

cep**Standpunkt**

Schnelles Ende der deutschen Steinkohleförderung?

Vorschlag der Kommission KOM(2010) 372 vom 20. Juli 2010

für eine Verordnung des Rates über staatliche Beihilfen

zur Erleichterung der Stilllegung nicht wettbewerbsfähiger Steinkohlebergwerke

Dr. Götz Reichert, LL.M. & Dr. Jan S. Voßwinkel

November 2010

Kernpunkte

Folgen der vorgeschlagenen EU-Nachfolgeverordnung für Steinkohlebeihilfen

- ▶ Die bisherige EU-Steinkohleverordnung, die Subventionen für den Steinkohlebergbau gestattet, tritt zum 31. Dezember 2010 außer Kraft. Ohne Nachfolgeverordnung wäre bereits ab 1. Januar 2011 das allgemeine EU-Beihilferecht anwendbar. Nicht wettbewerbsfähige Kohlebergwerke wären nicht mehr beihilfefähig und müssten voraussichtlich geschlossen werden.
- ▶ Die von der EU-Kommission vorgeschlagene Nachfolgeverordnung würde Stilllegungsbeihilfen bis zum 1. Oktober 2014 erlauben. Damit wäre das im deutschen „Kohlekompromiss“ von 2007 vereinbarte Enddatum für Steinkohlesubventionen, der 31. Dezember 2018, hinfällig.
- ▶ Die für Oktober 2014 bis Ende 2018 vereinbarten Stilllegungsbeihilfen in Höhe von ca. 2,35 Mrd. Euro würden nicht mehr gezahlt, nur noch die weiterhin zulässigen Beihilfen zur Deckung außergewöhnlicher Kosten in Höhe von 3,03 Mrd. Euro.
- ▶ Ohne Nachfolgeverordnung wäre die RAG-Stiftung schon ab dem 1. Januar 2011, bei Verabschiedung der Nachfolgeverordnung wäre sie ab dem 2. Oktober 2014 zur Finanzierung der Ewigkeitslasten verpflichtet. Soweit die RAG-Stiftung dazu nicht in der Lage wäre, müssten der Bund, Nordrhein-Westfalen und das Saarland die Kosten in Höhe von voraussichtlich bis zu 6,85 Mrd. Euro tragen.
- ▶ Es gibt zwei Wege, um die Steinkohlesubventionierung in Deutschland bis Ende 2018 zu ermöglichen: Entweder im Rat stimmen alle Mitgliedstaaten einstimmig dafür, oder die Kommission ändert ihren Verordnungsvorschlag.
- ▶ Um ein einstimmiges Votum im Rat zu erreichen oder die Kommission zur Änderung ihres ursprünglichen Vorschlags zu bewegen, muss die Bundesregierung wahrscheinlich bei anderen Themen Zugeständnisse machen, um ein „Paketgeschäft“ zu ermöglichen. Dies triebe die Kosten der subventionierten Steinkohleförderung abermals in die Höhe.

Beurteilung der vorgeschlagenen EU-Nachfolgeverordnung für Steinkohlebeihilfen

- ▶ Ordnungspolitisch ist ein möglichst früher Ausstieg aus der subventionierten Steinkohleförderung zu begrüßen. Hierdurch wird die Privilegierung der Arbeitnehmer und Kapitaleigner dieser Branche beendet.
- ▶ Die Kommission begründet die vorgeschlagene Befristung der Subventionen bis 2014 nicht. Im Gegenteil geht ihre Argumentation, die auf einer umfangreichen Folgenabschätzung fußt, von einem Ende der Beihilfen im Jahr 2020 aus.
- ▶ Die Kommission hat es versäumt, die sozialen Folgen einer Beendigung der subventionierten Steinkohleförderung bis 2014 zu untersuchen.

Der deutsche „Kohlekompromiss“ ignoriert die EU-Rahmenbedingungen

- ▶ Die Diskussion um den Steinkohleverordnungsvorschlag zeigt, auf welcher schwachen Basis der deutsche „Kohlekompromiss“ von Beginn an stand, da die EU-rechtlichen Rahmenbedingungen ignoriert wurden.
- ▶ Deutsche Politiker erzeugen den Eindruck, dass die EU den deutschen Kompromiss „entwerfen“ will. Tatsächlich macht der Steinkohleverordnungsvorschlag nur deutlich, wie wenig der deutsche Ausstiegsplan aufgrund der vernachlässigten EU-rechtlichen Seite von Beginn an wert war.

Inhaltsverzeichnis

Kernpunkte.....	1
Folgen der vorgeschlagenen EU-Nachfolgeverordnung für Steinkohlebeihilfen	1
Beurteilung der vorgeschlagenen EU-Nachfolgeverordnung für Steinkohlebeihilfen	1
Der deutsche „Kohlekompromiss“ ignoriert die EU-Rahmenbedingungen	1
I. Ausgangslage.....	3
II. Der Rechtsrahmen.....	5
1. EU-Rechtsrahmen: Beihilfeverbot und Steinkohleverordnung.....	5
a) Beihilfeverbot nach Art. 107 AEUV	5
b) Steinkohleverordnung (EG) Nr. 1407/2002.....	6
c) Kommissionsvorschlag KOM(2010) 372 vom 20. Juli 2010	6
aa) Sektorspezifische Übergangsregelung.....	6
bb) Stilllegungsbeihilfen längstens bis 1. Oktober 2014 (Artikel 3)	7
cc) Beihilfen zur Deckung außergewöhnlicher Kosten (Artikel 4).....	8
dd) Meldepflichten (Artikel 7)	9
2. Deutscher Rechtsrahmen: „Kohlekompromiss“ von 2007	9
a) RAG-Stiftung.....	10
c) Rahmenvereinbarung	10
d) Erblastenvertrag	11
e) Steinkohlefinanzierungsgesetz	12
III. Folgen eines vorzeitigen Endes der Steinkohlesubventionen.....	13
IV. Inkonsistente Argumentation der Kommission	14
1. Die Folgenabschätzung der Kommission	14
2. Kommission: Energieersorgungssicherheit kein Argument für Subventionen.....	16
3. Kommission: Keine Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt	16
4. Kommission: Klimaschutz kein Argument für vorzeitiges Subventionsende	17
5. Kommission: „Sozialen Gesichtspunkte“ sprechen für 2020 statt für 2014	17
6. Fazit.....	18
V. Ordnungspolitische Bewertung des Kommissionsvorschlages	19
VI. Politische Auswege aus dem Dilemma	20
Anhang	22
1. Berechnung der insgesamt eingesparten Beihilfen	22
2. Berechnung der von Nordrhein-Westfalen eingesparten Beihilfen	22
3. Berechnung der vom Bund eingesparten Beihilfen	23

I. Ausgangslage

Überrascht und verärgert zeigte sich die deutsche Bundesregierung¹, als die Europäische Kommission am 20. Juli 2010 in der Nachfolgeregelung² für die – Ende 2010 auslaufende – Steinkohleverordnung³ vorschlug, staatliche Stilllegungsbeihilfen für die Steinkohleförderung nur noch bis zum 1. Oktober 2014 zuzulassen. Dieses Enddatum steht im Widerspruch zu dem deutschen „Kohlekompromiss“ von 2007⁴, der ein Auslaufen dieser Subventionen erst für 2018 vorsieht. Vor der Kommissionsentscheidung hatte die Bundesregierung – angeblich auch aufgrund von Signalen aus dem Kabinett des EU-Energiekommissars Günther Oettinger⁵ – noch fest damit gerechnet, dass die Kommission die Zulässigkeit der fraglichen Beihilfen bis 2018 vorschlagen werde. Zudem hatte auch ein interner Vorentwurf des für das EU-Beihilferecht zuständigen EU-Wettbewerbskommissars Joaquín Almunia als Enddatum noch den 31. Dezember 2018 vorgesehen.⁶

In der entscheidenden Kommissionssitzung am 20. Juli 2010 konnte sich Almunia jedoch nicht mit seinem Vorschlag durchsetzen. Bereits eine Verlängerung bis 1. Oktober 2014 stieß im Kommissionskollegium teilweise auf Ablehnung. Neben ökologischen Gründen für eine schnelle Beendigung der Subventionierung fossiler Brennstoffe, die von der EU-Klimaschutzkommissarin Connie Hedegaard und dem EU-Umweltkommissar Janez Potočnik vorgebracht wurden, überwog letztlich wohl das ordnungspolitische Argument, dass die Wirtschaftspolitik der Europäischen Union allgemein auf einen weitgehenden Abbau von Subventionen hinwirken sollte.⁷ Insoweit wird befürchtet, dass die betroffenen Mitgliedstaaten – einer „Salami-Taktik“ folgend – eine nochmalige Verlängerung der Beihilfefähigkeit der Steinkohleförderung bis 2018 dazu missbrauchen könnten, auch danach auf eine Fortsetzung der staatlichen Unterstützung nicht wettbewerbsfähiger Steinkohlebergwerke hinzuwirken. EU-Energiekommissar Oettinger war bei der Kommissionssitzung wegen einer Auslandsreise nicht anwesend. Das wurde von deutschen Politikern sowohl der Oppositions- als auch der Regierungsparteien teilweise heftig kritisiert.⁸

Seitdem wird zwischen Berlin und Brüssel um den verbleibenden Zeitraum bis zu einer endgültigen Einstellung der Subventionen für die deutsche Steinkohleindustrie gerungen. Die betroffene Branche befürchtet, dass eine vorgezogene Stilllegung der deutschen Steinkohlebergwerke 6.800 Arbeitsplätze gefährden und den Steuerzahler zusätzlich zwei Milliarden Euro kosten würde.⁹ Neben dem Vorsitzenden der Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie (IG BCE), Michael Vassiliadis¹⁰, warnt auch der Vorstandsvorsitzende der RAG-Stiftung, Wilhelm Bonse-Geuking, vor sozialen Unruhen: „Wenn Kündigungen drohen, werden wir erleben, wozu Bergleute heute fähig sind“.¹¹ Innerhalb der Bundesregierung war der Kommissionsvorschlag zunächst umstritten, ob-

¹ Regierungssprecher Ulrich Wilhelm, Mitschrift der Regierungspressekonferenz vom 23. Juli 2010.

² Europäische Kommission, Vorschlag KOM(2010) 372 vom 20. Juli 2010 für eine Verordnung des Rates über staatliche Beihilfen zur Erleichterung der Stilllegung nicht wettbewerbsfähiger Steinkohlebergwerke (Steinkohleverordnungsvorschlag).

³ Verordnung (EG) Nr. 1407/2002 des Rates vom 23. Juli 2002 über staatliche Beihilfen für den Steinkohlenbergbau, ABl. L 205 vom 2.8.2002, S. 1.

⁴ S. u. II. 2. a): Eckpunkte einer kohlepolitischen Verständigung („Kohlekompromiss“).

⁵ „Merksels Zorn auf EU-Kommissar – Oettinger wird abgekanzlert“, Spiegel-Online vom 30. Juli 2010.

⁶ Europäische Kommission, Vorschlag KOM(2010) 372/3 (undatierter Vorentwurf) für eine Verordnung des Rates über staatliche Beihilfen zur Erleichterung der Stilllegung nicht wettbewerbsfähiger Steinkohlebergwerke: „Der Betrieb der betreffenden Produktionseinheiten ist in einen Stilllegungsplan einbezogen, der nicht über den 31. Dezember 2018 hinausgeht“ (Artikel 3 Abs. 1 lit. a).

⁷ „Keine Lustreise, aber ein Fehltritt“, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 28. Juli 2010, S. 3.

⁸ Ebd.; „Merksels Zorn auf EU-Kommissar – Oettinger wird abgekanzlert“, Spiegel-Online vom 30. Juli 2010.

⁹ „Kohlestiftung setzt die Bundesregierung unter Druck“, Süddeutsche Zeitung vom 20. Oktober 2010, S. 19.

