

Rechtsanwälte Günther

Partnerschaft

Rechtsanwälte Günther • Postfach 130473 • 20104 Hamburg

Nach der Kohlekommission: Sicherung von Flächen und Ressourcen für erneuerbare Energien –

Analyse und Vorschläge im Auftrag von Greenpeace Energy eG

Mai 2019

A. Analyse

1.

Der Beschluss der Kohlekommission von Ende Januar 2019 ist eine politische Empfehlung, die in unterschiedlicher Art und Weise umgesetzt werden kann.

Sie enthält einen Pfad zum Ausstieg aus der Kohle-Verstromung bis spätestens 2038 mit konkreten Gigawatt (GW)-Zahlen, die bis zu bestimmten Zeitpunkten vom Netz gehen sollen. Dafür sollen den Betreibern ggf. auch Entschädigungen zustehen, obwohl ihnen diese nach rein entschädigungsrechtlichen Grundsätzen wohl nicht zustehen würden.

Zudem sollen Strukturhilfen von gut 40 Milliarden Euro über 20 Jahren für die betroffenen Kohleregionen, besonders in das Rheinland und in der Lausitz, fließen. Welches Revier welchen Anteil an diesen Hilfen erhält, ist noch nicht vollständig vereinbart.

Michael Günther *
Hans-Gerd Heidel *¹
Dr. Ulrich Wollenteit *²
Martin Hack LL.M. (Stockholm) *²
Clara Goldmann LL.M. (Sydney) *
Dr. Michéle John *
Dr. Dirk Legler LL.M. (Cape Town) *
Dr. Roda Verheyen LL.M. (London) *
Dr. Davina Bruhn
Jenny Kortländer LL.M. (Brisbane)
Séverin Pabsch

¹ Fachanwalt für Familienrecht
² Fachanwalt für Verwaltungsrecht
* Partner der Partnerschaft
AG Hamburg PR 582

Mittelweg 150
20148 Hamburg
Tel.: 040-278494-0
Fax: 040-278494-99
www.rae-guenther.de

14.05.2019
00789/18 /R /R
Mitarbeiterin: Jule Drzewiecki
Durchwahl: 040-278494-11
Email: drzewiecki@rae-guenther.de

Buslinie 109, Haltestelle Böttgerstraße • Fern- und S-Bahnhof Dammtor • Parkhaus Brodersweg

Hamburger Sparkasse
IBAN DE84 2005 0550 1022 2503 83
BIC HASPDEHHXXX

Commerzbank AG
IBAN DE22 2008 0000 0400 0262 00
BIC DRESDEFF200

GLS Bank
IBAN DE61 4306 0967 2033 2109 00
BIC GENODEM1GLS

Im Einzelnen empfiehlt die Kommission:

- Bis 2022 sollen insgesamt 12,5 GW Kohlekraftwerke vom Netz gehen: 5 Gigawatt Braunkohle und 7,5 Gigawatt Steinkohle.
- Mitte der 2020er Jahre soll der CO₂-Ausstoß um weitere 10 Mio. t gesenkt werden. Das entspricht ca. 2 GW Braunkohle Kraftwerksleistung.
- Bis 2022 wird ca. ein Drittel abgeschaltet, bis 2030 ein weiteres Drittel, das letzte (große) Drittel bis 2038
- Ausstieg komplett spätestens 2038; im Jahr 2032 wird geprüft, ob auch ein früheres Ausstiegsdatum sinnvoll oder notwendig ist
- die Kommission nimmt an, dass diese ausgehenden Kapazitäten nur durch kombinierte Maßnahmen beim Zubau von erneuerbaren Energien (EE) und Umsetzung von Energieeffizienzmaßnahmen ersetzt werden können.
- Insgesamt sind 40 Milliarden Euro für die betroffenen Regionen angekündigt, verteilt auf rund 20 Jahre, davon 1,3 Milliarden pro Jahr für Maßnahmen des Bundes bzw. mit Bundesbeteiligung insbesondere im Bereich Infrastrukturausbau, Wirtschafts- und Innovationsförderung sowie Ansiedlung von Behörden und von Forschungseinrichtungen. Genauere Festlegungen werden nicht gemacht.

