

böll.brief

GRÜNE ORDNUNGSPOLITIK #4

Dezember 2016

Am Ende ohne Kohle?

Risiken für gesellschaftliche
Folgekosten und Optionen
zur Sicherung der
Braunkohlerückstellungen

FORUM ÖKOLOGISCH-SOZIALE MARKTWIRTSCHAFT (FÖS) &
INSTITUTE FOR ADVANCED SUSTAINABILITY STUDIES (IASS):

**SWANTJE FIEDLER
DR. DOMINIK SCHÄUBLE
DANIELA SETTON
RUPERT WRONSKI
CLEMENS WUNDERLICH**

*Das **böll.brief – Grüne Ordnungspolitik** bietet Analysen, Hintergründe und programmatische Impulse für eine sozial-ökologische Transformation. Der Fokus liegt auf den Politikfeldern Energie, Klimaschutz, Stadtentwicklung sowie arbeits- und wirtschaftspolitische Maßnahmen zum nachhaltigen Umbau der Industriegesellschaft.*

*Das **böll.brief** der Abteilung Politische Bildung Inland der Heinrich-Böll-Stiftung erscheint als E-Paper neun mal im Jahr im Wechsel zu den Themen «Teilhabegesellschaft», «Grüne Ordnungspolitik» und «Demokratiereform».*

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
Ausgangslage: Höchste Zeit für eine Diskussion	4
Die Folgekosten des Braunkohlebergbaus sind vielfältig und zum Teil langfristig	5
Rückstellungen zur Finanzierung der Braunkohle-Folgekosten	8
Handlungsbedarf: Welche Risiken birgt die Finanzierung über Rückstellungen?	11
Wie kann die Finanzierung der Folgekosten gesichert werden?	13
Die Autor/innen	18
Mehr zum Themenbereich	19
Impressum	20

Zusammenfassung

Wer trägt die Folgekosten des Braunkohlebergbaus? Langfristige Gewässernachsorge, Bergschäden, Verlust biologischer Vielfalt, gesundheitliche Auswirkungen und der Klimawandel sind Beispiele dafür, dass die Gesellschaft bereits heute für einen Teil der Kosten aufkommt. Zur Wiedernutzbarmachung der beanspruchten Flächen sind die Tagebaubetreiber hingegen per Gesetz ausdrücklich verpflichtet. Allerdings ist fraglich, ob das Finanzierungsmodell der unternehmensinternen Rückstellungen sicherstellt, dass die Kosten tatsächlich von den Verursachern getragen werden. Unerwartete Kostensteigerungen, die Verschlechterung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Energiekonzerne, die die derzeit hohen Verzinsungsanforderungen für Rückstellungen und die Grenzen der Konzernhaftung im Insolvenzfall können dazu führen, dass die Verursacher nicht mehr zahlungsfähig sind. Mit den Risiken der bisherigen Rückstellungspraxis und Schritten zu deren Begrenzung befasst sich der vorliegende böll.brief.

Landesregierungen und Bergbehörden können innerhalb des bestehenden Rechtsrahmens Sicherheitsleistungen und mehr Transparenz von den Betreibern fordern. Mittel- und langfristig stehen unterschiedliche Instrumente zur Sicherstellung der Finanzierungsvorsorge zur Verfügung. Folgende Optionen werden empfohlen:

- Mit einem unabhängigen Kostengutachten sollte geprüft werden, wie hoch die Folgekosten sind, welche Risiken für Kostensteigerungen es gibt und inwiefern die gebildeten Rückstellungen ausreichend sind. Das Gutachten kann von der Bundesregierung und/oder den Landesregierungen in Auftrag gegeben werden. Gegebenenfalls sollte im Anschluss auch die Methode zur Abzinsung angepasst werden.
- Im Einklang mit dem Bundesberggesetz (BbergG) sollten die Bergbehörden der Länder Sicherheitsleistungen wie Barmittel und Wertpapiere von den bergbautreibenden Unternehmen verlangen. Das wird bisher kaum praktiziert, ist aber auch nachträglich möglich.
- Durch eine Änderung des BbergG kann die Bundesregierung die Sicherheitsleistung verpflichtend machen. Im Falle der Insolvenz von bergbautreibenden Tochterunternehmen können sich die Mutterkonzerne bisher der Verantwortung entziehen. Ein Nachhaftungsgesetz würde diese Möglichkeit stark einschränken und sollte ergänzend zu den Sicherheitsleistungen geprüft werden.
- Für die langfristigen Folgekosten ist die Einrichtung eines öffentlich-rechtlichen Fonds mit Nachschusspflicht der Betreiber zu prüfen.

Ausgangslage: Höchste Zeit für eine Diskussion

Die Förderung des Energieträgers Braunkohle im Tagebau ist mit erheblichen Eingriffen in Landschaft, Wasserhaushalt und Siedlungsstrukturen verbunden. Um die vom Bergbau beanspruchten Gebiete wieder nutzbar zu machen und negative Auswirkungen zu beheben, fallen Kosten in Milliardenhöhe an – und das über einen Zeitraum von mehreren Jahrzehnten nach Auskohlung der Tagebaue. Die Debatte zur Begrenzung gesellschaftlicher Folgekosten von energiewirtschaftlichen Industriebereichen bezieht sich bislang allerdings fast ausschließlich auf die Atomenergie. Die Kommission zur Finanzierung des Kernenergieausstiegs (KFK) hat der Bundesregierung jüngst empfohlen, finanzielle Mittel für die Zwischen- und Endlagerung des Atommülls in einem öffentlich-rechtlichen Fonds zu sichern. Die KFK hat mit diesem Vorschlag deutlich gemacht, dass die bisherige Praxis der Rückstellungsbildung der Energieversorger für die Finanzierung langfristiger Nachsorgemaßnahmen nicht sicher ist.

Analog zum Atombereich ist die Folgekostenfinanzierung auch beim Braunkohlebergbau über unternehmensinterne Rückstellungen geregelt. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der politisch immer dringlicher werdenden Frage nach dem Zeitraum und der Ausgestaltung eines Braunkohleausstiegs muss auch in diesem Bereich der konventionellen Energieversorgung ernsthaft geprüft werden, wie die Finanzierung durch die Verursacher gesichert werden kann. Denn das Risiko, dass die Unternehmen nicht vollumfänglich für die Folgekosten aufkommen werden, erhöht sich durch die schlechte betriebswirtschaftliche Situation der Energieversorger und die dadurch angestoßenen Umstrukturierungsprozesse. Der Verkauf des Lausitzer Braunkohlegeschäfts von Vattenfall an ein Konsortium aus dem tschechischen Energieunternehmen EPH und der internationalen Finanz- und Investmentgruppe PPF macht deutlich, dass die Verantwortung für die langfristige Nachsorge übertragen werden kann und ein besonderes Augenmerk auf die Risiken des heutigen Finanzierungsmodells gelegt werden muss.

