

Stellungnahme

**im Rahmen der öffentlichen Anhörung
des Ausschusses für Wirtschaft und Energie des Deutschen Bundestages
am 07.09.2020
zum öffentlich-rechtlichen Vertrag der Bundesregierung
mit den Braunkohlebetreibern**



Düsseldorf, 02.09.2020

Dem Deutschen Bundestag liegt der Entwurf des „öffentlich-rechtlichen Vertrags zur Reduzierung und Beendigung der Braunkohleverstromung in Deutschland“ zwischen der Bundesregierung und den Betreibern von Braunkohlekraftwerken und Braunkohletagebauen zur Zustimmung vor.¹ Zu folgenden ausgewählten Rechtsfragen nehme ich hiermit Stellung:

**Heinrich-Heine-Universität
Düsseldorf**
Universitätsstraße 1
40225 Düsseldorf
Gebäude 24.81
Ebene 00 Raum 50
www.hhu.de

I. Handlungsform des öffentlich-rechtlichen Vertrages

Grundlegend stellt sich die Frage, ob es verfassungsrechtlich zulässig ist, die Stilllegung der Braunkohleanlagen in Deutschland in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag zu regeln. Die Bundesregierung folgt damit dem Vorschlag der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“

¹ *Deutscher Bundestag*, Antrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie – Öffentlich-rechtlicher Vertrag zur Reduzierung und Beendigung der Braunkohleverstromung in Deutschland, Einholung eines zustimmenden Beschlusses des Deutschen Bundestages gemäß § 49 des Kohleausstiegsgesetzes, 13.07.2020, Drucksache 19/21120. Im Folgenden sind sich Normbezeichnungen ohne Angaben solche dieses öffentlich-rechtlichen Vertrags.

(WSBK), die eine „einvernehmliche Vereinbarung auf vertraglicher Grundlage“ mit den Betreibern empfiehlt.²

Der Staat kann verwaltungsrechtliche Rechtsverhältnisse nicht nur einseitig hoheitlich durch einen Verwaltungsakt, sondern auch einvernehmlich mit dem Bürger durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag begründen, ändern oder aufheben.³ Ein öffentlich-rechtlicher Vertrag bietet eine Grundlage für **kooperatives Verwaltungshandeln**. Bestehen bei verständiger Würdigung der Sach- und Rechtslage Unsicherheiten, können diese im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Vergleichsvertrages durch gegenseitige Zugeständnisse einvernehmlich geklärt werden.⁴ Auch wenn die Verwaltung in Form eines Verwaltungsvertrages⁵ handelt, ist sie an Recht und Gesetz gebunden.

Bei dem vorliegenden Vertrag handelt es sich um einen gesetzlich bestimmten Vertrag. Die **gesetzliche Verankerung dieses öffentlich-rechtlichen Vertrages** ist Grundlage für seine verfassungsrechtliche Zulässigkeit. Der parlamentarische Gesetzgeber regelt im Kohleverstromungsbeendigungsgesetz (KVVBG)⁶ den wesentlichen Rechtsrahmen für die Stilllegung der Braunkohlekraftwerke in Deutschland bis spätestens 2038.⁷ Insbesondere werden der Stilllegungspfad⁸ und die Höhe der Entschädigungen für die betroffenen Braunkohlebetreiber gesetzlich festgelegt.⁹ § 49 S. 1 KVVBG ermächtigt das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, für die Bundesregierung mit den Betreibern von Braunkohlekraftwerken und Braunkohletagebauen einen öffentlich-rechtlichen Vertrag zur Reduzierung und

² Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“, Abschlussbericht, Januar 2019, S. 63 (abrufbar unter: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/A/abschlussbericht-kommission-wachstum-strukturwandel-und-beschaeftigung.pdf?__blob=publicationFile; zuletzt abgerufen am 01.09.2020).

³ Siehe § 54 VwVfG.

⁴ Vgl. § 55 VwVfG.