2.

Die Bundesregierung hält an dem schon 2016 im Klimaschutzplan 2030 formulierten Zielen fest, u.a. dem einer weitgehend treibhausgasneutralen Wirtschaft bis 2050.

Im Februar 2019 wurde ein Entwurf des Bundes-Klimaschutzgesetzes aus dem BMU gestreut und die Bundesregierung hat am 20. März 2019 das sogenannte „Klimakabinett“ eingesetzt um damit „die rechtlich verbindliche Umsetzung der deutschen Klimaschutzziele für das Jahr 2030“ zu organisieren, darunter auch den Kohleausstieg. Zudem liegt nun ein Entwurf eines „Eckpunktepapiers“ für die Strukturhilfen vor.

Politisch angekündigt sind derzeit konkret:

- Klimaschutzgesetz
Offen sind hier diverse Fragen: Wird das Gesetz als Rahmengesetz oder lediglich Artikelgesetz ausgeführt? Wird es – wie im Entwurf des BMU derzeit vorgesehen – für alle Sektoren mit kurz-, mittel- und langfristigen Zielbestimmungen entsprechend den EU-Vorgaben im Einklang mit dem Ab-

kommen von Paris verbunden? Wird es mit festen Vorgaben zu Planinstrumenten entsprechend der EU-Governance-Verordnung (EU 2018/1999) und Festlegung der Jahresemissionsmengen zur Umsetzung der EU-Klimaschutzverordnung [non-ETS Sektor, (EU) 2018/842)] sowie Inventaren, Beteiligungsgremien etc. verbunden?

Der Gesetzentwurf des BMU liegt (inoffiziell) vor¹ und beinhaltet für den Energiesektor zunächst nur Zielwerte für CO₂-Emissionen im Jahr 2022 und 2030, die aus dem Klimaschutzplan 2030 übernommen wurden.² Er enthält keine definierten Maßnahmen zum Kohleausstieg oder für den Zubau von EE-Anlagen.

- **Maßnahmengesetz für den Kohleausstieg**
Die Bundesregierung will im zweiten Halbjahr 2019 ein Gesetz vorlegen, das den konkreten Kohleausstieg regelt, u.a. auch die Fragen der Regelungen zu Stilllegungsprämien/Ausschreibungsmodell als faktischen Ersatz für Entschädigungen für vorzeitige Stilllegungen, ggf. auch ordnungsrechtliche Regelungen. Konkrete Verhandlungen mit den Betreibern der Kohlekraftwerke, wie von der Kohlekommission empfohlen, sind bisher wohl noch nicht aufgenommen worden.³
- **Staatsverträge bzw. ein „Strukturverstärkungsgesetz“**
Die betroffenen Bundesländer hatten rechtsverbindliche Regelungen zu von der Kommission empfohlenen Strukturhilfen im Gegenzug zum Kohleausstieg gefordert. Die Rede war von Staatsverträgen - Stichwort dabei: „Strukturhilfen und Klimaschutz müssen verzahnt sein“.

Das BMWi hat nun in einem Entwurf vom 03.04.2019 / 04.05.2019 Eckpunkte für ein Strukturverstärkungsgesetz vorgelegt⁴, das den Beschluss der Kohlekom-

¹ <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2019-02/klimaschutzgesetz-entwurf-svenja-schulze-treibhausgasemissionen>

² Dort S. 31: „Gemäß dem Zwischenziel für 2030 müssen die Treibhausgasemissionen der Energiewirtschaft auf 175 bis 183 Mio. t CO₂-Äquivalente bis 2030 gemindert werden.“

³ Inzwischen liegt ein zivilgesellschaftlicher Entwurf für ein Kohleausstiegsgesetz vor: Greenpeace/Client Earth, Mai 2019, <https://www.greenpeace.de/presse/publikationen/kohleausstiegsgesetz> sowie ein Entwurf der Partei Bündnis 90/Die Grünen (Mai 2019): <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/099/1909920.pdf>

