

Öffentlich-rechtlicher Vertrag mit Braunkohlebetreibern

Wesentliche Kritikpunkte aus rechtlicher Sicht

Erwartungsgemäß spiegelt der Text des öffentlich-rechtlichen Vertrags, der mit den Braunkohlebetreibern hinter verschlossenen Türen ausgehandelt wurde, deutlich die Interessen der beteiligten Unternehmen wider und wird gesellschaftlichen und klimapolitischen Belangen nicht gerecht. So wird ein Ausstiegspfad weiter zementiert, der für die Erreichung der Pariser Klimaziele unzureichend ist und es werden Probleme und Risiken für die Zukunft geschaffen, die sich zum jetzigen Zeitpunkt nur bedingt vorhersehen lassen. Die vorliegende Bewertung geht in der Kritik auf vier Bereiche des öffentlich-rechtlichen Vertrags ein: das Instrument des öffentlich-rechtlichen Vertrags an sich (1), die Entschädigungen (2), die Flexibilität in der Klimapolitik, (3) sowie künftige Änderungen und die Vertragsäquivalenz (4).

Aus unserer Sicht sollte der Vertrag aufgrund der formulierten Kritik durch uns und andere nicht unterzeichnet werden und der Bundestag die Zustimmung zu dem Vertrag verweigern. Die Unterzeichnung des Vertrages hätte Konsequenzen für die Zukunft, die die vermeintlichen Vorteile des Vertragsschlusses überwiegen. Die von uns geäußerten Bedenken bestehen nicht in dem Ausmaß bei einer Regelung durch Rechtsverordnung. Die subsidiäre Regelung durch Rechtsverordnung wurde unverständlicherweise mit den letzten Änderungen am Kohlegesetz aufgegeben gestrichen. Sie wird jedoch wieder eine zu diskutierende Option, wenn der Bundestag den Verträgen nicht zustimmt.

1 Öffentlich-rechtlicher Vertrag als Instrument

Wesentliche Kritikpunkte sind:

- **Vertragliche Regelung vergrößert Rechtsunsicherheit in Bezug auf zukünftige Entwicklungen**
- **Stärkere Absicherung der Betreiber in Bezug auf künftige Entwicklungen**
- **Absicherung der Betreiber geht zulasten von klima- und umweltpolitischen Entscheidungen**
- **Regelung durch Rechtsverordnung rechtssicherer für Umwelt- und Klimaschutz**

Der Vertragstext zeigt das grundsätzliche Problem bei der Regelung von Entscheidungen großer Tragweite durch Verträge. Stärker noch als in einem Gesetz müssen in einem Vertrag Interessen in einen Ausgleich gebracht werden, da eine Zustimmung zum Vertrag durch beide Seiten erreicht werden muss. Dies führt dazu, dass bzgl. zukünftiger Streitpunkte z.T. vage Formulierungen in den Vertrag verhandelt wurden, deren Auswirkungen insbesondere auf die zukünftige Gestaltung von Klimapolitik schwer vorausgesehen werden kann. Dazu kommt, dass es sich bei öffentlich-rechtlichen Verträgen mit dieser Tragweite um ein weitgehend unerprobtes Instrument handelt, sodass nicht auf umfassende Rechtsprechung oder Erfahrungswerte zurückgegriffen werden kann.¹ Auch wenn der Vertrag mit den Braunkohlebetreibern festlegt, dass nur die im Vertrag definierten "wesentlichen Änderungen" zu einer Vertragsanpassung führen können, verbleiben doch Unsicherheiten, etwa weil diesbezüglich wiederum Ausnahmen formuliert sind, die auslegungsbedürftig sind oder ebenfalls auslegungsbedürftig ist, ob das Berufen hierauf von einem Rechtsbehelfsverzicht erfasst ist.

