

Kohleausstieg vs. Grundgesetz

Umweltausschuss des Deutschen Bundestags

Fachliche Stellungnahme zum Öffentlichen Anhörung am 15. Juni 2020

Peters Coll.
strategy · energy · markets

Dr. Björn Peters | Am Weiherhaag 10, D-65779 Kelkheim
Tel. +49 6198 5866090 | eMail bp@peterscoll.de
VAT-Nr. DE267178104

Kohleausstieg vs. Grundgesetz

Umweltausschuss des Deutschen Bundestags

1. Zusammenfassung

Abgeordnete des Bundestages sind weitgehend frei darin, über politische Maßnahmen zu beschließen. Sie müssen dabei lediglich die Staatsziele und Schutzgüter des Grundgesetzes beachten. Nach eingehender Analyse des Entwurfs des Kohleausstiegsgesetzes ist zu konstatieren, dass erhebliche Zweifel daran bestehen, dass das Gesetz grundgesetzkonform ist.

Diese Thematik wurde in Zusammenarbeit mit führenden Verfassungsrechtlern erarbeitet. Dem Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit des Deutschen Bundestags (im Folgenden „Umweltausschuss“) wurden Gedanken zur Verfassungskonformität verschiedener Akte der Energiegesetzgebung bereits in einer Denkschrift geäußert, die dem Umweltausschuss im Juni 2019 anlässlich eines Fachgesprächs über die Nachhaltigkeitsstrategie 2030 der Bundesregierung zugeleitet wurde¹.

Auf den nachfolgenden Seiten wird begründet, was gegen eine Grundgesetzkonformität des Kohleausstiegsgesetzes spricht. Es kam nicht aufgrund einer Güterabwägung zustande. Auch wenn es viele gute umweltpolitische Gründe für den Kohleausstieg gibt, steht der Nutzen des Kohleausstiegsgesetzes für die Umwelt in keinem ausreichend positiven Verhältnis zum Schaden an verschiedenen Schutzgütern des Grundgesetzes. Insbesondere ist es nicht ausreichend geeignet, erforderlich und angemessen, um einer Klimaerwärmung entgegenzuwirken.

Würde das Kohleausstiegsgesetz im Wege der konkreten Normenkontrolle nach Art. 100 GG dem Bundesverfassungsgericht vorgelegt, wäre ein Scheitern nicht unwahrscheinlich. Um die schwebende Rechtsunsicherheit bei Unternehmen, Investoren, finanzierenden Banken und Bürgern zu verringern, die sich daraus ergibt, dass zehntausende Betroffener Bürger und Unternehmen im Wege einer konkreten Normenkontrolle das Kohleausstiegsgesetz angreifen könnten, ist die fraktionsübergreifend angestoßene Überprüfung des Kohleausstiegsgesetzes im Wege einer abstrakten Normenkontrolle nach Art. 93 Abs. 1 Ziffer 2 GG dringend anzuraten.

Zur Vorbereitung der Normenkontrolle ist zu empfehlen, den Wissenschaftlichen Dienst des Bundestages mit einer Überprüfung der hier genannten Argumentationsweise zu beauftragen.

¹ Öffentliches Fachgespräch des Ausschusses für Umwelt, Nachhaltigkeit und nukleare Sicherheit vom 26.06.2019, Stellungnahme von Dr. Björn Peters, https://www.bundestag.de/resource/blob/648782/29064595f644de03b48452f54c55fb40/19-16-216-A_Fachgespraech_SDG_Bjoern-Peters-data.pdf.

2. Das Kohleausstiegsgesetz ist voraussichtlich verfassungswidrig

2.1. Der Umweltausschuss als Wächter über den Naturschutz

Der Umweltausschuss sollte als Wächter des Naturschutzes im Bundestag die Staatszielbestimmung von Artikel 20a Grundgesetz den anderen Abgeordneten vor Augen führen. Dieses besagt:

„Der Staat schützt auch in Verantwortung vor den künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.“

Alle staatlichen Akteure werden hier angesprochen, sie haben das Staatsziel Naturschutz immer zu berücksichtigen. Das Staatsziel Naturschutz ist hierin gleichrangig mit anderen Staatszielen wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Republik und Föderalismus. Dies gilt für Bundes- und Landesregierungen bis hin zu Bürgermeistern und ihren Verwaltungen, gleichermaßen für Bundes-, Länder- und Kommunalparlamente wie für alle Gerichte. Sie alle sind Staat im Sinne dieser Bestimmung! Manche Verfassungsrechtler argumentieren sogar, dass die Mitglieder des Öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Sinne dieser Bestimmung Staat sind.