⁴ Eckpunkte zur Umsetzung der strukturpolitischen Empfehlungen der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ für ein Strukturverstärkungsgesetz Kohleregionen“, Entwurf, 03.04.2019 sowie aktualisiert (selber Titel) Entwurf 04.05.2019, nicht veröffentlicht.

mission aufgreift, und Maßnahmen von Bund und Ländern vorschlägt, um die Regionen u.a. als „Energierregionen der Zukunft“ zu entwickeln. Dieser beruht u.a. auf der Grundlage des Art. 104b Grundgesetz.⁵

Noch 2019 soll danach ein Sofortprogramm mit 240 Mio. € Volumen aufgelegt werden, um Projekte bis 2021 zu fördern. Die Mittel sollen weitgehend bestehenden Förderprogrammen des Bundes zugeordnet werden und betreffen alle relevanten Bundesländer einschließlich Niedersachsen.

Die ansonsten vorgesehenen direkten Finanzhilfen an die Länder von insgesamt 14 Milliarden Euro bis 2038 werden im Eckpunktepapier verteilt an Brandenburg (25,8 %), Sachsen (25,2 %), Sachsen Anhalt (12 %) und NRW (37 %), und zwar in einem zustimmungspflichtigen Gesetz „Strukturverstärkungsgesetz Kohleregionen“ bzw. „Investitionsgesetz Kohleregionen“ unter gleichzeitigem Abschluss einer Bund-Länder-Vereinbarung „Sicherung der Strukturhilfe für die Braunkohleregionen“ und mit einem Eigenanteil von 10 Prozent seitens der Länder.

Mit Bundesmitteln in Höhe von insgesamt 26 Milliarden Euro werden zudem weitere (Bundes-)Maßnahmen zugunsten der Regionen umgesetzt, wobei spezifisch die sog. Leuchtturmprojekte im Bereich Infrastruktur (Straßen, Schiene) und Forschung aus dem Anhang zum Beschluss der Kohlekommission genannt sind. Hier ist keine feste Quote der Verteilung vorgeschlagen, jedoch sind jährlich ca. 1,3 Milliarden vorgesehen.

Das Eckpunktepapier enthält ein Kapitel „Aufbau starker Energierregionen“, das u.a. auch den Ausbau von erneuerbaren Energien in ehemaligen Tagebauregionen beinhaltet. Konkret wird angekündigt die Prüfung von „gesetzlichen Anpassungen“ (im EEG und anderen Gesetzen), eine Beratung der Länder durch den Bund bei der Ausweisung von Flächen für Windenergie sowie die Prüfung von gesetzlichen Möglichkeiten der stärkeren Beteiligung der Länder und Regionen an der

⁵ Art 104b) lautet: (1) 1Der Bund kann, soweit dieses Grundgesetz ihm Gesetzgebungsbefugnisse verleiht, den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren, die

1. zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder
2. zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder
3. zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind. 2Abweichend von Satz 1 kann der Bund im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, auch ohne Gesetzgebungsbefugnisse Finanzhilfen gewähren.“

Wertschöpfung. Eigene Flächen sollen verstärkt für EE-Projekte verpachtet werden. Ausdrücklich heißt es im Hinblick auf die Flächenverfügbarkeit:

„Die Realisierung dieser Konzepte kann nur erfolgen, wenn die nötigen Flächen zur Verfügung stehen. Die Erstellung entsprechend langfristiger Konzepte zur Flächenplanung und -ausweisung liegt in der Verantwortung von Ländern und Kommunen und sollte durch eine ‚Gemeinsame Erklärung von Bund und Ländern‘ politisch flankiert werden.“

3.

Konkret im Hinblick auf die Beschleunigung des Zubaus an erneuerbaren Energien (EE) sind derzeit keine konkreten Pläne in der Koalition ersichtlich.