Schon jetzt sind Situationen vorstellbar, in denen diese rechtlichen Unsicherheiten durch Betreiber zu ihren Gunsten und mit Verweis auf den Vertrag geltend gemacht werden (etwa um Schadensersatzforderungen geltend zu machen). Dies ist in der umgekehrten Konstellation, dass also die Bundesregierung sich auf diese Unsicherheiten zulasten der Betreiber und zugunsten des Klimaschutzes beruft, schwer vorstellbar; etwa weil das Instrument der Vertragsanpassung (mit dem Ziel, weitere Entschädigungen zu bekommen) vor allem die Betreiber und nicht die Bundesregierung absichern soll.² Der Vertrag verschafft den Betreibern im Vergleich zu einer Regelung durch Gesetz oder Vertrag damit eine stärkere Position. Sie werden stärker abgesichert in Bezug auf künftige klima- und umweltpolitische Entwicklungen. Künftige Streitpunkte werden immer mit Verweis auf den Vertrag behandelt werden und es wird die Frage gestellt werden, ob eine bestimmte Änderung vom Vertrag (und den mit ihm abegoltenen Ansprüchen) erfasst ist oder nicht. Sind sie es nicht, etwa weil eine in Zukunft entstehende Situation und entsprechendes Regelungsbedürfnis zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses nicht absehbar war, eröffnet der Vertrag im Vergleich zu einem Gesetz oder einer Rechtsverordnung viel weitergehende Möglichkeiten für die Betreiber, gegen die Bundesregierung als Vertragspartnerin vorzugehen. Lässt sich nicht klar bestimmen, ob eine bestimmte Änderung durch den Vertrag erfasst wurde und z.B. ein Rechtsbehelfsverzicht greift, so geht diese Unsicherheit bei einer Regelung durch Vertrag immer zugunsten der Betreiber. Da künftige umwelt- und klimapolitische Veränderungen von der anderen Seite des Vertrags beabsichtigt werden, also künftigen Regierungen und Gesetzgebern, wirkt die festgestellte Unsicherheit somit zu Lasten der Umwelt- und Klimapolitik.

Die aufgezeigten Probleme einer vertraglichen Lösung bestünden nicht oder nicht in dem Ausmaß bei einer Regelung durch Rechtsverordnung. Denn auch Rechtsverordnungen schaffen zwar eine Vertrauensgrundlage der Betreiber in Bezug auf künftige Veränderungen. Diese kann aber im Rahmen der verfassungsrechtlichen Grenzen leichter künftig geändert werden. Im Vergleich hierzu räumen die Verträge den Betreibern hingegen eine nicht zu rechtfertigende Sonderstellung ein.

¹ Zu alledem auch das Rechtsgutachten der Kanzlei GGSC von Juni 2020 im Auftrag von ClientEarth, abrufbar unter: <https://www.documents.clientearth.org/library/download-info/offentlich-rechtliche-vertrage-mit-braunkohlebetreibern/>.

² Zwar ist § 21 Abs. 2 offen formuliert ist und davon spricht, dass die "betroffene Vertragspartei" eine Vertragsanpassung verlangen kann. Bei wesentlichen Änderungen durch die Energie- und Klimapolitik, die zur Anpassung des Vertrages führen, ist jedoch klar, dass es sich nur um Anpassungen zugunsten der Betreiber gegen die Bundesregierung handeln wird - und nicht umgekehrt.

2 Entschädigungen

Wesentliche Kritikpunkte sind:

- **Verträge schreiben Intransparenz bei Entschädigungen fest**
- **Nachprüfungsmöglichkeiten und Korrekturen der Entschädigungshöhe erschwert**
- **Festschreibung der Entschädigungen trotz bestehender Unsicherheiten bei LEAG**
- **Abgrenzung von Entschädigung zu ohnehin anfallenden Tagebaufolgekosten nicht möglich**
- **Vorziehen von Stilllegungen nach 2030 nur unter neuen Voraussetzungen entschädigungslos**
- **Entschädigungen für Stilllegungen im Verantwortungsbereich der Betreiber werden nicht ausgeschlossen**