Die Analyse und Handlungsempfehlungen in diesem böll.brief basieren auf der Studie „Finanzielle Vorsorge im Braunkohlebereich“, die das Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS) und das Institute for Advanced Sustainability Studies (IASS) in Potsdam im Auftrag mehrerer Umweltorganisationen und Stiftungen erstellt haben.^[1] Dazu wurden öffentlich zugängliche Informationen der Unternehmen, Fachliteratur und Rechtsnormen ausgewertet. Zusätzlich wurden Gespräche und schriftliche Korrespondenz mit der Mitteldeutschen Braunkohlengesellschaft mbH (MIBRAG) und RWE Power AG durchgeführt.

1 FÖS/IASS (2016): Finanzielle Vorsorge im Braunkohlebereich – Optionen zur Sicherung der Braunkohlerückstellungen und zur Umsetzung des Verursacherprinzips. Berlin. Verfügbar unter: <http://www.foes.de/pdf/2016-06-FOES-IASS-Finanzielle-Vorsorge-Braunkohle.pdf>

Die Folgekosten des Braunkohlebergbaus sind vielfältig und zum Teil langfristig

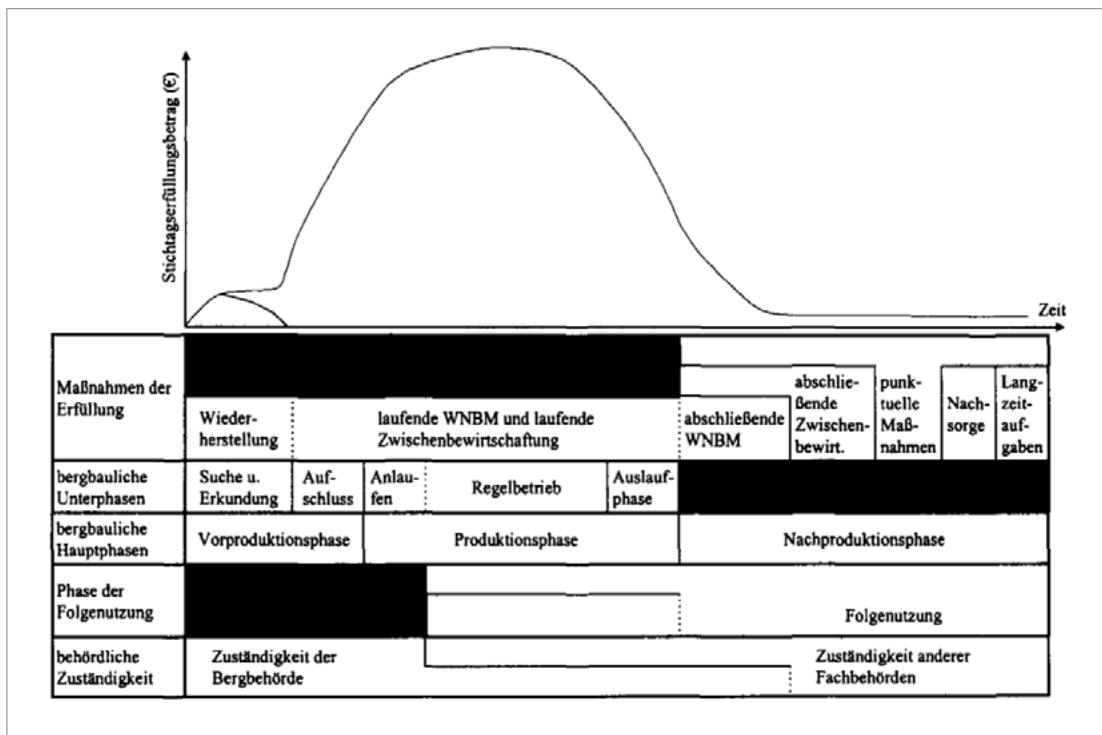
Bereits während des aktiven Abbaus von Braunkohle im Tagebau, insbesondere aber nach dessen Beendigung, fallen vielfältige Kosten für die Nachsorge an. Der ausgekohlte Tagebau muss samt seiner Umgebung wieder in einen nutzbaren Zustand versetzt werden, und Schäden müssen behoben werden. Das BBergG und die verschiedenen Betriebspläne schreiben konkrete Wiedernutzbarmachungs- und Nachsorgemaßnahmen vor, deren Durchführung in der Verantwortung der Betreiber liegt. Sie umfassen folgende übergeordneten Aufgaben, die in sehr unterschiedlichen Zeiträumen anfallen:^[2]

- Herstellung der geotechnischen und öffentlichen Sicherheit (z. B. Sicherung von Tagebaurestlochböschungen),
- Rückbau der nicht mehr benötigten Anlagen und Ausrüstungen (z. B. Abbruch von Industrieanlagen und Demontage/Verschrottung von Geräten),
- Sicherung/Beseitigung von ökologischen Altlasten (z. B. durch Sanierung von Altlastverdachtsflächen),
- Herstellung eines sich weitestgehend selbstregulierenden Wasserhaushaltes (z. B. Ausgleich des Grundwasserdefizits, Flutung von Tagebaurestlöchern und Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Wasserqualität),
- Wiedernutzbarmachung der in Anspruch genommenen Flächen^[3] (z.B. zur forst- oder landwirtschaftlichen Nutzung) und
- Schaffung von Voraussetzungen für eine in der Regionalplanung festgeschriebene Folgenutzung.

2 Drebenstedt, Carsten, Kuyumcu, Mahmut (2014): Braunkohlesanierung. Grundlagen, Geotechnik, Wasserwirtschaft, Brachflächen, Rekultivierung, Vermarktung. Berlin, S. 6.

3 Hiermit ist die „ordnungsgemäße Gestaltung der vom Bergbau in Anspruch genommenen Oberfläche unter Beachtung des öffentlichen Interesses“ gemeint – nicht etwa die Wiederherstellung eines äquivalenten ökologischen Zustands wie zu Zeiten vor Beginn des Bergbaus, Vgl. Bergs, Stefan (2006): Rückstellungen im Braunkohlenbergbau. Wiesbaden, S. 7ff.

Abbildung 1: Übersicht zum zeitlichen Ablauf der Zwischenbewirtschaftung und der Wiedernutzbarmachung (WNBM) [4]



Zu den größten ökologischen Eingriffen des Braunkohlebergbaus gehört die erforderliche Absenkung des Grundwasserspiegels des betroffenen Gebietes, mindestens für die Dauer des Tagebaubetriebs, um die Braunkohleflöze trockenzulegen (sogenannte Sumpfung). Dies hat erhebliche Folgen für die Böden bis hin zur Verödung biologisch sensibler Feucht- und Sumpfbereiche. Die beanspruchten Flächen sind für eine Folgenutzung durch Land- oder Forstwirtschaft oftmals für viele Jahre ungeeignet. Durch Sumpfungmaßnahmen bei den aktiven Tagebauen und den Wiederanstieg des Grundwasserspiegels nach Beendigung der Auskohlung werden zudem Sulfat und Eisenverbindungen aus dem Abraum ausgewaschen und führen zur Verockerung und Versauerung bestehender Oberflächengewässer und Grundwasserläufe. Das Lausitzer Braunkohlerevier beeinträchtigt durch die steigende Sulfatbelastung der Spree die Wasserqualität bis nach Berlin.