¹⁰ IG BCE-Position XIV/27 „Soziale Abfederung des Strukturwandels“ vom 22. September 2010: „Ein Beenden der Steinkohleförderung vor 2018 wird für die Steuerzahler in Deutschland teurer und bringt zusätzlich schwere soziale Auswirkungen mit sich.“

¹¹ „Kohlestiftung fleht Merkel um Hilfe an“, Financial Times Deutschland vom 20. Oktober 2010, S. 4.

wohl die Regierungsparteien noch in ihrem Koalitionsvertrag vom Herbst 2009 bekräftigt hatten, an dem vereinbarten Ende der deutschen Steinkohleförderung 2018 festzuhalten.¹² Während Wirtschaftsminister Rainer Brüderle zunächst das vorgeschlagene Ausstiegsdatum 2014 begrüßte, sollten dadurch dem Steuerzahler Kosten erspart werden, sprach sich Bundeskanzlerin Angela Merkel weiterhin für 2018 aus.¹³ Ende Oktober einigten sich beide schließlich darauf, in Brüssel für 2018 als Ausstiegsdatum einzutreten. Als Zeichen des guten Willens wolle man jedoch auf die für 2012 vorgesehene Überprüfung verzichten, ob Subventionen für den Steinkohlebergbau auch nach 2018 gezahlt werden sollen.¹⁴

Die Bundesregierung steht nun unter großem Druck, rechtzeitig die europarechtliche Zulässigkeit der strittigen Beihilfen bis 2018 sicherzustellen. Da der Rat über den Verordnungsvorschlag der Kommission zu entscheiden hat (Art. 107 Abs. 3 lit. e AEUV¹⁵), gibt es hierfür zwei Ansatzpunkte: Erstens kann der Rat den Vorschlag der Kommission abändern. Hierzu ist – da der Rat gemäß Art. 107 Abs. 3 lit. e AEUV auf Vorschlag der Kommission tätig wird – allerdings Einstimmigkeit aller Mitgliedstaaten erforderlich (Art. 293 Abs. 1 AEUV). Zweitens steht es der Kommission frei, ihren Vorschlag jederzeit im Verlauf des Rechtssetzungsverfahrens abzuändern, solange ein Beschluss des Rates noch nicht ergangen ist (Art. 293 Abs. 2 AEUV).

Seit dem Kommissionsbeschluss vom Juli 2010 hat EU-Energiekommissar Oettinger wiederholt bekräftigt¹⁶, dass er weiterhin gute Chancen für eine Verlängerung der Subventionen bis 2018 sehe. Zur Frage der Steinkohlebeihilfen sei das letzte Wort noch nicht gesprochen, für die deutschen Kumpel „noch nicht Schicht im Schacht“. Entscheidend sei jetzt die Frage, wie glaubwürdig der Ausstieg Deutschlands aus der Steinkohleförderung ist. Daher müsse die Bundesregierung der Kommission ein glaubwürdiges Signal geben, dass 2018 „endgültig Schluss ist mit den Beihilfen“ für die deutsche Steinkohleindustrie. Dementsprechend beschloss das Bundeskabinett am 17. November 2010, dass die in der sog. „Revisionsklausel“ des deutschen Kohlekompromisses vorgesehene Überprüfung, ob die Steinkohleförderung in Deutschland auch nach 2018 subventioniert wird¹⁷, aus dem Steinkohlefinanzierungsgesetz gestrichen werden soll.¹⁸

EU-Wettbewerbskommissar Almunia pochte zunächst auf 2014 als Enddatum für die deutschen Steinkohlebeihilfen. „Unser Vorschlag liegt auf dem Tisch, wir haben unsere Meinung nicht geändert“ unterstrich mehrfach eine Kommissionssprecherin.¹⁹ Nun sei es Sache der 27 Mitgliedstaaten, im EU-Ministerrat über den Entwurf zu beraten und ihn mit qualifizierter Mehrheit anzunehmen oder aber – einstimmig – abzuändern. Unterdessen ist es der Bundesregierung gelungen, eine Mehrheit der Mitgliedstaaten – mit Ausnahme insbesondere von Dänemark, Schweden und den Niederlanden²⁰ – von ihrer Position zu überzeugen.²¹ Unterstützung erhält sie auch von Seiten des

¹² Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP vom 26. Oktober 2009, S. 28; <http://tinyurl.com/Koalitionsvertrag17> (zuletzt abgerufen am 28. Oktober 2010): „Wir stehen zum vereinbarten Ausstieg aus dem subventionierten Steinkohlebergbau und halten an der kohlepolitischen Verständigung vom 7. Februar 2007 fest.“

¹³ „Ein Thema für Brüderle“, Süddeutsche Zeitung vom 12. Oktober 2010, S. 19; „Neue Berechnung ermöglicht Kohle-Kompromiss“, Frankfurter Rundschau vom 21.10.2010, S. 4.

¹⁴ „Brüderle lenkt bei Kohleförderung ein“, Financial Times Deutschland vom 26. Oktober 2010, S. 10; „Merkel: Brüderle wird das in Brüssel durchsetzen“, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27. Oktober 2010, S. 1; „Merkel eins mit Brüderle“, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 28. Oktober 2010, S. 6.

¹⁵ Konsolidierte Fassung des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), ABl. C 83 vom 30. März 2010, S. 47.

¹⁶ „Für die deutschen Kumpel ist noch nicht Schicht im Schacht!“, BILD-Zeitung vom 6. Oktober 2010, S. 2.

¹⁷ S. u. II. 2. e): Steinkohlefinanzierungsgesetz.

¹⁸ „Steinkohlesubventionen definitiv beenden“, Pressemitteilung der Bundesregierung vom 17. November 2010.

¹⁹ „Brüssel bleibt bei Kohle hart“, Süddeutsche Zeitung vom 7. Oktober 2010, S. 7; „EU-Kommission beharrt auf 2014“, Süddeutsche Zeitung vom 28. Oktober 2010, S. 23.

²⁰ „Hängepartie bei der Kohle“, Frankfurter Rundschau vom 24. November 2010.

²¹ „Die EU hat doch Erbarmen mit dem deutschen Steinkohlebergbau – Bei den Mitgliedstaaten wächst die Unterstützung für das Ausstiegsdatum 2018“, Handelsblatt vom 16. November 2010, S. 15.

– in diesem Fall nur anzuhörenden – Europäischen Parlaments, dessen Wirtschafts- und Währungsausschuss sich am 9. November 2010 mit deutlicher Mehrheit für eine Verlängerung der Beihilfen bis Ende 2018 aussprach.²² Ob aufgrund der wachsenden Unterstützung der deutschen Position im Europäischen Parlament und im Rat die Kommission doch noch ihren Vorschlag entsprechend ändern wird, ist offen.

Sollte die Kommission einen geänderten Vorschlag vorlegen, würde im Rat eine qualifizierte Mehrheit für eine Verlängerung der Beihilfen bis Ende 2018 genügen. Der zuständige Wettbewerbsrat wird sich mit der Frage in seiner Sitzung am 10. Dezember 2010 befassen. Die belgische Ratspräsidentschaft erwägt, dort den übrigen Mitgliedstaaten zwar weiterhin 2014 als Ausstiegsdatum vorzuschlagen. Allerdings könnte zugleich eine Sonderklausel beschlossen werden, die es einzelnen Mitgliedstaaten wie Deutschland ermöglicht, ihre Beihilfezahlungen zu verlängern.²³ Sollte der Rat bis 31. Dezember 2010 keine Nachfolgeregelung für die dann auslaufende Steinkohleverordnung (EG) Nr. 1407/2002 beschließen, wären – mangels einer Nachfolgeregelung – die fraglichen Beihilfen in der heutigen Form bereits ab 1. Januar 2011 europarechtswidrig und damit verboten.²⁴

II. Der Rechtsrahmen

Es bahnt sich ein Konflikt zwischen dem von der Kommission vorgeschlagen Ende der Steinkohlesubventionierung 2014 und dem langfristigen Ausstiegsziel des deutschen Kohlekompromisses Ende 2018 an. Sollten sich die beiden Rechtssphären insoweit widersprechen, würde sich das Europarecht aufgrund seines allgemein anerkannten Vorrangs²⁵ gegenüber deutschem Recht durchsetzen. Zum besseren Verständnis des relevanten Rechtsrahmens werden nachfolgend die europäischen und deutschen Regelungen für die Subventionierung von Steinkohlebergwerken erläutert.

1. EU-Rechtsrahmen: Beihilfeverbot und Steinkohleverordnung

Auf europarechtlicher Ebene wird das grundsätzliche Verbot staatlicher Beihilfen gemäß Artikel 107 Abs. 1 AEUV derzeit durch die Ausnahmen der Ende 2010 auslaufenden Steinkohleverordnung (EG) Nr. 1407/2002 durchbrochen. Die von der Kommission vorgeschlagene Nachfolgeverordnung sieht ein Ende der Steinkohlesubventionierung bis längstens 1. Oktober 2014 vor.

a) Beihilfeverbot nach Art. 107 AEUV

Nach Art. 107 Abs. 1 AEUV sind staatliche Beihilfen, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Sektoren den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, grundsätzlich mit dem Binnenmarkt unvereinbar und mithin verboten, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Ausnahmen von diesem Beihilfeverbot sind nur gestattet, wenn sie einen der Ausnahmetatbestände nach Art. 107 Abs. 2 oder Abs. 3 AEUV erfüllen.²⁶ So sind nach Art. 107 Abs. 2 AEUV Beihilfen in bestimmten Fällen, bei denen eine wettbewerbsverzerrende Wirkung nicht im Vordergrund steht, automatisch mit dem Binnenmarkt vereinbar (Legislativausnahmen). Dies wird

²² Europäisches Parlament, Wirtschafts- und Währungsausschuss, Bericht vom 12. November 2010 über den Vorschlag für eine Verordnung des Rates über staatliche Beihilfen zur Erleichterung der Stilllegung nicht wettbewerbsfähiger Steinkohlebergwerke (Berichterstatte: Bernhard Rapkay).

²³ „Auf Merkels Linie“, Süddeutsche Zeitung vom 18. November 2010, S. 19.

²⁴ Art. 14 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1407/2002.

²⁵ Ständige EuGH-Rechtsprechung seit *Costa/ENEL*, Rs. 6/64, Slg. 1964, S. 1270. Der Vorrang der Unionsverträge und des auf ihrer Grundlage gesetzten Rechts vor dem Recht der EU-Mitgliedstaaten wurde durch die 17. Erklärung zur Schlussakte der Regierungskonferenz zur Annahme des Vertrages von Lissabon ausdrücklich bestätigt. Umfassend zum Vorrang des Unionsrechts z. B. *Hetmeier*, in: Lenz/Borchardt (Hrsg.), EU-Verträge Kommentar, 5. Aufl. 2010, Art. 288 AEUV, Rn. 36 ff.

²⁶ Zum System der Ausnahmetatbestände zum Beihilfeverbot vgl. Langner, CEP-Studie: Die Europäische Beihilfenkontrolle auf dem Prüfstand, 2009, S. 6; Oppermann/Classen/Nettesheim, Europarecht, 4. Aufl. 2009, § 22, Rn. 13 ff.

beispielsweise für Beihilfen zur Beseitigung von Schäden durch Naturkatastrophen angenommen. Zudem können nach Art. 107 Abs. 3 AEUV Beihilfen im Einzelfall als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden (Fakultativausnahmen), wenn sie z. B. der wirtschaftlichen Entwicklung von strukturschwachen Gebieten, wichtigen Vorhaben von „gemeinsamem europäischen Interesse“, der Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats oder der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete dienen. Zudem kann der Rat auf Vorschlag der Kommission „sonstige Arten von Beihilfen“ bestimmen. Legislativ- und Fakultativausnahmen unterscheiden sich hinsichtlich der Prüfungskompetenz der Kommission.²⁷ Ist der Tatbestand einer Legislativausnahme erfüllt, so muss die Kommission die Beihilfe genehmigen. Im Fall einer Fakultativausnahme verfügt sie hingegen über ein weites Ermessen, bei dem sie wirtschaftliche, soziale oder auch kulturpolitische Aspekte berücksichtigen kann.

