

# Stellungnahme zum Gutachten der Kanzlei „Redeker Sellner Dahs“ für den Deutschen Braunkohlen- Industrieverein (Debriv)

Im Folgenden erfolgt eine Auseinandersetzung mit der Vereinbarkeit eines vorzeitigen Kohleausstiegs mit der Verfassung, insbesondere mit der Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG. Es werden schematisch alle Voraussetzungen für die Vereinbarkeit der Maßnahme mit der Verfassung juristisch geprüft. Ausgangspunkt und Grundlage dieser Stellungnahme ist der Welt.de- Artikel „Verstößt der Kohleausstieg gegen das Grundgesetz?“ vom 08.11.2018.

Das IKEM teilt die Bedenken des Gutachtens nicht und kommt zu dem Ergebnis, dass ein ordnungsrechtlicher Kohleausstieg mit der Verfassung vereinbar sein kann. Die Kohleausstiegsszenarien, die seitens der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ diskutiert werden, sehen wir weniger kritisch und halten eine verfassungskonforme Ausgestaltung für möglich.

## A. Schutzbereich der Eigentumsgarantie, Art. 14 Abs. 1 GG

Geschützt ist das Sacheigentum, dessen Besitz und die Möglichkeit dies zu nutzen ≠ Schutz der Betriebsgenehmigungen, da diese auf staatlicher Gewährung ohne eine wesentliche Eigenleistung der Kraftwerksbetreiber beruhen (vgl. BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 6. Dezember 2016 1 BvR 2821/11 1 BvR 321/12 1 BvR 1456/12 zum 13. Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes): „Sie können Vertrauen schaffen, sind aber kein verfassungsrechtliches Eigentum. Art. 14 GG schützt nicht die öffentliche Genehmigung als solche, sondern nur die aufgrund der Genehmigung geschaffenen privaten Vermögenspositionen.“

► soweit unstreitig

## B. Eingriff in die Eigentumsgarantie, Inhalts- und Schrankenbestimmung nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG

Staatlich festgelegte Abschalttermine/Zeitpunkt des Kohleausstiegs/etc. beschränken das Nutzungsrecht der Kraftwerksbetreiber und stellen keine Enteignung dar, da keine staatliche Güterbeschaffung vorliegt (dazu bedürfte es zwingend einer Änderung der Eigentumszuordnung).<sup>1</sup> Öffentlich-rechtliche Genehmigungen, wie z. B. Betriebspläne für Tagebaue, genießen keinen selbstständigen Eigentumsschutz. Geschützt sind nur die aufgrund der Genehmigung geschaffenen privaten Vermögenspositionen.<sup>2</sup> D.h. ein Abschalttermin, bzw. Vergleichbares stellt eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG dar.

► soweit unstrittig

1 BVerfG, Urteil vom 6. Dezember 2016, BvR 2128/11, 1 BvR 321/12, 1 BvR 1456/12, Rn. 248 ff.

2 BVerfG, Urteil vom 6. Dezember 2016, BvR 2128/11, 1 BvR 321/12, 1 BvR 1456/12, Rn. 231 f.

## C. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Eingriffs

Der Kohleausstieg als Eingriff durch eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums muss verfassungsrechtlich zu rechtfertigen sein.

### I. Vergleichbarkeit eines Kohleausstiegs mit dem Atomausstieg

**These:** Ein politisch (einseitig) verfügter Kohleausstieg ist mit dem Atomausstieg nicht vergleichbar. Die Bundesregierung durfte 2015 die Laufzeiten der Atomkraftwerke nur deshalb begrenzen, weil es sich dabei nach Einschätzung des Bundesverfassungsgerichts um eine „Hochrisikotechnologie“ mit „extremen Schadensfallrisiken“ handelte. [...] „Mit den Treibhausgasemissionen von Braunkohlekraftwerken ist von vornherein kein vergleichbares Schadensrisiko verbunden.“

- ▶ Insoweit bezweifelt das Debriv-Gutachten, dass ein politisch für erforderlich gehaltener Kohleausstieg sich grundsätzlich am vom BVerfG gebilligten Atomausstieg<sup>3</sup> orientieren kann. Die Kohleverstromung sei nicht vergleichbar mit der Atomkraft als Hochrisikotechnologie.

