stellt sich jedoch die Frage, ob es nicht eine andere Möglichkeit gibt, ihre Stilllegung zu erreichen, die den Binnenmarkt weniger verzerrt als Stilllegungen gegen Entschädigungen.

²⁷ Siehe z.B. Ziffer 40 der EEAG, die zwar in diesem Zusammenhang nicht spezifisch anwendbar ist, aber hilfreiche Erläuterungen zu einigen dieser Konzepte und Beispiele für ihre Anwendung enthält.

²⁸ Siehe z.B. Ziffer 45-46 der EEAG.

²⁹ In Ziffer 43 der EEAG wird als Beispiel angeführt: „Eine Maßnahme, mit der ein Problem bezüglich der Angemessenheit der Stromerzeugung gelöst werden soll, muss gegen das Umweltziel abgewogen werden, umweltgefährdende oder wirtschaftlich nachteilige Subventionen, einschließlich für fossile Brennstoffe, schrittweise einzustellen.“

24. In diesem Zusammenhang müssten die deutschen Behörden nachweisen, dass sie andere mögliche Ausstiegsmaßnahmen in Betracht gezogen haben, einschließlich solcher, die in anderen Ländern durchgeführt werden.³⁰ Solche Maßnahmen könnten u.a. folgende sein:
- x. In Anlehnung an den britischen Ansatz die Einführung eines Grenzwertes für Emissionsintensität von Kraftwerken: Die britische Regierung hat angekündigt, bestehende Kohlekraftwerke bis 2025 zu schließen. Dies soll durch die Einführung eines Emissionsintensitätsgrenzwertes von 450 g CO₂/kWh für die Verbrennung fester Brennstoffe im Jahr 2025 erreicht werden, da dieser Wert bei der Verbrennung von Steinkohle oder Braunkohle nicht zu erreichen ist. Die Ankündigung erfolgte im Januar 2018, sodass die Betreiber sieben Jahre Zeit für die Planung der Schließungen haben, und wurde nicht von Empfehlungen für eine Entschädigung begleitet.
 - y. Eine erneute Berücksichtigung der in der Entscheidung zur Sicherheitsbereitschaft beschriebenen (und von der deutschen Regierung abgelehnten) Optionen: Dazu gehören *„die Einführung eines allgemein anwendbaren Emissionsstandards für fossile Brennstoffe, die Einführung eines für einzelne Kraftwerke geltenden nationalen Emissionsbudgets, die Versteigerung des nationalen Emissionsbudgets und ein sogenannter Klimabeitrag, der Emissionen für Kraftwerke verteuern würde“* (Ziffer 67). Die Bundesregierung müsste nachweisen, dass diese Optionen unter Berücksichtigung der Entwicklungen des Markt- und Politikrahmens weiterhin unangemessen sind.
 - z. Erlassen von Rechtsvorschriften für die sukzessive Stilllegung von Braunkohlekraftwerken bis 2030, ohne dass darin eine Entschädigung vorgesehen ist. Die erhebliche Vorlaufzeit und die zu erwartende Unrentabilität von Braunkohlekraftwerken während dieses Zeitraums würden die Ansprüche der Betreiber auf Entschädigung nach Art. 14 GG erheblich erschweren.
25. Angesichts der potenziellen Kosten der empfohlenen Entschädigung wäre eine umfassende Bewertung dieser Alternativen sowie eine detaillierte Gestaltung der empfohlenen Entschädigungsmaßnahmen erforderlich, bevor festgestellt werden kann, ob die mit der Ausstiegsverpflichtung verbundene Entschädigung angemessen ist.³¹

³⁰ Es sei darauf hingewiesen, dass der Bericht der Kohlekommission in Deutschland nicht rechtsverbindlich, sondern nur politisch verpflichtend ist und in keiner Weise alternative Ausstiegsmaßnahmen einschränkt, die in der Vereinbarkeitsprüfung für die staatliche Beihilfen der Europäischen Kommission berücksichtigt werden.