b) Steinkohleverordnung (EG) Nr. 1407/2002

Nach Art. 107 Abs. 3 lit. e AEUV kann der Rat durch einen Beschluss auf Vorschlag der Kommission festlegen, dass „sonstige Arten von Beihilfen“ als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden. Auf dieser Grundlage nimmt die „Steinkohleverordnung“ (EG) Nr. 1407/2002 von 2002²⁸ bestimmte Beihilfen zugunsten des Steinkohlebergbaus vom Beihilfeverbot aus. Diese Verordnung tritt zum 31. Dezember 2010 außer Kraft.²⁹ Sollte bis dahin keine Nachfolgeregelung erlassen worden sein, könnten die Mitgliedstaaten ab dem 1. Januar 2011 nur noch auf Basis des allgemeinen sektorübergreifenden Beihilferechts agieren, das ihnen deutlich weniger Möglichkeiten zur finanziellen Unterstützung des Steinkohlebergbaus einräumt. In einigen EU-Mitgliedstaaten wie Spanien, Rumänien und Deutschland liegen die Kosten der Steinkohleproduktion deutlich über den Weltmarktpreisen.³⁰ Ab 1. Januar 2011 wären nicht wettbewerbsfähige Steinkohlebergwerke, die derzeit noch Beihilfen auf Basis der Steinkohleverordnung (EG) Nr. 1407/2002 erhalten, nicht mehr förderfähig und müssten voraussichtlich geschlossen werden.³¹

c) Kommissionsvorschlag KOM(2010) 372 vom 20. Juli 2010

aa) Sektorspezifische Übergangsregelung

Angesichts des Außerkrafttretens der Steinkohleverordnung (EG) Nr. 1407/2002 zum 31. Dezember 2010 hat die Europäische Kommission verschiedene Optionen für eine Nachfolgeregelung untersucht.³² Dabei gelangte sie zu der Auffassung, dass es ungerechtfertigt sei, nicht wettbewerbsfähige Steinkohlebergwerke zeitlich unbegrenzt zu subventionieren. Zum einen seien derartige Subventionen aufgrund des geringen Beitrags subventionierter Steinkohle zum Gesamtenergiemix in der EU nicht erforderlich, um die Energieversorgung zu sichern.³³ Zum anderen stünden sie im Widerspruch zu der Politik der Europäischen Union, die Emission von Treibhausgasen im Energiesektor zu reduzieren.³⁴ In dieser Hinsicht sieht das Sechste Umweltaktionsprogramm (2002–2012) vor, Subventionen, „die einer effizienten und nachhaltigen Energienutzung zuwiderlaufen“, schrittweise aufzuheben sowie erneuerbare und kohlenstoffärmere fossile Brennstoffe zur Stromerzeugung zu fördern.³⁵ Dies steht in Einklang mit dem in der Strategie der Europäischen Union für die nach-

²⁷ Oppermann/Classen/Nettesheim, Europarecht, 4. Aufl. 2009, § 22, Rn. 13.

²⁸ Verordnung (EG) Nr. 1407/2002 des Rates vom 23. Juli 2002 über staatliche Beihilfen für den Steinkohlenbergbau, ABl. L 205 vom 2. August 2002, S. 1.

²⁹ Art. 14 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1407/2002.

³⁰ Europäische Kommission, Impact Assessment, Arbeitsdokument SEC(2010) 850 vom 20. Juli 2010, S. 7 f.

³¹ Ebd., S. 10.

³² Ebd., S. 22 ff.; Steinkohleverordnungsvorschlag KOM(2010) 372 vom 20. Juli 2010, S. 3 ff.

³³ Europäische Kommission, Impact Assessment, Arbeitsdokument SEC(2010) 850 vom 20. Juli 2010, S. 17 f.

³⁴ Ebd., S. 21.

³⁵ Art. 5 Abs. 2 lit. ii a) und b) des Beschlusses Nr. 1600/2002/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juli 2002 über das sechste Umweltaktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft.

haltige Entwicklung enthaltenen Ziel, bis 2010 schrittweise die Subventionen für die Produktion und den Verbrauch fossiler Brennstoffen abzubauen.³⁶ Zudem möchte die Kommission grundsätzlich sektorspezifische Beihilferegulungen in das allgemeine Beihilferecht überführen.³⁷ Vor diesem Hintergrund hält die Kommission an ihrem Ziel fest, auf die Subventionierung von Steinkohlebergwerken die allgemeinen Beihilferegulungen anzuwenden.

Daher lehnt es die Kommission insbesondere ab, die Geltungsdauer der derzeitigen Steinkohleverordnung um weitere zehn Jahre bis zum 31. Dezember 2020 zu verlängern.³⁸ Dagegen sprechen aus ihrer Sicht die bisherigen Erfahrungen mit dieser Verordnung, die nicht genügend Druck auf die betroffenen Mitgliedstaaten ausübe, um ihre Steinkohleindustrie umzustrukturieren. Die Kommission befürchtet, dass die Mitgliedstaaten nicht wettbewerbsfähigen Steinkohlebergwerken einfach weiterhin Produktionsbeihilfen gewähren, ohne deren Stilllegung ernsthaft zu betreiben. Es bestünde die Gefahr, dass diese Bergwerke auch im Jahr 2020 noch nicht wettbewerbsfähig seien: „Das Grundproblem der mangelnden Wettbewerbsfähigkeit würde somit nicht gelöst, sondern die Lösung nur verschoben“.³⁹

Andererseits spricht sich die Kommission auch dagegen aus, die Steinkohleverordnung einfach ohne Nachfolgeregelung zum 31. Dezember 2010 auslaufen zu lassen, so dass bereits ab 1. Januar 2011 das allgemeine Beihilferecht auf die staatliche Förderung des Steinkohlebergbaus anzuwenden wäre. Die damit verbundene drastische Einschränkung der Beihilfen hätte für die betroffenen Regionen – insbesondere in Deutschland (Ruhrgebiet), Nordwestspanien und Rumänien (Schil-Tal) – gravierende wirtschaftliche und soziale Folgen. So wären insgesamt bis zu 100.000 Arbeitsplätze gefährdet – davon allein 42.000 im Steinkohlesektor und mehr als 55.000 in den damit verbundenen Wirtschaftszweigen.⁴⁰

Folglich lehnt die Kommission sowohl eine bloße Verlängerung der derzeitigen Steinkohleverordnung bis 2020 als auch deren ersatzloses Auslaufen ab. Stattdessen schlägt sie übergangsweise eine sektorspezifische Nachfolgeregelung vor, die ab 1. Januar 2011 gilt und auf eine endgültige Stilllegung nicht wettbewerbsfähiger Steinkohlebergwerke bis spätestens zum 1. Oktober 2014 abzielt.

Nach dem Vorschlag der Kommission vom 20. Juli 2010 für eine Verordnung des Rates über staatliche Beihilfen zur Erleichterung der Stilllegung nicht wettbewerbsfähiger Steinkohlebergwerke (Steinkohleverordnungsvorschlag) sollen – zusätzlich zu den Förderungsmöglichkeiten, die das allgemeine Beihilferecht eröffnet – zwei Arten von Beihilfen für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden können: (1) „Stilllegungsbeihilfen“ und (2) „Beihilfen zur Deckung außergewöhnlicher Kosten“.⁴¹

bb) Stilllegungsbeihilfen längstens bis 1. Oktober 2014 (Artikel 3)

„Stilllegungsbeihilfen“ nach Artikel 3⁴² sind Beihilfen zur Deckung von Verlusten aus der laufenden Produktion in „Steinkohleproduktionseinheiten“⁴³, deren Stilllegung bereits geplant ist. Sie sollen die schrittweise Stilllegung nicht wettbewerbsfähiger Steinkohlebergwerke ermöglichen, die bereits am 31. Dezember 2009 in Betrieb waren (Art. 3 Abs. 1 lit. e). Um die durch die Beihilfen beding-

³⁶ Europäische Kommission, Mitteilung KOM(2001) 264 vom 15. Mai 2001, Nachhaltige Entwicklung in Europa für eine bessere Welt: Strategie der Europäischen Union für die nachhaltige Entwicklung, S. 12; Europäische Kommission, Impact Assessment, Arbeitsdokument SEC(2010) 850 vom 20. Juli 2010, S. 21.

³⁷ Europäische Kommission, Konsultationspapier vom 7. Juni 2006, Aktionsplan staatliche Beihilfen: Weniger und besser ausgerichtete staatliche Beihilfen – Roadmap zur Reform des Beihilferechts 2005-2009; Europäische Kommission, Impact Assessment, Arbeitsdokument SEC(2010) 850 vom 20.7.2010, S. 20 f.

³⁸ Steinkohleverordnungsvorschlag KOM(2010) 372 vom 20. Juli 2010, S. 5; Europäische Kommission, Impact Assessment, Arbeitsdokument SEC(2010) 850 vom 20. Juli 2010, S. 30 f.

³⁹ Steinkohleverordnungsvorschlag KOM(2010) 372 vom 20. Juli 2010, S. 5.

⁴⁰ Europäische Kommission, Impact Assessment, Arbeitsdokument SEC(2010) 850 vom 20. Juli 2010, S. 7 und 38.

⁴¹ Steinkohleverordnungsvorschlag KOM(2010) 372 vom 20. Juli 2010, S. 7.

⁴² Artikelangaben beziehen sich – soweit nicht anders angegeben – auf den Steinkohleverordnungsvorschlag KOM(2010) 372 vom 20. Juli 2010.

⁴³ Eine „Steinkohleproduktionseinheit“ (Art. 1 lit. d) ist die Gesamtheit aller Kohlegewinnungsorte und ihre Infrastruktur, unter- oder übertägig, die dazu geeignet ist, Steinkohle unabhängig von anderen Teilen des Unternehmens zu fördern.

ten Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt zu minimieren, sollen die Beihilfen ausnahmslos nur an Produktionseinheiten ausgezahlt werden, die unwiderruflich geschlossen werden.⁴⁴ Dementsprechend ist unter „Stilllegung“ die „dauerhafte Einstellung der Produktion und des Verkaufs von Steinkohle“ zu verstehen (Art. 1 lit. a).

Der Verordnungsvorschlag sieht als zwingende Voraussetzung für die Gewährung von Stilllegungsbeihilfen vor, dass sie nur in Verbindung mit einem Stilllegungsplan gewährt werden (Art. 3 Abs. 1 lit. a). Dieser ist von den Mitgliedstaaten aufzustellen und enthält die Maßnahmen zur endgültigen Stilllegung von Produktionseinheiten (Art. 1 lit. c). Wird eine Produktionseinheit nicht zu dem in dem Stilllegungsplan festgesetzten Termin geschlossen, muss der betreffende Mitgliedstaat den gesamten Beihilfebetrug, der für den vom Stilllegungsplan abgedeckten Zeitraum gewährt wurde, zurückfordern (Art. 3 Abs. 2). Von zentraler Bedeutung für die betroffene Steinkohleindustrie ist die im Verordnungsvorschlag vorgesehene Regelung, dass Stilllegungspläne nicht über den 1. Oktober 2014 hinausreichen dürfen (Art. 3 Abs. 1 lit. a). Demzufolge dürften Stilllegungsbeihilfen nach Ablauf dieser Frist nicht mehr an nicht wettbewerbsfähige Steinkohlebergwerke ausgezahlt werden.

Die Höhe der Beihilfe darf die Differenz zwischen den in einem Geschäftsjahr erwarteten Produktionskosten⁴⁵ und Erlösen nicht übersteigen (Art. 3 Abs. 1 lit. c). Die tatsächlich gezahlte Beihilfe unterliegt einer jährlichen Berichtigung anhand der tatsächlichen Kosten und Erlöse. Zudem darf der Beihilfebetrug nicht dazu führen, dass für Kohle aus der Europäischen Union niedrigere Preise gezahlt werden als für vergleichbare Kohle aus Drittländern (Art. 3 Abs. 1 lit. d). Der Gesamtbetrag einer Stilllegungsbeihilfe für die Kohleindustrie eines Mitgliedstaats darf ab 2011 in keinem Jahr den Betrag übersteigen, der 2010 von diesem Mitgliedstaat gewährt wurde (Art. 3 lit. g). Außerdem müssen die Beträge, die einem Unternehmen von einem Mitgliedstaat insgesamt im Rahmen einer Stilllegungsbeihilfe gewährt werden, abnehmende Tendenz aufweisen, also „degressiv“ ausgestaltet sein (Art. 3 lit. f). Dabei muss die Reduzierung des Beihilfebetrages zwischen zwei aufeinanderfolgenden Zeiträumen von fünfzehn Monaten mindestens 33% der im ersten 15-Monats-Zeitraum des Stilllegungsplans vorgesehenen Beihilfe betragen.⁴⁶ Hintergrund für die Wahl eines fünfzehmonatigen statt eines jährlichen Zeitraums ist, dass aufgrund unerwarteter Ereignisse eine vorübergehende Stabilisierung oder eine Erhöhung der Zuwendungen von einem Jahr auf das andere erforderlich sein können, damit ein Bergwerk seine Tätigkeit bis zur geplanten Stilllegung fortsetzen kann.⁴⁷

cc) Beihilfen zur Deckung außergewöhnlicher Kosten (Artikel 4)

Neben Stilllegungsbeihilfen nach Artikel 3 sollen Steinkohlebergwerke außerdem Beihilfen zur Deckung „außergewöhnlicher Kosten“ erhalten können, die nicht unmittelbar den Produktionskosten zuzurechnen sind, sondern für „soziale und ökologische „Altlasten“⁴⁸ anfallen, die durch die Stilllegung von Produktionseinheiten verursacht werden. Die förderfähigen „außergewöhnlichen Kosten“ sind abschließend im Anhang der vorgeschlagenen Steinkohleverordnung aufgeführt. Hierzu zählen z. B.:

⁴⁴ Begründungserwägung Nr. 7 Steinkohleverordnungsvorschlag KOM(2010) 372 vom 20. Juli 2010.