Die Entschädigungshöhe für die Schließung von Braunkohleanlagen wird nach den letzten Änderungen sowohl im Gesetz als auch im Vertrag geregelt. Während der Vertrag umfangreiche Bestimmungen zur Verwendung der Entschädigungen enthält, geben weder der Vertrag noch das Gesetz Aufschluss darüber, wie die Entschädigungssummen berechnet wurden. Insbesondere fehlen Angaben zur Bemessungsgrundlage und darüber welcher Anteil der Entschädigungen für welche Posten aufgewendet werden darf. Der Vertrag gibt lediglich Aufschluss darüber, dass die Entschädigungen wohl zum größten Teil Tagebaufolge- und Umplanungskosten abdecken sollen. Er enthält weiterhin die Bestimmung, dass mit den vereinbarten Entschädigungen die Ansprüche für einen Kohleausstieg mit Enddatum 2038 abgegolten sind.³ Da die Entschädigungshöhen angesichts der andauernden Intransparenz nicht nachprüfbar sind, lässt sich weder von außen noch in Zukunft bei möglichen Streitigkeiten um die Einhaltung des Vertrages überprüfen, ob das Verhältnis von Leistung und Gegenleistung gewahrt ist. Die Gefahr, dass es zu deutlichen Überkompensierungen kommt, besteht damit weiterhin und geht einher mit Risiken für das beihilferechtliche Verfahren bei der EU-Kommission.

Die fehlende Nachprüfungsmöglichkeit hat auch zur Folge, dass keine Korrekturen der Entschädigungshöhen möglich sind, etwa wenn falsche Annahmen gemacht wurden. "Folgerichtig" zur grundsätzlichen Intransparenz sehen weder Vertrag noch Gesetz ausdrücklich Möglichkeiten vor, die Entschädigungshöhe z.B. bei Fehlern zu korrigieren.⁴ Trotzdem haben sich Betreiber sicherheitshalber abgesichert, gegen solche Verringerungen der Entschädigungshöhen in Zukunft klagen zu können.⁵ Dies schafft ein Ungleichgewicht. Anpassungen der Entschädigungshöhe, etwa aufgrund von Berechnungsfehlern oder neuen Informationen etc., müssen etwa zur Wahrung des Grundsatzes der Sparsamkeit in Bezug auf den öffentlichen Haushalt auch in Zukunft möglich sein.

³ S. § 22 Abs. 1 des Vertrags.

⁴ Eine Verringerung der Entschädigung aufgrund etwa einer negativen beihilferechtlichen Entscheidung der EU-Kommission führt laut Vertrag bereits zur Vertragsanpassung.

⁵ S. § 23 Abs. 4 lit. a des Vertrags.

Insbesondere bei der LEAG kam zuletzt der Verdacht auf, dass die Entschädigungssumme keine wesentliche Gegenleistung in Gestalt von früheren Stilllegungen erreicht.⁶ Der Vertrag ist vom Kabinett beschlossen worden, bevor die Überprüfung im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums zum Vergleich der tatsächlichen Geschäftsplanungen und der Frage früherer Stilllegungen bei der LEAG abgeschlossen wurde. Der Prüfbericht wurde jedenfalls bisher der Öffentlichkeit nicht zugänglich gemacht, sollte er überhaupt schon vorliegen.