³¹ Ein Beispiel für eine detaillierte Bewertungsanforderung ist die Entscheidung SA.34947 der Europäischen Kommission zur Unterstützung des Kernkraftwerks Hinkley Point C. Diese Entscheidung ist über 100 Seiten lang, und die Länge der Entscheidung ist gerechtfertigt durch die Komplexität und den Umfang der vorgeschlagenen Beihilfe, die sich in zweistelliger Milliardenhöhe bewegt. Die Entscheidung beinhaltet eine eingehende Prüfung der eingegangenen Stellungnahmen zur Angemessenheit der Beihilfemaßnahme.

(d) Anreizeffekt

26. Ein Anreizeffekt ist gegeben, wenn die Beihilfe das Verhalten des Begünstigten so verändert, dass eine Tätigkeit aufgenommen wird, die ohne die Beihilfe nicht, eingeschränkt oder anders aufgenommen worden wäre. In der Entscheidung über die Sicherheitsbereitschaft kam die Kommission zu dem Schluss, dass die Anlagenbetreiber ihre Anlagen ohne die Entschädigung nicht so schnell schließen würden, sich aber veranlasst sehen, sie gegen Bezahlung stillzulegen. Im Prinzip könnte man im vorliegenden Fall zu einer ähnlichen Schlussfolgerung kommen.
27. Die enormen Verluste, die Sandbag für die deutsche Braunkohleflotte ausgemacht hat, bedeuten jedoch, dass die Betreiber ihre Anlagen auch ohne Entschädigung aus wirtschaftlichen Gründen vor 2030 schließen könnten. Genau das konnte in den vergangenen Jahren in anderen EU-Ländern beobachtet werden. In Großbritannien gab es beispielsweise im Jahr 2012 noch 17 aktive Kohlekraftwerke. 2019 waren davon nur noch 7 in Betrieb – die anderen hatten sich aus wirtschaftlichen Gründen für eine Schließung entschieden. Es scheint also durchaus möglich, dass wirtschaftliche Faktoren wie der hohe CO₂-Preis im ETS, die Notwendigkeit, in neue Technologien zur Verringerung der Umweltverschmutzung zu investieren, und der zunehmende Preiswettbewerb mit anderen Erzeugungstechnologien die Stilllegung der deutschen Steinkohle- und Braunkohlekraftwerke wirtschaftlich befördern könnten.
28. Bei der Bewertung des Anreizeffektes der Maßnahme müsste die Europäische Kommission diese Möglichkeiten auf der Grundlage einer umfassenden Bewertung der Wirtschaftlichkeit jedes einzelnen Braunkohlekraftwerks, das von der Entschädigung profitieren könnte, abbilden. Nur durch einen Vergleich der Ergebnisse dieser Abbildungen mit den Anforderungen des Stilllegungsgesetzes lässt sich feststellen, ob die Maßnahme einen Anreizeffekt hätte. Der deutsche Gesetzgeber und ggf. die Behörden – und die Kommission – sollten dabei genau prüfen, ob eine Entschädigungsregelung möglicherweise unbeabsichtigte Anreize beinhaltet, in dem Sinne, dass die Betreiber versuchen würden, Anlagen in Betrieb zu halten, die ansonsten angesichts der sich verschlechternden Wirtschaftslage schließen würden, und zwar mit der konkreten Absicht, die Gewährung staatlicher Beihilfen als Entschädigung zu erhalten.