**Unstreitig** ist, dass ein Eingriff in die Eigentumsfreiheit [z. B. durch die Festlegung eines festen Zeitpunktes des Kohleausstieg] verhältnismäßig sein muss, damit dieser gerechtfertigt werden kann/mit dem GG vereinbar ist. Die konkrete Reichweite des Eigentumsschutzes ergibt sich erst aus der **Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums**, die nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG Sache des Gesetzgebers ist:<sup>4</sup>

- Der Gesetzgeber muss die Freiheitssphäre der Einzelnen mit dem Wohl der Allgemeinheit in ein ausgewogenes Verhältnis bringen.
- Das Wohl der Allgemeinheit ist nicht nur Orientierungspunkt, sondern zudem auch die Grenze für die Beschränkung des Eigentums.
- Das zulässige Ausmaß der Sozialbindung des Eigentums ist konkret von diesem selbst her zu bestimmen.

**Streitig** ist, ob der Kohleausstieg sich am Atomausstieg und dessen Rechtfertigung orientieren kann.

**Richtig** ist, dass das BVerfG maßgeblich darauf abstellt, dass der Gesetzgeber das Recht hat, das mit der Nutzung der Kernenergie verbundene Restrisiko nach Zeit und Umfang zu minimieren: „Ob und unter welchen Bedingungen er eine Hochrisikotechnologie wie die friedliche Nutzung der Kernenergie zulässt, ist bei hinreichender Kenntnis der bestehenden Risiken zuerst eine politische Entscheidung, die der Gesetzgeber wesentlich auch von der Akzeptanz dieser Technologie in der Gesellschaft abhängig machen darf. Insofern ist er nicht grundsätzlich gehindert, eine ursprünglich zugunsten der Nutzung der Kernenergie getroffene Entscheidung für die Zukunft zu ändern, selbst wenn keine substantiell neuen Erkenntnisse über deren Gefährlichkeit und Beherrschbarkeit vorliegen.“<sup>5</sup>

3 BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 6. Dezember 2016 1 BvR 2821/11 1 BvR 321/12 1 BvR 1456/12.

4 BVerfG, Urteil vom 6. Dezember 2016 1 BvR 2821/11 1 BvR 321/12 1 BvR 1456/12, Rz. 218.

5 BVerfG, Urteil vom 6. Dezember 2016 1 BvR 2821/11 1 BvR 321/12 1 BvR 1456/12, Rz. 307.

Allgemein ist dem Urteil des BVerfG aber auch folgendes zu entnehmen: **Erhebliche Grundrechtseingriffe** [wie z.B. unstreitig auch ein beschleunigter Kohleausstieg] **können durch jeweils hinreichend gewichtige Gemeinwohlgründe gerechtfertigt werden.**<sup>6</sup>

- ▶ Nicht ausreichend ist [nach dem BVerfG] allein der politische Wunsch, auf geänderte Wertungen in der Bevölkerung zu reagieren, wenn hierdurch bestehende Vertrauensschutzpositionen, namentlich bestandsgeschützte Investitionen [wie sie regelmäßig auch im Hinblick auf Kohlekraftwerke und Tagebauen gegeben sind], entwertet werden.
- ▶ Das Vorliegen einer Hochrisikotechnologie, ist jedoch nicht zwingender Voraussetzung für die Rechtfertigung eines erheblichen Grundrechtseingriffs. Das BVerfG führt lediglich aus, dass neben den erheblichen Gemeinwohlbelangen auch die Veränderung des Bewusstseins der Öffentlichkeit für diese Risiken einer Technologie, wie der Atomkraft, ohne eine erkennbare neue Gefahr, ein Gewicht für die Rechtfertigung zukommen kann.
- ▶ Unstreitig geht von der Kohleverstromung eine erhebliche Gefährdung der elementaren Lebensgrundlagen aus. Zwar handelt es sich entsprechend beim Betrieb eines Kohlekraftwerks nicht um eine Hochrisikotechnologie, in Hinblick auf die Bedeutung des Klimaschutzes ist die Rolle von schädlichen (CO<sub>2</sub>-) Emissionen immer stärker in das Blickfeld der täglichen Politik. Gesichert ist, dass die Emissionen der Kohlekraftwerke eine Rolle spielen. Es besteht ein starker sozialer Bezug des Betriebs von Kohlekraftwerken, auch wenn die Folgen der Emissionen dem einzelnen Kohlekraftwerk nicht zuordenbar sind.