⁵ Zu diesem Begriff *Maurer / Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 19. Aufl. 2017, § 14 Rn. 10.

⁶ Gesetz zur Reduzierung und zur Beendigung der Kohleverstromung (Kohleverstromungsbeendigungsgesetz – KVVBG), BGBl. I 2020, S. 1818.

⁷ Vgl. BT-Drs. 19/20714.

⁸ §§ 2, 4 und 40 i. V. m. Anlage 2 KVVBG.

⁹ § 44 KVVBG.

Beendigung der Braunkohleverstromung zu schließen. Die Norm bestimmt wesentliche Inhalte des Vertrages. Der Vertrag bedarf nach § 49 KVVG der Zustimmung des Deutschen Bundestages, wird deshalb in diesem Anhörungsverfahren öffentlich erörtert. Erteilt der Deutsche Bundestag seine Zustimmung zu diesem Vertrag, legitimieren der Rechtsrahmen des KVVG mit der Ermächtigungsgrundlage des § 49 KVVG sowie die anschließende Zustimmung des Parlaments diesen Vertrag. Mit diesen gesetzlichen Vorgaben entspricht der parlamentarische Gesetzgeber dem verfassungsrechtlichen Gebot, in grundlegenden normativen Bereichen, zumal im Bereich der Grundrechtsausübung und der Staatsfinanzen, alle wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen (**Wesentlichkeitstheorie**).¹⁰

Die Entscheidung des Gesetzgebers, zur vorzeitigen Beendigung der Braunkohleverstromung in Deutschland eine Einigung im Wege eines öffentlich-rechtlichen Vertrages anzustreben, entspricht den tatsächlichen Anforderungen und dem rechtlichen Rahmen für diese energiepolitische Grundsatzentscheidung. Die Stilllegung der Braunkohlekraftwerke führt zur Beendigung der angeschlossenen Tagebaue. Der Rückbau eines Tagebaus ist ein langfristiges Vorhaben, das technisch, wirtschaftlich und rechtlich mit komplexen Fragen verbunden ist. Diese langfristige Aufgabe kann in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag einvernehmlich geregelt, so zukunftsorientiert gelenkt werden. Der Abbau und die Verstromung von Braunkohle beruhen in Deutschland auf umfangreichen öffentlich-rechtlichen Planungen und Genehmigungen. Weicht der Staat von diesen Plänen und Genehmigungen ab, um zum Schutz des Klimasystems der Erde die Braunkohleverstromung vorzeitig zu beenden, greift diese Stilllegung in die Eigentümerfreiheit der Braunkohlebetreiber ein (Art. 14 GG). Über eine zumutbare Gestaltung dieser Grundrechtseingriffe – insbesondere die Auswahl des schonendsten Mittels und die finanzielle Mäßigung der Eingriffsintensität – kann auf der Grundlage des KVVG eine einvernehmliche Lösung mit den Braunkohlebetreibern gefunden werden. Wird diese in einem öffentlich-rechtlichen

¹⁰ Vgl. BVerfGE 49, 89 (126f.); 53, 30 (56); 88, 103 (116) st. Rspr.

Vertrag rechtsverbindlich festgeschrieben, fördert die einvernehmliche Lösung die Akzeptanz des Eingriffs und vermeidet Rechtsstreitigkeiten, sorgt so für Rechts- und Planungssicherheit.

II. Notwendige Planungs- und Genehmigungsverfahren

Die vorzeitige Stilllegung der Braunkohlekraftwerke erfordert eine geänderte Führung der Tagebaue. Der für den Braunkohleabbau beplante Bereiche verschiebt sich. Der Abbau der Braunkohle entspricht nicht mehr den bislang genehmigten Abbauplänen. Im Wege der Neuplanung sind daher die **bisherigen Pläne und Genehmigungen anzupassen**. Die Tagebaubetreiber verpflichten sich in dem Vertrag, die infolge der Stilllegungen notwendigen Planungs- und Genehmigungsverfahren rechtzeitig vorzubereiten, einzuleiten und angemessen zu betreiben (§ 5 Abs. 1).