(e) Verhältnismäßigkeit der Beihilfe

29. Die Verhältnismäßigkeitsprüfung betrifft die Frage, ob der Beihilfebetrag pro Begünstigtem auf das Minimum beschränkt ist, das zur Erreichung des angestrebten Umweltschutzziels erforderlich ist. So heißt es z.B. in Ziffer 70 EEAG: *„In der Regel wird eine Beihilfe als auf das erforderliche Minimum beschränkt angesehen, wenn sie den Nettokosten entspricht, die im Vergleich zur kontrafaktischen Fallkonstellation ohne Beihilfe zusätzlich anfallen, um das Ziel zu verwirklichen. Diese Nettomehrkosten bestimmen sich anhand der Differenz zwischen dem wirtschaftlichen Nutzen und den*

Kosten ... des unterstützten Vorhabens und den Kosten des Investitionsvorhabens, das das Unternehmen ohne Beihilfe durchführen würde (d.h. der kontrafaktischen Fallkonstellation)“. Diese Feststellung erfordert eine äußerst detaillierte Analyse seitens des deutschen Gesetzgebers bzw. der Behörden und der Europäischen Kommission – insbesondere, wenn die empfohlene Entschädigung in der Größenordnung liegt, wie sie derzeit von den Betreibern gefordert wird, nämlich in insgesamt zweistelliger Milliardenhöhe.

30. Bei dieser Analyse wären die Nettomehrkosten für den Braunkohleausstieg vor dem Hintergrund des Zeitplans der Regierung zu bewerten. Dazu gehört auch die Berücksichtigung künftiger entgangener Gewinne der Braunkohlebetreiber aus der vorzeitigen Stilllegung sowie aller zusätzlicher Kosten im Zusammenhang mit der Stilllegung zu einem früheren Zeitpunkt (sowie aller etwaigen Einsparungen oder vermiedenen Verluste aus einer solchen vorzeitigen Stilllegung). Da die deutschen Braunkohlekraftwerke kaum bis nicht rentabel sind, dürfte der Anteil der entgangenen Gewinne an den Nettomehrkosten für den Ausstieg aus der Braunkohle bis 2030 extrem niedrig sein, wenn nicht sogar gegen Null gehen.
31. (Hierbei ist zu beachten, dass Kosten, die im Zusammenhang mit der Stilllegung der Anlage anfallen, wie z.B. Standortsanierung, Sozialversicherungszahlungen für Mitarbeiter, deren Arbeitsplätze verloren gehen usw., unabhängig vom Zeitpunkt der Stilllegung der Anlage anfallen können. Das heißt, der Nettomehrkostenanteil könnte unter Bezugnahme auf die Opportunitätskosten berechnet werden, die entstehen, wenn dieses Geld in eine vorzeitige Stilllegung investiert wird und über dieses Geld nicht verfügt werden kann, um Gewinne aus anderen Investitionen zu erzielen. Es ist schwerlich zu erkennen, welche weiteren wesentlichen Nettomehrkosten durch eine vorzeitige Stilllegung entstehen könnten.)
32. In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, dass sich die Annahmen, die der Bemessung der Höhe der Entschädigungen in der Entscheidung über die Sicherheitsbereitschaft zu Grunde liegen, als falsch erwiesen haben. Zum Zeitpunkt der Entscheidung hatten die deutschen Behörden der Kommission mitgeteilt, dass sich die geschätzten Kosten der Maßnahme auf rund 1,6 Mrd. Euro belaufen würden. Wesentliche Grundlage dieser Schätzung waren die erwarteten Kosten und Erlöse der Anlagen über einen Zeitraum von vier Jahren (s. Ziffern 11-14 der Entscheidung zur Sicherheitsbereitschaft). In der Praxis zeigt die aktualisierte Abbildung von Sandbag jedoch, dass die Summe der entgangenen Nettogewinne dieser acht Braunkohlekraftwerke nur 209 Mio. Euro beträgt.³² Dies zeigt die Notwendigkeit einer gründlichen Analyse auf der Grundlage genauester Daten und die Notwendigkeit einzugestehen, dass sich die Rentabilität der Braunkohle zunehmend verschlechtert.
33. Da die Nettomehrkosten wahrscheinlich eher niedrig ausfallen werden, und unter der Voraussetzung, dass die Verhältnismäßigkeit anhand dieser Kosten bestimmt wird,

³² Siehe die aktualisierte Analyse von Sandbag unter <https://docs.google.com/document/d/1J3qf8XkWxkNBI-NA3Umf9YpdyYyFG6lccq1SYYK4DZU/edit>.

erscheint es wahrscheinlich, dass die Europäische Kommission nur einen geringen Entschädigungsbetrag als mit dem Binnenmarkt vereinbar genehmigen kann. Die zu genehmigende Gesamtsumme wäre dabei sicherlich deutlich niedriger als die von RWE angestrebten 1,2 bis 1,5 Mrd. Euro pro GW (s.o.).