Insbesondere lässt sich nicht nachprüfen und besteht weiterhin der Verdacht, dass die Entschädigungen die Betreiber von Tagebaufolgekosten freihalten, die sie nach dem Bergrecht für die Rekultivierung der Tagebaue zu tragen hätten. Grundsätzlich trifft die Tagebaubetreiber die rechtliche Verantwortung, für die Folgekosten des Tagebaus aufzukommen - eine Ausgestaltung des im Umweltrecht zentralen Verursacherprinzips. Verfassungsrechtlich wäre allenfalls angezeigt, Entschädigungen für die Kosten zu zahlen, die Betreibern durch den früheren Kohleausstieg zusätzlich zu den ohnehin anfallenden Tagebaufolgekosten entstehen. Es ist das Mindeste, in Gesetz oder Vertrag darzulegen, dass diese Abgrenzung - zwischen den ohne Kohleausstieg anfallenden Rekultivierungskosten und den zusätzlichen Kosten durch den Kohleausstieg - für die Berechnung der Entschädigung gemacht wurde und zu welchen Entschädigungspositionen sie führt. Gerade bei der LEAG verschwimmt die Abgrenzung aufgrund der Umstände, die zu einer Überprüfung (s.o.) geführt haben, sehr. Erschwerend kommt hinzu, dass auch bzgl. der in der Vergangenheit gegenüber den Betreibern festgelegten Höhe der Sicherheitsleistungen zur Absicherung der Rekultivierungskosten Zweifel bestehen, ob ihre Höhe die tatsächlich zu erwartenden Kosten abdeckt.⁷ Zwar verknüpft der Vertrag den Auszahlungsbeginn grundsätzlich mit den jeweiligen ersten Stilllegungen um sicherzustellen, dass Entschädigungen nur für konkrete Stilllegungen erfolgen. Der Vertrag eröffnet jedoch auch die Möglichkeit, dass Einzahlungen in die Zweckgesellschaften für die Absicherung der Rekultivierungskosten unter Umständen auch vor dem Jahr 2025 und damit vor den ersten Stilllegungen in der Lausitz erfolgen können.⁸ Dies hebt nicht nur den Auszahlungsbeginn aus, sondern schafft ein zusätzliches Risiko, dass die bergrechtliche Verantwortung der Betreiber, für die Tagebaufolgekosten aufzukommen, noch mehr als ohnehin schon auf die Allgemeinheit abgewälzt wird.

Der Vertrag legt weiterhin zusätzliche zeitliche Voraussetzungen für entschädigungslose Stilllegungen nach 2030 fest. Nach dem Vertrag muss das Vorziehen eines Stilllegungsdatums fünf Jahre vor dem neuen vorzeitigen, d.h. um drei Jahre vorgezogenen, Stilllegungsdatum beschlossen werden. Dies führt dazu, dass (mindestens) acht Jahre vor dem in Anlage 2 zum Gesetz definierten Stilllegungsdatum die Entscheidung über die Vorverlegung eines Stilllegungszeitpunkts getroffen sein muss, wenn ein Vorziehen entschädigungsfrei bleiben soll.⁹ Sollte dies bedeuten, dass eine entsprechende Entscheidung durch den Bundestag in

⁶ ClientEarth, Milliardengeschenk an LEAG gefährdet Kohleausstieg: Jurist*innen fordern Stellungnahme von Bundesregierung 29.01.2020 <https://www.de.clientearth.org/milliardengeschenk-an-leag-gefaehrdet-kohleausstieg-juristen-warnen-bundesregierung/> (aufgerufen am 30.06.2020)

⁷ Siehe hierzu z.B. die Verfahren des BUND Brandenburg mit Unterstützung von ClientEarth in Bezug auf den Tagebau Welzow-Süd und unzureichende Festlegung von Sicherheitsleistungen. So haben etwa die Landesbehörden die Kosten der Rekultivierung nicht durch eigene Prüfberichte bestätigt.

⁸ S. § 11 Abs. 4 des Vertrags.

⁹ Der Zeitraum von acht Jahren ergibt sich daraus, dass Braunkohlekraftwerke gem. § 22 Abs. 2 des Vertrags bis zu 3 Jahre früher stillgelegt werden können, wenn gem. § 21 Abs.1 lit. a des Vertrags die Entscheidung mindestens fünf Jahre vor dem Stilllegungsdatum getroffen wird.

Gesetzesform beschlossen werden muss, sind weitere Vorlaufzeiten für das entsprechende Verfahren einzubeziehen und ginge der Zeitraum noch über die acht Jahre hinaus. Dies schwächt die Überprüfungszeitpunkte in den Jahren 2032 und wohl auch 2029 deutlich, schränkt den klimapolitischen Entscheidungsspielraum unnötig ein und steht auch im Widerspruch zu den Empfehlungen der Kohlekommission. Demnach sollten Stilllegungen nach 2030 entschädigungslos sein. Auch verfassungsrechtlich ist eine Begrenzung geboten, da Entschädigungen (etwa bei gesetzlichen Regelungen) nur zu zahlen sind, wenn unverhältnismäßig in die Rechte der Betreiber eingegriffen wird. Bei einer Ankündigung mehr als zehn Jahre im Voraus ist ein solcher unverhältnismäßiger Eingriff jedoch noch schwerer anzunehmen als bei Stilllegungen in den 2020er Jahren.¹⁰