Zu beachten ist dabei, dass Richtlinie EU 2018/2001 (Erneuerbaren Energien) ein EU-weites, verbindliches Ziel für den Anteil der Energie aus erneuerbaren Quellen am Bruttoendenergieverbrauch von 32 % bis 2030 setzt. Die Beiträge der Mitgliedstaaten sollen als Teil der Integrierten Nationalen Energie und Klimapläne (INEK) nach Art 5 der EU-Governance-Verordnung 2018/1999 bestimmt werden. Nach den bisherigen Vorgaben im Klimaschutzplan 2050, dem Koalitionsvertrag und auch den Beratungen in der Kohlekommission wird das Ziel so formuliert, dass der Anteil erneuerbarer Energien im Jahr 2030 auf 65 % (Brutto-Inlands-Stromverbrauch) steigt. Dieses Ziel würde entsprechend nach den europäischen Vorgaben auch verbindlich werden. Der erste Entwurf des INEK (oder engl. NECP) ist inzwischen vom BMWi veröffentlicht worden⁶.

Er enthält für den Anteil von EE am Bruttostromverbrauch folgende Zielsetzung:

Tabelle A6: Indikativer sektoraler Zielpfad Strom – Anteil erneuerbarer Energien am Bruttostromverbrauch*

2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
34–39 %	35,5–40,5 %	37–42 %	38,5–43,5 %	40–45 %	42–46,5 %	44–48 %	46–49,5 %	48–51 %	50–52,5 %** 65%**

* Indikativer Zielpfad basiert auf Energiekonzept und EEG 2017, ist vorläufig und kann im finalen NECP anders ausfallen

** Die Bundesregierung strebt eine Erhöhung des Erneuerbaren-Anteils im Stromsektor auf etwa 65 Prozent an im Lichte der Herausforderungen einer besseren Synchronisierung von erneuerbaren Energien und Netzkapazitäten.

Dies orientiert sich an den im EEG vorgesehenen Zielen einer kontinuierlichen Steigerung des Anteils erneuerbarer Energien am Bruttostromverbrauch auf 40–45 % im Jahr 2025, 55–60 % im Jahr 2035 und mindestens 80 % im Jahr 2050.

⁶ <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Textsammlungen/Energie/necp.html>

Er enthält zusätzlich – entsprechend des Ansatzes der EE-Richtlinie – einen Zielpfad für den Anteil erneuerbarer Energien am Bruttoendenergieverbrauch in Deutschland wie folgt:

Tabelle A5: Indikativer linearer Zielpfad für Ausbau erneuerbarer Energien gemessen am Bruttoendenergieverbrauch*

2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
19,2%	20,4%	21,6%	22,8%	24,0%	25,2%	26,4%	27,6%	28,8%	30,0%

* Indikativer Zielpfad basiert auf Energiekonzept, ist vorläufig und kann im finalen NECP anders ausfallen

Beide Zielpfade würden mit Übermittlung des NECP verbindlich und müssen daher mit entsprechenden Maßnahmen flankiert werden – bislang ist dies wohl unstrittig nicht der Fall, so auch die Formulierungen im Entwurf des deutschen NECP.

Dass neue Flächen für erneuerbare Energien Voraussetzung für die Umsetzung des Kohleausstiegs und für die Wahrung der Versorgungssicherheit erforderlich sind, scheint ebenfalls unumstritten⁷, auch bei der Kohlekommission:

S. 21: „Für den Ausbau der erneuerbaren Energien auf 65 % ist eine ausreichende Flächenausweisung notwendig. Insbesondere müssen für Windenergieanlagen und Freiflächen-PV-Anlagen Flächen in relevanter Größe ausgewiesen, akzeptiert und genehmigt werden.“

Und tatsächlich zeichnet sich zusätzlich ab, dass der durch das EEG 2017 vorgegebene Zubau an erneuerbaren Energiekapazitäten stockt: So wurde der Ausbaudeckel für Windkraft onshore (geplant: 2.800 MW) im Jahr 2018 um fast 400 MW unterschritten.⁸

B. Offene Türen und Möglichkeiten

Aufbauend auf diesem letzten Satz der Analyse sollten Bundesländer und Bund – ggf. auch außerhalb der Anreizsysteme von Emissionshandel und EEG – die Gelegenheiten ergreifen, den Zubau von erneuerbaren Energien schnell zu sichern und voranzutreiben. Hierfür eignen sich insbesondere die bislang für den Braun-

⁷ Vgl. aktuell: E&M, Ausgabe 15.02.2019, „Rückfall ins vor-Energiewende-Zeitalter“.

