

Stellungnahme des Bundesrechnungshofes vom 12. Oktober 2007

**Öffentliche Anhörung zum
Entwurf eines Gesetzes zur Finanzierung der Beendigung des subventionierten Steinkohlenbergbaus zum Jahr 2018 (Steinkohlefinanzierungsgesetz)
Bundestags- Drucksache 16/6384 -
und dem Antrag zum
Ausstieg aus der Steinkohle zügig und zukunftsgerecht gestalten – RAG-Börsengang an marktwirtschaftlichen Grundsätzen ausrichten
Bundestags-Drucksache 16/5422
und dem Antrag
Ruhrkohle AG in eine Stiftung öffentlichen Rechts überführen – Börsengang verhindern
Bundestags-Drucksache 16/6392
am Montag, den 22. Oktober 2007**

Vorbemerkung

Der Bund, das Land Nordrhein-Westfalen und das Saarland haben sich darauf verständigt, die subventionierte Förderung der Steinkohle in Deutschland zum Ende des Jahres 2018 sozialverträglich zu beenden. Der Bund wird diesen Prozess mit insgesamt rund 17 Mrd. Euro fördern. Davon entfallen rund 13,9 Mrd. Euro auf Beihilfen zur Absatzförderung und für Stilllegungskosten für die Jahre 2009 bis 2018, rund 1,66 Mrd. Euro auf ab dem Jahre 2019 weiterbestehende Verpflichtungen sowie bis zu rund 1,4 Mrd. Euro auf die Finanzierung des Anpassungsgeldes für Arbeitnehmer im Zeitraum von 2009 bis 2027.

Die Finanzierung der Kosten, die ab dem Zeitpunkt der Stilllegung des Steinkohlenbergbaus dauerhaft anfallen (Ewigkeitslasten), soll durch eine Stiftung abgesichert werden. Sie soll die dazu notwendigen finanziellen Mittel durch die Verwertung des RAG-Beteiligungsbereichs erzielen.

Das Steinkohlefinanzierungsgesetz regelt die vom Bund für die Beendigung des Steinkohlenbergbaus bereitzustellenden Beihilfen. Die Gesamtfinanzierung umfasst auch die in der Rah-

menvereinbarung zwischen dem Bund, dem Land Nordrhein-Westfalen, dem Saarland und der RAG zugesagten Hilfen. Die Rahmenvereinbarung steht unter dem Vorbehalt des Steinkohlefinanzierungsgesetzes und entfaltet damit noch keine verpflichtende Wirkung.

In welchem Umfang der Bundeshaushalt durch die geplanten Maßnahmen belastet wird, ist insbesondere abhängig von der Höhe der zu erwartenden Stillsetzungskosten sowie Alt- und Ewigkeitslasten, von den Erlösen aus der Verwertung des RAG-Beteiligungsbereichs, von den Verpflichtungen, die der Bund mit der Rahmenvereinbarung und dem Steinkohlenfinanzierungsgesetz übernommen hat sowie von den Auswirkungen des Handelns der Stiftung.

Der Bundesrechnungshof äußert sich daher im Folgenden zu diesen Bereichen und gibt Empfehlungen. In welchem Umfang noch Änderungen erforderlich und möglich sind, ist politisch zu entscheiden.

1 Bewertung der Stillsetzungskosten sowie der Alt- und Ewigkeitslasten des Steinkohlenbergbaus

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Bundesministerium) gab im Mai 2006 ein Gutachten zur Bewertung der Stillsetzungskosten,¹ Alt- und Ewigkeitslasten² des Steinkohlenbergbaus der RAG in Auftrag. Zweck des Gutachtens war es, festzustellen, in welcher Höhe Verpflichtungen aus der Stilllegung des subventionierten Steinkohlenbergbaus entstehen, die über die bereits gebildeten oder fortgeschriebenen Rückstellungen der RAG hinaus gehen.

