

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Steinkohlefinanzierungsgesetzes – BT-Drs. 17/4805 – Aufhebung der Revisionsklausel in § 1 Abs. 2 SteinkohleFinG

Die Aufhebung der Revisionsklausel ist die logische Konsequenz aus dem Beschluss des Rates der Europäischen Union vom 10. Dezember 2010.

I. Begründung

- (1) Das Recht der Europäischen Union verbietet grundsätzlich die Gewährung staatlicher Beihilfen an Unternehmen oder Produktionszweige (Art. 107 Abs. 1 AEUV). Die Verordnung (EG) Nr. 1407/2002 des Rates vom 23. Juli 2002 über staatliche Beihilfen für den Steinkohlenbergbau sah allerdings die Möglichkeit vor, dass die Europäische Kommission u.a. Beihilfen für den Zugang zu den Steinkohlevorkommen (Art. 5 VO 1407/2002) genehmigen konnte. Diese Ausnahmeregelung lief zum 31.12.2010 aus. Die Kommission hatte deswegen die ihr von der Bundesregierung auf der Basis des sog. Steinkohlekompromisses vom 07.02.2007 notifizierten Beihilfen nur bis Ende 2010 genehmigt.
- (2) Der Rat der Europäischen Union hat am 10. Dezember 2010 den Beschluss über staatliche Beihilfen zur Erleichterung der Stilllegung nicht wettbewerbsfähiger Steinkohlebergwerke gefasst (ABl. 2010 L 336/24, im Folgenden nur „Beschluss“). Dieser erlaubt die Fortsetzung des finanziellen Ausgleichs von Verlusten aus dem Betrieb nicht wettbewerbsfähiger Steinkohlebergwerke nur bei Vorlage eines verbindlichen Stilllegungsplans und der Genehmigung dieses Plans samt Betriebsbeihilfen durch die Europäische Kommission. Art. 3 des Beschlusses verwendet statt des Begriffs „Betriebsbeihilfe“ für staatliche Beihilfen zur Deckung von Verlusten aus der laufenden Produktion den Begriff „Stilllegungsbeihilfe“ und enthält im Übrigen detaillierte Genehmigungsvoraussetzungen. So hat die definitive Stilllegung der subventionierten Bergwerke bis spätestens Ende 2018 zu erfolgen.
- (3) Die Bundesregierung hat Anfang des Jahres auf der Basis des Steinkohlekompromisses den Stilllegungsplan und die für die Fortführung der Produktion erforderlichen „Stilllegungsbeihilfen“ der Kommission notifiziert. Die Kommission hat bisher die Genehmigung nicht erteilt.

- (4) Vor diesem rechtlichen und tatsächlichen Hintergrund macht es wenig Sinn, dass sich der Bundestag im Jahr 2012 einen Bericht der Bundesregierung vorlegen lässt, um die Beendigung des subventionierten Steinkohlebergbaus zum Jahr 2018 zu überprüfen. Der Bundestag wird keine echte Entscheidungsfreiheit haben. An substantiellen Veränderungen könnte er lediglich beschließen, die Stilllegung vorzuziehen. Eine Verlängerung der Stilllegungsphase über 2018 hinaus oder eine Aufhebung der Stilllegung wäre nicht umsetzbar. Die Kommission würde in diesem Fall mangels Rechtsgrundlage keine weiteren Betriebsbeihilfen zur Deckung der Verluste aus der laufenden Produktion genehmigen. Darüber hinaus würden die ab 2011 gewährten „Stilllegungsbeihilfen“ zurückgefordert werden müssen.
- (5) Für den Fall, dass ein Bergwerk (präziser: „Steinkohleproduktionseinheit“) ab 2011 „Stilllegungsbeihilfen“ in Anspruch nimmt und dann zu dem im Stilllegungsplan vorgesehenen Zeitpunkt nicht definitiv geschlossen ist, enthält Art. 3 Abs. 3 des Beschlusses vom 10.12.2010 eine Bestimmung, wonach der Mitgliedstaat die ab 2011 gewährten „Stilllegungsbeihilfen“ zurückzufordern hat.
- (6) Aufgrund dieser Bestimmung erhält der Stilllegungsplan mit seiner Genehmigung durch die Kommission ein hohes Maß an Verbindlichkeit. Änderungen des Stilllegungsplans können der Kommission zwar notifiziert werden (Art. 7 Abs. 3 des Beschlusses), sie können aber mit Aussicht auf Genehmigung nur vorgezogene Stilllegungen oder bis 2018 gewisse Verschiebungen zwischen den noch nicht stillgelegten Bergwerken betreffen. Die möglichen Verschiebungen sind dadurch begrenzt, dass die in Art. 3 des Beschlusses festgelegten Beihilfemaximalkapitalhöchstgrenzen auch bei Änderungen des Stilllegungsplans nicht überschritten werden dürfen. Die Option, der Kommission eine Änderung des Stilllegungsplans notifizieren zu können, eröffnet daher keinen Handlungsspielraum, der eine aufwändige Überprüfung der Beendigung des subventionierten Steinkohlebergbaus zum Jahr 2018 rechtfertigen würde.
- (7) Bei Abschluss des Steinkohlekompromisses im Jahr 2007 war zwar bekannt, dass die Ausnahmeregelung (VO 1407/2002), die die Subventionierung der Steinkohleförderung durch die Mitgliedstaaten überhaupt erst ermöglichte, Ende 2010 auslaufen würde. Es bestand seinerzeit allerdings noch die theoretische Möglichkeit, dass der Rat eine Anschlussregelung verabschiedet, die eine rechtliche Grundlage für eine Fortsetzung der Subventionierung der Steinkohleförderung ohne verbindliche Stilllegung bieten könnte. Seit dem Beschluss vom 10.12.2010 gibt es aber nunmehr eine Anschlussregelung, die eine definitive Stilllegung der nicht wettbewerbsfähigen Bergwerke bis 2018 erfordert.
- (8) Die Revisionsklausel ist daher überflüssig, sie verstößt allerdings unter formalen Gesichtspunkten nicht gegen das Recht der Europäischen Union. Sie ist ergebnisoffen