Bei den Planungs- und Genehmigungsverfahren für Braunkohletagebaue handelt es sich um **umfangreiche Verwaltungsverfahren** unter Beteiligung Dritter und der betroffenen Kommunen, in denen die Belange der Allgemeinheit einschließlich der Umweltschutz- und Wasserschutzbelange sowie die betroffenen Individualinteressen einschließlich derjenigen der Anwohner abgewogen und zu einem angemessenen Ausgleich gebracht werden. Aufgrund ihrer rechtlichen und tatsächlichen Komplexität haben sich diese Verfahren in der Vergangenheit auch in Folge von Rechtsstreitigkeiten als **langwierig** erwiesen.

Zuständig für diese Planungs- und Genehmigungsverfahren sind die betroffenen **Länder**, die keine Vertragsparteien des vorliegenden Vertrages

sind.¹¹ Die Länder sind bei diesen Verfahren an Gesetz und Recht gebunden.¹² § 48 KVBG anerkennt die energiepolitische und energiewirtschaftliche Notwendigkeit des Tagebaus Garzweiler II, trifft damit eine im Rahmen der Planungs- und Genehmigungsverfahren für diesen Tagebau wesentliche Grundentscheidung kraft Gesetzes.¹³ Nach dem Vertrag bleibt der Hambacher Forst in seinem derzeitigen Erscheinungsbild erhalten (§ 5 Abs. 3). Auch insoweit macht der Vertrag eine Vorgabe für die weiteren Planungs- und Genehmigungsverfahren.

Der **Verlauf und die Ergebnisse** dieser mitwirkungsoffenen Planungs- und Genehmigungsverfahren stehen heute noch nicht fest. Werden die für den geänderten Abbau notwendigen Pläne und Genehmigungen nicht oder nicht rechtzeitig erteilt, befindet sich der Tagebaubetreiber in einer „rechtlichen Sackgasse“: Er muss die Tagebauführung an die vorzeitigen Stilllegungen anpassen, ohne dass die dafür notwendigen Pläne und Genehmigungen als Rechtsgrundlage vorliegen. Kommt es zu einer Verzögerung in den Planungs- und Genehmigungsverfahren, trägt der Tagebaubetreiber die wirtschaftlichen Nachteile etwa im Falle eines Haltebetriebs (siehe § 5 Abs. 2). Gemäß § 20 Abs. 3 tragen die Anlagen- und Tagebaubetreiber die regulatorischen Risiken aufgrund dieses Vertrages. Unklar bleibt, was dies konkret bedeutet. Gemäß § 6 Abs. 2 S. 2 bleibt § 21 unberührt. § 21 regelt die Anpassung des Vertrages bei wesentlichen Änderungen der Verhältnisse in einem abschließenden Katalog. Dieser Katalog umfasst nicht den Fall, dass die erforderlichen Pläne und Genehmigungen für die geänderte Tagebauführung nicht oder nicht rechtzeitig erteilt werden.

Damit stellt sich die Frage, wie sichergestellt werden kann, dass die für die geänderte Führung der Tagebaue notwendigen **Pläne und Genehmigungen**

¹¹ Anders als die Überschrift des zweiten Abschnitts des Vertrages es nahelegt, sind nicht die Tagebaubetreiber, sondern die Länder für die Planungs- und Genehmigungsentscheidungen zuständig.

¹² Dies stellen § 5 Abs. 1 und § 6 Abs. 1 klar.