(f) *Vermeidung übermäßiger negativer Auswirkungen auf Wettbewerb und Handel zwischen den Mitgliedstaaten*

34. Die Vermeidung übermäßiger negativer Auswirkungen auf Wettbewerb und Handel zwischen den Mitgliedstaaten ist selten der Faktor, der dazu führt, dass eine Beihilfe als mit dem Binnenmarkt unvereinbar erachtet wird. Nichtsdestotrotz bewertet die Europäische Kommission die Einhaltung dieser Vorschrift. In der Entscheidung über die Sicherheitsbereitschaft hat sie sich besonders mit der Frage beschäftigt, ob die Stilllegung von Anlagen Auswirkungen auf den Stromgroßhandelsmarkt haben würde. Sie kam zu dem Schluss, dass die Sicherheitsbereitschaft auf einen schrittweisen Ausstieg über einen bestimmten Zeitraum abzielt und dass die verlorene Kapazität – rund 2,5% des Marktes – durch andere Erzeugungsquellen ersetzt werden könnte.
35. Die Europäische Kommission würde wahrscheinlich zu einer ähnlichen Schlussfolgerung in Bezug auf die schrittweise Stilllegung aller Steinkohle- und Braunkohlekraftwerke kommen, wie von der Kohlekommission vorgeschlagen. Jüngste Untersuchungen haben ergeben, dass der schrittweise Ausstieg aus der Kohleverstromung parallel zum Ausbau erneuerbarer Energien auf 65% des Strommixes bis 2030 zu einem Anstieg der Strompreise von nur 1% führen würde.³³ Das bedeutet, dass die potenziellen negativen Auswirkungen des Kohleausstiegs auf den Markt sehr begrenzt wären, und die Verfolgung des Ziels von gemeinsamem Interesse, nämlich die CO₂-Emissionen zu reduzieren, nicht aufwiegen würden.
36. Eine Frage, die in der Entscheidung über die Sicherheitsbereitschaft nicht berücksichtigt wurde – und auch nicht in einer neueren Entscheidung der Europäischen Kommission – ist, ob die *Zahlung* großer Summen als Entschädigung für die Betreiber von Braunkohlekraftwerken (nicht nur deren Stilllegung) – zu einer Wettbewerbsverzerrung führen könnte. Dies könnte beispielsweise der Fall sein, wenn die Betreiber normalerweise Verluste erleiden würden, wenn sie die Braunkohlekraftwerke weiter betreiben würden – und wenn die Entschädigung für die vorzeitige Stilllegung zu Unrecht die zukünftige Rentabilität solcher Anlagen voraussetzt. Darüber hinaus ist ein wesentlicher Grundsatz des Beihilferechts, dass Unternehmen in finanziellen Schwierigkeiten nur dann Beihilfen erhalten dürfen, wenn dadurch ihre langfristige Rentabilität gewährleistet ist. Dies betrifft und unterstreicht die Bedeutung der oben genannten detaillierten Analysen der Angemessenheit und Verhältnismäßigkeit.