Gewässernachsorge ist für Jahrzehnte notwendig

Während ein großer Teil der Wiedernutzbarmachung während des Tagebaubetriebs und einige Jahre nach der Auskohlung durchgeführt wird (siehe Abbildung 1), kann die Wie-

derherstellung eines physisch und chemisch ausgeglichenen Wasserhaushalts über viele Jahrzehnte andauern. Beispielsweise wird die Flutung der rheinischen Tagebaue Hambach und Garzweiler voraussichtlich rund 40 Jahre dauern. Das Flora-Fauna-Habitat-Gebiet Schwalm-Nette in Nordrhein-Westfalen muss aufwändig künstlich bewässert werden, damit das Feuchtgebiet nicht austrocknet. Andernorts muss die Trinkwasserversorgung über Fernleitungen sichergestellt werden, oder es müssen aufwändige Maßnahmen zur Wasseraufbereitung (Beispiel Sulfatbelastung der Spree) vorgenommen werden. Obwohl die bergbautreibenden Unternehmen für die Gewässernachsorge verantwortlich sind, gibt es immer wieder Streitigkeiten darüber, wer im Einzelfall für welches Gewässer und welche Maßnahmen verantwortlich ist. So gehen bereits jetzt Kosten für die Trinkwasseraufbereitung oder die Einnahmeverluste durch die eingeschränkte Nutzbarkeit für Tourismuszwecke zulasten der öffentlichen Hand. [5]

Dauerhafte Sümpfungen sind „Ewigkeitskosten“ der Braunkohle

In manchen Gebieten wird es sogar notwendig sein, den Wiederanstieg des Grundwassers dauerhaft zu verhindern. Eine Studie im Auftrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Landtag von Nordrhein-Westfalen geht davon aus, dass Wasserhaltungsmaßnahmen, beispielsweise zum Schutz von tief liegenden Gebäuden und Infrastruktur, sogar „bis in alle Ewigkeit“ nötig sein könnten.[6] Auch weil es rechtliche Streitigkeiten um die Verursacherfrage gibt, ist – insbesondere in der langen Frist – eine Beteiligung der öffentlichen Hand oder privater Geschädigter nicht ausgeschlossen. Ob es im Braunkohlebergbau tatsächlich signifikante Ewigkeitslasten im Sinne unbefristeter Kosten gibt, ist bislang nicht systematisch untersucht worden und wird beispielsweise von RWE bestritten.

Bergschäden: Das Problem mit der Beweislast

Der Wasserentzug und die sich damit ändernde Bodenbeschaffenheit können zu Geländesackungen oder -rutschungen führen. In den Braunkohlerevieren sind Tausende Bergschäden aktenkundig. Beispiele für Schäden an Privateigentum sind etwa Feuchtigkeit, Risse oder

- 5 FÖS (2015): Gesellschaftliche Kosten der Braunkohle im Jahr 2015. Kurzstudie im Auftrag von Greenpeace e.V., S. 2ff. Verfügbar unter: <http://www.foes.de/pdf/2015-11-FOES-Gesellschaftliche-Kosten-der-Braunkohle.pdf>.
- 6 Krupp, Ralf (2015): Auswirkungen der Grundwasserhaltung im Rheinischen Braunkohlenrevier auf die Topographie und die Grundwasserstände, sowie daraus resultierende Konsequenzen für Bebauung, landwirtschaftliche Flächen, Infrastruktur und Umwelt, S. 5. Abrufbar unter: http://gruene-fraktion-nrw.de/fileadmin/user_upload/Itf/Publikationen/Sonstiges/Krupp_Gutachten_Braunkohle_NRW_komplett_Web.pdf.

Schieflagen im Mauerwerk. Die Folge sind u. a. Wertverluste der betroffenen Objekte bzw. Grundstücke. Auch öffentliche Infrastrukturen wie Kanalisationsnetze, Straßen, Bürgersteige, Versorgungsleitungen oder öffentliche Gebäude können durch Bergschäden betroffen sein. Die Kosten müssen häufig von den Geschädigten selbst getragen werden, weil es schwierig ist zu beweisen, dass der Bergbau für den Schaden verantwortlich ist.

Bereits heute verursacht der Braunkohlebergbau gesellschaftliche Folgekosten

Die genannten Beispiele zeigen nur einen kleinen Ausschnitt der möglichen Folgekosten durch den Braunkohlebergbau. Andere gravierende Folgewirkungen wie der Verlust biologischer Vielfalt, gesundheitliche Auswirkungen durch Luftschadstoffe, Lärm und nicht zuletzt der durch CO₂-Emissionen mitverursachte Klimawandel sind Beispiele dafür, dass die Gesellschaft bereits heute für einen Teil der Kosten aufkommt.^[7] Trotz eindeutiger Rechtslage zur Zahlungspflicht treten in der Praxis immer wieder Fälle auf, in denen nicht der Verursacher bergbaubedingter Folgekosten über seine Rückstellungen herangezogen wird, sondern die Kosten von der Allgemeinheit getragen werden. Die Gefahr der Kostenübernahme durch die Allgemeinheit ist, insbesondere bei langfristigen und nicht eindeutig nachweisbaren, Bergbaufolgen hoch.

Rückstellungen zur Finanzierung der Braunkohle-Folgekosten

Ein relevanter Teil der skizzierten Maßnahmen zur Wiedernutzbarmachung fällt erst nach Beendigung des aktiven Tagebaubetriebs an. Bereits bei der Erstellung des Raumordnungsplans für den Abbau der Braunkohle (Braunkohlenplan) wird festgelegt, wie die beanspruchten Flächen nach der Kohlegewinnung genutzt werden, z. B. als land- oder forstwirtschaftliche Nutzfläche oder als künstlicher See.^[8] Die konkreten Verpflichtungen und Maßnahmen werden in den Betriebsplänen der bergbautreibenden Unternehmen