¹³ Hierauf bezieht sich die Präambel des Vertrages.

rechtzeitig erlassen werden, um die geänderten bergbaulichen und begleitenden Tätigkeiten auf planerisch und genehmigungsrechtlich gesicherter Grundlage durchführen zu können. Die Umsetzung der vertraglichen Stilllegungspflichten setzt bestandsfeste Abbaupläne und -genehmigungen voraus. Der Vertrag verweist insoweit auf eine gemeinsame Erklärung der Länder zum Kohleausstieg und zum Strukturwandel, wonach die Länder die notwendigen Verfahren „effizient, zeitgerecht und zügig“ durchführen wollen (§ 6 Abs. 1). Auch der Bund will auf eine zügige und sachgerechte Bearbeitung der erforderlichen Verfahren hinwirken (§ 6 Abs. 2). Die Präambel des Vertrages verweist zudem auf eine Einigung der Bundesregierung mit den Ministerpräsidenten der Bundesländer Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Sachsen-Anhalt vom 15.01.2020 zum Kohleausstieg. Die betroffenen Länder stehen in einer Mitverantwortung für die vorzeitige Reduzierung und Beendigung der Kohleverstromung. Der Vertrag wird in der erklärten Erwartung geschlossen, dass die staatlichen Pläne und Genehmigungen rechtzeitig erteilt werden. Die Zuständigkeit der Länder für diese Verfahren begründet die Notwendigkeit ihrer Mitwirkung. Dabei sind die betroffenen Kommunen zu beteiligen. Der **Bund** und die betroffenen **Länder** sollten die Grundlagen für die erforderlichen Planänderungs- und Genehmigungsverfahren in einem **Vertrag** festschreiben.

III. Höhe und Verwendung der Entschädigung

Kern des Vertrages ist die endgültige Stilllegung der Braunkohleanlagen in Deutschland gegen eine Entschädigung der Braunkohlebetreiber. Der Vertrag legt die Modalitäten der endgültigen und sozialverträglichen Stilllegung der Braunkohleanlagen fest, dient so dem Schutz des Klimasystems der Erde und der sozialverträglichen Gestaltung dieses Transformationsprozesses. Er regelt die Modalitäten der in ihrer Höhe gesetzlich bestimmten Entschädigung und ihre Verwendung, wahrt so die verfassungsrechtlichen Rechte der Anlagenbetreiber aus Art. 14 GG.¹⁴

¹⁴ Vgl. die Präambel des Vertrages.

Die **Höhe der Entschädigung** bestimmt § 44 Abs. 1 KVBG, nicht der vorliegende Vertrag. Hiernach hat die RWE Power AG für die endgültige und sozialverträgliche Stilllegung bis zum 31.12.2029 einen Anspruch auf Entschädigung in Höhe von 2,6 Milliarden Euro für die Braunkohleanlagen im Rheinland und die Lausitz Energie Kraftwerk AG einen Anspruch auf 1,75 Milliarden Euro für die Anlagen in der Lausitz.

Die Entschädigung wird in 15 gleich großen jährlichen Raten jeweils zum 31. Dezember über einen Zeitraum von 15 Jahren gezahlt (§ 45 Abs. 1 KVBG).¹⁵ Gemäß § 45 Abs. 2 KVBG kann die **Auszahlung** der Entschädigung verweigert werden, „wenn im Auszahlungszeitpunkt die Finanzierung der bergrechtlichen Verpflichtungen durch die jeweiligen Anlagen- und Tagebaubetreiber aus Gründen der finanziellen Leistungsfähigkeit unmittelbar gefährdet ist“.¹⁶ Nicht von der Entschädigung umfasst sind die Vergütungen für eine Sicherheitsbereitschaft der Braunkohleanlagen (§ 19).

Die Anlagenbetreiber haben die Entschädigung für die Tagebaufolgekosten insbesondere für die Wiedernutzbarmachung zu **verwenden** (§ 14). Der öffentlich-rechtliche Vertrag regelt die Absicherung dieser zweckgebundenen Verwendung der Mittel in §§ 15 und 16 in spezifischen Regelungen für die betroffenen Unternehmen.

IV. Änderungsfestigkeit und Anpassungsfähigkeit des Vertrages

Der Vertrag will Rechts- und Planungssicherheit schaffen, verteilt deshalb **grundsätzlich abschließend** die mit der Reduzierung und Beendigung der Braunkohleverstromung verbundenen Lasten und Risiken (§ 22).¹⁷ Die

¹⁵ Vgl. § 11 Abs. 1.