⁴⁵ „Produktionskosten“ (Art. 1 lit. f) sind alle Kosten der laufenden Produktion. Hierunter fallen neben den Förderkosten auch die Kosten für die Aufbereitung der Kohle, insbesondere Waschen, Klassieren und Sortieren, die Kosten für den Transport zum Lieferort sowie die normale Abschreibung und die marktconforme Zinsbelastung des geliehenen Kapitals.

⁴⁶ Beispiel: Bei einem Beihilfebetrug von 1.000.000 Euro im ersten 15-Monats-Zeitraum (1. Januar 2011 bis 31. März 2012) müssen die Beihilfebeträge in den nachfolgenden 15-Monats-Zeiträumen jeweils um mindestens 333.333,33 Euro sinken. Folglich darf der Beihilfebetrug im zweiten 15-Monatszeitraum (1. April 2012 bis 30. Juni 2013) 666.666,67 Euro und im dritten 15-Monats-Zeitraum (1. Juli 2013 bis 30. September 2014) 333.333,34 Euro nicht übersteigen. Nach Ende des dritten 15-Monats-Zeitraums dürfen keine Beihilfen mehr ausgezahlt werden.

⁴⁷ Steinkohleverordnungsvorschlag KOM(2010) 372 vom 20. Juli 2010, S. 7.

⁴⁸ Ebd.

- Kosten für Sozialleistungen aufgrund der Versetzung von Arbeitnehmern in den Vorruhestand;
- Renten- und Abfindungszahlungen außerhalb der gesetzlichen Versicherung an Arbeitnehmer, die ihren Arbeitsplatz verloren haben, und an Arbeitnehmer, die vor der Stilllegung Ansprüche auf solche Zahlungen erworben haben;
- verbleibende Kosten für die Krankenversorgung ehemaliger Bergarbeiter;
- Aufwendungen der Unternehmen für Umschulungen;
- zusätzliche Sicherheitsarbeiten unter Tage, die nach der Stilllegung von Produktionseinheiten erforderlich sind;
- Bergschäden, sofern sie auf Produktionseinheiten zurückzuführen sind, die von Stilllegungsmaßnahmen betroffen sind; sowie
- Aufwendungen für die Sanierung ehemaliger Bergwerke, insbesondere für Wasserversorgung und Abwasserentsorgung.

Anders als Stilllegungsbeihilfen, die nach dem derzeitigen Kommissionsvorschlag nur bis zum 1. Oktober 2014 zulässig wären, sollen Beihilfen für außergewöhnliche Kosten bis zum geplanten Außerkrafttreten der Verordnung zum 31. Dezember 2026 (Artikel 9 Abs. 2) mit dem Binnenmarkt vereinbar sein.

dd) Meldepflichten (Artikel 7)

Alle Beihilfen, die die Mitgliedstaaten der Kohleindustrie im Laufe eines Geschäftsjahres auf der Grundlage der vorgeschlagenen Verordnung gewähren wollen, unterliegen der Meldepflicht und müssen von der Kommission genehmigt werden. Die vorgeschlagene Steinkohleverordnung regelt insbesondere, wie die Beihilfen bei der Kommission anzumelden sind, damit diese vor einer etwaigen Genehmigung eine genaue Prüfung vornehmen kann. Insbesondere müssen die Mitgliedstaaten, die eine Stilllegungsbeihilfe gewähren wollen, bei der Kommission den Stilllegungsplan sowie eventuelle Änderungen anmelden.

2. Deutscher Rechtsrahmen: „Kohlekompromiss“ von 2007

Die Subventionierung der deutschen Steinkohlebergwerke ist nicht nur Gegenstand des europäischen Beihilferechts, sondern auch mehrerer deutscher Regelungen. Am 7. Februar 2007 einigten sich die Bundesrepublik Deutschland (Bund) sowie die Bundesländer Nordrhein-Westfalen (NRW) und Saarland darauf, die subventionierte Förderung der Steinkohle in Deutschland zum Ende des Jahres 2018 „sozialverträglich zu beenden“. Diese „Eckpunkte einer kohlepolitischen Verständigung“⁴⁹ wurden auch von der RAG AG und der Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie (IG BCE) akzeptiert (sog. „Kohlekompromiss“). Allerdings sehen die „Eckpunkte“ auch vor, dass der Deutsche Bundestag 2012 nochmals überprüft, ob der Steinkohlebergbau auch über 2018 hinaus weiter gefördert werden soll (sog. „Revisionsklausel“). Die Einzelheiten insbesondere der Finanzierung der schrittweisen Stilllegung „wurden in einer „Rahmenvereinbarung“, einem „Erblastenvertrag“ und dem Steinkohlefinanzierungsgesetz⁵⁰ festgelegt. Zudem wurde die neugegründete RAG-Stiftung mit der Beendigung des subventionierten Bergbaus der RAG AG betraut. Die Konsequenzen einer EU-rechtlich auferlegten Beendigung der Steinkohlesubventionierung vor 2018 können nur auf Basis dieser Regelungen erörtert werden.

⁴⁹ Eckpunkte einer kohlepolitischen Verständigung von Bund, Land Nordrhein-Westfalen (NRW) und Saarland, RAG und IG BCE vom 7. Februar 2007.

⁵⁰ Gesetz zur Finanzierung der Beendigung des subventionierten Steinkohlebergbaus zum Jahr 2018 (Steinkohlefinanzierungsgesetz – SteinkohleFinG) vom 20. Dezember 2007, BGBl. I, S. 3086.

a) RAG-Stiftung

Die RAG AG gründete im Sommer 2007 zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus dem Kohlekompromiss die bürgerlich-rechtliche RAG-Stiftung.⁵¹ Diese wurde Eigentümerin sowohl der zuvor aus der RAG AG ausgegliederten Evonik Industries AG (ehemals RAG Beteiligungs-AG), in der die nicht auf den Steinkohlebergbau bezogenen Geschäftsfelder Chemie, Energie und Immobilien („Weißer Bereich“) gebündelt sind, als auch der verbliebenen RAG AG mit der Steinkohleförderung („Schwarzer Bereich“). Die RAG-Stiftung soll als alleinige Eigentümerin der RAG AG zum einen den sozialverträglichen Ausstieg aus dem subventionierten Steinkohlebergbau in Deutschland herbeiführen (§ 2 lit. a RAG-Stiftungssatzung). Zum anderen hat sie die Evonik Industries AG möglichst gewinnbringend zu verwerten (§ 2 lit. b i.V.m. § 3 Abs. 3 RAG-Stiftungssatzung). Mittelfristig wird der Börsengang der Evonik Industries AG angestrebt, wobei mindestens 25,01% der Anteile dauerhaft im Eigentum der RAG-Stiftung verbleiben sollen. Die Stiftung soll mit dem Erlös aus der Veräußerung der Evonik-Anteile und den Erträgen (Dividenden und Einkünfte aus Vermögensanlagen) einen Kapitalstock bilden, um die sog. „Ewigkeitslasten“ des Steinkohlenbergbaus – also die nach einer Stilllegung fortdauernden Kosten für die Grubenwasserhaltung, für Dauerbergschäden in Form bergbaubedingter Absenkungen der Erdoberfläche und für die Grundwasserhaltung an kontaminierten Standorten der Steinkohlebergwerke – dauerhaft ohne staatliche Mittel zu finanzieren (§ 3 Abs. 4 und 5 RAG-Stiftungssatzung).

c) Rahmenvereinbarung

Die „Rahmenvereinbarung“ vom 14. August 2007⁵² – geschlossen zwischen dem Bund, den Bundesländern Nordrhein-Westfalen und Saarland sowie der RAG AG – regelt die „Finanzierungshilfen“, die zur sozialverträglichen Beendigung des subventionierten Steinkohlebergbaus in Deutschland erforderlich sind. Sie werden von 2009 bis einschließlich 2019 vom Bund und von Nordrhein-Westfalen übernommen; das Saarland stellt keine Finanzierungshilfen zur Verfügung. Zusätzlich wird die RAG AG einen Eigenbeitrag zur Finanzierung des Steinkohlebergbaus übernehmen (Ziffer 1 lit. c Rahmenvereinbarung). Der Bund, das Land Nordrhein-Westfalen und die RAG AG werden maximal folgende Beträge leisten:

Tabelle: Finanzierungshilfen (in Mio. Euro)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Σ
Bund	1.699,0	1.550,0	1.512,0	1.363,0	1.371,8	1.284,8	1.332,0	1.053,6	1.020,3	939,5	794,4	13.920,4
NRW	492,0	468,0	444,0	420,0	389,2	363,8	171,4	170,9	161,2	151,5	220,6	3.452,6
RAG	170,0	170,0	170,0	170,0	32,0	32,0	32,0	32,0	32,0	32,0	93,0	965,0
Σ	2.361,0	2.188,0	2.126,0	1.953,0	1.793,0	1.680,6	1.535,4	1.256,5	1.213,5	1.123,0	1.108,0	18.338,0

Quelle: Rahmenvereinbarung

Grundsätzlich werden aus diesen Beträgen Finanzierungshilfen geleistet für (1) die laufende Steinkohleproduktion („Absatzbeihilfen“), (2) die Stilllegung der Steinkohleproduktion selbst („Stilllegungsbeihilfen“) und (3) die Altlasten des Steinkohlebergbaus der RAG AG, soweit letztere nicht durch den „Erblastenvertrag“ vom 14. August 2007 (s. u.) erfasst werden (Ziffer 1 lit. a Rahmenvereinbarung). Nordrhein-Westfalen beteiligt sich nach 2014 nicht mehr an den Absatzbeihilfen (Ziffer 1 lit. a Rahmenvereinbarung).

⁵¹ Satzung der RAG-Stiftung vom 26. Juli 2007; Bezirksregierung Düsseldorf, Anerkennung der RAG-Stiftung vom 10. Juli 2010 gemäß § 2 des Stiftungsgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen.

⁵² Rahmenvereinbarung „Sozialverträgliche Beendigung des subventionierten Steinkohlebergbaus in Deutschland“ vom 14. August 2007.

In terminologischer Hinsicht ist zu beachten, dass „Absatzbeihilfen“ nach dem deutschen Steinkohlefinanzierungsgesetz (§ 1 Abs. 3 lit. a) „Stilllegungsbeihilfen“ im Sinne der vorgeschlagenen EU-Steinkohleverordnung (Artikel 3⁵³) sind. Hingegen entsprechen die „Stilllegungsbeihilfen“ des Steinkohlefinanzierungsgesetzes (§ 1 Abs. 3 lit. b) den „Beihilfen zur Deckung außergewöhnlicher Kosten“ des Steinkohleordnungsvorschlags (Artikel 4⁵⁴).

d) Erblastenvertrag

Der „Erblastenvertrag“ vom 14. August 2007⁵⁵ regelt die dauerhafte Finanzierung der sog. „Ewigkeitslasten“ für die Grubenwasserhaltung, für Dauerbergschäden in Form bergbaubedingter Absenkungen der Erdoberfläche und für die Grundwasserhaltung an kontaminierten Standorten der Steinkohlebergwerke der RAG AG (§ 1 Abs. 2 Erblastenvertrag). Die Höhe der Ewigkeitslasten wird mit 8,4 Mrd. Euro angesetzt, wovon 1,55 Mrd. Euro bereits durch Rückstellungen des Bergbaus abgedeckt sind, so dass noch 6,85 Mrd. Euro finanziert werden müssen.⁵⁶

Die Finanzierung der „Ewigkeitslasten“ übernimmt die RAG-Stiftung ab der endgültigen Einstellung der subventionierten Steinkohleförderung (Ziffer 1 lit. d und Ziffer 3 Rahmenvereinbarung). Einzelheiten dieser Finanzierung haben die Länder Nordrhein-Westfalen und Saarland und die RAG-Stiftung in einem „Erblastenvertrag“ geregelt.