Zu kritisieren ist auch, dass zwar einerseits die Auszahlung der Entschädigung unabhängig von der Stilllegung auch vor dem definierten Stilllegungsdatum möglich ist, dies aber andererseits an keine zusätzlichen Voraussetzungen geknüpft ist. Der Entschädigungsanspruch würde demnach auch weiterhin bestehen, wenn der Betreiber für den Grund der Stilllegung mitverantwortlich ist, etwa bei Stilllegung wegen Nichteinhaltung von umweltrechtlichen Vorschriften.

3 Klimapolitik

Wesentliche Kritikpunkte sind:

- **Schwache Verankerung von Klimaschutz in Verträgen und Gesetz erschwert künftige Änderungen**
- **Künftige Klimapolitik kann Vertragsäquivalenz stören und (trotz Ausschlüssen) zu Vertragsanpassung und Klagen führen**
- **Klagen gegen künftige Klimaschutzmaßnahmen bleiben möglich**

Nachdem bereits das Gesetz bzgl. der Verankerung der künftigen Erfordernisse des Klimaschutzes schwach formuliert war, setzt sich dies in den Verträgen fort. Auch im Hinblick auf die Anlehnung der Überprüfungen in den Jahren 2022, 2026, 2029 und 2032 an die Erfordernisse des Klimaschutzes ist der Vertrag - wenig überraschend - genauso schwach wie das Gesetz.¹¹ Dieses wiederum verknüpft die Überprüfungen nur mit den mit dem Stilllegungspfad und den mit den Zielwerten zur Stilllegung "verbundenen Klimaschutzziele[n]".¹² Dies ist zumindest sehr schwach formuliert, könnte schlimmstenfalls aber so ausgelegt werden, dass es den dynamischen Charakter der künftigen Klimaschutzmaßnahmen nicht berücksichtigt. Immerhin wird das Pariser Klimaabkommen in der Präambel erwähnt; eine mögliche Verschärfung der Klimaziele auf EU-Ebene wird durch die Vertragsparteien jedoch nur zur Kenntnis genommen. Um in diesen Fällen auf sichere Weise ein rechtliches Vorgehen von Betreibern auszuschließen hätte es einer deutlicheren Formulierung bedurft. So bleibt offen, inwieweit diese Kenntnisnahme Rechtswirkungen entfaltet, insbesondere in Bezug auf die im Vertrag definierte

¹⁰ Auch hier bestehen grds. Zweifel an der Notwendigkeit für Entschädigungen, siehe etwa ClientEarth, Kein Geld für alte Braunkohlekraftwerke, Oktober 2019, abrufbar unter: <https://www.documents.clientearth.org/wp-content/uploads/library/2019-10-28-kein-geld-fuer-alte-braunkohlekraftwerke-ce-de.pdf>.

¹¹ Er verweist lediglich auf das Gesetz, vgl. § 20 Abs. 4 des Vertrags.

¹² Vgl. § 49 Abs. 1 des Gesetzesentwurfs zum KVBG.

"Vertragsäquivalenz".¹³ Es lässt sich dem nur (aber immerhin) entgegenhalten, dass die gesamte Maßnahme des Kohleausstiegs vor allem der Reduzierung von Treibhausgasen dient und der gesamte Prozess hin zum Kohlegesetz nur diesem Zweck dient.

Auch wenn der Vertrag künftige Änderungen in der Energie- und Klimapolitik sowie die Rechtsetzungsbefugnis auf nationaler, unionsrechtlicher oder völkerrechtlicher Ebene anspricht und bestätigt, dass diese grundsätzlich möglich sind,¹⁴ wird nicht ausgeschlossen, dass sich entsprechende Maßnahmen als wesentliche Änderung zu der mit dem Vertrag vereinbarten Vertragsäquivalenz darstellen und eine Anpassung des Vertrages (d.h. weiteren Schadensersatz) zur Folge haben können.¹⁵ Gerade die Auswirkungen einer ambitionierteren Ausgestaltung der EU-Klimaziele für den Braunkohleausstieg könnte eine Quelle für künftige Rechtsstreitigkeiten werden. Die mit den vertraglichen Regelungen einhergehende Rechtsunsicherheit und das Bedürfnis den Vertrag in der bestehenden Form aufrechtzuerhalten, kann schlimmstenfalls einen Anreiz für die Bundesregierung schaffen, untätig zu bleiben. Auch schließt der Vertrag Klagen wegen Ansprüchen aufgrund von Vertragsverletzungen, die sich auf die Regelungsbefugnis im Bereich der Energie- und Klimapolitik stützen, nicht aus.¹⁶