⁸ <https://www.wind-energie.de/presse/pressemitteilungen/detail/ausbauzahlen-fuer-das-gesamtjahr-2018-in-deutschland-windenergie-an-land-zubau-bricht-stark-ein-m/>

kohletagebau genutzten bzw. für den Abbau noch eingeplanten Flächen im Rheinischen Revier, in der Lausitz und im Mitteldeutschen Revier.

Dazu bieten sich aktuell vier konkrete Optionen an:

1. Verzahnung von Strukturhilfen mit Klimaschutz und regionaler Förderung
2. Stilllegung und Ausschreibung von Kraftwerken im Rahmen des Kohleausstiegs (faktische Entschädigung) und Flächenübertragung für EE-Ausbau
3. Revision des BBergG für Flächensicherung und schnellen Nutzungseinstieg für erneuerbare Energien
4. Überprüfung der Freiflächen-Solar-Regelungen im EEG 2017

1) Verzahnung von Strukturhilfen mit Klimaschutz und regionaler Förderung

Die von der Kohlekommission und jetzt im Eckpunktepapier empfohlene Strukturförderung muss grundgesetzkonform und beihilferechtlich zulässig gesetzlich verankert werden. Die bisherigen Vorschläge verzahnen den Klimaschutz aber nicht ausreichend mit den direkten Finanzhilfen (14 Mrd. €) und den weiteren Investitionszusagen des Bundes an die Länder (26 Mrd. €). Diese werden auch nicht ausdrücklich mit konkreter Flächensicherung und der schnellen Schaffung von Voraussetzungen für die Flächennutzung für erneuerbare Energien verknüpft. Im o.g. Eckpunktepapier heißt es zwar: „Der Kohleausstieg ist dabei Grund und Bedingung für die Unterstützung des Bundes für die Regionen“,⁹ weitere Konkretisierungen aber fehlen.

Die Option, Strukturhilfen mit Zusagen der Länder als „Gegenleistung“ zu verknüpfen, könnte jetzt jedoch genutzt werden, damit ausgehende Kohlekapazitäten real mit erneuerbaren Kapazitäten ersetzt werden können.

⁹ Entwurf v. 04.05.2019, S. 2.

a) Verteilungsquoten und Auszahlungsmodalitäten mit tatsächlichem Ausstiegspfad verknüpfen

Im Beschluss der Kohlekommission heißt es u.a.:

„Die politische Entscheidung, die Beendigung der Kohleverstromung zu beschleunigen, bedingt eine besondere Verantwortung des Bundes, die Strukturentwicklung in diesen Regionen kurz-, mittel- und langfristig zu unterstützen, um die wegfallenden Arbeitsplätze sowie die Wertschöpfung durch neue, zukunftsfähige Einrichtungen und Unternehmen auszugleichen und neue Perspektiven für ein gutes Leben und erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung in den betroffenen Regionen zu schaffen.“

Das Strukturverstärkungsgesetz sollte sich daher mit Verteilungsquoten und der Auszahlung der Mittel an den zu erwartenden Kraftwerksstillegungen orientieren. Dieser Aspekt fehlt derzeit völlig im Vorschlag des BMWi. Gemäß den Vorschlägen aus der Zivilgesellschaft ist eine gesetzliche Grundlage mit jedenfalls kurzfristigen kraftwerksscharfen Abschaltungen sinnvoll. Die Gewährung von Strukturhilfen kann entsprechend zeitlich und prozentual gemäß der tatsächlich stattfindenden Abschaltungen gestaffelt werden – nur so wird der Kohleausstieg tatsächlich zur „Bedingung“ der Strukturhilfe und ist damit auch beihilferechtlich zu rechtfertigen.

b) Landesplanung zur Flächensicherung

Raumordnung und damit Landnutzungsplanung ist primär Sache der Länder – diese machen nach dem Raumordnungsgesetz des Bundes und ihrer Landesplanungsgesetze die Vorgaben, die die Regionen und Gemeinden dann konkretisieren.