Grundsätzlich ist die RAG-Stiftung verpflichtet, ab der Einstellung des subventionierten Steinkohlebergbaus dauerhaft die Ewigkeitslasten des Steinkohlebergbaus der RAG AG zu finanzieren. Hierzu hat sie der RAG AG die Mittel zuzuführen, „die ab dem Zeitpunkt der Einstellung des subventionierten Steinkohlebergbaus zur dauerhaften Finanzierung der Ewigkeitslasten erforderlich sind“ (§ 2 Abs. 1 Erblastenvertrag). Dies gilt unabhängig davon, wann dieser Zeitpunkt eintritt. Dazu muss die RAG-Stiftung den Reinerlös aus der Verwertung der Evonik AG einsetzen“ (§ 2 Abs. 2 Erblastenvertrag).

„Ausschließlicher Zweck und Gegenstand“ des Erblastenvertrages ist es, die gegenüber Dritten bestehenden Verpflichtungen der RAG AG zur Durchführung der Ewigkeitslasten für den Fall zu gewährleisten, dass das Vermögen der RAG-Stiftung zur Finanzierung der Ewigkeitslasten nicht ausreichen sollte (§ 1 Abs. 1 Erblastenvertrag). „Falls und insoweit“ die RAG-Stiftung nach der Einstellung des subventionierten Steinkohlebergbaus nicht mehr in der Lage sein sollte, die bis zum Ende des folgenden Geschäftsjahres bestehenden Zahlungsverpflichtungen zur Finanzierung der Ewigkeitslasten zu erfüllen, müssen die Länder Nordrhein-Westfalen und Saarland der RAG-Stiftung die nötigen Finanzmittel für die Übernahme der Ewigkeitslasten jeweils für die Bergwerke in ihrem Land zur Verfügung zu stellen (§ 3 Abs. 1 und Abs. 2 Erblastenvertrag). Falls die Länder auf diese Weise in Anspruch genommen werden, übernimmt der Bund ein Drittel der zu leistenden Beiträge (§ 3 Abs. 5 Erblastenvertrag; § 4 Abs. 3 SteinkohleFinG⁵⁷).

Auffallend ist, dass die Verpflichtung der RAG-Stiftung, für die Finanzierung der Ewigkeitslasten aufzukommen, nicht zu einem bereits im Erblastenvertrag konkret festgelegten Datum eintreten soll. Vielmehr ist die Verpflichtung abhängig von der aufschiebenden Bedingung „der Einstellung des subventionierten Steinkohlebergbaus“ (§ 2 Abs. 1 Erblastenvertrag). Dies ist „der Tag, an dem die RAG AG auf dem letzten subventionierten Steinkohlebergwerk die Förderung der Steinkohle

⁵³ S. o. II. 1. c) bb): Stilllegungsbeihilfen längstens bis 1. Oktober 2014 (Artikel 3).

⁵⁴ S. o. II. 1. c) cc): Beihilfen zur Deckung außergewöhnlicher Kosten (Artikel 4).

⁵⁵ Erblastenvertrag im Rahmen der sozialverträglichen Beendigung des subventionierten Steinkohlebergbaus in Deutschland vom 14. August 2007.

⁵⁶ Vgl. Anlage 5 zur Rahmenvereinbarung.

⁵⁷ Gesetz zur Finanzierung der Beendigung des subventionierten Steinkohlebergbaus zum Jahr 2018 (Steinkohlefinanzierungsgesetz – SteinkohleFinG) vom 20. Dezember 2007, BGBl. I, S. 3086.

eingestellt hat“ (§ 1 Abs. 3 Erblastenvertrag). Dabei geht der Erblastenvertrag davon aus, dass die Einstellung des subventionierten Steinkohlebergbaus zum Ende des Jahres 2018 erfolgen wird. So wird in der Vorbemerkung zum Erblastenvertrag auf die Eckpunkte des Steinkohlekompromisses vom Februar 2007 und auf das darin vereinbarte Ausstiegsjahr 2018 verwiesen. Diesem späten Enddatum entsprechend muss die RAG-Stiftung erst ab 1. Juli 2014 jährlich über die prognostizierte Entwicklung des Stiftungsvermögens berichten (§ 6 Abs. 1 Erblastenvertrag).

Sollte jedoch der subventionierte Steinkohlebergbau entsprechend dem Vorschlag der Europäischen Kommission bereits zum 1. Oktober 2014 – oder mangels einer Nachfolgeregelung für die Steinkohleverordnung sogar schon zum 31. Dezember 2010 – enden, träte die Verpflichtung der RAG-Stiftung zur Finanzierung der Ewigkeitslasten bereits zu diesem Zeitpunkt ein, da im Erblastenvertrag kein festes Datum vereinbart wurde.

e) Steinkohlefinanzierungsgesetz

Das Steinkohlefinanzierungsgesetz (SteinkohleFinG)⁵⁸ bestimmt, dass die subventionierte Förderung der Steinkohle in Deutschland bis zum Ende des Jahres 2018 beendet wird (§ 1 Abs. 1 SteinkohleFinG). Zu diesem Zweck regelt es gemäß § 1 Abs. 3 die Finanzierung

- a) des Absatzes deutscher Steinkohle für den Einsatz in Kraftwerken und zur Stahlerzeugung im Hochofenprozess bis zum Jahr 2018 („Absatzbeihilfen“⁵⁹),
- b) der Aufwendungen der Bergbauunternehmen infolge dauerhafter Stilllegungen („Stilllegungsbeihilfen“⁶⁰),
- c) der ab der Beendigung des subventionierten Steinkohlenbergbaus weiter bestehenden Verpflichtungen der Bergbauunternehmen und
- d) des sozialverträglichen Anpassungsprozesses für ältere Arbeitnehmer des deutschen Steinkohlenbergbaus.

Das Steinkohlefinanzierungsgesetz legt die Höhe der Gelder fest, die zur Finanzierung der „Absatzbeihilfen“ bis 2018 sowie für Aufwendungen der Bergbauunternehmen infolge dauerhafter Stilllegungen aus dem Bundeshaushalt für die Jahre 2009 bis 2019 (§ 3 SteinkohleFinG) zur Verfügung gestellt werden. Außerdem regelt es die Verpflichtung des Bundes, die Länder Nordrhein-Westfalen und Saarland für den Fall zu unterstützen, dass die RAG-Stiftung nicht für die Ewigkeitslasten aufkommen kann (§ 4 Abs. 3 SteinkohleFinG).

Schließlich enthält das Steinkohlefinanzierungsgesetz eine „Revisionsklausel“ (§ 1 Abs. 2 SteinkohleFinG), der zufolge die Bundesregierung bis spätestens 30. Juni 2012 einen Bericht vorlegen muss, auf dessen Grundlage der Deutsche Bundestag „unter Beachtung der Gesichtspunkte der Wirtschaftlichkeit, der Sicherung der Energieversorgung und der übrigen energiepolitischen Ziele“ prüft, ob der Steinkohlebergbau über 2018 hinaus gefördert werden soll.

⁵⁸ Gesetz zur Finanzierung der Beendigung des subventionierten Steinkohlebergbaus zum Jahr 2018 (Steinkohlefinanzierungsgesetz – SteinkohleFinG) vom 20. Dezember 2007, BGBl. I, S. 3086.

⁵⁹ „Absatzbeihilfen“ nach dem deutschen Steinkohlefinanzierungsgesetz sind „Stilllegungsbeihilfen“ im Sinne von Artikel 3 der vorgeschlagenen EU-Steinkohleverordnung [s. o. II. 1. c) bb)].

⁶⁰ „Stilllegungsbeihilfen“ nach dem deutschen Steinkohlefinanzierungsgesetz sind in der Terminologie der vorgeschlagenen EU-Steinkohleverordnung „Beihilfen zur Deckung außergewöhnlicher Kosten“ [Artikel 4; s. o. II. 1. c) cc)] und keine „Stilllegungsbeihilfen“ [Artikel 3; s. o. II. 1. c) bb)].

III. Folgen eines vorzeitigen Endes der Steinkohlesubventionen

Der Steinkohleverordnungsvorschlag der Europäischen Kommission erlaubt verschiedene Formen von Steinkohlebeihilfen für verschiedene Zwecke. In der vorliegenden Fassung sind Stilllegungsbeihilfen (Artikel 3) bis zum 1. Oktober 2014 möglich. Dies würde den Zeitraum der subventionierten Steinkohleförderung in Nordrhein-Westfalen gegenüber dem deutschen Ausstiegsplan bis 2018 also um über vier Jahre verkürzen. Der Bergbau im Saarland ist hiervon nicht betroffen, da er dort bereits 2012 beendet sein wird. „Beihilfen zur Deckung außergewöhnlicher Kosten“ sind grundsätzlich bis 2026 zulässig (Artikel 4).

Ein gegenüber dem bisherigen deutschen Plan vorzeitiges Ende der subventionierten Steinkohleförderung bedeutet, dass die RAG-Stiftung über vier Jahre früher als bisher geplant für die Ewigkeitslasten aufkommen muss. Dies erfordert zumindest, dass die RAG-Stiftung rechtzeitig einen Bericht darüber vorlegt, ob sie für die Folgejahre die Ewigkeitslasten tragen kann. Die Finanzierung der Ewigkeitslasten soll durch die Verwertung des Stiftungsvermögens geschehen. Bislang ist vorgesehen, dass der erste Bericht über die erwartete Entwicklung des Stiftungsvermögens im Jahr 2014 auf der Basis des Geschäftsjahres 2013 vorgelegt wird (§ 6 Abs. 1 Erblastenvertrag). Da die für die Übernahme der Ewigkeitslasten nötigen Veräußerungen nun früher erfolgen müssten als ursprünglich geplant, ist zeitnah zu klären, ob die Veräußerungen im notwendigen Umfang erfolgen können und ob die erzielbaren Veräußerungserlöse ausreichen, um die Ewigkeitslasten bereits ab dem 2. Oktober 2014 zu tragen. Ein Vorziehen des Datums muss nicht notwendigerweise dazu führen, dass die Veräußerungserlöse nicht ausreichen, um die Pflichten der RAG-Stiftung zu erfüllen. Dies gilt umso mehr, als sich aus dem Vorziehen keine Verpflichtung ergibt, diese Veräußerungen schlagartig bis 2014 vorzunehmen. Entscheidend ist hier nur die Information über die Entwicklung des Stiftungsvermögens insgesamt. Um den Verpflichtungen zur Übernahme der Ewigkeitslasten nachzukommen, muss die RAG-Stiftung nur nachweisen können, dass sie ihre Verpflichtungen für das jeweilige Folgejahr erfüllen kann (§ 3 Abs. 1 und Abs. 2 Erblastenvertrag).

Sollte die RAG-Stiftung die bis zum Ende des folgenden Geschäftsjahres bestehenden Zahlungsverpflichtungen zur Übernahme der Ewigkeitslasten nicht leisten können, wären nach dem Erblastenvertrag die Bundesländer Nordrhein-Westfalen und Saarland verpflichtet, diese Kosten für die Bergwerke in Nordrhein-Westfalen bzw. Saarland zu übernehmen. Der Bund müsste gemäß Erblastenvertrag und Steinkohlefinanzierungsgesetz jeweils ein Drittel dieser Kosten übernehmen.