Der Kohleausstieg ist aus umweltpolitischer Sicht durchaus zu begrüßen. Die Kohleverstromung fordert weltweit viele tausend Tote im Kohlebergbau, und hochgerechnet mehrere Millionen Tote durch Atemwegserkrankungen. Auch wenn durch sehr hohe Umweltstandards in Deutschland die Kohleverstromung kaum schädliche Auswirkungen auf die Bevölkerung hat, ist sie weltweit gesehen die für den Menschen schädlichste Form der Stromerzeugung². Nach dieser Studie von Markandya et al. ist die Kohleverstromung die tödlichste Form der Stromerzeugung, gefolgt von Gas und Wasserkraft, ganz unten rangiert die Kernenergie, die auf weniger als ein Hundertstel der Toten der Kohle kommt, wenn man die Anzahl der Toten auf die produzierte elektrische Energie bezieht. In einhundert Jahren wird es archaisch anmuten, dass die Menschheit einmal einen großen Teil ihrer Energie aus der Verbrennung von Kohle bezog.

So wünschenswert ein Kohleausstieg sein mag, und so breit die gesellschaftliche Unterstützung für das Vorhaben ist, bei dessen Umsetzung wurden mehrere Aspekte des Staatsziels Naturschutz berührt, ohne dass diese in die Abwägung des Nutzens des Gesetzes einfließen. Artikel 20a GG schreibt zwingend eine Güterabwägung vor, verlangt also, dass ein staatlicher Eingriff nicht größere Schäden und Rechtsverletzungen nach sich zieht, als er messbaren Nutzen für die natürlichen Lebensgrundlagen bringt. Damit definiert Artikel 20a GG ein Verschlechterungsverbot und ein Verbesserungsgebot. Wäre das Kohleausstiegsgesetz nach Artikel 20a abgewogen worden, so wäre nach unserer Analyse äußerst fraglich, ob es vor dem Bundesverfassungsgericht Bestand haben könnte. In seiner Rolle als Wächter über den Naturschutz sollte der Umweltausschuss hierüber Rechtssicherheit schaffen.

² Anil Markandya, Paul Wilkinson, Electricity generation and health, The Lancet, Vol. 370, 15. Sept. 2007, S. 979-990. Nach dieser Studie aus dem Jahr 2007 kamen bislang durch Braunkohleverstromung 32,6 Menschen je TWh (Milliarden Kilowattstunden) zu Tode, bei Steinkohle waren es 24,5, bei Ölkraftwerken 18,4, bei Biomasseverstromung 4,63, bei Gaskraftwerken 2,8 und bei Kernenergie 0,052 Tote je produzierter TWh. Wegen einiger sehr großer Unfälle dürfte die Wasserkraft in dieser Metrik auf der Ebene von Gaskraft liegen.

2.2. Inhalt verfassungsrechtlicher Prüfung

Das BVG prüft zunächst, ob überhaupt abgewogen wurde, was jetzt auch im BVerfG-Urteil über das Anleihekaufprogramm der Europäischen Zentralbank ausschlaggebend war³. Eine solche verpflichtende Güterabwägung hat es für das Kohleausstiegsgesetz nicht gegeben, genauso wie viele andere Vorhaben der Energiegesetzgebung von einem Abwägungsausfall gekennzeichnet waren. Stattdessen wird in der Präambel des Gesetzes mit der Erreichung eines 40-prozentigen Reduktionsziels argumentiert, ohne weitere Zwecke für das Gesetz zu definieren. Weder diese Zielvorgabe noch die Einberufung einer außerparlamentarischen Kommission mit begrenztem Arbeitsauftrag, auf deren Tätigkeit gleichfalls in der Präambel des Kohleausstiegsgesetzesentwurfs Bezug genommen wird, ersetzt die verpflichtend durchzuführende Güterabwägung zwischen den Staatszielen und der Schutzgüter des Grundgesetzes einerseits und dem Nutzen des Kohleausstiegs auf der anderen Seite. Dabei sind alle politischen, rechtlichen, sozialen, wirtschaftlichen, technischen und naturgesetzlichen Gegebenheiten zu berücksichtigen. Der Gesetzgeber muss unter Einbezug all dieser Gegebenheiten abwägen, ob der angestrebte Zweck des Klimaschutzes höher wiegt als die Eingriffe in die Schutzgüter des Grundgesetzes⁴.

Staatsziele laut Grundgesetz sind im Wesentlichen Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die föderale und republikanische Ordnung, Sozialstaatlichkeit, das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht⁵, und seit 1994 auch Natur- und Tierschutz.

Schutzgüter sind Menschenwürde, körperliche Unversehrtheit, das Recht auf Eigentum usw., die in den ersten 19 Artikeln des Grundgesetzes formuliert sind, aber auch die Versorgungssicherheit, die im Energiewirtschaftsgesetz eingefordert wird und mittlerweile Verfassungsrang genießt⁶.

Der Gesetzgeber ist zwar weitgehend frei, Politik zu gestalten. Dessen Politik muss sich aber im Rahmen der Staatsziele und Schutzgüter bewegen, sie müssen „angemessen berücksichtigt“ werden. Ein **Abwägungsausfall** im Zusammenhang mit Staatszielen und Schutzgütern würde vom BVerfG voraussichtlich nicht toleriert. Dies war, wie bereits erwähnt wurde, der zentrale Kritikpunkt im jüngsten BVG-Urteil zum Anleihekaufprogramm. Das Urteil hat auch erhebliche Strahlkraft auf die Umwelt- und Energiepolitik.