¹⁶ Vgl. § 11 Abs. 2.

¹⁷ Siehe auch die Präambel des Vertrages.

Stilllegungen sind der abschließende Beitrag der Anlagen- und Tagebaubetreiber zur Reduzierung und Beendigung der Braunkohleverstromung (§ 22 Abs. 2). Mit der Entschädigung sind sämtliche Forderungen der Anlagenbetreiber gleich aus welchem Rechtsgrund abgegolten, die im Zusammenhang mit der Stilllegung stehen einschließlich der Tagebaufolgekosten (§ 22 Abs. 1).

Einen Vorbehalt macht der Vertrag allerdings bei **wesentlichen Änderungen der Verhältnisse**. Grundlage der Vereinbarung sind die Verhältnisse zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses. Der Vertrag aber regelt langfristig die Modalitäten der Stilllegung der Braunkohlekraftwerke bis spätestens zum Jahr 2038 sowie den Rückbau und die Wiedernutzbarmachung der Tagebaue, die über das Jahr 2038 hinausreichen werden. Wegen dieser langfristigen Ausrichtung des Vertrages verlangt § 49 KVBG, dass der Vertrag die Voraussetzungen und Rechtsfolgen bei Änderungen der Verhältnisse regelt. Der Vertrag schafft die rechtliche Grundlage für künftige Vertragsanpassungen, lenkt dadurch zukunftsorientiert die weitere Entwicklung, nimmt aber zugleich die Bestandsfestigkeit der vorliegenden vertraglichen Vereinbarungen zurück, indem er sie unter einen Anpassungsvorbehalt stellt.

Dieser Anpassungsvorbehalt ist allerdings in seinen Voraussetzungen und Rechtsfolgen eng begrenzt. Der Vertrag listet abschließend die Fälle auf, in denen eine Anpassung des Vertrages verlangt werden kann,¹⁸ findet dadurch einen Ausgleich zwischen dem Ziel, Rechts- und Planungssicherheit durch einen abschließend vereinbarten Vertrag zu schaffen, gleichzeitig aber auf wesentliche Änderungen der Verhältnisse angemessen reagieren zu können.

¹⁸ Siehe § 21 Abs. 1 und 4.

1. Anpassung des Stilllegungspfades (§ 20 Abs. 4 und § 22 Abs. 2)

Der Vertrag sieht zunächst die Möglichkeit einer Anpassung des Stilllegungspfades vor. Auf der Grundlage von § 47 KVBG i.V.m. § 54 KVBG überprüft die Bundesregierung in den Jahren 2026, 2029 und 2032, ob der Stilllegungszeitpunkt für die Braunkohleanlagen nach dem Jahr 2030 jeweils bis zu drei Jahre vorgezogen, die Braunkohleverstromung so bereits im Jahr 2035 beendet werden kann (§ 20 Abs. 4 S. 2).¹⁹ Diese **vorzeitige Stilllegung** um jeweils bis zu drei Jahre ist entschädigungslos hinzunehmen, wenn die Entscheidung zur Stilllegung mindestens fünf Jahre vor dem Stilllegungszeitpunkt beschlossen wird (§ 22 Abs. 2 a). In diesem Fall sind die Auszahlungsmodalitäten anzupassen (§ 22 Abs. 2 c). Der Vertrag eröffnet insoweit die Möglichkeit einer einseitigen, entschädigungslosen Verkürzung des Stilllegungspfades um drei Jahre zum Zwecke des Klimaschutzes.²⁰ Der Vertrag trifft keine Regelung für den Fall, dass die Überprüfungen der Kohleausstiegsmaßnahmen auf der Grundlage des KVBG eine nicht unerhebliche Gefährdung der Versorgungssicherheit ergeben.²¹

2. Anpassung bei wesentlichen Änderungen der Verhältnisse durch regulatorische Eingriffe (§ 21)

Der Vertrag sieht eine Anpassung bei wesentlichen Änderungen der Verhältnisse vor. Hierbei handelt es sich um künftige regulatorische Eingriffe, die die Vertragsäquivalenz erheblich beeinträchtigen.