Die kontrollierte Stilllegung eines Bergwerks ist ein Prozess, der sich über mehrere Jahre erstreckt. Die notwendigen Maßnahmen der Wasserbewirtschaftung und der Verhinderung von Bergsenken benötigen nicht zuletzt aus planungsrechtlichen Gründen Zeit, die voraussichtlich selbst bei einer sofortigen Planungsänderung bis weit über das Jahr 2014 hinausreichen. Dies kann auch den weiteren Abbau von Steinkohle erfordern, um eine bestimmte räumliche Verteilung des Kohleabbaus zu erreichen, welche schädliche Bodensenkungen vermeidet.⁶¹ Diese Arbeiten bleiben grundsätzlich beihilfefähig.⁶²

Die Rahmenvereinbarung trifft eine Aussage über die maximale Summe der Beihilfen in den Jahren von 2014 bis 2018, die durch den Bund zu leisten ist. Es wird jedoch keine Differenzierung in die verschiedenen Beihilfekategorien vorgenommen. Da nicht alle Beihilfen durch die vorgeschlagene neue Steinkohleverordnung nach dem 1. Oktober 2014 verboten werden, lässt sich die Höhe der durch die Verordnung eingesparten Beihilfen nur abschätzen, indem man die Beihilfebeträge der Rahmenvereinbarung in „Stilllegungsbeihilfen“ und „Beihilfen zur Deckung außergewöhnlicher

⁶¹ Europäische Kommission, Impact Assessment, Arbeitsdokument SEC(2010) 850 vom 20. Juli 2010, S. 19.

⁶² Allerdings sind Beihilfen zur Vermarktung der aus technischen Gründen abgebauten Kohle nach dem 1. Oktober 2014 nach dem Steinkohleverordnungsvorschlag dann nicht mehr zulässig.

Kosten“ aufteilt. Ob es zulässig wäre, die in der Rahmenvereinbarung angesetzten Beträge nachträglich komplett als „Beihilfen zur Deckung außergewöhnlicher Kosten“ zu deklarieren, ist zweifelhaft.

Aus den in der Rahmenvereinbarung angesetzten Beträgen lässt sich errechnen, dass durch einen vorgezogenen Ausstieg aus der subventionierten Steinkohleförderung im Zeitraum vom 2. Oktober 2014 bis 31. Dezember 2018 ca. 2,35 Mrd. Euro weniger an Beihilfen durch den Bund und Nordrhein-Westfalen gezahlt würden. Hiervon entfielen 2,3 Mrd. Euro auf den Bund und 49 Mio. Euro auf Nordrhein-Westfalen (s. Anhang).

Diesen Einsparungen des Bundes und Nordrhein-Westfalens durch das vorzeitige Verbot von Stilllegungsbeihilfen steht aber gegenüber, dass sich der Bund und die beiden beteiligten Länder an den Ewigkeitslasten beteiligen müssten, sollte die RAG-Stiftung zu deren vollständiger Deckung nicht selbst in der Lage sein.

Das Saarland ist zwar von der früheren Einstellung der Stilllegungsbeihilfen nicht betroffen, da der Bergbau dort bereits 2012 eingestellt wird und sich das Saarland auch keine Beihilfen zahlt. Dafür droht aber eine potentielle Belastung, die sich aus der Unsicherheit ergibt, ob die RAG-Stiftung in der Lage sein wird, die Ewigkeitslasten zu tragen. Sollte dies nicht der Fall sein, müsste auch das Saarland für zwei Drittel der Kosten, die im Saarland anfallen, einspringen.

Darüber hinaus kommen auf den Bund und die beteiligten Länder durch die nötigen Beschäftigungsanpassungen Belastungen zu. Die Einschätzungen über die Größenordnung der hieraus resultierenden Belastungen der Haushalte gehen weit auseinander. Die RAG veranschlagt hierfür 3,34 Mrd. Euro.⁶³ Demgegenüber kommt der Bund der Steuerzahler in einer Modellrechnung lediglich auf 1,35 Mrd. Euro.⁶⁴

IV. Inkonsistente Argumentation der Kommission

1. Die Folgenabschätzung der Kommission

Die Kommission stützt ihren Steinkohleverordnungsvorschlag auf die Ergebnisse einer Folgenabschätzung vom 20. Juli 2010.⁶⁵ Darin soll eine Vorgehensweise ermittelt werden, welche dem „erklärte[n] politische[n] Ziel der Kommission, die etwaigen negativen Auswirkungen von Bergwerkschließungen nach Auslaufen der Beihilfen – insbesondere in sozialer und ökologischer Hinsicht – und mögliche Wettbewerbsverzerrungen auf dem Binnenmarkt so gering wie möglich zu halten“⁶⁶, am besten entspricht.

Die Kommission untersucht in ihrer Folgenabschätzung, welche Auswirkungen eine Beendigung der Steinkohlesubventionierung auf die Energieversorgungssicherheit, den Binnenmarkt, den Klimaschutz und die regionale Arbeitslosigkeit in den betroffenen Mitgliedstaaten hat. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass die Steinkohlesubventionen keinen Beitrag zur Energieversorgungssicherheit leisten. Dies spricht für einen möglichst raschen Ausstieg. Da Steinkohlesubventionen zu keinen nennenswerten Verzerrungen im Binnenmarkt führen und auch keinen schädlichen Einfluss auf die Klimaschutzpolitik der EU haben, kann ein rascher Ausstieg mit diesen beiden Argumenten nicht begründet werden. Die Kommission will die sozialen Folgen eines Ausstiegs aus der Steinkohle-

⁶³ RAG AG, Stellungnahme zum Vorschlag der EU-Kommission vom 20.07.2010, Anlage.

⁶⁴ Die Modellrechnung liegt dem CEP vor.

⁶⁵ Europäische Kommission, Impact Assessment, Arbeitsdokument SEK(2010) 850 vom 20. Juli 2010; vgl. auch die deutschsprachige Zusammenfassung der Folgenabschätzung SEK(2010) 851 vom 20. Juli 2010.

⁶⁶ Europäische Kommission, Zusammenfassung der Folgenabschätzung SEK(2010) 851 vom 20. Juli 2010, S. 5 (im Original teilweise hervorgehoben).

subventionierung mildern, indem regionale Arbeitslosigkeit möglichst vermieden wird. Hierzu kommt die Folgenabschätzung zu dem Schluss, dass eine zehnjährige Übergangszeit angemessen wäre. Der vorliegende Vorschlag für eine Steinkohleverordnung sieht jedoch nur eine vierjährige Übergangszeit vor. Hier widerspricht sich die Kommission selbst. Sie hätte zumindest darlegen müssen, warum eine nur vierjährige Übergangszeit nicht im Widerspruch zu ihren sozialpolitischen Vorstellungen steht.

In der Folgenabschätzung werden sechs alternative Handlungsmöglichkeiten miteinander verglichen.⁶⁷

- **Option 1:** Basisszenario

Die Kommission schlägt kein neues sektorspezifisches Beihilfeinstrument vor, so dass bereits ab 1. Januar 2011 das allgemeine Beihilferecht auf die staatliche Förderung des Steinkohlebergbaus anzuwenden ist.

- **Option 2:** Leitlinien der Kommission

Die Kommission erlässt, ähnlich wie für den Schiffsbau und die Stahlindustrie, Leitlinien auf der Grundlage von Artikel 107 Abs. 3 lit. c AEUV. Diese Leitlinien ermöglichen Stilllegungsbeihilfen in Form von Beihilfen für von den Bergbauunternehmen zu leistende Abfindungszahlungen an entlassene oder in den Vorruhestand versetzte Arbeitnehmer. Abgedeckt sind ferner die Kosten für die Abarbeitung laufender Aufträge (maximal für sechs Monate) bzw. die Kosten aufgrund einer Stornierung dieser Aufträge. Ebenso sind die Aufwendungen für die Sanierung der Produktionsstandorte beihilfefähig, nicht jedoch die Kosten der Sanierung unter Tage. Die Leitlinien gelten bis Ende 2013.

- **Option 3:** Ratsverordnung zur Genehmigung zeitlich befristeter Betriebsbeihilfen (Stilllegungsbeihilfen)

Auf der Basis einer Ratsverordnung können die Mitgliedstaaten degressive Beihilfen zur Deckung von Verlusten aus der laufenden Produktion gewähren, sofern diese eine Abwicklung der Tätigkeiten auf der Grundlage eines Stilllegungsplans begleiten. Die Stilllegungsbeihilfen müssen jedes Jahr um mindestens 10% gekürzt werden und nach maximal zehn Jahren auslaufen.

- **Option 4:** Ratsverordnung zur Genehmigung von Beihilfen für außergewöhnliche Kosten (soziale Altlasten und Umweltlasten)

Auf der Basis einer Ratsverordnung haben die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, Beihilfen zur Deckung der mit den Bergwerkstilllegungen verbundenen sozialen und ökologischen Kosten zu gewähren.

- **Option 5:** Kombination der Optionen 3 und 4

Auf der Basis einer Ratsverordnung können sowohl Stilllegungsbeihilfen als auch Beihilfen für außergewöhnliche Kosten gewährt werden.

- **Option 6:** Verlängerung der geltenden Kohleverordnung um zehn Jahre.

Die bestehende Steinkohleverordnung (EG) Nr. 1407/2002 wird um zehn Jahre, also bis 2020, verlängert. Die Stilllegung von Bergwerken ist damit keine Bedingung für die Gewährung von Beihilfen. Die Produktionsbeihilfen müssen auch nicht degressiv ausgestaltet sein.

⁶⁷ Europäische Kommission, Zusammenfassung der Folgenabschätzung SEK(2010) 851 vom 20. Juli 2010, S. 5 ff.; KOM(2010) 372, S. 3 ff.

Die Folgenabschätzung kommt zu dem Ergebnis, dass von den untersuchten Handlungsmöglichkeiten die Optionen 2 und 5 zur Erreichung des Kommissionsziels am besten geeignet sind. Die Wahl zwischen beiden Optionen hänge davon ab, wie man „wirtschaftliche“ und „soziale Aspekte“ gewichtet.⁶⁸ Unter rein ökonomischen Gesichtspunkten wird Option 2 bevorzugt, unter sozialen Gesichtspunkten Option 5.

2. Kommission: Energieversorgungssicherheit kein Argument für Subventionen

Die Kommission stellt zu Recht fest, dass die heimische Steinkohleförderung keinen Beitrag zu einer erhöhten Energieversorgungssicherheit leistet. Auf dem Weltmarkt für Steinkohle ist die EU nicht von einem oder von einer kleinen Gruppe von Lieferanten abhängig. Der Weltmarkt für Kohle ist stabiler als der Markt für andere Energieträger.⁶⁹ Zwar ist davon auszugehen, dass auch der Weltmarktpreis der Steinkohle steigen wird. Das bedeutete jedoch nicht, dass dadurch insbesondere Deutschland mit seinen tiefgelegenen Kohlevorkommen, deren Förderung sehr teuer ist, in absehbarer Zeit konkurrenzfähig würde. Es ist angesichts dieser Unsicherheit zumindest nicht Aufgabe des Staates, durch das Aufrechterhalten der subventionierten Förderung hierauf unternehmerisch zu wetten.

3. Kommission: Keine Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt

Die Kommission ist schon seit einiger Zeit zu Recht der Auffassung, dass die durch Steinkohlesubventionen hervorgerufenen Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der EU „offenbar begrenzt“⁷⁰ sind, da die subventionierte Kohle zumeist auf den jeweils heimischen Märkten verbraucht wird. Lediglich Polen und in geringerem Umfang auch die Tschechische Republik exportieren ihre Kohle. Diese Auffassung wird von der Kommission in der Folgenabschätzung zum aktuellen Verordnungsvorschlag bekräftigt.⁷¹ Lediglich 12% der in der EU geförderten Steinkohle werden innerhalb der EU exportiert.⁷² Lediglich 11% der von den Mitgliedstaaten importierten Steinkohle werden aus einem Mitgliedstaat der EU importiert; das sind insgesamt nur 6,5% der verbrauchten Steinkohle in der EU.

Es ist nicht ausgeschlossen, dass eine Beendigung der subventionierten Steinkohleförderung in der EU den verbleibenden Bergwerken neue Exportmöglichkeiten innerhalb der EU eröffnet. Dies gilt insbesondere für Polen und die Tschechische Republik. Zu bedenken ist dabei, dass bereits jetzt die in der EU geförderte Steinkohle nicht so weit subventioniert werden darf, dass ihr Preis unterhalb des Weltmarktpreises liegt.