³³ Siehe Bericht, veröffentlicht von Agora Energiewende am 12. August 2019: <https://www.agora-energiawende.de/en/press/news-archive/the-german-coal-compromise-and-its-significance-for-the-energy-industry/>

4 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

37. Die Europäische Kommission zeigt zunehmendes Interesse daran, konsequent gegen rechtswidrig gewährte staatliche Beihilfen für Großunternehmen vorzugehen. Sie hat ihre Befugnisse genutzt, um rechtswidrige Beihilfen zurückzufordern, darunter auch einige hohe Summen. Besonders bekannt ist hier die Rückforderung von Steuervorteilen in Höhe von 13 Mrd. Euro, die Apple von der irischen Regierung gewährt wurden.³⁴ Vor diesem Hintergrund ist es nahezu unvorstellbar, dass sich die Bundesregierung für die Gewährung umfangreicher Entschädigungszahlungen an die Kohleindustrie als Gegenleistung für die Stilllegung von Anlagen entscheidet, wenn die Europäische Kommission diese nicht zuvor als mit dem Beihilferecht vereinbar genehmigt hat.
38. Die obige Analyse zeigt, welche Schwierigkeiten sich für die Bundesregierung bei der Gestaltung einer mit dem Beihilferecht zu vereinbarenden Entschädigungsregelung ergeben:
- aa. Sie muss insbesondere nachweisen, dass die Entschädigung nach deutschem Recht erforderlich ist. Dies würde die Argumentation der Regierung stützen, dass es sich bei der Entschädigung nicht um eine Form von staatlicher Beihilfe handelt, da sie den Braunkohlebetreibern keinen „Vorteil“ verschaffen würde. Dies könnte schwer nachzuweisen sein, da zum Beispiel die Unrentabilität der Braunkohleindustrie und die Tatsache, dass die meisten Anlagen seit mehr als 25 Jahren in Betrieb sind (und Investitionen sich somit amortisiert haben), bedeuten, dass die Betreiber nur schwer anführen können, dass die Stilllegung eine außergewöhnliche Härte oder eine unangemessene Belastung mit sich bringt.
 - bb. Wenn die Regierung der Ansicht ist, dass die Entschädigung nach deutschem Recht erforderlich ist, wäre sie dennoch gut beraten, die Kommission zu informieren und ihre Zustimmung einzuholen. Wenn die Entschädigung nach deutschem Recht nicht oder nicht in dem Maße erforderlich ist, handelt es sich höchstwahrscheinlich um eine staatliche Beihilfe. In diesem Fall muss die Europäische Kommission informiert werden, damit sie prüfen kann, ob die Beihilfe mit dem Binnenmarkt vereinbar ist.
 - cc. Angenommen, dass es sich bei der Entschädigung um eine staatliche Beihilfe handelt – oder diese Möglichkeit nicht ausgeschlossen werden kann –, wird die Europäische Kommission prüfen müssen, ob die Beihilfe die Kriterien für die Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt erfüllt. Dazu gehört auch die Prüfung, ob die Zahlung von Entschädigungen ein geeignetes Instrument ist, um die Ziele der Verringerung der CO₂-Emissionen und der Luftverschmutzung in Deutschland (die in der Entscheidung zur Sicherheitsbereitschaft anerkannten Ziele der Beihilfe) zu erreichen. Des Weiteren wird sie prüfen müssen, ob die Zahlung von Beihilfen einen Anreizeffekt hat, damit Kohlekraftwerke früher stillgelegt werden, als dies sonst der Fall wäre, und ob die empfohlene Beihilföhe verhältnismäßig zu den verfolgten Zielen ist. Die mangelnde Rentabilität der deutschen Braunkohleindustrie, das Alter der betroffenen Anlagen und die Gefahr, dass hohe Entschädigungszahlungen zu einer Verzerrung des Energiemarktes führen

³⁴ Siehe https://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2923_en.htm.

könnten, machen es jedoch ungewiss, ob die Kommission staatliche Beihilfen in größerer Höhe als mit dem Binnenmarkt vereinbar erachten würde.