## II. Der Klimaschutz stellt ein legitimes Ziel für einen Kohleausstieg dar:

Für die politisch angestrebte Beschleunigung des Kohleausstiegs sprechen jedenfalls mit der Ratifizierung des Pariser Klimaschutzabkommens gewichtige Gemeinwohlbelange:

- Schutz von Leben und Gesundheit der Bevölkerung, Art. 2 Abs. 2 GG sowie
  - der in Art. 20a GG dem Staat auferlegten Aufgabe, die natürlichen Lebensgrundlagen in Verantwortung für die künftigen Generationen zu schützen.
- ▶ Dies zu bestreiten hieße, den Gemeinwohlbelang des Klimaschutzes verfassungsrechtlich zu vernachlässigen.
  - ▶ Europäische und internationale Klimaschutzverpflichtungen wirken auf die verfassungsrechtlichen Schutzpflichten ein.

Unstreitig ist, dass die Kohleverstromung mitursächlich für den Klimawandel ist und der Klimawandel die Lebensgrundlagen massiv gefährdet.

Ein starker sozialer Bezug für den Betrieb von Kohlekraftwerken ergibt sich jedenfalls daraus, dass er damit verbundene CO<sub>2</sub>-Ausstoß mitursächlich für den Klimawandel ist. Hinsichtlich des konkreten Beitrags besteht ein Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers.

- ▶ **Ergebnis:** ein politisch verordneter Kohleausstieg kann sich am Atomausstieg orientieren
- ▶ Die **Klimaziele/Klimaschutz sind unstreitig ein legitimes Ziel.** Dies wird jedenfalls im Welt.de-Artikel nicht angegriffen.

<sup>6</sup> BVerfG, Urteil vom 6. Dezember 2016 1 BvR 2821/11 1 BvR 321/12 1 BvR 1456/12, Rz. 308.

### III. Geeignetheit des Kohleausstieges (zur Erreichung des angestrebten legitimes Zwecks):

**These:** „Die erzwungene Stilllegung von Tagebauen und Kraftwerken sei für die Erreichung der Klimaziele weder geeignet noch erforderlich oder angemessen

**These:** „Bei einem beschleunigten deutschen Kohleausstieg müsste die Stromerzeugung durch andere fossile Kraftwerke im In- oder Ausland ersetzt werden, die ebenfalls CO<sub>2</sub> ausstoßen.“

- ▶ ein beschleunigter deutscher Kohleausstieg sei nicht zum Klimaschutz geeignet, da er zu keiner schnelleren CO<sub>2</sub>-Emissionsminderung führen würde.

**Anzulegender Maßstab:** Die Maßnahme darf lediglich nicht objektiv untauglich sein den legitimen Zweck zu erreichen, sondern es genügt für die Rechtfertigung, wenn die Maßnahme in irgendeiner Weise förderlich hierzu ist.<sup>7</sup>

- ▶ „Hinsichtlich der objektiven Zwecktauglichkeit eines Gesetzes ist die Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht darauf beschränkt, ob das eingesetzte Mittel schlechthin oder objektiv untauglich ist. Es genügt für dessen Eignung, wenn durch die Regelung der gewünschte Erfolg gefördert werden kann, mithin bereits die Möglichkeit einer Zweckerreichung“<sup>8</sup>
- Kohleverstromung wird nicht zwangsläufig durch andere fossile Kraftwerke ersetzt. Mit voranschreitendem Ausbau der Erneuerbaren Energien wird ein Teil ersetzt (=Emissionsminderung ist möglich). Zudem sind GuD-Kraftwerke deutlich emissionsärmer als Kohlekraftwerke.<sup>9</sup>
- Ein Ende der Kohleverstromung ist damit zum Schutz des Klimas geeignet und diese Voraussetzung der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung wird erfüllt.