Aus der von der Kommission vorgelegten Argumentation geht nicht hervor, warum eine Beibehaltung des deutschen Steinkohleausstiegsplans bis 2018 nicht mit den Prinzipien des Binnenmarktes vereinbar sein sollte. Im Gegenteil: Die Kommission legt in der Folgenabschätzung dar, dass das Binnenmarktargument gerade nicht gegen den Ausstieg bis 2018 spricht, da es nur in geringem Ausmaß grenzüberschreitenden Handel mit Steinkohle innerhalb der EU gibt.⁷³

⁶⁸ Europäische Kommission, Impact Assessment, Arbeitsdokument SEC(2010) 850 vom 20. Juli 2010, S. 49.

⁶⁹ Ebd., S. 17.

⁷⁰ Mitteilung KOM(2007) 253 vom 21. Mai 2007 – Bericht über die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1407/2002 des Rates über staatliche Beihilfen für den Steinkohlebergbau, S. 7.

⁷¹ Europäische Kommission, Impact Assessment, Arbeitsdokument SEC(2010) 850 vom 20. Juli 2010, S. 5 und S. 25 ff. Das Impact Assessment Board der Kommission hat zweimal darauf hingewiesen, dass dieser Aspekt in der Folgenabschätzung besser herausgearbeitet werden muss. Vgl. die beiden Stellungnahmen des Impact Assessment Boards zu den vorläufigen Fassungen der Folgenabschätzung.

⁷² Zusätzlich exportieren insbesondere Belgien und die Niederlande Steinkohle, obgleich sie keine fördern. Beide Länder importieren sie über ihre Seehäfen.

⁷³ Europäische Kommission, Impact Assessment, Arbeitsdokument SEC(2010) 850 vom 20. Juli 2010, S. 26 f.

4. Kommission: Klimaschutz kein Argument für vorzeitiges Subventionsende

Der Ausstieg aus der subventionierten Steinkohleförderung kann nicht mit der Klimapolitik der EU begründet werden. Zu diesem Ergebnis kommt auch die Folgenabschätzung der Kommission. Zwar setzt die Förderung von Steinkohle das aggressive Treibhausgas Methan und ihre Verbrennung zur Stromerzeugung CO₂ frei. Dies gilt aber unabhängig davon, wo die Steinkohle abgebaut wird.

Bei der Förderung von Steinkohle wird in einigen Mitgliedstaaten das Methan aufgefangen. Sollte dies bei der in Drittstaaten geförderten Kohle nicht oder in geringerem Umfang der Fall sein, würde durch die Abwanderung der Steinkohleförderung in Drittstaaten als Folge des europäischen Ausstiegs aus der Subventionierung weltweit sogar mehr Methan freigesetzt werden als mit der Förderung heimischer Steinkohle.⁷⁴

Wenn die Kohlekraftwerke zur Stromerzeugung nicht mehr mit subventionierter heimischer Steinkohle befeuert werden, dann werden sie mit Kohle vom Weltmarkt betrieben.⁷⁵ Der Einfluss dieser Substitution auf den Weltmarktpreis für Kohle ist angesichts der geringen Menge der in der EU geförderten Steinkohle zu vernachlässigen. Treibhausgasemissionen werden durch den Ersatz heimischer Kohle durch Weltmarktkohle daher auch in der Elektrizitätserzeugung nicht eingespart.

Darüber hinaus darf die Wirkung des der klimapolitischen Instrumente der EU nicht vernachlässigt werden. Im Rahmen des EU-Emissionsrechtehandels (EU-ETS) wird für die betroffenen Industrien eine EU-weite Obergrenze der zulässigen Treibhausgasemissionen festgelegt. Innerhalb dieser Obergrenze können Unternehmen untereinander Emissionsrechte handeln. Selbst wenn heimische Steinkohle durch eine Form der Elektrizitätserzeugung mit einem geringeren Ausstoß an Treibhausgasemissionen ersetzt würde, würde dies keinen *zusätzlichen* Beitrag zur Verringerung der Treibhausgasemissionen leisten. Dies liegt daran, dass die Obergrenze der zulässigen Treibhausgasemissionen im Rahmen des EU-ETS unabhängig vom Anteil fossiler Energieträger besteht und auch ausgeschöpft wird. Innerhalb der Obergrenze des EU-ETS werden die Treibhausgasemissionen in der EU nur verlagert. Eingesparte Treibhausgase führen zu ungenutzten Emissionsrechten, die dann an anderer Stelle eingesetzt werden. Die gleichen Argumente, die gegen einen politisch forcierten Ausbau der Stromerzeugung durch erneuerbare Energien sprechen, sprechen also auch gegen den Ausstieg aus der Steinkohleförderung als Instrument der Klimapolitik.⁷⁶ Argumente des Klimaschutzes lassen sich also nicht für einen beschleunigten Ausstieg aus dem subventionierten Steinkohlebergbau ins Feld führen.

5. Kommission: „Sozialen Gesichtspunkte“ sprechen für 2020 statt für 2014

Die Folgenabschätzung kommt zu dem Ergebnis, dass von den untersuchten Handlungsmöglichkeiten die Optionen 2 und 5 zur Erreichung des Kommissionsziels am besten geeignet sind. Die Wahl zwischen beiden Optionen hänge davon ab, wie man „wirtschaftliche“ und „soziale Aspekte“ gewichtet.⁷⁷ Unter rein ökonomischen Gesichtspunkten wird Option 2 bevorzugt, unter sozialen Gesichtspunkten Option 5.

⁷⁴ Hieraus lässt sich aber kein Klimaschutzargument für die Beibehaltung der subventionierten Steinkohleförderung ableiten.

⁷⁵ Vgl. auch Europäische Kommission, Impact Assessment, Arbeitsdokument SEC(2010) 850 vom 20. Juli 2010, S. 18 f.

⁷⁶ Grundsätzlich lässt sich argumentieren, dass das weltweite Angebot an Kohle durch die subventionierte Förderung der Steinkohle in der EU steigt und daher auch der weltweite Ausstoß von Treibhausgasen. Dem muss allerdings entgegengehalten werden, dass der Einfluss der EU-Förderung auf die weltweite Menge der Steinkohle vergleichsweise gering ist.

⁷⁷ Europäische Kommission, Impact Assessment, Arbeitsdokument SEC(2010) 850 vom 20. Juli 2010, S. 49.

Vorbild für die Option 5 war ausdrücklich der deutsche Plan für den Ausstieg aus der Steinkohle-subsventionierung über zehn Jahre bis 2018.⁷⁸ Die Kommission sieht diesen Zeitraum als lang genug an, um Entlassungen von Bergbauangestellten zu vermeiden. Der Beschäftigungsabbau ließe sich über normale Fluktuationen, (Früh-)Verrentungen und Umschulungsmaßnahmen gestalten.

Inhaltlich entspricht Option 5 dem vorliegenden Verordnungsvorschlag. Etwas anderes gilt jedoch für das Datum des Auslaufens der Stilllegungsbeihilfen. Während Option 5 der Folgenabschätzung noch von 2020 ausgeht – und sich darauf auch die Folgenabschätzung stützt –, findet sich in einem Vorentwurf des Verordnungsvorschlags⁷⁹ das Jahr 2018 als Enddatum. Im nunmehr vorgelegten Verordnungsvorschlag wurde das Enddatum noch einmal vorverlegt, nämlich auf 2014.

Sowohl im Vorentwurf als auch in der endgültigen Fassung des Steinkohleverordnungsvorschlags betont die Kommission, dass „Bergwerksstilllegungen ohne Frage in einigen Regionen erhebliche soziale Folgen haben werden“.⁸⁰ Daher sei eine „angemessene Übergangsfrist erforderlich“. Die Kommission verweist in diesem Zusammenhang auf die Berücksichtigung „des erklärten Ziels der Kommission, der sozialen Dimension in der europäischen Politik größeres Gewicht beizumessen“. Mit ihren Ausführungen in der Folgenabschätzung und der dortigen Bezugnahme auf den deutschen Ausstiegsplan über zehn Jahre bis 2018 vermittelt die Kommission, dass sie mit „angemessener Übergangsfrist“ einen bis zu zehnjährigen – und jedenfalls keinen unter fünfjährigen (bis 1. Oktober 2014) – für notwendig hält. Wenn die Kommission der Auffassung ist, dass eine kürzere Übergangsfrist als die in der Folgenabschätzung zugrundegelegte „angemessen“ ist, so hätte dies entweder in der Folgenabschätzung explizit untersucht oder aber nachträglich im Verordnungsvorschlag erwähnt und begründet werden müssen. Hier hätte die Kommission darlegen müssen, welche Risiken sie bei einer Stilllegung bis Oktober 2014 gegenüber einer Stilllegung Ende 2018 oder gar 2020 sieht. Sie hätte außerdem präzisieren müssen, ob und warum für die sozialpolitischen Motive der Kommission eine regionale Ballung von Arbeitslosigkeit infolge einer Beendigung der Beihilfen im Jahr 2014 unbeachtlich sein soll. Dies versäumt die Kommission.

Die Kommission legt daher in der jetzigen Fassung einen Verordnungsvorschlag vor, der nicht zu ihrer eigenen Begründung passt, die auf der umfangreichen Folgenabschätzung beruht.

6. Fazit

Die Kommission hätte darlegen müssen, warum ein Ausstieg aus der Steinkohleförderung bereits bis 2014 sachlich zwingend ist und ihren eigenen, insbesondere ihren sozialpolitischen Zielsetzungen entspricht. Dies hat sie nicht getan. Reicht sie eine entsprechende Erläuterung nicht nach, besteht die Gefahr, dass einem – gegenüber der ursprünglichen deutschen Planung früheren – Ende der Steinkohleförderung die politische Akzeptanz in Deutschland fehlt. Da die Hindernisse für eine Änderung des Kommissionsvorschlages im Sinne des deutschen Ausstiegsplans jedoch sehr hoch sind, könnte es genau so kommen.

⁷⁸ Europäische Kommission, Impact Assessment, Arbeitsdokument SEC(2010) 850 vom 20. Juli 2010, S. 23 und S. 37. Die Kommission verweist bereits in ihrem Mitteilung KOM(2007) 253 vom 21. Mai 2007 – Bericht über die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1407/2002 des Rates über staatliche Beihilfen für den Steinkohlebergbau (S. 5) auf den deutschen Ausstiegsplan.

⁷⁹ Steinkohleverordnungsvorschlag KOM(2010) 372/3 (undatiertes Vorentwurf).

⁸⁰ Dieses und alle folgenden Zitate dieses Absatzes sowohl im Steinkohleverordnungsvorschlag KOM(2010) 372/3 (undatiertes Vorentwurf, S. 6) als auch im Steinkohleverordnungsvorschlag KOM(2010) 372 vom 20. Juli 2010, S. 6.

V. Ordnungspolitische Bewertung des Kommissionsvorschlages

Dass es der Kommission erkennbar ernst mit einem definitiven Ende der subventionierten Steinkohleförderung in der EU ist, ist ohne Vorbehalte zu begrüßen. Unabhängig von der Diskussion um das konkrete Ausstiegsdatum liegt hierin der besondere Wert des Kommissionsvorschlages.

Es ist eine Verschwendung von öffentlichen Mitteln, wenn nicht wettbewerbsfähige Industrien durch den Einsatz von Steuergeldern künstlich am Leben gehalten werden. Darüber hinaus führt es zu einer Verschwendung volkswirtschaftlicher Ressourcen, da Kapital und Arbeit nicht in solchen Verwendungen eingesetzt werden, wo sie möglichst viel zur Wertschöpfung der Volkswirtschaft beitragen. Sie führen dazu, dass sich regionale Wirtschaftsstrukturen von Marktkräften abkoppeln und ein ineffizientes Spezialisierungsverhalten hervorbringen. Diese grundsätzliche ordnungspolitische Kritik fehlt in der Folgenabschätzung der Kommission.

Die Kapitalgeber und Arbeitnehmer im Steinkohlebergbau werden durch die subventionierte Förderung der Steinkohle weitaus besser gegen das Risiko mangelnder Wettbewerbsfähigkeit eines Unternehmens abgesichert als beispielsweise die Kapitalgeber und Arbeitnehmer mit vergleichbarer Qualifikation in anderen Bergbaubereichen oder im produzierenden Gewerbe. Insbesondere im Ruhrgebiet ist dies deutlich, wo es in jüngster Zeit zu erheblichen Beschäftigungseinbußen im verarbeitenden Gewerbe kam. Es ist das eine, Solidarität mit einer Gruppe von Beschäftigten im Bergbausektor zu äußern. Es ist das andere zu erklären, warum man dann diese „Solidarität“ gleichzeitig anderen Gruppen aus guten Gründen verweigert. Eine dauerhafte Subventionierung nicht wettbewerbsfähiger Branchen ist mit den Prinzipien einer sozialen Marktwirtschaft nicht vereinbar⁸¹, wäre branchenübergreifend nicht bezahlbar und würde den Staat maßlos überfordern.