Die Länder können (und sollten) sich zumindest in flankierenden Staatsverträgen (Bund-Länder-Verträgen) verpflichten, sofort von ihrer Landesplanungskompetenz Gebrauch zu machen, um zu garantieren, dass auf Grundlage des zu erwartenden Kohleausstiegs freiwerdende Kraftwerks- bzw. Tagebauflächen unverzüglich und möglichst weitgehend für die Nutzung durch erneuerbare Energien gesichert werden. In allen betroffenen Ländern bestehen Braunkohlenpläne oder Raumordnungspläne, entweder auf Landes- oder regionaler Ebene, die die Bereiche der Braunkohlentagebaue zunächst als Abbaubereich festlegen (Vorranggebiet Rohstoffnutzung). Diese müssen im Falle der Nichtausnutzung der

Ressourcen im Hinblick auf die Nachfolgenutzung ohnehin geändert werden. Zudem ist zu prüfen, in welchem Umfang die bisherige Bergbaufolgelandschaft (nach abgeschlossenem Abbaubetrieb) in größerem Umfang als bisher für die EE-Nutzung zur Verfügung stehen kann. Auf Grundlage eines Gutachtens im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums ist bereits belegt, in welchem erheblichen Umfang hier Potenziale bestehen.¹⁰

Die Vorgaben der Raumordnung (etwa eine raumordnungsrechtliche Veränderungssperre (etwa § 36 Landesplanungsg NRW) sind bergrechtlich über § 48 Abs. 2 BBergG zu beachten.

In den Bund-Länder-Verträgen parallel zum Strukturverstärkungsgesetz kann also etwa eine Klausel aufgenommen werden, mit der sich das jeweilige Land verpflichtet, unverzüglich ein Änderungsverfahren für den jeweiligen Landesraumordnungsplan einzuleiten mit dem Ziel, entsprechend den voraussichtlichen Stilllegungsplänen für die Braunkohlekraftwerke möglichst viele ggf. noch der Bergaufsicht unterliegende Flächen für die EE-Nutzung zu sichern.

c) Flächen sichern mit kommunaler und regionaler Beteiligung

Entsprechend den Vorgaben der Kohlekommission und dem Vorschlag des BMWi zum Strukturverstärkungsgesetz sollten die Länder sich gleichzeitig verpflichten, die Voraussetzungen für eine möglichst kommunal verankerte und akzeptanzschaffende Flächennutzung für erneuerbare Energien zu schaffen.

Dazu gehört (wenn dies nicht anderweitig gesichert werden kann, siehe unten 3.) eine Selbstverpflichtung, als Teil der Verwendung der Strukturhilfen, Tagebauflächen von den Bergbautreibenden anzukaufen oder zu übernehmen (siehe nächster Punkt) und in Stiftungen mit gemeindlicher Beteiligung und klarer Zielsetzung (Flächennutzung zur Schaffung von Energieregionen der Zukunft) zu überführen, um zu sichern, dass bei Rückzug der Bergbautreibenden (die über erhebliches Grundeigentum verfügen) die Entwicklung von EE von allen Grundeigentümern unterstützt wird.

Sinnvoll ist dabei in Anlehnung an die Beendigung der Steinkohleförderung in Deutschland ein Stiftungsmodell.

¹⁰ Projektbericht „Erneuerbare Energien-Vorhaben in den Tagebauregionen“ im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi), Oktober 2018.