Die Art der notwendigen Abwägung und ihre Folgen ist Gegenstand der weiteren Ausführungen.

Es wird häufig übersehen, dass es ein Spannungsfeld zwischen Klimaschutz und Umweltschutz gibt, sogar eines zwischen Klimaschutz und der Emissionsminderung klimawirksamer Gase. Zweck des

3

³ Schriftliche Urteilsbegründung des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Mai 2020 zur Zulässigkeit des Public Sector Asset Purchase Programme (PSPP) der Europäischen Zentralbank (https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/05/rs20200505_2bvr085915.html).

⁴ Welche verfassungsrechtlichen Fragen dabei in Bezug auf Artikel 20a GG zu berücksichtigen sind, hat der Verfassungsrechtler Dietrich Murswiek einem Vortrag am Beispiel der Windkraft erläutert: *Klimaschutz und Grundgesetz. Wozu verpflichtet das „Staatsziel Umweltschutz“?*, Vortrag beim Wirtschaftsbeirat der Union e.V., 22.10.2019, München, https://www.wbu.de/media/seiten/verein/ausschuesse/20191022_Murswiek_Vortrag_Klimaschutz.pdf.

Siehe auch FAZ vom 20.22.2019, *Klima-Nationalismus ist keine Lösung*, <https://www.faz.net/aktuell/politik/staat-und-recht/klimaschutz-und-grundgesetz-klima-nationalismus-ist-keine-loesung-16495281.html>.

⁵ Damit ist das „magisches Viereck“ gemeint: Preisstabilität, hoher Beschäftigungsstand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum.

⁶ §1 Abs 1ff EnWG: „Zweck des Gesetzes ist eine möglichst sichere, preisgünstige, verbraucherfreundliche, effiziente und umweltverträgliche leitungsgebundene Versorgung der Allgemeinheit mit Elektrizität und Gas, die zunehmend auf erneuerbaren Energien beruht. [...] Zweck dieses Gesetzes ist, [...] den Ausgleich von Angebot und Nachfrage nach Elektrizität an den Strommärkten jederzeit zu ermöglichen“

Kohleausstiegs ist globale CO₂-Emissionsabsenkung, während das Kohleausstiegsgesetz eine rein nationale Politik abbildet. Der Kohleausstieg wäre als Mittel zum Klimaschutz nur zu rechtfertigen, wenn er anderen Ländern ein Vorbild wäre. Hierfür gibt es keine Anzeichen, zudem ist im politischen Raum oft nicht klar, was „Klimaschutz“ exakt ist (vgl. Abschnitt 2.3).

Ob das Mittel des Kohleausstiegs grundgesetzkonform ist, entscheidet sich an der **Verhältnismäßigkeit**. Hier stellen sich zwingend drei Unterfragen: ob das Mittel des Kohleausstiegs geeignet, erforderlich und angemessen ist, um Emissionsminderungen zu erreichen⁷. Bei allen drei Prüfungen gibt es gewichtige Gegenargumente (vgl. Abschnitt 2.4).

Zuletzt stellt sich die Frage, welche Auswirkungen ein negativer Bescheid des Bundesverfassungsgerichts im Hinblick auf die Grundgesetzkonformität des Kohleausstiegs und, damit verbunden, der einseitig am Ausbau wetterabhängiger Umgebungsenergien ausgerichteten Energiepolitik hätte (vgl. Abschnitt 2.5).

2.3. Erfolgreiche Klimapolitik und Naturschutz

Wie eingangs erwähnt, ist nationale Klimapolitik nur insofern von Nutzen für das globale Klima, wenn sie einen weltweiten positiven Effekt auf den *globalen* Ausstoß von klimawirksamen Gasen hat⁸. Der Kohleausstieg muss daher auf seine globale Wirkung geprüft werden.

Hierbei gibt es zwei wesentliche Themengebiete: die internationale Einbindung unserer nationalen Politik und die Begründung von Klimaschutz durch Naturschutz.

Unsere Energiepolitik ist mit den EU-Partnern wenig abgestimmt. Ganz im Gegensatz hat unsere Energiepolitik das Potential, den europäischen Einigungsprozess um Jahrzehnte zurückzuwerfen. Sie hatte in der Vergangenheit eine kostensteigernde Wirkung im Energiesektor, was sich auf alle energieintensiven Branchen wie Chemie, Metall- und Glasherstellung sowie die Zementindustrie auswirkte, was von unseren Nachbarn wohl beobachtet wurde. Mehrere Nachbarländer verfolgen daher eine dediziert andere Energiepolitik als Deutschland und könnten Belehrungen aus Deutschland, die zu einer Schwächung ihrer Wirtschaft führen würden, mit Befremden quittieren. Anzeichen dafür, dass dies bereits während der anstehenden deutschen Ratspräsidentschaft zu intensiven Diskussionen führen wird, gibt es bereits⁹. Es ist auch nicht davon auszugehen, dass die Forderungen der deutschen Industrie nach einem EU-weit regulierten Strompreis für die Industrie auf Wohlwollen bei unseren Nachbarn stoßen wird, die damit einen Wettbewerbsvorteil gegenüber Deutschland verlören¹⁰.