¹⁹ § 20 Abs. 4 nimmt in der zur Stellungnahme vorliegenden Fassung (noch) auf § 49 KVBG i.V.m. § 51 KVBG (statt § 47 KVBG i.V.m. § 54 KVBG) Bezug. Die Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“, Abschlussbericht, Januar 2019, S. 60 forderte eine Überprüfung durch ein unabhängiges Expertengremium in den Jahren 2023, 2026 und 2029. Ergibt die Überprüfung im Jahr 2026, dass eine Überführung einer Braunkohleanlage in eine Sicherheitsbereitschaft für die Zeit nach dem 31.12.2028 nicht erforderlich ist (§ 47 Abs. 2 KVBG), legt RWE Power AG die betreffende Anlage spätestens bis zum 31.12.2029 still (§ 17 Abs. 3).

²⁰ Nach den Empfehlungen der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“, Abschlussbericht, Januar 2019, S. 64 kann das Abschlussdatum für die Kohleverstromung auf frühestens 2035 vorgezogen werden, sofern die energiewirtschaftlichen, beschäftigungspolitischen und betriebswirtschaftlichen Voraussetzungen vorliegen und sich die Annahmen für die Beendigung der Kohleverstromung insgesamt als realistisch erweisen.

²¹ Hierzu § 55 Abs. 4 KVBG.

Ausgangspunkt dieser Vertragsanpassungsklausel ist der Befund, dass der Vertrag nicht die Rechtssetzungsbefugnisse der Bundesrepublik Deutschland insbesondere im Bereich der Energie- und Klimapolitik auf nationaler, unionsrechtlicher und völkerrechtlicher Ebene sowie die Rechtssetzung der Europäischen Union beschränkt, diese auch nicht beschränken kann. § 20 Abs. 2 hat insoweit klarstellende Funktion. Die Vertragsparteien schließen den Vertrag in dem Wissen um den Vorschlag der Europäischen Kommission, das Klimaschutzziel der EU bis zum Jahr 2030 auf 50 bis 55 Prozent gegenüber 1990 zu verschärfen.²² Sie rechnen insoweit mit einer ambitionierteren Klimaschutzpolitik in der Zukunft, die zu einer Änderung der Rechtslage führen könnte. Der Vertrag kann und will eine solche Rechtsänderung zur Umsetzung verstärkter Klimaschutzziele nicht ausschließen, erlaubt aber in den in § 21 bestimmten Fällen eine Vertragsanpassung.

Kommt es nach Abschluss des Vertrages zu wesentlichen Änderungen der Verhältnisse durch **regulatorische Eingriffe**, ist der Vertrag in den in § 21 Abs. 1 genannten Fällen anzupassen. Hierzu gehören die nachträgliche Verkürzung des Stilllegungspfades jenseits von § 22 Abs. 2 (§ 21 Abs. 1 a), die Einführung einer gezielt auf die Verfeuerung von Braunkohle bezogenen Bepreisung von CO₂-Emissionen, wobei die gezielte Belastung über die relative Mehrbelastung aufgrund der hohen CO₂-Emissionsintensität von Braunkohle hinausgeht (§ 21 Abs. 1 b), sowie sonstige regulatorische Eingriffe, durch die in das Äquivalenzverhältnis des Vertrages erheblich eingegriffen wird, soweit der Eingriff darauf angelegt ist, die Braunkohleanlagen und Tagebaue aus dem Markt zu verdrängen oder gegenüber anderen Formen der Energieerzeugung erheblich und gezielt zu benachteiligen (§ 21 Abs. 1 e). Eine wesentliche Änderung der Verhältnisse liegt auch vor,