Nirgendwo sonst in der Bundesrepublik gibt es so große zusammenhängende Flächen, bei denen Bevölkerungsakzeptanz, Abstandsfragen und auch die Erschließung relativ unproblematisch wären.

d) Länderziele für den Zubau von EE als Grundlage für Verteilungsschlüssel der Strukturhilfen

EEG-Ausbauziele sind europäisch und bundesrechtlich verankert. Der Entwurf des Klimaschutzgesetzes verteilt die Verantwortung für die Jahresemissionsmengen bzw. Reduktionsziele auf einzelne Jahre und Sektoren. Diese Idee könnte für die Formulierung von Zielen beim Zubau erneuerbarer Energie auf die Bundesländer übertragen werden.

Es wäre sinnvoll, dass konkrete Ausbauziele sowohl bei der Verteilung der direkten Finanzhilfen als auch der weiteren Investitionsmaßnahmen eine entscheidende Rolle spielen. Bislang fehlt ein solches Kriterium im Eckpunktepapier.

Die Länder würden sich damit zudem verpflichten, die auf Grundlage des NECP entwickelten Ausbauziele anteilig zu realisieren und ermöglichen damit die Erreichung der deutschen Klimaziele auf gemeinschaftlicher Ebene.

Diese Möglichkeit bzw. Notwendigkeit bietet sich im Übrigen nicht nur für die von der Stilllegung von Braunkohlekraftwerken und Tagebauen betroffenen Bundesländer, sondern bundesweit.

2. Stilllegungsprämien für Kraftwerksstilllegungen und Flächenübertragung für EE-Ausbau

Die Kohlekommission geht – entgegen der rechtlichen Notwendigkeiten – davon aus, dass Kraftwerksstilllegungen von Entschädigungen flankiert werden, diese wiederum mit Zugeständnissen der Betreiber im Hinblick auf Beschäftigungsverhältnisse. Für Braunkohlekraftwerke wird u.a. angedacht, Stilllegungsprämien zu zahlen, während die Kommission bei Steinkohlekraftwerken ein Ausschreibungsmodell empfiehlt.

RWE-Konzernchef Schmitz hat im März 2019 die in der Kohlekommission nicht quantifizierten Erwartungen bezüglich Entschädigungen erstmals spezifisch benannt: Er erwartet bis zu 1,5 Milliarden Euro je Gigawatt Kraftwerkskapazität,

die vom Netz geht.¹¹ Sollten bis 2022 also drei Gigawatt – etwa drei Kraftwerksblöcke – im rheinischen Revier vom Netz gehen, könnte allein RWE somit ca. 3,6 Milliarden Euro Entschädigung beanspruchen.

Gleichzeitig teilt der wissenschaftliche Dienst des Bundestages aktuell die bereits mehrheitlich vertretene Meinung von Juristen, dass rechtlich Entschädigungen nicht erforderlich sind.¹²

In diesem – auch aus Sicht des Beihilferechts nicht unproblematischen – Spannungsfeld bietet sich Bund und Ländern die Möglichkeit, die weiteren Maßnahmenschritte beim Kohleausstieg u.a. an die Flächensicherung für die Erreichung der EE-Ausbauziele bis 2030 zu binden.

Bei den Verhandlungen könnte entsprechend ggf. über Mechanismen des Konzerndurchgriffs sichergestellt werden, dass durch die Bergbautreibenden bereits abgebaute Flächen oder auch solche, die nun nicht mehr abgebaut, aber in deren Eigentum befindlich sind, übergeben werden, etwa an die oben bereits beschriebene regionale Stiftung. Alternativ könnten Bergbaubetreiber zumindest dazu verpflichtet werden, entsprechenden Planungen zuzustimmen. Die Modalitäten müssten individuell vereinbart werden – die Gegebenheiten unterscheiden sich in den Bergbaugebieten der Lausitz stark von denen in den anderen Bundesländern.

Dabei ist darauf hinzuweisen, dass nach dem Modell des BBergG ein Bergbautreibender ohnehin nicht langfristig Eigentum an Grund und Boden erwerben und halten soll. Die Bodenschätze, die unter Abaggerung von Grund und Boden gewonnen werden müssen, sollen nach freiwilliger Abgabe oder Grundabtretung (Enteignung) wieder zurück übereignet werden, wenn die Flächen zum Grundabtretungszweck (Abbau von Braunkohle) nicht mehr erforderlich sind (§ 77 ff. BBergG). Bergbautreibende sind auch gemäß den Wertungen des Grundstücksverkehrsgesetz keine geeigneten Eigentümer von landwirtschaftlichen Flächen.