Der Grund für die internationale Zurückhaltung gegenüber dem deutschen Kohleausstieg ist, dass Kohle deswegen so populär ist, weil Energie aus Kohle in weiten Teilen der Welt und bei einigen unserer Nachbarn die preisgünstigste Energiequelle darstellt. Deutschland betreibt dagegen eine Politik, die Energie verteuert. Es ist ausweislich einiger Äußerungen führender Politiker vieler im Bundestag vertretenen Parteien ausdrückliches Ziel, durch höhere Energiesteuern den Verbrauch zu verringern.

⁷ Schriftliche Urteilsbegründung des BVerfG vom 5. Mai 2020 zum PSPP, Abs. 125

⁸ Dietrich Murswiek, *Klima-Nationalismus ist keine Lösung*, FAZ vom 20.22.2019, <https://www.faz.net/aktuell/politik/staat-und-recht/klimaschutz-und-grundgesetz-klima-nationalismus-ist-keine-loesung-16495281.html>

⁹ *Czech PM urges EU to ditch Green Deal amid virus*, Euractiv, 17.03.2020, <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/czech-pm-urges-eu-to-ditch-green-deal-amid-virus>; *EU should scrap emissions trading scheme, Polish official says*, Reuters, 17.03.2020, <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-poland-ets/eu-should-scrap-emissions-trading-scheme-polish-official-says-idUSKBN2141RC>.

¹⁰ *Streit um Strom für Industrie: Neues Konzept sieht einheitlichen Preis in EU vor*, Handelsblatt, 29.05.2020, <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/energie/energiepolitik-streit-um-strom-fuer-industrie-neues-konzept-sieht-einheitlichen-preis-in-eu-vor/25872476.html>.

Andererseits werden weltweit jährlich mehr Kohlekraftwerke errichtet als Deutschland abschaltet. In diesem Zusammenhang wäre es lehrreich, das „Grüne Paradoxon“ anzuerkennen¹¹. Solange es Nationen gibt, die auf eine Verbilligung von Energie setzen, wie dies beispielsweise in vielen Schwellenländern der Fall sein wird, führt ein Minderverbrauch von Energie in Europa zu einer Preissenkung weltweit, die Schwellenländer ermöglichen wird, ihren Energieverbrauch zu steigern. Insofern wird die deutsche Energiepolitik, die auf eine Verteuerung von Energieverbrauch setzt, nicht zu einer weltweiten CO₂-Absenkung führen, sondern bestenfalls die Emissionen stabil halten können¹². Umgekehrt würde eine deutsche Energiepolitik, die auf die Entwicklung von umweltfreundlichen Alternativen zur Kohleverstromung, die Energie *preisgünstiger* bereitstellen als Kohle, einige Strahlkraft entfalten.

Mit dem Kohleausstieg wird mithin die positive wirtschaftliche Entwicklung im Allgemeinen beeinträchtigt¹³. Das Wohl des deutschen Volkes kann nicht dadurch gemehrt werden, dass es seines Wohlstands beraubt wird. Dies ist aber unmittelbare Folge der Strategie der Verteuerung von Energie. Selbstverständlich darf die Wohlstandsmehrung nicht zu Lasten der Umwelt gehen, eine einseitige Fokussierung auf Naturschutz wäre aber mit dem Grundgesetz nicht vereinbar.

Es gibt ein weiteres Spannungsfeld, nämlich das zwischen Klimaschutz und Umweltschutz. Klimaschutz ist nicht Teil der Schutzgüter des Grundgesetzes, mit ihm wird aber der Kohleausstieg begründet. Es gibt zwei Probleme, die gelegentlich übersehen werden.

Erstens ist Klimaschutz kein wohldefinierter Begriff. Die derzeitige Klimapolitik lässt vermuten, dass damit nur die Reduktion von klimawirksamen Gasen gemeint sei. Dies ist aber wissenschaftlich nicht haltbar. Tatsächlich sollte Klimapolitik auf Vermeidung von Erderwärmung zielen, und alle Ursachen hierfür wären ganzheitlich anzugehen.

Globalklima ist definiert als die Summe der Mikroklimata an allen Orten der Welt; es wird also erst das Klima an einem Messpunkt ermittelt, und anschließend wird das räumliche Mittel gebildet. Das bedeutet, dass das Globalklima vor Erwärmung auch geschützt werden könnte, wenn überall darauf hingewirkt würde, dass Mikroklimata auf natürliche Weise gekühlt würden. Die Begrünung großer versiegelter Flächen und die Aufforstung nicht mehr benötigter Brachflächen sind Beispiele für eine Politik, die auf die Kühlung von Mikroklimata hinwirkt, ist aber beispielsweise im Klimaschutzplan der Bundesregierung nicht enthalten. Diese zielt ausschließlich auf Maßnahmen zur Energieeinsparung bei Strom und Wärme, zur „klimaschonenden“ Energiebereitstellung und auf Mobilität und Verkehr. Eine ganzheitliche Klimapolitik würde sich dagegen viel stärker *auch* um den Aspekt Mikroklima kümmern. Mit relativ geringem finanziellem Aufwand könnte so wirksam etwas gegen Klimawärmung getan werden, und gleichzeitig dank Begrünung die Luftqualität und die Artenvielfalt verbessert werden.