Das Gutachten basiert auf den von der RAG zur Verfügung gestellten Unterlagen und erteilten Auskünften. Diese wurden vom Gutachter „einer kritischen Würdigung unterzogen“. Der Vorstand der RAG bestätigte gegenüber dem Gutachter, dass „alle

¹ Unter einer Stillsetzung wird im Wesentlichen die endgültige Beendigung der Steinkohlegewinnung verstanden. Nach den sog. Kohlerichtlinien des Bundesministeriums gehören dazu Aufwendungen des Personalabbaus, Technische Stilllegungsaufwendungen, wie Schachtverfüllungen oder Dekontaminierungsmaßnahmen, Aufwendungen aus Ausgleichsverpflichtungen, z.B. für den Aufwand oder die Bildung von Rückstellungen sowie handelsbilanzielle außerplanmäßige Abschreibungen auf immaterielle Vermögensgegenstände und das Sachanlagevermögen (siehe Nr. 6.8 der Richtlinien des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit zur Gewährung von Hilfen an Bergbauunternehmen für Kohleverstromung, Koks- und Stilllegungsaufwendungen vom 22. Dezember 2005).

² Zu den Alt- und Ewigkeitslasten zählen insbesondere Kosten für Schachtsicherungen, Bergschäden an Objekten, z. B. durch die Senkung von Oberflächen infolge des Bergbaubetriebes, Kosten der Grubenwasserhaltung, aus Abbruchverpflichtungen, Flächensanierung und Rekultivierungsmaßnahmen, Kosten der Altersversorgung der Mitarbeiter und der personellen Abwicklung, Sozialplanrückstellungen sowie der auf ewig benötigte Personalbedarf für Grubenwasserhaltung, Grundwasserreinigung und Nachsorgeverpflichtungen, Bergschäden, Schachtsicherung und Verwaltung.

angeforderten Informationen, soweit diese tatsächlich zur Verfügung [standen] und keine rechtlich geschützten Interessen Dritter berühren“, gegeben wurden. Ob und ggf. welche Informationen nicht „tatsächlich zur Verfügung“ standen, nicht angefordert wurden oder rechtlich geschützte Interessen berührten, führt das Gutachten nicht aus.

Bei der Berechnung der Kosten für die Stillsetzung stützte sich der Gutachter im Wesentlichen auf Planungen der RAG. Die Plausibilisierung der Angaben der RAG war nicht Gegenstand des Auftrags. Ferner übernahm der Gutachter bei der Ermittlung der „Stilllegungsabschreibungen“ den von der RAG angegebenen „Investitionsverlauf“. Eine technische Einschätzung der Stilllegungsplanung der RAG im Hinblick auf eine optimale Stilllegungsreihenfolge der Bergwerke und der damit verbundenen Investitionen nahm der Gutachter nicht vor. Diese hatte das Bundesministerium ebenfalls nicht in Auftrag gegeben.

Die im Gutachten genannten Zahlen zu den Alt- und Ewigkeitslasten beruhen auf Berechnungen der RAG, die der Gutachter auf Plausibilität prüfte. Sofern Korrekturen erforderlich waren, führte diese die RAG durch.

In ihrer Höhe nicht abschätzbare finanzielle Risiken sieht der Gutachter in den zu den Ewigkeitslasten zählenden Bergschäden sowie in der Grubenwasserhaltung und der Grundwasserreinigung:

- Im Ruhrgebiet lassen sich aufgrund von Katasterauszügen etwa 2 800 Schächte dem Verantwortungsbereich der RAG zuordnen. Die RAG gab an, dass rund 1 400 weitere Schächte und Stollen im Saarland hinzukommen. Für etwa 2 200 Schächte der RAG existierten noch keine detaillierten Informationen über die genaue Lage und ihren Zustand. Die Aufwendungen für diese 2 200 Schächte wurden im Gutachten mit einem von der RAG vorgegebenen Durchschnittsaufwand bewertet. Der Gutachter weist darauf hin, dass ihm technische Gutachten nicht vorgelegen haben. Eine abschließende Beurteilung bezüglich der bergmännischen Annahmen und der von der RAG unterstellten Durchschnittsaufwände sei ihm daher nicht möglich gewesen. Die Berechnung der zu

erwartenden Aufwendungen für Bergschäden basiert auf Aussagen, Erfahrungen und Berechnungsmodellen der RAG.

- Für die Grubenwasserhaltung und Grundwasserreinigung sind nach Aussagen des Gutachters auch bei der RAG keine einheitlichen Erfahrungswerte über die Folgen einer Flutung der Stollen nach Einstellung des Bergbaus vorhanden. Über den Umfang der durch den Wasseranstieg möglichen Bergschäden ließe sich keine fundierte Aussage treffen. Das Risiko einer Kontaminierung des Grundwassers sei überhaupt nicht einschätzbar. Die Annahmen des Gutachters basieren auch hier auf Berechnungen, Angaben und Planungen der RAG.