Der Bund kann dies jetzt beeinflussen – im Rahmen der Verhandlungen oder durch die gesetzliche Verankerung einer Flächenübergabe im Bereich der Tagebaue durch die Bergbautreibenden als Voraussetzung für die Zahlung von Stille-

¹¹ Handesblatt vom 14.3.2019

¹² Ausführlich die Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienst des Bundestages: Stilllegung von Kohlekraftwerken, WD 3 -3000 -360/18 vom 31.10.2018, sowie aktuell Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, Kurzinformation: Stilllegung von Kohlekraftwerken ohne Entschädigung–Ergänzung zur Ausarbeitung WD 3 -3000 -360/18, 19.02.2019

gungsprämien an die entsprechend konzernrechtlich verbundenen Kraftwerksbetreiber (dabei handelt es sich ggf. um unterschiedliche juristische Personen).

3. Anpassung des BBergG zur Flächensicherung

Die der Bergaufsicht unterliegenden Flächen in allen hier relevanten Bundesländern sind umfangreich.

Es könnte eine Neuregelung im BBergG eingefügt werden, wonach (Teil-) Abschlussbetriebspläne verpflichtend schon für Teilbereiche des Bergbaubetriebs einzureichen sind, wenn Flächen einer bestimmten Mindestgröße nicht mehr für den Bergbaubetrieb benötigt werden, sodass daran anschließend die Entlassung von möglichst vielen Teilflächen aus der Bergaufsicht erfolgen kann und diese dann rasch für die EE-Entwicklung genutzt werden können. Weitere Regelungen könnten zur Zulassung von Zwischennutzungen eingefügt werden.

Als neue Zulassungsvoraussetzung könnte etwa in § 55 BBergG eingefügt werden, dass der Bergbautreibende nachweisen muss, dass im Rahmen der Vorsorge (§ 55 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 BBergG) bzw. Sicherstellung (§ 55 Abs. 2 Nr. 2 BBergG) der Wiedernutzbarmachung der Oberfläche in der Regel und soweit raumordnerisch bereits abgewogen die Nutzbarkeit der Flächen für EE ermöglicht wird. Dies wäre konkreter als die reine Vorsorge zur bzw. Sicherstellung der Wiedernutzbarmachung.

4. Überprüfung der Freiflächen-Solar-Regelungen im EEG 2017

Seit Erlass des EEG 2017 dürfen Freiflächenanlagen mit EEG-Förderung (Ausschreibungsmodell) nur auf bestimmten Flächen errichtet werden. Die Flächenkulisse ist beschränkt auf u.a. versiegelte Flächen, Konversionsflächen, Seitenstreifen längs von Autobahnen und Schienenwegen und etwa Flächen im Bereich von „Alt-Bebauungsplänen“. Für die Tagebaurestflächen bzw. in Braunkohlenplänen oder sogar Rahmenbetriebsplänen zum Abbau für Braunkohle vorgesehenen Flächen gibt es keine Sonderregelung. Dies wäre zu überprüfen. Möglicherweise fallen Teile dieser Flächen unter die Länderöffnungsklausel des § 37c Abs. 2 EEG, wonach die Länder durch Rechtsverordnung Acker- und/oder Grünlandflächen in „benachteiligten Gebieten“ freigeben können.

Bisher haben nur wenige Bundesländer von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht.

Ebenso zu überprüfen wäre hier die Regelung des § 38a Abs. 1 Nr. 5 EEG (maximale Anlagengröße von 10 MW).

Mit diesen Vorschlägen könnte konkret ein wichtiger Schritt eingeschlagen werden zur Sicherung von Flächen in ehemaligen oder nicht mehr abzubauenen Tagebaubereichen.

Rechtsanwältin
Dr. Roda Verheyen,
14. Mai 2019