formuliert, so dass die Revisionsklausel insoweit angewendet werden dürfte, dass die Bundesregierung einen Bericht vorlegt und der Bundestag prüft, ob der Steinkohlenbergbau weiter gefördert werden sollte. Da das Ergebnis der Prüfung durch den Bundestag aber nur umgesetzt werden könnte, wenn der Stilllegungsplan weitgehend unverändert durchgeführt oder die Stilllegung vorgezogen werden soll, empfiehlt es sich auf die aufwändige Prüfung zu verzichten.

- (9) Im Hinblick auf die anhängige Notifizierung des Stilllegungsplans und der für die Fortführung der Produktion bis 2018 erforderlichen „Stilllegungsbeihilfen“ muss die Revisionsklausel sogar als störend angesehen werden. Bereits bei den Verhandlungen auf europäischer Ebene zur Verlängerung der Stilllegungsphase bis 2018 hat Deutschland zugesagt, keine weitere Verlängerung zu verlangen. Sollte die Revisionsklausel dennoch aufrecht erhalten werden, könnte sich die Kommission auf den Standpunkt stellen, dass der vorgelegte Stilllegungsplan keine hinreichende Verbindlichkeit aufweist, da sich Deutschland ausdrücklich vorbehalten, diesen zu revidieren. Der Genehmigungsprozess könnte sich dadurch erheblich verzögern.
- (10) Die Aufhebung der Revisionsklausel könnte dagegen als Signal an die Kommission verstanden werden, dass Deutschland seine „Gegenleistung“ für die Fortsetzung des subventionierten Steinkohlenbergbaus bis zum Jahr 2018 auch tatsächlich erbringen wird.

II. Ansätze für die Genehmigung staatlicher Beihilfen ohne Stilllegungsverpflichtung

- (11) Eine Revision der Stilllegung im Jahr 2012 oder später wäre deshalb mit der Verpflichtung des Unternehmens verbunden, die für die Produktion ab 2011 erhaltenen Stilllegungsbeihilfen zurückzuzahlen. Jeder Ansatz mit dem Ziel, in Deutschland den Steinkohlebergbau im Widerspruch zum Steinkohlekompromiss über 2018 hinaus mit staatlichen Mitteln aufrecht zu erhalten, setzt entweder eine Änderung der Rechtslage auf europäischer Ebene voraus (sub A) oder müsste ab sofort ohne „Stilllegungsbeihilfen“ zur Deckung der laufenden Verluste auskommen (sub B).
- A. Hoffen auf eine Änderung der Rechtslage auf Unionsebene
- (12) Angesichts des fehlenden Interesses in den meisten Mitgliedstaaten an einem (subventionierten) Steinkohlenbergbau besteht weder eine realistische Chance, die Kommission zum Vorschlag einer neuen, weitergehenden Ausnahmeregelung zu bewegen, noch im Rat eine Mehrheit für einen derartigen Vorschlag organisieren zu können. Die Rechtslage wird sich auf Unionsebene auf absehbare Zeit nicht ändern.