Damit fußt das Gutachten mangels eigener technischer Untersuchungen des Gutachters nahezu ausschließlich auf Bewertungen der RAG. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, dass nach Auskünften des Gutachters außerdem Plausibilisierungen, Prüfungen oder technische Einschätzungen auftragsgemäß in vielen Bereichen nicht durchgeführt worden sind und in den mit besonderen Risiken verbundenen Bereichen der Bergschäden, der Grundwasserreinigung und der Grubenwasserhaltung auch bei der RAG keine Erfahrungswerte vorliegen.

2 Unternehmenswert des RAG-Beteiligungsbereichs

Das Bundesministerium gab im September 2006 ein Gutachten zur Ermittlung des Unternehmenswerts des RAG-Beteiligungsbereichs in Auftrag. Der RAG-Beteiligungsbereich enthält die Geschäftsgebiete Energie, Chemie und Immobilien. Die RAG ist dort mit den Unternehmen STEAG, Degussa und RAG Immobilien tätig.

Die Geschäftsgebiete sollten sowohl jedes für sich als auch als Konglomerat bewertet werden. Ein weiterer Gutachter bewertete diese Unternehmenswerte im Hinblick auf einen Börsengang des RAG-Beteiligungsbereichs und auf einen Kauf durch einen strategischen oder einen Finanzinvestor. Als Bewertungsstichtag gab das Bundesministerium den 1. Januar 2007 vor.

Mit den Erlösen aus dem Börsengang oder dem Verkauf des RAG-Beteiligungsbereichs an einen Investor sollen die Ewigkeitslasten aus dem Steinkoh-

lenbergbau der RAG abdeckt werden. Die in dem Gutachten zur Ermittlung des Unternehmenswerts des RAG-Beteiligungsbereichs genannten Erlöse aus der Verwertung des Beteiligungsbereichs basieren auf den Marktverhältnissen am 1. Januar 2007. Das Stiftungsvermögen deckt nur dann die bisher bekannten Risiken ab, wenn die im Gutachten unterstellten Erlöse aus dem Verkauf und die unterstellte Wertsteigerung des RAG-Beteiligungsbereichs von 8,5 % jährlich erzielt werden.

Es ist nicht auszuschließen, dass es im Zeitraum bis zur tatsächlichen Verwertung der Beteiligungen zu erheblichen, auch ungünstigen Veränderungen des Marktes kommt.

3 Rahmenvereinbarung „Sozialverträgliche Beendigung des subventionierten Steinkohlenbergbaus in Deutschland“

In der Rahmenvereinbarung werden die Finanzierungshilfen des Bundes und der Länder in den Jahren 2009 bis 2019 festgelegt. Danach leistet der Bund in diesem Zeitraum auf der Grundlage eines Steinkohlefinanzierungsgesetzes Beihilfen zur Absatzförderung und für Stilllegungskosten in einer Höhe von insgesamt rund 13,9 Mrd. Euro. Die Finanzierungshilfen des Landes Nordrhein-Westfalen betragen im gleichen Zeitraum rund 3,5 Mrd. Euro. Das Saarland leistet keinen Beitrag.³

Für die ab dem Jahr 2019 weiter bestehenden Verpflichtungen sind zusätzlich einmalige Beihilfen des Bundes in Höhe von 1658,4 Mio. Euro und des Landes Nordrhein-Westfalen in Höhe von 462,6 Mio. Euro vorgesehen.⁴ Für diese einmaligen Beihilfen erhält die RAG nach Inkrafttreten des Steinkohlefinanzierungsgesetzes im Jahr 2007 einen Bewilligungsbescheid. Die Beihilfen können ab dem Jahr 2020 in bis zu zehn Jahresraten geleistet werden. Sie werden ab dem Jahr 2019 verzinst.⁵

³ Rahmenvereinbarung Sozialverträgliche Beendigung des subventionierten Steinkohlenbergbaus in Deutschland, Entwurf vom 4. Juli 2007, Nr. 2 a) bis c)

⁴ Rahmenvereinbarung Sozialverträgliche Beendigung des subventionierten Steinkohlenbergbaus in Deutschland, Entwurf vom 4. Juli 2007, Nr. 2 d)

⁵ Rahmenvereinbarung Sozialverträgliche Beendigung des subventionierten Steinkohlenbergbaus in Deutschland, Entwurf vom 4. Juli 2007, Nr. 5 e)

Ferner übernimmt der Bund zwei Drittel der Kosten zur Finanzierung des Anpassungsgeldes für die Arbeitnehmer⁶ im Zeitraum der Jahre 2009 bis 2027. Dafür stellt der Bund bis zu 1 402 Mio. Euro zur Verfügung. Die Länder sollen insgesamt bis zu 701 Mio. Euro leisten.⁷

Die Rahmenvereinbarung enthält damit finanzielle Verpflichtungen des Bundes in Höhe von bis zu rund 17 Mrd. Euro und der Länder in Höhe von bis zu rund 4,6 Mrd. Euro.