Zwar gibt es immer noch Stimmen, die an einem „Sockelbergbau“ festhalten und im Rahmen der „Revisionsklausel“ nach § 1 Abs. 2 SteinkohleFinG darauf hinarbeiten möchten. Überzeugende Argumente sind hier allerdings nicht mehr zu erwarten. Es ist nicht erkennbar, dass man für die energiepolitischen Ziele Deutschlands eine heimische Steinkohleförderung subventionieren muss. Sollte die Steinkohlebranche der Auffassung sein, dass die Steinkohleförderung in Deutschland ohne Subventionen auskommt, so muss sie dies zeitnah belegen. Insbesondere müsste gezeigt werden, dass die Steinkohleförderung in Deutschland innerhalb kurzer Zeit wettbewerbsfähig wird – und dies für einen mindestens so langen Zeitraum, dass sich der Verzicht auf eine Stilllegung der Bergwerke auch lohnt. Darüber hinaus müsste gezeigt werden, wie man im Falle einer späteren Stilllegung der Bergwerke die nötigen beschäftigungspolitischen Anpassungen gestaltet. Hier sind die Befürworter eines Sockelbergbaus in der Pflicht.

Unabhängig davon, mit welchem Enddatum für die Stilllegungsbeihilfen die neue Steinkohleverordnung verabschiedet wird, ist eine Verlängerung des subventionierten Steinkohlebergbaus über 2018 hinaus als Ergebnis einer Prüfung des Deutschen Bundestages „unter Beachtung der Gesichtspunkte der Wirtschaftlichkeit, der Sicherung der Energieversorgung und der übrigen energiepolitischen Ziele“⁸² illusorisch. Es deutet derzeit nichts darauf hin, dass eine weitere Subventionierung des Steinkohlebergbaus als Ergebnis dieser „Revisionsklausel“ EU-rechtlich zulässig sein wird. Insofern ist auch die Aufforderung von Kommissar Günther Oettinger, diese Überprüfung möglichst bald durchzuführen und zu einem negativen Ergebnis zu kommen⁸³, als Aufforderung zu verstehen, der Kommission guten Willen zu signalisieren. Rein rechtlich spielt es aus EU-Sicht keine

⁸¹ Man kann nicht alle Menschen privilegieren. Bestimmte Positionen zu schützen heißt immer auch, anderen den Zugang zu diesen Positionen zu verwehren. Dieser Ungerechtigkeitsaspekt wird in der öffentlichen Auseinandersetzung gerne unterschlagen. Vgl. Friedrich August von Hayek, *Recht, Gesetz und Freiheit*, Tübingen 2003, S. 244 ff.

⁸² § 1 Abs. 2 SteinkohleFinG („Revisionsklausel“).

⁸³ „Für die deutschen Kumpel ist noch nicht Schicht im Schacht!“, BILD-Zeitung vom 6. Oktober 2010, S. 2.

Rolle, ob und wann der Bundestag diese Revision vornimmt, da das EU-Recht eine fortgeführte Subventionierung der Steinkohleförderung ohnehin nicht zulassen wird. Hier greift der Vorrang des EU-Rechts.

Die Übergangszeiten des deutschen Fahrplans zum Ausstieg aus der subventionierten Steinkohleförderung bis 2018 sind vergleichsweise großzügig bemessen. Hierdurch war der Ausstieg aus dem Steinkohlebergbau in Deutschland politisch durchsetzbar. Dass man dies mit dem Steinkohlefinanzierungsgesetz überhaupt geschafft hat, ist zunächst einmal bedeutender als die Frage nach einem früheren Ausstieg. Dennoch sind die Übergangszeiten gerade auch mit Blick auf viel härtere Bedingungen für Arbeitnehmer durch Werkschließungen in anderen Branchen zu kritisieren. Hierfür gibt es weder Effizienzargumente noch Gerechtigkeitsargumente, da man diese Privilegierung anderen Branchen nicht zugesteht und zugestehen kann. Es ist also durchaus fraglich, ob sich diese Bevorzugung sozialpolitisch rechtfertigen lässt: Gerade die Ungleichbehandlung verschiedener Arbeitnehmer und Kapitaleigner provoziert das Gefühl „sozialer Ungerechtigkeit“. Allein die regionale Konzentration der Arbeitslosigkeit durch eine Schließung der Bergwerke kann als Argument herhalten. Es ist aber fraglich, ob man daraus die komplette Vermeidung betriebsbedingter Kündigungen herleiten kann.

Die Belastungen für die Bundes- und Landeshaushalte, die durch den vergleichsweise langfristigen Ausstieg aus der subventionierten Steinkohleförderung entstehen, sind innerhalb des demokratischen Verfahrens als „Preis“ zu verstehen, den die Politik bereit war der Öffentlichkeit für ein vergleichsweise hohes Maß an „sozialem Frieden“ im Zuge des Ausstiegs abzuverlangen. Ob man diesen Preis als zu hoch empfindet oder nicht, muss der deutsche Steuerzahler und Wahlbürger entscheiden. Bislang war er zur Zahlung dieses Preises bereit. Unter ökonomischen Gesichtspunkten und unter dem Aspekt der Privilegienfreiheit als ordnungspolitischem Prinzip muss man diese Bereitschaft nicht teilen.

VI. Politische Auswege aus dem Dilemma

Der Koalitionsvertrag für die 17. Legislaturperiode bestätigt den bisherigen Fahrplan zum Ausstieg aus den Steinkohlesubventionen ausdrücklich.⁸⁴ Allerdings wäre er auf der Grundlage der vorgeschlagenen Steinkohleverordnung so nicht einzuhalten.

Den verantwortlichen Politikern, Unternehmens- und Gewerkschaftsvertretern, die den „Kohlekompromiss“ 2007 ausgehandelt haben, ist vorzuhalten, dass sie sich schon damals über die fehlende EU-rechtliche Absicherung des deutschen Planes hätten im Klaren sein müssen und demzufolge auch die Bevölkerung und insbesondere die betroffenen Arbeitnehmer hier nicht in falscher Sicherheit hätten wiegen dürfen. Dies war politisch verantwortungslos, da die vermeintliche Arbeitsplatzsicherheit erheblichen Einfluss auf die weitere Planung des Berufslebens der Beschäftigten hatte.

Es bleibt zu hoffen, dass bei zukünftigen politischen Verabredungen, die einen so erheblichen Einfluss auf die betroffenen Arbeitnehmer haben, in der politischen Kommunikation die EU-rechtliche Komponente nicht nochmals ignoriert wird. Diese Vernachlässigung erzeugt den Eindruck, dass die EU einen deutschen Kompromiss „entwerten“ will. Tatsächlich macht der Steinkohleverordnungsvorschlag nur deutlich, wie wenig der deutsche Ausstiegsplan aufgrund der vernachlässigten EU-rechtlichen Seite von Beginn an wert war.

Für die Bundesregierung gibt es nur zwei Wege, um die Steinkohlesubventionierung in Deutschland bis Ende 2018 zu ermöglichen: Entweder stimmen alle Mitgliedstaaten im Rat dafür oder die

⁸⁴ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP vom 26. Oktober 2009, S. 28; <http://tinyurl.com/Koalitionsvertrag17> (zuletzt abgerufen am 28. Oktober 2010).

Kommission ändert ihren Vorschlag entsprechend. Deutschland hat hier keine starke Verhandlungsposition, da nach dem Auslaufen der derzeitigen EU-Steinkohleverordnung am 31. Dezember 2010 bereits ab 1. Januar 2011 das allgemeine EU-Beihilferecht anzuwenden wäre. Nicht wettbewerbsfähige Steinkohlebergwerke wären nicht mehr beihilfefähig und müssten voraussichtlich geschlossen werden. Um eine Einigung mit der Kommission oder ein einstimmiges Votum im Rat zu erreichen, müsste die Bundesregierung wahrscheinlich bei anderen – sachlich unverbundenen – Entscheidungsgegenständen Zugeständnisse machen, um ein „Paketgeschäft“ zu ermöglichen. Dies triebe die Kosten der subventionierten Steinkohleförderung abermals in die Höhe.

Anhang

1. Berechnung der insgesamt eingesparten Beihilfen

Aus der Modellrechnung für die Beendigung des subventionierten Steinkohlebergbaus im Jahr 2018 (Anlage 2 der Rahmenvereinbarung) lässt sich ablesen, welche Höhe der Stilllegungsbeihilfen im Sinne des Artikels 3 des Steinkohleverordnungsvorschlags bei der Planung des deutschen Ausstiegsplans für nötig erachtet wurden.⁸⁵

Tabelle: Stilllegungsbeihilfen (in Mio. Euro)

Jahr	Beihilfen
2014	898
2015	773
2016	470
2017	470
2018	418
Summe	3.029

(Quelle: Rahmenvereinbarung, Anlage 2)

Indem man von dem Betrag für 2014 nur ein Viertel ansetzt, ergibt sich, dass durch einen vorgezogenen Ausstieg aus der subventionierten Steinkohleförderung im Zeitraum vom 2. Oktober 2014 bis 31. Dezember 2018 ca. 2,35 Mrd. Euro weniger an Beihilfen durch den Bund und Nordrhein-Westfalen gezahlt würden.⁸⁶ Hiervon entfallen auf den Bund 2,3 Mrd. Euro und auf Nordrhein-Westfalen 49 Mio. Euro. In den folgenden beiden Absätzen werden die Berechnungen für diese Aufteilung erläutert.

2. Berechnung der von Nordrhein-Westfalen eingesparten Beihilfen

Da sich Nordrhein-Westfalen nach 2014 nicht mehr an den Stilllegungsbeihilfen im Sinne von Artikel 3 Steinkohleverordnungsvorschlag beteiligt (Ziffer 1 lit. a Rahmenvereinbarung), sind seine Beihilfen ab 2015 als Beihilfen zur Deckung außergewöhnlicher Kosten im Sinne von Artikel 4 Steinkohleverordnungsvorschlag zu interpretieren. Da diese durch den Steinkohleverordnungsvorschlag nicht entfallen, spart Nordrhein-Westfalen nur im letzten Quartal 2014 Beihilfen ein.

Die Höhe der von Nordrhein-Westfalen eingesparten Beihilfen lässt sich wie folgt berechnen: Im Jahr 2014 zahlen Bund und NRW insgesamt Beihilfen in Höhe von 1648,6 Mio. Euro (s. Tabelle „Finanzierungshilfen“, S. 10).⁸⁷ Nordrhein-Westfalen trägt hieran mit 363,8 Mio. Euro einen Anteil von 22%. Es wird davon ausgegangen, dass der Anteil an den Gesamtbeihilfen auch dem Anteil an den Stilllegungsbeihilfen gemäß Artikel 3 des Steinkohleverordnungsvorschlags in Höhe von 898 Mio. Euro entspricht. Dies ergibt dann 198 Mio. Euro. Da durch den Steinkohleverordnungsvorschlag die Beihilfen nur für das vierte Quartal entfallen, wird der ersparte Betrag mit 25% von diesem Betrag angesetzt. Daraus ergibt sich, dass Nordrhein-Westfalen 49 Mio. Euro einsparen würde.

⁸⁵ Bei steigenden Weltmarktpreisen für Steinkohle fallen die Beträge geringer aus, da nur bis zur Höhe des Weltmarktpreises subventioniert werden darf.

⁸⁶ Hypothese: 2014 werden zu drei Vierteln der eingeplanten Beihilfen ausgezahlt.

⁸⁷ Der Anteil der RAG AG ist hierbei herauszurechnen, da es sich nicht um eine Beihilfe im rechtlichen Sinn handelt.

3. Berechnung der vom Bund eingesparten Beihilfen

Die Summe der insgesamt maximal eingesparten Beihilfen ergibt sich aus der Tabelle „Stilllegungsbeihilfen“ (S. 21) mit 2,35 Mrd. Euro. Hiervon entfallen 49 Mio. Euro auf Nordrhein-Westfalen. Die verbleibenden 2,3 Mrd. Euro entfallen als Ersparnis auf den Bund.