B. Lösungsansätze ohne „Stilllegungsbeihilfen“

1. Rettung und Umstrukturierung

(13) Statt ein Bergwerk stillzulegen, könnte daran gedacht werden, der Kommission einen Umstrukturierungsplan vorzulegen. Voraussetzung wäre nach den Leitlinien der Gemeinschaft für Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten (ABl. 2004 C 244/2), dass der Umstrukturierungsplan mit hinreichender Sicherheit in einem überschaubaren Zeitraum (ca. 3 Jahre) zur dauerhaften Rentabilität des Bergwerks führt.

(14) Abgesehen davon, dass kein derartiger Plan vorliegt (und der vorliegende Stilllegungsplan geändert werden müsste), erscheint es äußerst fraglich, ob die Kommission die für die Umstrukturierung notwendigen Beihilfen angesichts der vorangegangenen Umstrukturierungen genehmigen würde. Die Kommission könnte die Genehmigung ungeachtet der Frage der Intensität der Wettbewerbsverfälschungen schon mit der Begründung ablehnen, dass die Umstrukturierungsbestrebungen der letzten 10 Jahre sämtlich nicht zur Rentabilität der Bergwerke geführt haben.

2. Steinkohlenförderung als Daseinsvorsorge

(15) Durch die dritte Elektrizitätsmarkt-Richtlinie (Richtlinie 2009/72/EG, ABl. 2009 L 211/55) wird in Art. 15 Abs. 4 anerkannt, dass ein Mitgliedstaat aus Gründen der Versorgungssicherheit anordnen kann, dass bis zu 15 % seines Primärenergieverbrauchs durch den Einsatz einheimischer Primärenergieträger gedeckt werden. Es wäre denkbar, daraus die Befugnis des Mitgliedstaates ableiten zu können, die Steinkohlenförderung in dem Umfang, der aus Gründen der Versorgungssicherheit unbedingt erforderlich ist, als gemeinwirtschaftliche Verpflichtung zu definieren und die Kosten, die dem Unternehmen durch die Auferlegung dieser gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung entstehen, im Rahmen des Art. 106 Abs. 2 AEUV durch Beihilfen zu decken. Diese Bestimmung sieht für die Finanzierung sog. Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse eine Ausnahme von den Beihilferegeln vor, sofern die Kommission nicht zu dem Ergebnis kommt, dass die Entwicklung des Handelsverkehrs in einem Ausmaß beeinträchtigt wird, das dem Interesse der Union zuwiderläuft.

(16) Spanien hat der Kommission im Jahr 2010 ein komplexes Modell zur Subventionierung der Steinkohlenverstromung auf der Grundlage des Art. 106 Abs. 2 AEUV notifiziert. Die Kommission hat die dafür notwendigen Beihilfen genehmigt,

nachdem Spanien zugesagt hatte, diese Beihilfen bis Ende 2014 einzustellen (Beschluss vom 29.09.2010, staatliche Beihilfe Nr. N 178/2010). Dieser Beschluss ist Gegenstand mehrerer Gerichtsverfahren. Im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes hat das Gericht der Europäischen Union die Genehmigung der Kommission zunächst ausgesetzt (Beschluss vom 03.11.2010 in den Rs. T-484/10, T-486/10 und T-490/10) und dann nach Durchführung einer Anhörung mit Beschluss vom 17. Februar 2011 (vorläufig) wieder in Kraft gesetzt. Das Urteil in der Hauptsache steht aus.

- (17) Ungeachtet der Vielzahl offener Fragen bei diesem Lösungsansatz müsste eine Notifizierung unverzüglich erfolgen, da die notifizierten Stilllegungsbeihilfen nicht in Anspruch genommen werden könnten.

C. Ergebnis zu alternativen Ansätzen

- (18) Ein Ansatz, der auf eine Änderung der Rechtslage auf europäischer Ebene spekuliert, muss als unrealistisch verworfen werden. Die weiteren Überlegungen, für die Subventionierung des Steinkohlenbergbaus eine alternative Rechtsgrundlage heranzuziehen, stehen ungeachtet der Frage ihrer Realisierbarkeit einer Aufhebung der Revisionsklausel nicht entgegen. Sofern die Option überhaupt erwogen werden sollte, statt „Stilllegungsbeihilfen“ im Sinne des Beschlusses Beihilfen mit anderer Zielsetzung in Anspruch zu nehmen, bestünde aktueller Handlungsbedarf. Der Bericht der Bundesregierung in 2012 und die anschließende Prüfung des Bundestages kämen zu spät.

Berlin, den 7. April 2011

von Donat
Rechtsanwalt