**These:** „Die Reduzierung von deutschen Treibhausgasemissionen kann nur dann und insoweit einem legitimen Zweck dienen, wie diese auch einen Beitrag zum globalen Klimaschutz leistet, da Klimaveränderungen keinen nationalen, sondern globalen Charakter haben“, heißt es dazu wörtlich im Gutachten: „Von einem solchen Beitrag könnte wiederum nur ausgegangen werden, wenn die Maßnahme im Gesamtergebnis zu einer relevanten Reduzierung von Treibhausgasemissionen führen würde. Eine nationale Maßnahme, bei der diese Möglichkeit nicht besteht, wäre demgegenüber nicht mit dem Ziel des Erhalts der natürlichen Lebensgrundlagen zu legitimieren. Sie wäre reiner Selbstzweck und könnte daher auch keinen Grundrechtseingriff rechtfertigen.“

<sup>7</sup> BVerfGE 67, 157 (175), 96, 10 (23).

<sup>8</sup> BVerfG, Urteil vom 6. Dezember 2016 1 BvR 2821/11 1 BvR 321/12 1 BvR 1456/12, Rz. 285 m.w.N.

<sup>9</sup> Vgl. u.a. Sachstandsbericht des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestage, CO<sub>2</sub>-Bilanzen - Einzelfragen zu Energieträgern, insbesondere Flüssiggas, verfügbar unter: [www.bundestag.de/blob/550728/61522d07688eb301e4edf6b8d2e68f41/wd-8-003-18-pdf-data.pdf](http://www.bundestag.de/blob/550728/61522d07688eb301e4edf6b8d2e68f41/wd-8-003-18-pdf-data.pdf)

Bei der Beurteilung der Eignung einer Maßnahme ist in erster Linie **nur die Wirkung (Förderung der Zielerreichung) im eigenen Hoheitsgebiet relevant**.<sup>10</sup> An der Geeignetheit des Mittels ändert sich nichts dadurch, dass in anderen (europäischen) Ländern weiterhin Kohlekraftwerke betrieben werden.

- ▶ Der deutsche Gesetzgeber kann nur auf seinem Hoheitsgebiet eine Verbesserung erreichen.
- ▶ Die Argumentation, dass ein nationaler Kohleausstieg keinen Beitrag zum globalen Klimaschutz leistet, verkennt, dass unstreitig ist, dass zum Klimaschutz eine Emissionsreduktion zwingend erforderlich ist. Ein Kohleausstieg in Deutschland führt unzweifelhaft zu verringerten CO<sub>2</sub>-Emissionen im Bundesgebiet.

These: Der Klimaschutzeffekt sei bei einem politisch erzwungenen Kohleausstieg auch aus einem anderen Grund gering: Die „eingesparten“ CO<sub>2</sub>-Berechtigungsscheine würden dann lediglich von anderen Industriezweigen aufgekauft und für entsprechende Mehremissionen verwendet. Durch diesen „Wasserbett-Effekt“ blieben die Netto-Emissionen innerhalb der Europäischen Union fast unverändert. [...] Allerdings wurde [die mögliche] Löschung [von CO<sub>2</sub>-Berechtigungen] auf die Durchschnittsmenge eines Fünfjahreszeitraums begrenzt. Jede Tonne CO<sub>2</sub>, die darüber hinaus im Inland eingespart wird, wird entsprechend im Ausland mehr ausgestoßen. Damit bleibe der „Wasserbett-Effekt“ weitgehend bestehen, eine nennenswerte CO<sub>2</sub>-Reduzierung innerhalb der EU sei damit nicht zu erwarten.

Unabhängig davon, dass die Maßnahme grundsätzlich nach ihrer Wirkung auf dem Hoheitsgebiet zu beurteilen ist (s.o.), können Mitgliedsstaaten nach der letzten Reform des Europäischen Emissionshandelssystems (EU-ETS), „im Fall der Stilllegung von Stromerzeugungskapazitäten in ihrem Hoheitsgebiet aufgrund zusätzlicher nationaler Maßnahmen [...] Zertifikate aus der Gesamtmenge der Zertifikate, die von ihnen gemäß Artikel 10 Absatz 2 zu versteigern sind, maximal in Höhe der Durchschnittsmenge der geprüften Emissionen der betreffenden Anlage während eines Zeitraums von fünf Jahren vor der Stilllegung löschen“, Art. 12 Abs. 4 EU-ETS-RL.<sup>11</sup>

- ▶ Dies wird vom Debriv-Gutachten auch nicht bestritten.

Die flankierend zum Kohleausstieg zu verfolgende, wenn auch nicht vollumfänglich mögliche, Löschung von Emissionszertifikaten stellt sicher, dass ein nationaler beschleunigter Kohleausstieg auch im europäischen Kontext geeignet ist zum Klimaschutz beizutragen.