Zweitens sind die Schutzgüter von Artikel 20a Grundgesetz die „natürlichen Lebensgrundlagen“. Dies sind die Qualität von Luft, Böden, Oberflächengewässer und Grundwasser, zusätzlich noch der Schutz der tierischen und pflanzlichen Artenvielfalt und des Landschaftsbilds. Auch Schutzgüter wie das Recht auf körperliche Unversehrtheit nach Artikel 2 Grundgesetz wären von Klimawandel berührt, wenn Klimawandel zu negativen gesundheitlichen Auswirkungen führen würde. „Klimaschutz“ ist insofern **nachrangig** zu Natur- und Menschenschutz, als Klimaveränderungen nur mittelbar auf die genannten Schutzgüter des Grundgesetzes einwirken. Die Pflicht des Staates, schädlichen

¹¹ Hans-Werner Sinn, *Das grüne Paradoxon – Plädoyer für eine illusionsfreie Klimapolitik*, weltbuch Verlag, 2008.

¹² Die weltweiten CO₂-Emissionen sind seit dem Kyoto-Protokoll 1997 sogar um etwa die Hälfte angestiegen.

¹³ Im Widerspruch zu Artikel 109 Abs. 2.

Wirkungen von Klimawandel entgegenzuwirken, ist daher durch Artikel 20a GG und durch viele andere Schutzgüter der Verfassung ausreichend verankert.

Insofern ist dem Bundestag davon abzuraten, Klimaschutz als weiteres Staatsziel ins Grundgesetz aufzunehmen. Er ist nicht wohldefiniert und mit der Verpflichtung zu Naturschutz ist alles Notwendige gesagt. Als Begründung für gesetzliche Maßnahmen taugt Klimaschutz nur, wenn er eine positive Auswirkung auf die globalen Emissionen an klimawirksamen Gasen oder noch besser auf das globale Klima nachgewiesen wird. Beides ist beim Kohleausstieg nicht der Fall.

2.4. Die Verhältnismäßigkeitsprüfung

Um die Frage der Verhältnismäßigkeit des Kohleausstiegsgesetzes zu untersuchen, ist zu prüfen, ob dieses ein geeignetes, erforderliches und angemessenes Mittel zur Verhinderung einer übermäßigen Klimaerwärmung ist. Alle drei Unterfragen sind nach dem Stand der Wissenschaft zu verneinen.

- **Geeignetes Mittel** zur CO₂-Absenkung wäre der Kohleausstieg nur, wenn es eine CO₂-ärmere Alternative gäbe, die wirklich funktioniert und einer Klimaerwärmung entgegenwirkt.
 - Diesen Beweis hat Deutschland mit seiner Energiepolitik bislang noch nicht erbracht, und ob eine CO₂-Absenkung mit Umgebungsenergien gelingt, ohne dass die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft so stark leidet, dass sie international abgehängt wird und Deutschland empfindliche Wohlstandseinbußen hinnehmen muss, hängt von weiteren technischen Entwicklungen ab, die sich heute nur teilweise abzeichnen.
 - Stattdessen würde Deutschland ohne die Corona-Krise die Emissionsziele für 2020 deutlich verfehlen, während Länder wie Schweden und Frankreich den Stromerzeugungssektor bereits erfolgreich dekarbonisiert und umweltfreundlich gestaltet haben (s.u.).
 - Nicht dienlich für eine Abkühlung des Klimas ist beispielsweise die Windkraft, die ja vor allem neben der Solarenergie an die Stelle der Kohleverstromung treten soll. Nach neueren Studien erwärmt sich das Mikroklima in Abwindseite großer Windparks um im Mittel etwa ein Viertel Grad Celsius. Bei flächendeckendem Ausbau der Windenergie fehlen die kühlenden laminaren Strömungen, da Windkraftwerke die Strömungen verwirbeln. Dieser Effekt ist laut aktuellen Studien und Messungen am stärksten in den Sommernächten¹⁴, und hat das Potential, den Effekt der CO₂-Reduktion auf das Klima zu neutralisieren oder gar ins Gegenteil zu verkehren. Weitere Studien hierüber wären dringend angezeigt.
- **Erforderliches Mittel** zur CO₂-Absenkung ist der Kohleausstieg deswegen nicht, weil es andere Alternativen gibt, für die vom Bundestag nicht geprüft wurde, ob sie die mit dem Kohleausstiegsgesetz bezweckten CO₂-Emissionminderung zu ähnlichen oder gar günstigeren Kosten bewirken können, und ob diese Alternativen mit möglicherweise geringeren Eingriffen in die Natur verbunden wären.
 - Die Lizenzen zum Braunkohleabbau laufen bis 2045 aus¹⁵, das Kohleausstiegsgesetz hätte also durch Auslaufen der Lizenzen zum Braunkohleabbau nur sieben Jahre später auch erreicht werden können.