Die Länder Nordrhein-Westfalen und Saarland schließen nach der Rahmenvereinbarung Erblastenverträge mit der Stiftung, in denen sie die Finanzierung der Ewigkeitslasten gewährleisten, wenn das Stiftungsvermögen dazu nicht ausreicht. Der Bund sagt den Ländern für diesen Fall zu, sie in Höhe von einem Drittel der geleisteten Beträge freizustellen.

- 3.1 Die Rahmenvereinbarung enthält keine Regelungen, die sicherstellen, dass das Stiftungsvermögen eine bedarfsgerechte Höhe erreicht. So sind weder Anpassungsklauseln für den Fall vorgesehen, dass weiterer Mittelbedarf für Stilllegungen erkannt wird, noch ist entschieden, was mit dem Stiftungsvermögen geschieht, wenn ein geringerer Mittelbedarf festgestellt wird. Auch ist nicht geregelt, wie z.B. mit erwirtschafteten Überschüssen zu verfahren und inwiefern der Bund daran zu beteiligen ist.

Der Bund hat damit einer Gewährleistung über eine Schadenssumme zugestimmt, deren Höhe nicht einschätzbar ist.

Der Bund sollte seine Zusage, die Länder im Gewährleistungsfalle von Ansprüchen in Höhe eines Drittels freizustellen, wegen der erheblichen Risiken für künftige Bundeshaushalte auf einen Höchstbetrag begrenzen. Ob die kohlepolitische Verständigung vom 7. Februar 2007 dafür noch Spielraum lässt, ist politisch zu entscheiden.

⁶ Ältere Arbeitnehmer im Steinkohlenbergbau erhalten das so genannte Anpassungsgeld, wenn sie aufgrund einer durch das Bundesministerium genehmigten Schließungs- oder Rationalisierungsmaßnahme entlassen werden. Das Anpassungsgeld wird längstens fünf Jahre oder bis zum Erreichen der Altersgrenze für eine Versorgung aus der knappschaftlichen Rentenversicherung gezahlt.

⁷ Die Summen der Anpassungsgelder werden in der Rahmenvereinbarung nicht genannt. Sie sind dem Vorblatt des Gesetzentwurfs zum Steinkohlefinanzierungsgesetz entnommen.

- 3.2 Die Länder sollen im Gewährleistungsfall alle Prüfungen sicherstellen, obwohl es Aufgabe des Bundes ist, die Zuwendungen für die Steinkohleförderung abzurechnen und die Zuschüsse festzusetzen. Der Bund soll zwar die gleichen Einsichts-, Prüfungs- und Beanstandungsrechte wie die Länder erhalten, bei einer Entscheidung der Länder über den Gewährleistungsfall soll er nur unterrichtet werden.

Es wäre notwendig, dass der Bund im Gewährleistungsfall die gleichen Mitwirkungsrechte hat wie die Länder. Zudem ist es erforderlich, dass der Bund im Gewährleistungsfall die Prüfung der von der Stiftung vorzulegenden Meldungen und Nachweise selbst übernehmen kann. Da es bisher Aufgabe des Bundes ist, die Zuwendungen für die Stilllegungsaufwendungen und die Absatzbeihilfen abzurechnen und die Zuschüsse festzusetzen, verfügt nur er über einschlägige Erfahrungen.

Das Bundesministerium sollte daher darauf hinwirken, dass in der Rahmenvereinbarung die Übernahme der Prüfung des Gewährleistungsfalls durch den Bund ermöglicht wird.

- 3.3 Zur Absicherung des Steinkohlenbergbaus gegen Insolvenz soll ein Beherrschungs- und Gewinnabführungsvertrag zwischen der Stiftung und der RAG geschlossen werden. Dieser ist u. a. Voraussetzung dafür, dass der Haftungsverbund aufgehoben wird.⁸ Weitere Erläuterungen zum Beherrschungs- und Gewinnabführungsvertrag enthält die Rahmenvereinbarung nicht.