Dies gilt gerade vor dem Hintergrund, dass Art. 12 Abs. 4 EU-ETS-RL nach Erwägungsgrund 9 der Richtlinie gerade dazu dient den Wechselwirkungen nationaler Klimaschutzmaßnahmen mit dem EU-ETS zu begegnen: „In Anerkennung der Wechselwirkung zwischen Klimaschutzmaßnahmen auf Unionsebene und auf nationaler Ebene sollten die Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, Zertifikate aus ihrem Versteigerungsvolumen im Falle der Schließung von Stromerzeugungskapazitäten in ihrem Hoheitsgebiet zu löschen. Um die Vorhersehbarkeit für die Betreiber und Marktteilnehmer im Hinblick auf die Menge der verfügbaren zu versteigernden Zertifikate zu gewährleisten, sollte die Möglichkeit der Löschung von Zertifikaten in solchen Fällen auf eine Menge begrenzt werden, die dem Durchschnitt der geprüften Emissionen aus der betreffenden Anlage während eines Zeitraums von fünf Jahren vor der Schließung entspricht.“

<sup>10</sup> Vgl. BVerfG, Urteil vom 6. Dezember 2016 1 BvR 2821/11 1 BvR 321/12 1 BvR 1456/12, Rz. 287.

<sup>11</sup> Richtlinie 2003/87/EG (Europäisches Emissionshandelssystem), zuletzt geändert durch Richtlinie (EU) 2018/410 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2018 zur Änderung der zwecks Unterstützung kosteneffizienter Emissionsreduktionen und zur Förderung von Investitionen mit geringem CO<sub>2</sub>-Ausstoß und des Beschlusses (EU) 2015/1814).

- ▶ Der Fortbestand von Emissionsquellen in anderen Staaten der Erde nimmt der Reduzierung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes durch einen Kohleausstieg in Deutschland nicht die Eignung, zur Verringerung des weltweiten CO<sub>2</sub>-Ausstoßes beizutragen.

#### IV. Erforderlich (kein anderes gleich geeignetes, milderes Mittel erkennbar)

Dabei ist zu berücksichtigen, dass dem Gesetzgeber bei wirtschaftsordnenden Maßnahmen, die den Freiheitsspielraum für die wirtschaftlich tätigen Individuen einengen, hinsichtlich der Auswahl und technischen Gestaltung dieser Maßnahmen ein weiter Ermessensspielraum zusteht; nicht jeder einzelne Vorzug einer anderen Lösung gegenüber der vom Gesetzgeber gewählten muss schon zu deren Verfassungswidrigkeit führen. Die gleiche sachliche Eignung zur Zweckerreichung muss vielmehr bei dem als Alternative vorgeschlagenen geringeren Eingriff in jeder Hinsicht eindeutig feststehen.<sup>12</sup> Bei der Auswahl des Mittels kann auch berücksichtigt werden, ob es gleich schnell und gleich umfassend ist.<sup>13</sup>

- ▶ Es sind keine milderen, gleich wirksamen Mittel, zur Zweckerreichung denkbar. Unterirdische CO<sub>2</sub>-Speicherung (CCS) ist mit heute noch nicht abschätzbaren erheblichen Risiken verbunden und es ist mit massiven Widerständen zu rechnen. Zudem kann die Standortauswahl gleichfalls Eigentumsrelevanz haben. Die Wirksamkeit eines verschärften EU-Emissionshandels lässt sich schwerlich vorhersehen und müsste die Hürde der Einigung auf EU-Ebene nehmen. Dieses Mittel ist als unterstützende Maßnahme empfehlenswert, ersetzt aber keinen Ausstieg aus der Kohleverstromung. Die denkbaren alternativen Mittel erweisen sich als nicht gleich geeignet, kurzfristig und effektiv die CO<sub>2</sub>-Emissionen im gleichen Maße zu reduzieren, wie ein Kohleausstieg.
- ▶ Wichtig ist es die 2030-Klimaziele im Blick halten und nicht nur auf 2050 schauen, denn andere Mittel haben nicht die gleiche Wirkung im Hinblick auf die kurzfristigen Ziele.