¹⁴ Lee M. Miller, David W. Keith, *Climatic Impacts of Wind Power*, Joule 2, Issue 12, 19.12.2018, [https://www.cell.com/joule/fulltext/S2542-4351\(18\)30446-X](https://www.cell.com/joule/fulltext/S2542-4351(18)30446-X).

¹⁵ Rahmenbetriebsplan für die Fortführung des Tagebaus Hambach im Zeitraum 2020 – Information über die wesentlichen Inhalte, RWE Power, Zulassung bis 2045 für die Tagebaue in Hambach, Garzweiler und Inden. Zulassungsbescheid für die Verlängerung des Rahmenbetriebsplans bis 2038 des Tagebaus Welzow-Süd.

- England und Schweden sind allein aufgrund von CO₂-Bepreisung von der Kohle weggekommen; Kohle- und Ölkraftwerke wurden dort durch CO₂-Bepreisung zunehmend unwirtschaftlich und wurden auf Basis von natürlichen Marktzyklen aus dem Markt gedrängt.
- Der europäische CO₂-Emissionshandel (ETS) würde Emissionsabsenkung hierzulande zu wesentlich geringeren Kosten bewirken als das Kohleausstiegsgesetz, weil der ETS technologieneutral dafür sorgt, dass Emissionsminderungen dort vorgenommen werden, wo dies volkswirtschaftlich am günstigsten ist. Eine Stärkung des ETS wäre daher das einfachste, kostengünstigste und wirksamste Mittel zur CO₂-Emissionsabsenkung. Es ist daher allen mikropolitischen (sektor- und länderspezifischen) Maßnahmen vorzuziehen.
- **Angemessenes Mittel** zur CO₂-Absenkung ist der Kohleausstieg aus vielerlei Gründen nicht.
 - Das Gesetz ist mit exorbitanten Kosten verbunden; Vorhersagen hängen mit künftigen Marktpreisen für Energierohstoffe und Umgebungsenergien zusammen und sind noch nicht seriös zu treffen. Die Schätzungen hierzu liegen im Bereich zwischen 40 und 180 Milliarden Euro bis 2038.
 - Das Recht auf Eigentum wird tangiert – immerhin sollen die Eigentümer von Kohlekraftwerken per Gesetz in der Substanz ihres Eigentums getroffen werden, ohne dass dies angesichts großer Kosten und umweltfreundlicherer Alternativen mit dem „Wohle der Allgemeinheit“ begründet werden könnte, wie Art. 14 GG dies vorschreibt¹⁶.
 - Der Weltklimarat sieht es viel realistischer an, eine Dekarbonisierung von Volkswirtschaften – also nicht nur des Stromerzeugungssektors, sondern auch die Bereitstellung von industrieller Prozessenergie, von synthetischen Kraftstoffen und von Gebäudeheizung – mithilfe von Kernenergie zu erreichen, zumindest in Ergänzung zu Umgebungsenergien¹⁷. Die Energiewende könnte mit Kernkraft nach aktuellen Schätzungen zu einem Viertel der Kosten umgesetzt werden¹⁸.
 - Der Kohleausstieg gefährdet die Versorgungssicherheit, insofern als es wesentlich erschwert wird, dass sich Deutschland alleine mit Strom versorgen kann. Seit April 2020 gibt es Situationen, in denen über 10 Gigawatt an Erzeugungsleistung in Deutschland fehlten, also mehr als ein Zehntel des maximalen Gesamtverbrauchs. Die Bundesnetzagentur geht davon aus, dass die Reservekapazität bereits heute auf nahe Null geschrumpft ist. Die Abschaltung weiterer Kohlekraftwerke führt dazu, dass die Reservekapazität negativ wird. Dadurch wird es notwendig werden, in Zeiten von Stromknappheit große Mengen an elektrischer Energie aus dem Ausland zu importieren. Diese Importabhängigkeit widerspricht dem Gebot des Energiewirtschaftsgesetzes, dass die deutsche Energiepolitik danach ausgerichtet sein muss, Versorgungssicherheit innerhalb Deutschlands zu gewährleisten. Erschwerend kommt

¹⁶ Artikel 14 Abs. 3 spricht von „Enteignung“ nur, falls ein privates Gut in Gemeineigentum überführt wird, und verlangt, dass dies „zum Wohle der Allgemeinheit“, „durch Gesetz“ und mit Entschädigung erfolgt. Beim Kohleausstiegsgesetz wird daher nicht „enteignet“, sondern Betreibern von Kohlekraftwerken die Betriebsgrundlage entzogen, so dass die noch werthaltigen Kohlekraftwerke verschrottet werden müssen. Hier ist von einer entschädigungspflichtigen Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums auszugehen.

¹⁷ *Global warming of 1.5 °C*, IPCC special report, 06.10.2018.