Ziel und Inhalt des zur Absicherung des Steinkohlenbergbaus gegen Insolvenz vorgesehenen Beherrschungs- und Gewinnabführungsvertrags zwischen der RAG und der Stiftung sind offen. Es ist nicht festgelegt, welche Regelungen, z. B. zur Ausgestaltung des Beherrschungsverhältnisses oder zu Weisungsberechtigungen, enthalten sein sollen und welchen Einfluss die Stiftung, bei der der Bund vertreten ist, haben soll.

⁸ Der Haftungsverbund ist die Sicherung des Bergbaus gegen Insolvenz mit dem Vermögen des RAG-Beteiligungsbereichs. Er greift, wenn die Finanzierung des Bergbaubereichs durch dessen eigene Erlöse, die Beihilfen der öffentlichen Hand und den Eigenbeitrag der RAG nicht ausreicht.

Das Bundesministerium sollte darauf hinwirken, dass in der Rahmenvereinbarung Regelungen zum Inhalt des Beherrschungs- und Gewinnabführungsvertrags getroffen werden.

4 Stiftung

Organe der Stiftung sind das Kuratorium und der Stiftungsvorstand.⁹ Der Stiftungsvorstand verwaltet die Stiftung nach Maßgabe des Stiftungszwecks und der Satzung in eigener Verantwortung, insbesondere das Stiftungsvermögen zur sicheren Abwicklung der Ewigkeitslasten.¹⁰

Die vorgesehene Anzahl der Mitglieder des Bundes im Kuratorium entspricht nicht seinen finanziellen (Gesamt-)Verpflichtungen aus der Beendigung des subventionierten Steinkohlebergbaus. Bis zum Jahr 2014 wird der Bund etwas mehr als ein Drittel der Kuratoriumsmitglieder stellen und Änderungen der Stiftungssatzung - dafür ist eine Zweidrittelmehrheit notwendig - ohne Mitwirken der Länder nicht erreichen können. Ab dem Jahr 2015 wird der Bund weniger als ein Drittel der Kuratoriumsmitglieder stellen und Satzungsänderungen nicht mehr verhindern können.

Das Vermögen der Stiftung ist nach der Satzung so anzulegen, dass möglichst große Sicherheit und Rentabilität bei ausreichender Liquidität und unter Wahrung angemessener Mischung und Streuung erreicht wird. Dazu gehören insbesondere Finanzanlagen, Ausleihungen vornehmlich an Kreditinstitute und Beteiligungen an Unternehmen.¹¹ Bei Auflösung der Stiftung fällt deren Vermögen zu einem Drittel an den Bund und zu zwei Dritteln an die Länder.¹²

Weitere Vorgaben zum Erhalt oder zur Vermehrung des Stiftungsvermögens enthält die Satzung nicht. Die Stiftungssatzung enthält weder Regelungen zu einer Verwertung des RAG-Beteiligungsbereichs noch zu einer Mindestbeteiligung der Stiftung.

⁹ § 7 der Stiftungssatzung

¹⁰ § 11 Abs. 4 S. 1, S. 2 lit. a) der Stiftungssatzung

¹¹ § 3 Abs. 6 der Stiftungssatzung

¹² § 13 Abs. 3 der Stiftungssatzung

Im Falle der Auflösung der Stiftung soll der Bund nur ein Drittel des Stiftungsvermögens erhalten, obwohl er mehr als drei Viertel der finanziellen Verpflichtungen aus der Rahmenvereinbarung trägt.

Die Stiftungssatzung sollte Regelungen zu der Verwertung des RAG-Beteiligungsbereichs und zu einer Mindestbeteiligung der Stiftung treffen. Außerdem sollte sie Leitlinien zur Anlage des Stiftungsvermögens vorgeben.

Maßstab für die Aufteilung des Vermögens der Stiftung im Falle einer Auflösung und für die Zahl der Mitglieder des Bundes im Kuratorium sollte der Anteil des Bundes an den finanziellen (Gesamt-)Verpflichtungen aus der Rahmenvereinbarung sein, der erheblich höher ist als der der Länder.

Wegen der Risiken, die den Bundeshaushalt treffen, wenn das Vermögen der Stiftung nicht ausreicht, die Ewigkeitslasten zu finanzieren, sollte dem Bundesrechnungshof in der Satzung das Recht zur Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stiftung eingeräumt werden.