#### V. Angemessenheit (Abwägung von Zweck/Ziel der Maßnahme zu deren Auswirkungen)

These: „Die Abwägung zwischen den schutzwürdigen Interessen des Eigentümers und den Belangen des Allgemeinwohls zeige, „dass dem schwerwiegenden Eingriff in das Eigentumsgrundrecht allenfalls ein vergleichsweise geringer Nutzen für das Gemeinwohl gegenüberstünde“.

Auch im Rahmen der Bewertung der Angemessenheit hat der Gesetzgeber eine Einschätzungsprärogative.<sup>14</sup> Das Bundesverfassungsgericht kann demnach die Abwägungsentscheidung des Gesetzgebers nur als fehlerhaft einstufen, wenn dem Gesetzgeber bei der Abwägung eine krasse Fehleinschätzung unterlaufen ist.<sup>15</sup> Unstreitig ist, dass ein Kohleausstieg, wie oben unter II. dargestellt, einen Nutzen für den Klimaschutz also Gemeinwohlbelang hat.

- Die Bewertung, es läge nur ein „vergleichsweise geringer Nutzen“ vor, greift zu kurz. Die Tatsache, dass jedenfalls in zeitlicher Hinsicht kein milderes Mittel zum Erreichen des angestrebten Zwecks erkennbar ist, spricht nämlich schon für die Angemessenheit eines Kohleausstiegs an sich. Vielmehr kommt es für die Bewertung der Angemessenheit drauf an, ob und wie der Gesetzgeber Ausgleichsregelungen für frustrierte Investitionen vorsieht.<sup>16</sup>

12 BVerfGE 30, 292 (319), 25, 1 (19 f.).

13 Vgl. BVerfG, Urteil vom 6. Dezember 2016 1 BvR 2821/11 1 BvR 321/12 1 BvR 1456/12, Rz. 290.

14 Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 14. Auflage 2016, Art. 14 Rn. 36; Kloepfer, DVBl 2011, 1437, 1441.

15 Kloepfer, DVBl 2011, 1437, 1441.

16 BVerfG, Urteil vom 6. Dezember 2016 1 BvR 2821/11 1 BvR 321/12 1 BvR 1456/12, Rz. 371.

- ▶ Ein übergangsfreier/ausgleichsloser Ausstieg ist auch mit Verfassungsgütern höchsten Ranges nicht zu rechtfertigen.<sup>17</sup>
- ▶ Hinsichtlich der Länge der Übergangsfristen kommt es auf eine angemessene Amortisierung und Gewinnsicherung an.<sup>18</sup> Eine Garantie der Erfüllung aller Investitionserwartungen besteht jedoch nicht, denn Art. 14 Abs. 1 GG schützt grundsätzlich nicht gegen Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen des wirtschaftlichen Handelns.<sup>19</sup>
- Eine angemessene Ausgestaltung des Kohleausstieges ist möglich. Hinsichtlich der Übergangsfrist für Kohlekraftwerksbetreiber ist davon auszugehen, dass Kraftwerke mit einer hohen Gesamtbetriebsdauer (über 25 Jahre) sich regelmäßig bereits amortisiert haben, was dazu führt, dass der Vertrauensschutz mit zunehmendem Alter von Industrieanlagen abnimmt.<sup>20</sup>

## VI. Besonderheiten hinsichtl. der Angemessenheit des Kohleausstieges für Braunkohletagebaue

These: Unterstellt, ein vorzeitiger Kohleausstieg sei verfassungsgemäß, dann seien trotzdem „angemessene Übergangsfristen“ zu gewähren. Aufgrund der notwendigen Neufassung von Haupt- und Rahmenbetriebsplänen, Abschlussbetriebsplänen und Planfeststellungen für geänderte Tagebaue und wasserrechtliche Erlaubnisse sei einschließlich der erwartbaren Klagen eine Übergangsfrist von bis zu 30 Jahren angemessen. „Die angemessenen Übergangsfristen würden dabei ungefähr der ohnehin geplanten Beendigung der Braunkohleverstromung aus den existierenden Tagebauen sukzessive bis zum Jahr 2050 entsprechen.“ Eine ersatzweise zu leistende Entschädigung, schließt das Gutachten, „würde sich in jedem Fall in einem zweistelligen Milliardenbereich bewegen“.