¹⁸ *The Future of Nuclear Energy in a Carbon-Constrained World – An interdisciplinary MIT study*, MIT Energy Initiative, 2018, und Experteneinschätzung des Instituts für Festkörper-Kernphysik gGmbH (Berlin), sowie Hochrechnungen der Kosten der deutschen Energiewende auf Basis von Studien des BDI, des IEK-3 (Jülich) und des Fraunhofer IWES.

hinzu, dass Deutschland keine Anstrengungen unternommen hat, um bei den Nachbarländern sicherzustellen, dass diese regelbare Stromerzeugungskapazitäten in hinreichender Menge unterhalten, um den deutschen Strombedarf immer zu sichern¹⁹.

- Der für den Umbau des Energiesystems auf Sonne und Wind erforderliche Ressourcen- und Flächenverbrauch und die damit verbundenen, schädlichen Eingriffe in die Natur stehen in keinem Verhältnis zum Nutzen für die Umwelt, hier speziell in Bezug auf die Verhinderung einer Klimaerwärmung im schädlichen Ausmaß.

Alle drei Unterfragen zur Verhältnismäßigkeit des Kohleausstiegs sind also zu verneinen, und jede Person, die vom Gesetz betroffen ist, könnte eine konkrete Normenkontrollklage anstrengen und würde voraussichtlich gewinnen.

2.5. Auswirkungen der Verfassungswidrigkeit

Grundsätzlich sieht das Grundgesetz zwei Wege vor, um die Grundgesetzkonformität eines Gesetzes durch das Bundesverfassungsgericht zu überprüfen und ggf. festzustellen.

- Eine **abstrakte Normenkontrolle** kann nur von der Bundesregierung, einer Landesregierung oder einem Viertel der Mitglieder des Deutschen Bundestags eingeleitet werden²⁰. Das Bundesverfassungsgericht muss die Normenkontrolle dann durchführen.
- Der Weg der **konkreten Normenkontrolle** ist langwieriger: Jede natürliche oder juristische Person, die vom Kohleausstiegsgesetz in einem geschützten Rechtsgut wie Eigentum oder Gesundheit betroffen ist, kann vor einem Verwaltungsgericht dagegen klagen oder per Individualverfassungsbeschwerde direkt gegen das Gesetz vorgehen²¹. Bei der Vielzahl der Betroffenen beim Kohleausstiegsgesetz gibt es also eine große Anzahl von möglichen Klägern. Bestehen gut begründete Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes, kann der Kläger das Gericht auffordern, das Gesetz dem BVerfG zur Prüfung vorzulegen, oder das zuständige Verwaltungsgericht tut dies aus eigener Veranlassung²². Das BVerfG prüft die Zulässigkeit und die Begründetheit, und entscheidet damit, ob sie eine Normenkontrolle durchführt.

Nach den oben ausgeführten Analysen sind die Erfolgsaussichten einer konkreten Normenkontrollklage gegen das Kohleausstiegsgesetz, aber auch gegen weitere Maßnahmen der Energiegesetzgebung, nicht gering. Hierzu zählt unter anderem das EEG, der Atomausstieg, die Privilegierung der Windkraft im Außenbereich nach §35 Baugesetzbuch und die Aufweichung des Tötungsverbots für geschützte Arten nach §44 BNatSchG. Alle diese Maßnahmen wurden ohne die verpflichtend durchzuführende Güterabwägung beschlossen, und in all diesen Fällen bestehen erhebliche Zweifel an der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit in Bezug auf eine Bekämpfung schädlicher Auswirkungen von Klimawandel.

Generell wäre dem Gesetzgeber anzuraten, klarer zwischen Zwecken und Zielen von Gesetzen zu unterscheiden. Insofern haben sich „Klimaschutz“ und der „Ausbau erneuerbarer Energien“ als Ziele

¹⁹ Bei der zehntägigen ‚Dunkelflaute‘ im Januar 2017 exportierte Deutschland noch elektrische Energie im Umfang von über einem Gigawatt zu recht hohen Preisen. Daraus lässt sich folgern, dass elektrische Energie im benachbarten Ausland zeitgleich mit Deutschland knapp war. Dieser Effekt gilt noch heute und würde sich verstärken, wenn die Nachbarländer stärker auf wetterabhängige Umgebungsenergien setzten, und sich abschwächen, wenn sie stattdessen in moderne Gas-, Kohle- und Kernkraftwerke investierten.

²⁰ Art. 93 Abs. 1 Ziffer 2 Grundgesetz

²¹ Wird die eigentumsbeeinträchtigende bzw. -entziehende Wirkung durch Verordnungen festgesetzt, muss der Weg über Verwaltungsgerichte beschritten werden. Wird diese Wirkung durch das Kohleausstiegsgesetz selbst entfaltet, können betroffene Personen (z.B. Kohlekaftwerksbetreiber) unmittelbar per Individualverfassungsbeschwerde zum BVerfG unter Berufung auf die Eigentumsverletzung gegen das Kohleausstiegsgesetz vorgehen.