39. Unter diesen Umständen bestehen erhebliche Hindernisse für die Gewährung von Beihilfen an Braunkohlekraftwerksbetreiber. Unsere Empfehlungen, um sicherzustellen, dass die Bundesregierung das Gesetz einhält und die Betreiber nicht dem Risiko aussetzt, unrechtmäßige Entschädigungen später zurückzahlen zu müssen, lauten daher wie folgt:
- dd. Die Regierung sollte für die derzeit laufenden Verhandlungen mit den Betreibern die empfohlene Entschädigung sorgfältig nach den Anforderungen des Beihilferechts prüfen – einschließlich einer detaillierten wirtschaftlichen Analyse.
 - ee. Etwaige gezahlte Entschädigungen sollten an die Europäische Kommission notifiziert werden, damit die Europäische Kommission eine Entscheidung treffen und damit die diesbezügliche Unsicherheit ausschließen kann.
 - ff. Um die Chancen auf eine Genehmigung der Entschädigung durch die Europäische Kommission zu erhöhen, sollte die Entschädigungsregelung so konzipiert sein, dass die Betreiber nicht mehr als das nach deutschem Recht (insbesondere nach Art. 14 GG) erforderliche Minimum erhalten, auch wenn dies den Verhandlungsspielraum der Bundesregierung beschränkt.
 - gg. Bei der Ausgestaltung der Entschädigungsregelung sollte die Bundesregierung berücksichtigen, dass auch in anderen Ländern (z.B. in Großbritannien und den Niederlanden) ein Kohleausstieg ohne Entschädigung durchgeführt wird. Dies wird die Europäische Kommission bei der Beurteilung berücksichtigen, ob die empfohlene Entschädigung in Deutschland als notwendig, angemessen und im Verhältnis zu den verfolgten Zielen stehend gerechtfertigt werden kann.

Sam Bright

Jurist, Energieprogramm
274 Richmond Road
London, E8 3QW
sbright@clientearth.org
www.clientearth.org

Ida Westphal

Juristin, Energieprogramm
Albrechtstr. 22
10117 Berlin
iwestphal@clientearth.org
www.de.clientearth.org

ClientEarth ist eine gemeinnützige Umweltrechtsorganisation mit Büros in Berlin, London, Brüssel, Beijing, Madrid und Warschau. Wir sind zugleich Anwälte und Aktivisten und arbeiten an der Schnittstelle von Recht, Wissenschaft und Politik. Wir benutzen die Kraft des Rechts und entwickeln rechtliche Strategien und Instrumente, um wichtige Fragen der Umweltpolitik anzugehen.

ClientEarth wird von großzügigen Stiftungen, institutionellen Spendern und engagierten Individuen finanziell gefördert.

Beijing

2-506 Kunsha Center No. 16
Xinyuanli Chaoyang District
Beijing 100027
China

Berlin

Albrechtstrasse 22
10117 Berlin
Deutschland

Brüssel

Rue du Trône 60
3ème étage
1050 Bruxelles
Belgien

London

274 Richmond Road
London
E8 3QW
Vereinigtes Königreich

Madrid

García de Paredes
76 duplicado, 1º Dcha.
28010 Madrid
Spanien

Warschau

ul. Żurawia 45
00-680 Warszawa
Polen

ClientEarth ist eine nach englischem Recht errichtete gemeinnützige Organisation, die auf dem Gebiet des Umweltrechts tätig ist. ClientEarth ist eingetragen in England und Wales als Firma unter der Nummer 02863827 und als gemeinnützige Organisation unter der Nummer 1053988, mit Sitz in 10 Queen Street Place, London EC4R 1BE. ClientEarth ist zudem eine eingetragene internationale gemeinnützige Organisation in Belgien (ClientEarth AISBL, Unternehmensnummer 0714.925.038), eine gemeinnützige GmbH in Deutschland (ClientEarth gGmbH, HRB 202487 HB), eine eingetragene Stiftung in Polen (Fundacja ClientEarth Poland, KRS 0000364218, NIP 701025 4208), eine eingetragene 501(c)(3) Organisation in den USA (ClientEarth US, EIN 81-0722756) sowie eine eingetragene Tochtergesellschaft in China (ClientEarth Beijing Representative Office, Registrierungsnummer G1110000MA0095H836).