Schließlich stellt der Vertrag auch klar, dass selbst die Bereiche, die von Vertragsanpassungen ausgenommen sind (künftige CO₂-Bepreisungsmodelle, etc.), zumindest doch Änderungen der Vertragsäquivalenz darstellen und eine Vertragsanpassung bewirken können, wenn sie objektiv und subjektiv die Braunkohle besonders stark treffen.¹⁷ Dies schafft wiederum Rechtsunsicherheit durch die Auslegungsbedürftigkeit. Auch schließt der Vertrag Klagen gegen diese künftigen Maßnahmen der Braunkohlebetreiber nicht aus - d.h. die umwelt- und klimapolitischen Regelungen sind nach dem Vertrag zwar weiterhin möglich, trotz der hohen Entschädigungen für den Kohleausstieg sind Betreiber dann jedoch nicht gehalten, von Klagen gegen sie abzusehen.¹⁸

4 Künftige Änderungen und Vertragsäquivalenz

Wesentliche Kritikpunkte sind:

- **Vertrag definiert schützenswertes Vertrauen der Betreiber starr am Enddatum 2038 - jede Änderung stellt Vertragsäquivalenz in Frage**
- **Wirtschaftliches Risiko zum Tagebaus Garzweiler verschiebt sich**

Grundsätzlich bringt der Vertrag an mehreren Stellen zum Ausdruck, dass mit ihm alle Leistungen seitens der Betreiber für den Kohleausstieg abschließend vereinbart werden.¹⁹ Der Vertrag sichert

¹³ Vgl. § 20 Abs. 4 des Vertrags.

¹⁴ S. § 20 Abs. 2 des Vertrags.

¹⁵ S. § 20 Abs. 2 S. 2 i.V.m. 21 Abs. 1 und Abs. 2 des Vertrags.

¹⁶ Der Rechtsbehelfsverzicht erfasst nur Klagen **gegen** sich aus dem Vertrag ergebenden Pflichten (etwa eine Anlage stillzulegen). Umgekehrt kann die **Einhaltung** der Pflichten auf dem Klageweg eingefordert werden, vgl. § 23 Abs. 4 lit. b. Dies erfasst jedoch nicht die Klagen, die sich darauf stützen, dass eine Pflicht aus dem Vertrag **verletzt** wurde, mit damit einhergehenden Schadensersatzforderungen.

¹⁷ S. § 21 Abs. 5 des Vertrags.

¹⁸ S. § 23 Abs. 4 lit. d.

¹⁹ S. z.B. Präambel, § 20 Abs. 1, § 22 Abs. 2 a.E.

damit - weitergehend und sehr viel eindeutiger als eine Rechtsverordnung oder das Gesetz - den Betreibern ein (verfassungsrechtlich) geschütztes Vertrauen darauf zu, dass der Ausstieg so gestaltet wird, wie aktuell im Vertrag vereinbart. Der Vertrag stellt jedoch einen in geheimen Verhandlungen ausgearbeiteten Kompromiss dar, der die Interessen der Vertragsparteien in Ausgleich bringen und Lasten und Risiken abschließend verteilen soll. Daraus folgt, dass jedwede zukünftige Änderung, die von einem Enddatum 2038 abweicht, diesen Kompromiss zu stören vermag. Hierzu passt, dass Änderungen des Ausstiegspfad (etwa durch vorzeitige Stilllegungen) nach dem Vertrag grundsätzlich wesentliche Änderungen der Verhältnisse sind, Betreiber aber nur unter bestimmten Voraussetzungen gegen diese vorgehen können. Das heißt aber, dass der Vertrag erfordert, bei jeder künftigen Änderung zu überlegen, ob sich die vertraglichen Regelungen hierzu verhalten und ob ein Vorgehen der Betreiber (etwa auf Schadensersatz wegen Verletzung vertraglicher Pflichten oder Klagen gegen die Änderung selbst) rechtswirksam ausgeschlossen wurde.