²² Artikel 100 Abs. 1 Grundgesetz

ohne Berücksichtigung des Zwecks – Begrenzung der Klimaerwärmung – verselbständigt. In Anbetracht dieser begrifflichen Ungenauigkeiten in der Energiegesetzgebung wäre dem Gesetzgeber dringend anzuraten, die Energiegesetzgebung dem BVerfG vorzulegen, bevor dies auf dem Weg der konkreten Normenkontrolle geschieht²³. Das Auseinanderklaffen von Zielen und Maßnahmen in der Energiepolitik zeigt sich beispielsweise daran, dass die derzeitigen energie- und umweltpolitischen Maßnahmen auf das Erreichen eines 80-prozentigen Reduktionsziels bis 2050 ausgelegt sind, während die Politik sich gleichzeitig zu einem 95-prozentigen Reduktionsziel bekennt²⁴. Eine bessere Koordination von Zwecken und Zielen wäre geboten.

Erkennt das BVerfG auf Verfassungswidrigkeit, so hat es sich in der Vergangenheit für mehrere Reaktionsmöglichkeiten entschieden. Im Fall eines Abwägungsausfalls, also wenn ein Gesetz ganz ohne Güterabwägung zustande kam, oder bei erkannter Unverhältnismäßigkeit, wurde das betreffende Gesetz häufig mit Fristsetzungen für Änderungen gerügt oder ganz verworfen. Im Fall des Kohleausstiegsgesetzes oder des EEGs wären dann möglicherweise alle erlangten Vorteile – wahrscheinlich auch rückwirkend – herauszugeben. Da die mit dem EEG geförderten Umgebungsenergien, die die aus der Kohleverstromung wegfallenden Strommengen ersetzen sollen, derzeit ohne staatliche Festpreissysteme nicht marktfähig sind und es voraussichtlich auch in Zukunft nicht werden können²⁵, wären die ökonomischen Konsequenzen gravierend. Investitionen im hohen dreistelligen Milliardenbereich für Anlagen, die ohne staatliche Zuschüsse nicht ausreichend wirtschaftlich sind, müssten abgeschrieben werden. Für Investoren und finanzierende Banken wäre dies kaum zu verkraften. Der Vertrauensschaden in die Politik wäre enorm.

Es sei auch angemerkt, dass der Vertrauensschutz auf staatliche Subventionszusagen bei den durch die Corona-Krise geschaffenen nie dagewesenen Belastungen der finanziellen Situation von mittelständischen Unternehmen, Haushalten und indirekt des zur Zeit ihnen helfenden Staates selbst, die in Summe derzeit die Subventionen finanzieren, angesichts dieser Lage wahrscheinlich nicht aufrechterhalten werden kann. Das heißt im Klartext, dass diese Subventionen aus dem EEG oder künftig aus dem Kohleausstiegsgesetz ganz oder teilweise entfallen könnten. Das gleiche gilt, wenn der Staat in Zukunft direkt Steuermittel für ihre Finanzierung einsetzen würde anstatt sie über die Stromrechnung einzuziehen, denn auch er ächzt im einen wie im andern Fall unter ungeheuren Belastungen. Es herrscht jedenfalls Einigkeit unter Verfassungsrechtlern, dass der Vertrauensschutz keinen *absoluten* Schutz genießt. Unternehmen, Investoren und Banken, die sich auf Vertrauensschutz berufen, könnten daher einem gefährlichen Irrtum aufsitzen.

Der Umweltausschusses sollte die hier niedergelegte Argumentation dringend genauer prüfen und zur Rechtssicherheit in diesem enorm kapitalintensiven Feld beitragen. Es wäre vorteilhaft, wenn es zu einem fraktionsübergreifenden Projekt würde, das Kohleausstiegsgesetz und die anderen genannten energiepolitischen Vorhaben der letzten Jahrzehnte der abstrakten Normenkontrolle zu unterziehen. Eine Vorprüfung der hier geäußerten Sachverhalte durch den Wissenschaftlichen Dienst des Bundestages wäre für eine größere Klarheit der Sachverhalte zweckdienlich.

²³ Mehrere Gerichtsverfahren sind bereits anhängig, in denen eine konkrete Normenkontrolle verschiedener Gesetze des Energierechts angestrebt wird.

²⁴ *Wege für die Energiewende*, Martin Robinius et al., Inst. F. techno-ökonomische Systemanalyse IEK-3, FZ Jülich, Kurzfassung, Oktober 2019, https://www.fz-juelich.de/iek/iek-3/DE/ Documents/Downloads/transformati-onStrategies2050_studySummary_2019-10-31.pdf.pdf? blob=publicationFile.

²⁵ Dies zeigt sich exemplarisch an den Diskussionen um den „Solardeckel“. Offensichtlich ist noch heute, zwanzig Jahre nach Einführung des EEG, die Photovoltaik ohne staatliche Förderzusagen so unattraktiv, dass die Solarbranche vehement eine Abschaffung des „Solardeckels“ (Förderung der Solarenergie im Rahmen des EEG nur bis insgesamt 52 GW an Gesamtkapazität erreicht sind) forderte.