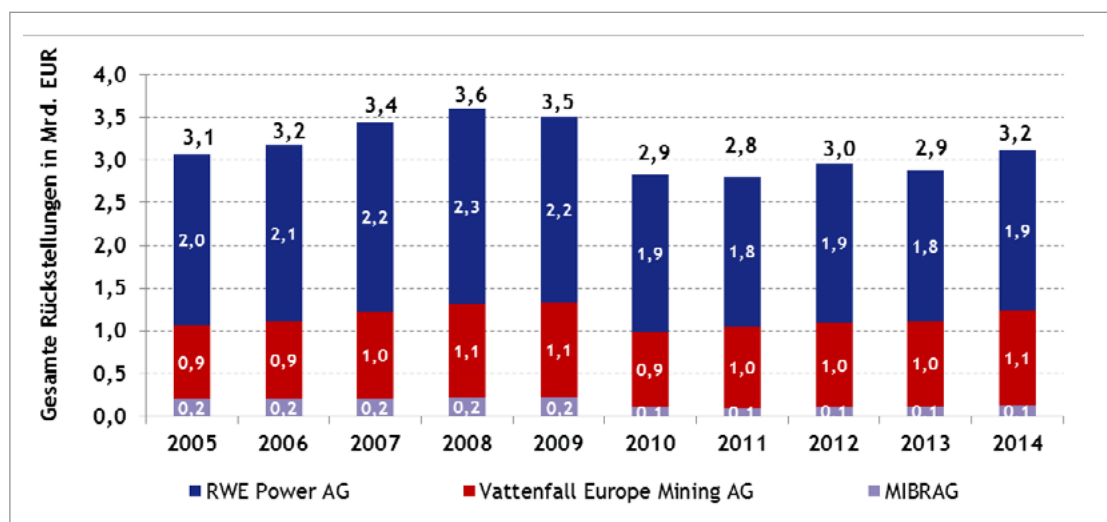
- 7** Für einen umfassenden Überblick über die gesellschaftlichen Folgekosten der Braunkohle siehe FÖS (2014a): Kostenrisiken für die Gesellschaft durch den deutschen Braunkohletagebau. Studie im Auftrag von Greenpeace e. V., verfügbar unter: <http://www.foes.de/pdf/2014-04-FOES-Studie-Folgekosten-Braunkohle.pdf>; und FÖS (2015).
- 8** Vgl. Landesregierung Brandenburg (2009): Verordnung über den Braunkohlenplan Tagebau Jänschwalde. Verfügbar unter: <https://bravors.brandenburg.de/de/verordnungen-212412>.

konkretisiert und von den zuständigen Bergbehörden zugelassen. Wie hoch die Kosten dafür sein werden und wann sie anfallen, wird von den bergbautreibenden Unternehmen mit Unterstützung von Sachverständigen kalkuliert. Dabei müssen sie mögliche Kosten- und Preissteigerungen berücksichtigen und die Berechnungen regelmäßig aktualisieren.[9]

Die Höhe der Rückstellungen wird von den Betreibern selbst berechnet

Die Schätzung der Folgekosten und die Berechnung der Rückstellungen werden von den Unternehmen selbst durchgeführt, von Wirtschaftsprüfern jährlich im Rahmen der für Großbetriebe vorgeschriebenen Prüfung testiert und bei der Betriebsprüfung dem Finanzamt vorgelegt. Da die Unternehmen nicht verpflichtet sind, ihre Kostenschätzungen zu veröffentlichen, können diese Berechnungen bisher weder von der Öffentlichkeit noch von den Landesregierungen nachvollzogen oder überprüft werden. Lediglich das Gesamtvolumen bergbaubedingter Rückstellungen, die Zuführungen und Auflösungen und zum Teil die angesetzten Abzinsungssätze werden im Rahmen der Jahresabschlüsse und der Geschäftsberichte veröffentlicht.

Abbildung 2: Übersicht über die Entwicklung bergbaubedingter Rückstellungen 2005–2014



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Jahresabschlüsse der jeweiligen Unternehmen

9 IDW (2015): Stellungnahme zur Rechnungslegung: Einzelfragen zur handelsrechtlichen Bilanzierung von Verbindlichkeitsrückstellungen (IDW RS HFA 34), S. 8.

Die Höhe der Rückstellungen hängt auch von der durch das Handelsgesetzbuch (HGB) festgelegten Verzinsungsrate ab. Die Maßnahmen, für die Rückstellungen gebildet werden, werden nicht unmittelbar, sondern erst in der Zukunft durchgeführt, teils sogar erst Jahrzehnte nach der Rückstellungsbildung. Da von einer gewissen Verzinsung ausgegangen wird, ist der heute ausgewiesene Rückstellungswert niedriger als die erwarteten Kosten in der Zukunft. Von den zukünftigen Kosten aus betrachtet, wird dies als „Abzinsung“ bezeichnet, die vom Zeitraum bis zur Fälligkeit der Zahlung und dem angenommenen Zinssatz abhängt. Dies hat speziell für langfristige Maßnahmen einen signifikanten Einfluss auf die Höhe der Rückstellungen: Je höher die angenommene Verzinsung, desto geringer der Betrag, der heute (Barwert) für die in der Zukunft anfallenden Kosten angelegt werden muss – und umso größer wird der Anteil der Rückstellungsbildung, der in die Zukunft verlagert wird.

Rückstellungen können von den Unternehmen frei verwendet werden

Rückstellungen sind keine separat gesicherten Finanzmittel, sondern zukünftige Zahlungsverpflichtungen, die wie eine Art „Schuldschein“ in den Geschäftsbilanzen vermerkt sind. In der Gewinn- und Verlustrechnung stellt die Rückstellungsbildung einen Aufwand mit späterem Fälligkeitszeitpunkt und Cashflow dar. Durch die Bildung zusätzlicher Rückstellungen wird der zu versteuernde Gewinn der Unternehmen gemindert.

Wenn der Zeitpunkt zur Finanzierung einer Maßnahme gekommen ist, müssen die Rückstellungen aufgelöst und die Maßnahme aus den laufenden Einnahmen oder durch Liquidierung von Vermögen (z. B. Kraftwerke, Maschinen, Unternehmensbeteiligungen) der Unternehmen bezahlt werden. Bis zur Fälligkeit der Zahlung steht es den Unternehmen völlig frei, wie sie die Rückstellungen verwenden. Es ist folglich nicht bekannt, ob die Mittel in Sachanlagen wie Grundstücken, Kraftwerken oder Maschinen, in Finanzanlagen wie Unternehmensbeteiligungen, in Wertpapieren oder auch im Umlaufvermögen (z. B. Roh- und Betriebsstoffen) angelegt sind. Das HGB schreibt keine sichtbare Zuordnung von Rückstellungen (Passivseite) und Rückstellungsgegenwerten (Aktivseite) vor.^[10] Es ist also nicht festgelegt, aus welchem konkreten Vermögen welche Reaktivierungsmaßnahmen finanziert werden sollen.