Grundsätzlich gilt, dass sich schwer absehen lässt, was alles in Zukunft über einen Zeitraum von 18 Jahren noch an Änderungen auf die Braunkohleverstromung zukommen werden. So ist zum Beispiel klar, dass die Festschreibung der energiewirtschaftlichen Notwendigkeit des Tagebaus Garzweiler mit effektivem Klimaschutz unvereinbar ist. Dennoch führt die Regelung im Gesetz²⁰ in Zusammenschau mit den Verträgen dazu, dass etwa eine erst in Zukunft beschlossene Tagebauverkleinerung als Änderung der Verhältnisse und Störung der Vertragsäquivalenz gewertet werden könnte mit der Folge, dass zusätzlicher Schadensersatz gefordert wird. Und dies selbst beim Vorziehen der Stilllegungen von Kraftwerken nach 2030 um drei Jahre. Denn diese sind nur für Kraftwerke, nicht jedoch zwangsläufig auch Tagebaue, unter den Voraussetzungen des Vertrages entschädigungslos.²¹ Damit verschiebt sich das wirtschaftliche Risiko durch den Klimaschutz in diesem Bereich vom Betreiber RWE auf den öffentlichen Haushalt für diejenigen Maßnahmen, die nicht durch den Vertrag ausgeschlossen werden. Hier zeigt sich das grundsätzliche Problem der Verträge - dass sie einerseits den Anspruch haben, den Braunkohleausstieg abschließend zu regeln, die Zukunft aber andererseits nicht komplett vorzeichnen können. Dort wo Unsicherheiten zwangsläufig verbleiben, regelt der Vertrag sie zugunsten der Betreiber, während ein Gesetz eine Lastenverteilung im Rahmen der Verfassung bedeuten würde. Damit kollidiert der Vertrag in Bezug auf Garzweiler schon jetzt mit der Tatsache, dass die Ambition im Klimaschutz in Zukunft angezogen werden muss und etwa eine Auskohlung von Garzweiler II klimapolitisch nicht angezeigt ist. Auch Rechtsbehelfe gegen Maßnahmen auf Landesebene, die eine solche Verkleinerung umsetzen würden, bleiben mit dem Vertrag wohl möglich.²²

5 Schlussfolgerung

Der öffentlich-rechtliche Vertrag ist das Resultat davon, dass sich die Bundesregierung über Monate Verhandlungen mit den deutschen Braunkohlebetreibern gewidmet und zivilgesellschaftliche Akteure außen vor gelassen hat. Dementsprechend spielen auch in den vertraglichen Bestimmungen klima- und umweltpolitische Belange gegenüber den Interessen von Braunkohleunternehmen eine untergeordnete Rolle. So zementiert der Vertrag einen

²⁰ S. § 48 KVBG.

²¹ Vgl. § 22 Abs. 2 des Vertrags spricht nur von "Braunkohleanlagen" und könnte in Zusammenschau mit der Anlage zum Vertrag, die die Stilllegungszeitpunkte festlegt, so gelesen werden, dass dies nur die Kraftwerke erfasst.

²² Vgl. insbesondere § 23 Abs. 4 lit. f des Vertrags.

Ausstiegspfad, der sich klimapolitisch nicht rechtfertigen lässt, und schafft zu Lasten der Umwelt und des Klimas trotz gewisser Vorkehrungen eine unabsehbare Rechtsunsicherheit.

ClientEarth ist eine gemeinnützige Umweltrechtsorganisation mit Büros in Berlin, London, Brüssel 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.

ClientEarth - Anwälte der Erde e.V.

Albrechtstrasse 22

10117 Berlin

Deutschland