**Unstreitig** ist, dass bei der konkreten Ausgestaltung von Ausgleichsmaßnahmen, wie insbesondere Übergangsfristen, die Auswirkungen des Kohleausstiegs auf die Betreiber Braunkohletagebaue zu berücksichtigen sind.

**Unstreitig** ist auch, dass etwaige, wegen einer schon erreichten Amortisation des vom Tagebau belieferten Braunkohlekraftwerk, recht kurze Stilllegungsfristen in Betracht kommen. Diese können für den Braunkohletagebau unter Umständen unverhältnismäßig kurz sein, weil z. B. die Pflicht zur Rekultivierung früher anfällt als geplant und damit höhere Kosten für die Rekultivierung anfallen, als bei einem längeren zeitlichen Vorlauf.

- ▶ Dem kann im Einzelfall aber mit verlängerten Übergangsfristen, die eine kostenneutrale Umsetzung der Rekultivierung ermöglichen, begegnet werden.
- Warum insoweit nur eine Übergangsfrist von 30 Jahren angemessen sein kann, erscheint auf Grundlage des Artikels nicht nachvollziehbar. Der Gesetzgeber ist auch in der Lage Regelungen zur Beschleunigung der etwaig „notwendigen Neufassung von Haupt- und Rahmenbetriebsplänen, Abschlussbetriebsplänen und Planfeststellungen“ vorzusehen.
- Bei angemessenen Übergangsfristen besteht keine Pflicht zur Entschädigungszahlung.

17 BVerfGE 102, 1, 8.

18 Vgl. BVerfG, Urteil vom 6. Dezember 2016 1 BvR 2821/11 1 BvR 321/12 1 BvR 1456/12, Rz. 312.

19 BVerfG, Urteil vom 6. Dezember 2016 1 BvR 2821/11 1 BvR 321/12 1 BvR 1456/12, Rz. 372

20 Vgl. Roßnagel/Roller, Die Beendigung der Kernenergienutzung durch Gesetz, 1998, S. 105.



- ▶ **Unstreitig** ist auch, dass alternativ zu Übergangsfristen eine gesetzliche Entschädigung für die zusätzlichen Kosten gewährt werden kann, die aufgrund der vorzeitigen Stilllegung des Tagebaus entstehen.
- Warum sich eine ersatzweise zu leistende Entschädigung „in jedem Fall in einem zweistelligen Milliardenbereich bewegen [würde]“, ist ohne die Prüfung der Berechnungsgrundlage des Debriv-Gutachtens nicht möglich. Zumal hinsichtlich der Höhe der ersatzweisen zu leistenden notwendigen Entschädigung zu berücksichtigen ist, dass das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 6. Dezember 2016 ausgeführt hat, dass der erforderliche Ausgleich nur das zur Herstellung der Angemessenheit erforderliche Maß erreichen muss, das nicht zwingend dem vollen Ersatz der Mehrkosten entsprechen muss.<sup>21</sup>

## D. Fazit:

Je flexibler die gesetzliche Regelung zum Kohleausstieg und die damit einhergehenden CO<sub>2</sub>-Minderungsziele ausgestaltet ist, desto geringer ist der Eingriff in die Eigentumsgarantie der Betreiber der Kohlekraftwerke/Braunkohletagebaue, so dass der Eingriff auch angemessen ausgestaltet werden kann. Eine verhältnismäßige Regelung zum Kohleausstieg ist auch im Braunkohlebereich durchaus möglich.

## Ansprechpartner

Simon Schäfer-Stradowsky

+49 (0) 30 408 18 70-10

[simon.schaefer-stradowsky@ikem.de](mailto:simon.schaefer-stradowsky@ikem.de)

## Über das IKEM

Das IKEM – Institut für Klimaschutz, Energie und Mobilität besteht seit November 2009 als gemeinnütziger Verein und unabhängiges Forschungsinstitut und ist seit 2017 als Nichtregierungsorganisation beim Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC) anerkannt. In Projekten für öffentliche und private Auftrag- und Zuwendungsgeber forscht das IKEM zu aktuellen energie- und umweltpolitischen Fragen des Klimaschutzes sowie der Energie- und Mobilitätswende.

21 Vgl. BVerfG, Urteil vom 6. Dezember 2016 1 BvR 2821/11 1 BvR 321/12 1 BvR 1456/12, Rz. 404.