10 Irrek, Wolfgang, Vorfeld, Michael (2015): Liquidität und Werthaltigkeit der Anlage der freien Mittel aus der Bildung von Rückstellungen für Stilllegung, Rückbau und Entsorgung der Atomkraftwerke, S. 16. Verfügbar unter: https://www.bundestag.de/blob/384740/3c7b60161cce4b0add0706dfaaa6f345/kmat_38-data.pdf.

Handlungsbedarf: Welche Risiken birgt die Finanzierung über Rückstellungen?

Das skizzierte System der handelsrechtlichen Rückstellungsbildung birgt einige ernst zu nehmende Risiken:

- **Intransparenz von Kostenschätzung und Rückstellungsberechnung**

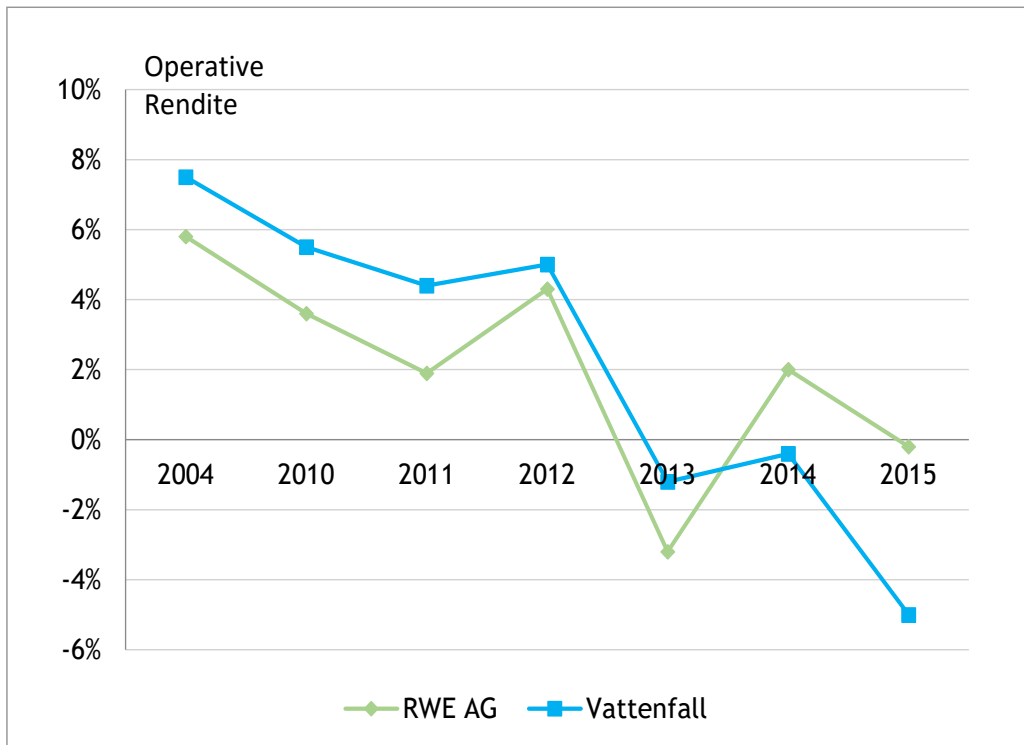
Im Jahr 2014 betrugen die bergbaubedingten Rückstellungen der Braunkohlebergbaubetreiber 3,2 Mrd. Euro. Die zugrundeliegenden unternehmensinternen Kostenschätzungen sind bislang weder für die Öffentlichkeit noch für die Landesregierungen nachvollziehbar. Es kann nicht überprüft werden, welche Folgekosten im Detail von den Kostenschätzungen abgebildet und ob die abgebildeten Kosten vollumfänglich erfasst werden. Vor allem sehr langfristige ökologische Auswirkungen des Tagebaus, z. B. im Bereich Wasserhaushalt, könnten in den kommenden Jahrzehnten Kosten verursachen, die in ihrer Dauer und Höhe schwer abzusehen sind und die deshalb in den Rückstellungen nicht ausreichend berücksichtigt werden. Das Risiko der Vergesellschaftung dieser Kosten ist hoch, wie z. B. der aktuelle Umgang mit der teils schlechten Wasserqualität der Spree und weiterer Fließgewässer zeigt, die durch aktive und bereits ausgekohlte Tagebaue verursacht wurde. Auch die Frage, in welchem Umfang Ewigkeitslasten im Braunkohlebergbau existieren und inwiefern sie durch Rückstellungen abgedeckt sind, kann anhand der verfügbaren Informationen nicht abschließend beantwortet werden.

- **Unzureichende Konzernhaftung im Insolvenzfall und wirtschaftliche Entwicklung der Konzerne**

Im Falle der Insolvenz könnten sich die Mutterunternehmen der Bergbaubetreiber nach geltender Gesetzeslage zum einen durch die Kündigung von Beherrschungs- und Gewinnabführungsverträgen, zum anderen durch gesellschaftsrechtliche Umstrukturierungen der Verantwortung für die Folgekosten entziehen. In beiden Fällen müssten in letzter Konsequenz der Staat und damit die Steuerzahler/innen für die Kosten einstehen.

Dass der Insolvenzfall nicht gänzlich ausgeschlossen ist, zeigt die wirtschaftliche Entwicklung der bergbautreibenden Unternehmen und ihrer Mutterkonzerne in den letzten Jahren: Die Verschuldung lag Ende 2015 im Falle von RWE bei fast 800 %, die von Vattenfall bei 300 %. Die operative Rendite ist mit den geringeren Erlösen aus Stromverkäufen gesunken, und die konventionellen Kraftwerke haben an Wert verloren. Die Unternehmen begegnen dieser Situation teils mit umfassenden betriebswirtschaftlichen Umstrukturierungen. So hat RWE das Zukunftsgeschäft mit erneuerbaren Energien, Netzen und Vertrieb in der neuen Tochtergesellschaft Innogy gebündelt; die konventionelle Stromerzeugung (samt Atom- und Bergbaurückstellungen) und der Energiehandel verbleiben beim Mutterkonzern. Wie sich dies auf die Verantwortung für Folgekosten des konventionellen Energiegeschäfts auswirken wird, bleibt abzuwarten.