²² So die Präambel des Vertrages. Siehe *Europäische Kommission*, Der europäische Grüne Deal, 11.12.2019, COM(2019) 640 final, S. 5.

wenn die vorgesehene Entschädigung nicht mit dem europäischen Beihilfenrecht vereinbar ist (§ 21 Abs. 1 c und d).²³

Im Falle einer dieser wesentlichen Änderungen kann die betroffene Vertragspartei eine Anpassung des Vertrages verlangen (§ 21 Abs. 2), über deren Inhalt die Vertragsparteien verhandeln. Scheitern diese Verhandlungen, steht den Vertragsparteien nach Ablauf einer Frist von zwölf Monaten der Rechtsweg zu den innerstaatlichen Gerichten offen (§ 21 Abs. 3). Diese Rechtsbehelfe unterfallen nicht dem in § 23 erklärten Rechtsbehelfsverzicht (§ 23 Abs. 4 c).²⁴ Gemäß § 28 Abs. 6 muss der Deutsche Bundestag nur einer wesentlichen Änderung des Vertrages, nicht aber einer Vertragsanpassung zustimmen. Bestünde auch ein Zustimmungsvorbehalt des Parlaments im Falle von notwendigen Vertragsanpassungen gemäß § 21, würde die Vertragsanpassung in einem öffentlichen Verfahren erörtert und so demokratisch legitimiert werden.

V. Rechtsfestigkeit des Vertrages

Die Braunkohlebetreiber erklären in dem Vertrag einen umfassenden Rechtsbehelfsverzicht. So verzichten die Anlagenbetreiber auf alle Rechtsbehelfe auf Grundlage des KVBG und Teilen des KVBG, soweit diese im Zusammenhang mit der Reduzierung und Beendigung der Braunkohleverstromung stehen. Sie sagen zu, die Wirksamkeit des KVBG nicht im Wege der Verfassungsbeschwerde anzugreifen (§ 23 Abs. 1). Sie verzichten zudem auf Rechtsbehelfe gegen die sich aus dem öffentlich-rechtlichen Vertrag ergebenden Pflichten und wegen der Unwirksamkeit oder Teilunwirksamkeit des Vertrages. Auch im Übrigen verzichten die Anlagenbetreiber gegenüber dem Bund und den Ländern sowie deren Organen und Behörden auf Rechtsbehelfe, die unmittelbar oder mittelbar im Zusammenhang mit der endgültigen Stilllegung der Braunkohleanlagen stehen (§ 23 Abs. 3).

²³ Zur Anpassung der Entschädigung in diesem Fall § 21 Abs. 2.

²⁴ § 23 Abs. 4 c verweist auf § 21 Abs. 1 und Abs. 2, nimmt so auch § 21 Abs. 3 in Bezug, da § 21 Abs. 3 das Verfahren im Falle des § 21 Abs. 2 regelt.

Nicht umfasst von diesem im Übrigen weitreichenden Rechtsbehelfsverzicht sind die in § 23 Abs. 4 aufgeführten Rechtsbehelfe. Hierzu gehören Rechtsbehelfe gegen eine Verringerung der Entschädigung, auf Erfüllung von Pflichten im Zusammenhang mit der Reduzierung und Beendigung der Braunkohleverstromung, auf Vertragsanpassung und in Bezug auf Änderungen der Verhältnisse, Rechtsbehelfe gegen Bescheide der Bundesnetzagentur sowie Rechtsbehelfe in landesplanerischen und behördlichen Planungs-, Genehmigungs- und Zulassungsverfahren. Ausgeschlossen werden investitionsschutzrechtliche Rechtsbehelfe vor internationalen Schiedsgerichten (§ 24).