Tabelle 1: Entwicklung der operativen Rendite von RWE AG und Vattenfall AB



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Irrek/Vorfeld (2015)

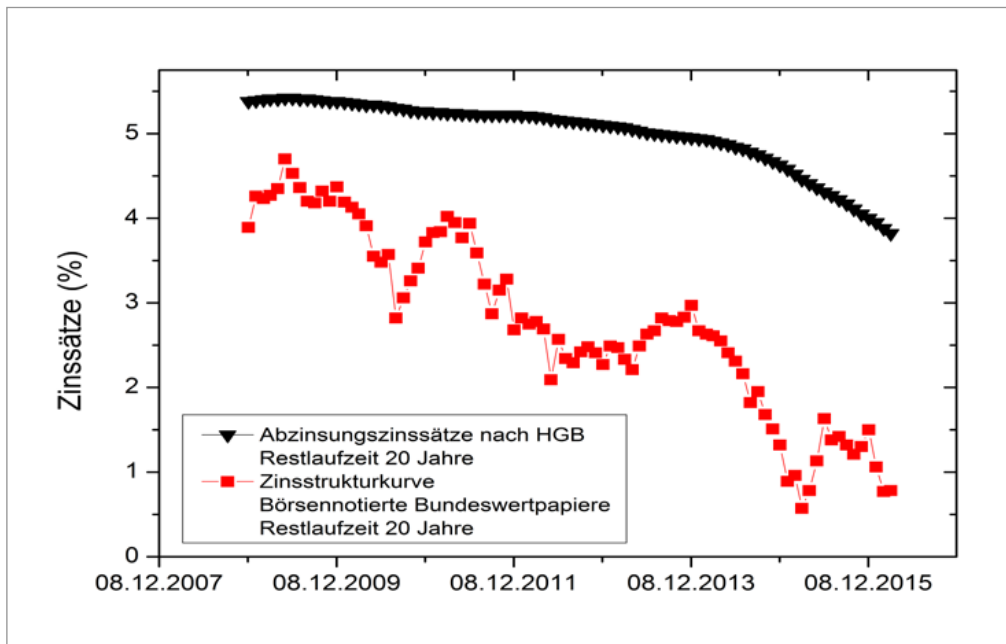
- **Gegenseitige Abhängigkeiten der Rückstellungen für Atom und Braunkohle**

Trotz der in der Theorie unabhängig erfolgenden Kalkulation und Ausweisung von Atom- und Braunkohlerückstellungen bestehen in der Praxis nicht von der Hand zu weisende Abhängigkeiten. Sowohl Atom- als auch Braunkohlerückstellungen stellen künftige Verbindlichkeiten dar, die sich zeitlich zum Teil überlagern. Vor allem RWE ist von beiden Nachsorgeverpflichtungen stark betroffen. Das Insolvenzrisiko wird dadurch erhöht.

- **Zu hohe Abzinsung**

Das HGB schreibt vor, welche Zinssätze für die Rückstellungsberechnung je nach Fälligkeitszeitpunkt verwendet werden müssen. Ein wichtiges Element ist die Mittelung der Zinssätze über die vergangenen sieben Geschäftsjahre (siehe beispielhaft schwarze Linien in Abbildung 3 für eine Restlaufzeit von 20 Jahren). Diese Mittelung hat in einer Phase stark sinkender Zinsen (wie derzeit, siehe rote Linie in Abbildung 3) zur Folge, dass relativ hohe Zinssätze angesetzt werden und so die Rückstellungsbildung zum Teil in die Zukunft verlagert wird. Die Verlagerung der Rückstellungsbildung in die Zukunft ist angesichts der schlechten betriebswirtschaftlichen Situation der Bergbauunternehmen als zusätzliches Risiko zu werten.

Abbildung 3: Abzinsungzinssätze gem. § 53 Abs. 2 HGB für eine Restlaufzeit von 20 Jahren (schwarz) und Zinsstrukturkurve börsennotierter Bundeswertpapiere (rot, Svensson-Methode)



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Deutsche Bundesbank (2016)[11]

Wie kann die Finanzierung der Folgekosten gesichert werden?

Vor dem Hintergrund dieser Risiken – die letztlich Risiken für die Belastung der öffentlichen Hand sind – ist es dringend geboten, die derzeitige Praxis der handelsrechtlichen Rückstellungen zu ändern, um die Finanzierungsvorsorge im Braunkohlebereich durch die Betreiber auf ein tragfähiges Fundament zu stellen und möglichst insolvenzfest auszugestalten. Zu diesem Zweck eignen sich folgende Schritte:

- 11 Deutsche Bundesbank (2016): Abzinsungssätze gemäß §253 Abs. 2 HGB. Historische Werte. Abrufbar unter: https://www.bundesbank.de/Navigation/DE/Statistiken/Geld_und_Kapitalmaerkte/Zinssaetze_und_Renditen/Abzinsungssaetze/Tabellen/tabellen.html. Letzter Zugriff am: 20.5.2016.

- **Unabhängiges Kostengutachten zur Überprüfung der Folgekosten und Rückstellungsberechnung**

Als sofortiger Schritt sollte von der Bundesregierung (ggf. zusammen mit den betroffenen Landesregierungen) ein unabhängiges Gutachten zur Überprüfung der Kostenschätzung und Rückstellungsberechnung im Braunkohlebereich in Auftrag gegeben werden. Die wichtigsten Aufgaben des Gutachtens wären die Kostenschätzung und Rückstellungsberechnung der Unternehmen im Detail transparent zu machen, unabhängige Schätzungen der Folgekosten des Tagebaus vorzunehmen und die tatsächliche Praxis mit den unabhängigen Folgekostenschätzungen zu vergleichen. Besonders die langfristigen Kosten bzw. mögliche Ewigkeitslasten müssen untersucht werden. Die Unternehmen sollten den Gutachter/innen befristet Zugang zu den erforderlichen Daten und Informationen gewähren. Das entsprechende Gutachten sollte der Öffentlichkeit abschließend zugänglich gemacht werden. Der Stresstest zu den Atomrückstellungen hat gezeigt, dass ein solches Vorgehen umsetzbar ist.[12] Zusätzlich zum Gutachten sollten die Berichtspflichten der bergbautreibenden Unternehmen bezüglich Folgekostenschätzung und Rückstellungsbildung ausgeweitet werden. Angesichts des Risikos einer zu hohen Abzinsung ist eine Überprüfung der gesetzlich vorgegebenen Methode zur Abzinsung ratsam. [13]

- **Sicherheitsleistungen nach § 56 BBergG für den Insolvenzfall erheben**

§ 56 BBergG bietet den zuständigen Bergbehörden bereits heute die Möglichkeit, eine Sicherheitsleistung zu erheben, um sicherzustellen, dass die Wiedernutzbar-machungsverpflichtungen erfüllt werden. Im Gegensatz zu Rückstellungen können Sicherheitsleistungen vor Insolvenz geschützt werden. Mögliche Formen von Sicherheitsleistungen sind z. B. die Hinterlegung von Barmitteln oder Wertpapieren, Bankbürgschaften oder Versicherungsverträge. Die Landesregierungen sollten ihre für den Braunkohlebergbau zuständigen Bergbehörden dazu auffordern, Sicherheitsleistungen von den Bergbaubetreibern (auch nachträglich) einzufordern. Da die Erhebung einer Sicherheitsleistung bisher im Ermessen der Landesbergbehörden liegt, könnte die Bundesregierung diese auch mit einer Änderung des BBergG verbindlich machen.

Im Gegensatz zu Braunkohletagebauen werden bei Kies- und Kiessandtagebauen mit Verweis auf § 56 BbergG standardmäßig Sicherheitsleistungen von den Landesbergbehörden erhoben (z.B. Tagebaue Biesen, Ruhlsdorf, Wollschow). Verpflichtende Sicherheitsleistungen gibt es z. B. auch schon bei der Genehmigung von Abfallentsorgungseinrichtungen und Windenergieanlagen. Brandenburg legt dabei per Runderlass fest, dass für alle Abfallentsorgungseinrichtungen eine Sicherheitsleistung verlangt

12 WKGT (2015): Gutachtliche Stellungnahme zur Bewertung der Rückstellungen im Kernenergiebereich im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie. Verfügbar unter: <https://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/S-T/stresstestkernenergie,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>.

13 Ebd.,S. 62–65.

wird. Sicherheitsleistungen für Windenergieanlagen sind bundesweit im Baugesetzbuch (BauGB) in Form von Verpflichtungserklärungen zum Rückbau vorgeschrieben (§ 35 Abs. 5 Satz 2 BauGB).

- **Haftung der Mutterkonzerne sicherstellen**

Um den Gefahren von gesellschaftsrechtlichen Umstrukturierungen und der Kündigung von Beherrschungs- und Gewinnabführungsverträgen zu begegnen, sollte zudem eine langfristige Nachhaftung von Mutterkonzernen für die Bergbaubetreiber hinsichtlich der Kosten der bergbaulichen Wiedernutzbarmachung und Nachsorge sichergestellt werden. Dazu müsste die Bundesregierung als ersten Schritt ein Nachhaftungsgesetz für die Braunkohlewirtschaft verabschieden. Wesentliches Ziel eines solchen Nachhaftungsgesetzes wäre es, dass die Mutterkonzerne im Falle der Insolvenz der Bergbaubetreiber für die Zahlungsverpflichtungen aufkommen. Dies gilt auch und gerade, wenn der Bergbaubetreiber als Rechtsträger erloschen ist oder wenn das Bergbaugeschäft vom Mutterkonzern getrennt wird. Im Falle solcher gesellschaftsrechtlicher Umstrukturierungen müsste dies zukünftig auch umgekehrt gelten, d. h. Tochterunternehmen müssten für ihre Mutterunternehmen nachhaften. Angesichts der aktuellen Entwicklungen in der deutschen Stromwirtschaft (wirtschaftliche Situation, Umstrukturierungen, Verkauf) sind darüber hinaus weitere Maßnahmen zur langfristigen Finanzierungsvorsorge zu diskutieren (s. u.).

Wenn im Gutachten zur Rückstellungsberechnung signifikante langfristige Kosten und daraus resultierende Risiken der Finanzierungsvorsorge identifiziert werden, sollte sorgfältig geprüft werden, ob eine Finanzierungsvorsorge außerhalb der entsprechenden Unternehmen infrage kommt. Je nach Kosten- und Risikobewertung ließe sich ein Eingreifen des Staates zur Sicherstellung der öffentlich-rechtlichen Pflichten zur Finanzierungsvorsorge der Bergbaubetreiber begründen, z. B. indem der Staat einen Fonds auflegt und dafür Mittel von den Betreibern einfordert. Die Eignung spezifischer Instrumente zur Sicherung der langfristigen Finanzierungsvorsorge im Braunkohlebergbau ist dann im Detail zu untersuchen (u. a. externer Fonds, Kombination interner/externer Lösungen). Folgende Instrumente sind grundsätzlich geeignet:

- Die Einrichtung eines öffentlich-rechtlichen Fonds mit Nachschusspflicht verspricht die höchste Sicherheit für die langfristige Finanzierungsvorsorge, da eine solche Lösung bestmöglich im Falle von Insolvenzen schützt. In einem solchen Fonds verbleibt die Verfügungsgewalt über die Fondsmittel nicht bei den Betreibern. Die finanziellen Mittel werden also einem externen Sondervermögen zugeführt.^[14] Eine solche langfristige Finanzierungsvorsorge wäre insbesondere für den Bereich der

14 BBH, Irrek, Wolfgang (2014): Finanzielle Vorsorge im Kernenergiebereich - Etwas Risiken des Status quo und mögliche Reformoptionen. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, S. 97. Verfügbar unter: <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/P-R/rechtsgutachten-rueckstellung-kernenergie,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=rue.pdf>.

Wiederherstellung eines physisch und chemisch ausgeglichenen Wasserhaushalts und anderer langfristiger Folgen zentral. Der öffentlich-rechtliche Fonds könnte auch eine größere Sicherheit bei potenziell anfallenden Ewigkeitskosten bieten.

Im Atombereich bereichern Vorschläge dieser Art bereits seit den 1990er-Jahren die Debatte. Zu den Vorreitern in der Ausgestaltung externer Fondslösungen zur finanziellen Vorsorge im Atombereich gehören gegenwärtig die Schweiz, Schweden und Finnland. [15] In allen drei Ländern bleibt die Verantwortung für die Stilllegungs-, Rückbau- und Entsorgungsaktivitäten bei den Betreibern. Im Falle der Schweiz existiert zudem ein pauschaler Risikozuschlag von 30%. Der zentrale Unterschied zwischen dem Atom- und Braunkohlebereich liegt darin, dass das Atomgesetz regelt, dass der Staat für die Errichtung und den Betrieb eines Endlagers für den Atommüll zuständig ist, während im Braunkohlebereich allein die Betreiber für die Nachsorge verantwortlich sind. Vor diesem Hintergrund muss genau geprüft werden, inwiefern Schlussfolgerungen aus dem Atom- auch auf den Braunkohlebereich übertragen werden können.

- Eine Kombination von internen und externen Lösungen, für kurz- bis mittelfristige Verbindlichkeiten einerseits und langfristige Verbindlichkeiten andererseits, erscheint grundsätzlich als geeignete Lösung, um unterschiedliche Zeiträume von anfallenden Folgekosten angemessen zu berücksichtigen. Denkbar wäre hier beispielsweise eine Kombination aus Sicherheitsleistung nach § 56 BBergG für kurz- bis mittelfristige Verbindlichkeiten und einem externen Fonds für langfristige Verbindlichkeiten. Von dieser Lösung verspricht man sich einen Ausgleich zwischen der Erhöhung der Finanzierungssicherheit für die Gesellschaft und der Wahrung der Wirtschaftlichkeit für die Betreiber.