VI. Beihilfenrechtlicher Vorbehalt

Bei den Entschädigungen für die Braunkohlekraftwerksbetreiber und -tagebaubetreiber nach dem KVVG und dem vorliegenden öffentlich-rechtlichen Vertrag handelt es sich um staatliche Beihilfen im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV. Die Entschädigungsregelungen zur vorzeitigen Beendigung der Braunkohleverstromung des KVVG und des vorliegenden Vertrages stehen deshalb unter dem **Vorbehalt der beihilfenrechtlichen Genehmigung** durch die Europäische Kommission.²⁵

Erklärt die Europäische Kommission eine in dem Vertrag geregelte Entschädigung bestandskräftig für mit dem Binnenmarkt unvereinbar (Negativbeschluss), führt dies nicht zur Gesamtnichtigkeit des Vertrages (§ 25 Abs. 2 S. 2). Die Entschädigungsregelung wird in diesem Fall so angepasst, dass sie mit dem europäischen Beihilfenrecht vereinbar ist und zugleich der ursprünglichen Entschädigungsregelung möglichst nahekommt (§ 21 Abs. 1 c und Abs. 2). Gleiches gilt, wenn eine beihilfenrechtliche Genehmigung von einem Unionsgericht für ungültig erklärt wird (§ 25 Abs. 3 i.V.m. § 21 Abs. 1 d und Abs. 2). § 25 Abs. 4 stellt klar, dass die Bundesrepublik Deutschland berechtigt ist, die Zahlungen nach

²⁵ Art. 10 des Gesetzes zur Reduzierung und Beendigung der Kohleverstromung und zur Änderung weiterer Gesetze (Kohleausstiegsgesetz), BGBl. I 2020, S. 1818 und § 25.

§§ 10, 11 des Vertrages zurückzufordern, wenn ein beihilfenrechtlicher Positivbeschluss der Europäischen Kommission von einem Unionsgericht für ungültig erklärt wird.

Die Entscheidung, ob die Entschädigungszahlungen mit dem europäischen Beihilfenrecht vereinbar sind, steht im **Ermessen der Kommission** (Art. 107 Abs. 3 AEUV). In der Vergangenheit sah die Kommission die Überführung von acht Braunkohlekraftwerksblöcken in Deutschland in eine Sicherheitsbereitschaft gegen die Zahlung einer Vergütung als mit dem europäischen Beihilfenrecht vereinbar an, da die Stilllegung der Braunkohlekraftwerksblöcke dem Klimaschutz diene und die Sicherheitsbereitschaft den Wettbewerb im Binnenmarkt nicht übermäßig verfälsche.²⁶ Ebenfalls aus Gründen des Klimaschutzes genehmigte die Kommission die Entschädigung für die Stilllegung des Steinkohlekraftwerks Hemweg 8 in den Niederlanden im Mai 2020.²⁷ Der Erhalt der Erdatmosphäre liegt im gemeinsamen Interesse der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten, das sie im Pariser Klimaschutzübereinkommen anerkannt haben. Als Teil des „europäischen Grünen Deal“ kündigte die Europäische Kommission an, die für ihre Beihilfeentscheidung maßgeblichen Leitlinien so zu überarbeiten, dass sie „den Ausstieg aus fossilen Brennstoffen, allen voran den umweltschädlichsten, erleichtern“.²⁸ Die bisherige Entscheidungspraxis der Kommission sowie diese Ankündigung begründen die Erwartung, dass Beihilfen zur Reduzierung und Beendigung der Kohleverstromung aus Gründen des Klimaschutzes mit dem Binnenmarkt vereinbar sein können, soweit sie in ihrer Höhe angemessen sind.

²⁶ *Europäische Kommission*, SA.42536, 27.5.2016, C(2016) 3124 final.

²⁷ *Europäische Kommission*, SA.54537, 12.5.2020, C(2020) final 2998, (2020/NN). Gegen diesen Positivbeschluss haben die Niederlande am 21.7.2020 Nichtigkeitsklage zum EuG erhoben (T-469/20).

²⁸ *Europäische Kommission*, Der europäische Grüne Deal, 11.12.2019, COM(2019) 640 final, S. 22.