Eine andere Möglichkeit zur Sicherung der Finanzierungsvorsorge durch die Bergbauunternehmen bestünde grundsätzlich auch darin, ähnlich wie beim Steinkohlebergbau eine privatrechtliche Stiftung zu gründen. Die Diskussion dazu steht noch am Anfang. Diese Lösung ist jedoch nur im Rahmen einer mit den Betreibern gemeinsam getroffenen politischen Vereinbarung für einen geregelten Braunkohleausstieg denkbar. Bisher ist ein solcher „Braunkohlekonsens“ noch nicht in Sicht. Für die Umsetzung des Verursacherprinzips bei der Bewältigung der Folgekosten ist eine tragfähige Finanzierungsstruktur für den Aufbau eines ausreichenden Stiftungsvermögens zentral. Die ursprünglichen Betreiber sollten dabei die Haftung für unerwartete Kostensteigerungen nicht auf den Staat übertragen können (Nachschusspflicht).

Tabelle 2 fasst die Handlungsempfehlungen hinsichtlich der identifizierten übergeordneten Risiken zeitlich differenziert (sofort/mittelfristig) zusammen.

15 Ebd., S. 102ff; FÖS (2014b): Atomrückstellungen für Stilllegung, Rückbau und Entsorgung - Kostenrisiken und Reformvorschläge für eine verursachergerechte Finanzierung. Studie im Auftrag des BUND. Verfügbar unter: http://www.foes.de/pdf/2014-09_FOES_Atomrueckstellungen.pdf.

Tabelle 2: Übersicht Handlungsoptionen für die Sicherung der Finanzierungsvorsorge im Braunkohlebereich

Übergeordnete Risiken	Mögliches Instrument	
	Sofort umsetzbar	Mittelfristig umsetzbar
Unzureichende Höhe der Rückstellungen (auch für langfristige Kosten)	Unabhängiges Kostengutachten > von der Bundesregierung und/oder Landesregierungen beauftragt	<ul style="list-style-type: none"> Rechtsrahmen für Transparenz ggf. Änderung der Abzinsungsregelungen > gesetzliche Regelungen durch die Bundesregierung
Insolvenz der bergbautreibenden Tochterunternehmen	<ul style="list-style-type: none"> Überprüfung der langfristigen Kostenrisiken Erheben einer Sicherheitsleistung nach § 56 BbergG > Landesregierungen weisen Bergbehörden an 	<ul style="list-style-type: none"> Einführung eines Nachhaftungsgesetzes > gesetzliche Regelung durch die Bundesregierung ggf. verpflichtende Sicherheitsleistung oder Sicherungsvermögen > Änderung des BbergG durch die Bundesregierung
Fehlende (langfristige) Sicherung der Mittel, z. B. für den Fall der Insolvenz des Mutterkonzerns		<ul style="list-style-type: none"> ggf. öffentlich-rechtlicher Fonds mit Nachschusspflicht > Bundesregierung (und/oder Landesregierung) prüft ggf. privatrechtliche Stiftung > Bundesregierung und/oder Landesregierung prüfen und nehmen ggf. Verhandlungen auf

Quelle: Eigene Darstellung nach FÖS/IASS (2016)

Die Autor/innen

Swantje Fiedler ist seit 2009 Mitarbeiterin des Forums Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS). Sie ist stellvertretende Geschäftsführerin und leitet den Bereich Energiepolitik. Ihre Schwerpunkte beim FÖS sind die Konzeption und Wirkungsanalyse ökonomischer Instrumente im Bereich Energiepolitik.

Dr. Dominik Schäuble arbeitet seit Oktober 2012 als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institute for Advanced Sustainability Studies (IASS) Potsdam. Im Zentrum seiner Arbeit stehen klima- und energiepolitische Instrumente zur Umsetzung der Energiewende und die Regulierung des Strommarktes. Er analysierte insbesondere Möglichkeiten zur Regulierung der CO₂-Emissionen in der Stromerzeugung und zur zukünftigen Finanzierung erneuerbarer Energien.

Daniela Setton arbeitet seit Dezember 2015 als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institute for Advanced Sustainability Studies (IASS) Potsdam. Die Diplom-Politologin analysiert energiepolitische Entscheidungsprozesse in Deutschland wie den Atomausstieg und die Beendigung des Steinkohlenbergbaus im Hinblick auf die Frage, welche Erfahrungen für die Bildung eines nationalen „Kohlekonsenses“ hilfreich sein können. Ein weiterer Schwerpunkt ihrer Forschung ist die soziale Nachhaltigkeit der Energiewende.

Rupert Wronski und **Clemens Wunderlich** arbeiten als Referenten für Energiepolitik beim Forum für Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS) in Berlin. Sie beschäftigen sich mit ökonomischen Instrumenten in der Energiepolitik und dem Abbau von Subventionen für konventionelle Energieträger.

Mehr zum Themenbereich

Veranstaltungen

Edutainment – **Immer in Bewegung?**

Digitales Nomadentum und Voluntourismus

12. Dezember 2016 / 19 Uhr, Heinrich-Böll-Stiftung

I Zoha Aghamehdi **E** aghamehdi@boell.de **T** 030 285 34 – 253 **W** calendar.boell.de

Edutainment – **Immer in Bewegung?**

Stadtflucht und Landflucht

21. Februar 2017 / 19 Uhr, Heinrich-Böll-Stiftung

I Zoha Aghamehdi **E** aghamehdi@boell.de **T** 030 285 34 – 253 **W** calendar.boell.de

Publikationen

Podcast – **Böll.Spezial – Kohle und Energie**

Hrsg. von der Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin. Erscheint demnächst

W boell.de/de/podcasts/boellspezial

Kohleatlas – Daten und Fakten über einen globalen Brennstoff

Heinrich-Böll-Stiftung in Kooperation mit BUND, 1. Aufl., Berlin 2015

W boell.de/kohleatlas

Braunkohle – Irrläufer der deutschen Stromerzeugung.

Hrsg. von der Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin Nov 2014

W boell.de/de/2014/11/07/braunkohle-irrlaeufer-der-deutschen-stromerzeugung

Wärmewende in Kommunen – Leitfaden für den klimafreundlichen Umbau der

Wärmeversorgung, Hrsg. von der Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin 2015

W boell.de/de/2015/09/30/waermewende-kommunen

Website

www.energytransition.de – die englischsprachige Webseite zur deutschen Energiewende

Heinrich-Böll-Stiftung

W energytransition.de

f **Like and read us on Facebook!** **W** <https://www.facebook.com/BoellOeko>

Impressum

Herausgeberin:

Heinrich-Böll-Stiftung e.V.,

Schumannstraße 8, 10117 Berlin

Kontakt: Referat Ökologie und Nachhaltigkeit,

Dr. Stefanie Groll, [E groll@boell.de](mailto:EGroll@boell.de)

Erscheinungsort: www.boell.de

Erscheinungsdatum: Dezember 2016

Lizenz: [Creative Commons.\(CC BY-NC-ND 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Verfügbare Ausgaben unter: <https://www.boell.de/de/product-series/boellbrief>

Abonnement (per E-Mail) unter: themen.boell.de

Die vorliegende Publikation spiegelt nicht notwendigerweise die Meinung der Heinrich-Böll-Stiftung wider.