

Kohleausstiegsgesetz

Gesetzentwurf über die Beendigung der Nutzung von
Braun- und Steinkohle in Großfeuerungsanlagen



Kohleausstiegsgesetz

Gesetzentwurf über die Beendigung der Nutzung von
Braun- und Steinkohle in Großfeuerungsanlagen

Autorinnen:

Rechtsanwältin Dr. Roda Verheyen
Ida Westphal, Juristin (ClientEarth)

unter Mitarbeit von

Rechtsanwältin Dr. Cornelia Ziehm, Séverin Pabsch,
Prof. Dr. Hermann Ott (ClientEarth) und Karsten Smid (Greenpeace)

Bei dem Gesetzentwurf zum Kohleausstieg handelt es sich um eine gemeinsame Arbeit
zwischen Greenpeace und ClientEarth.



➔ Kein Geld von Industrie und Staat

Greenpeace ist eine internationale Umweltorganisation, die mit gewaltfreien Aktionen für den Schutz der Lebensgrundlagen kämpft. Unser Ziel ist es, Umweltzerstörung zu verhindern, Verhaltensweisen zu ändern und Lösungen durchzusetzen. Greenpeace ist überparteilich und völlig unabhängig von Politik, Parteien und Industrie. Rund 590.000 Fördermitglieder in Deutschland spenden an Greenpeace und gewährleisten damit unsere tägliche Arbeit zum Schutz der Umwelt.

Impressum

Greenpeace e.V., Hongkongstraße 10, 20457 Hamburg, Tel. 040/3 06 18-0 **Pressestelle** Tel. 040/3 06 18-340, F 040/3 06 18-340, presse@greenpeace.de, www.greenpeace.de
Politische Vertretung Berlin Marienstraße 19–20, 10117 Berlin, Tel. 030/30 88 99-0 **V.i.S.d.P.** Karsten Smid **Foto** Titel: Paul Langrock/Greenpeace

Gesetzentwurf der Bundesregierung

über

die Beendigung der Nutzung von Braun- und Steinkohle in Großfeuerungsanlagen (Kohleausstiegsgesetz)

A. Problem und Ziel

Vor dem Hintergrund der neuesten klimawissenschaftlichen Erkenntnisse (u.a. des „Sonderbericht 1,5 °C globale Erwärmung“ des Weltklimarates (2018), der bereits rechtsverbindlich festgelegten europäischen Klimaziele und der Zielbestimmungen des Pariser Klimaschutzübereinkommens (2015) ist ein Ausstieg aus der Kohleverstromung klimapolitisch erforderlich, um die internationalen und nationalen Klimaschutzziele zu erreichen. Dies ist durch die umfangreichen Beratungen in der nationalen Kommission "Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung" mit dem Abschlussbericht vom 26.01.2019 bestätigt worden.

Im Klimaschutzplan 2050 aus dem Jahr 2016 hat sich die Bundesrepublik Deutschland kurz- und mittelfristige Ziele gesetzt. Bis 2050 soll eine weitgehende Dekarbonisierung erreicht sein. Diese Zielsetzung erfordert eine Erneuerung der Energie- und Stromversorgung im gesamten Bundesgebiet.

Konkrete Ziele für den Energiesektor, wie für andere Sektoren, sollen in einem Bundesklimaschutzgesetz noch in dieser Legislaturperiode festgeschrieben werden. Auf Grundlage des Klimaschutzplans 2050 wird in diesem ein konkreter Reduktionspfad für den gesamten Energiesektor zu Grunde gelegt, der den Empfehlungen der Kommission "Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung" folgt (von 2021 bis 2030).

Dieser Entwurf stellt das erste Maßnahmenengesetz im Sinne des ebenfalls in diesem Jahr zu verabschiedenden Klimaschutzgesetzes¹ dar. Es regelt den Ausstieg aus der Strom- und Wärmeenergiegewinnung aus Braun- und Steinkohle mit konkreten Zeiträumen und Kapazitäten, die schon in dem Zeitraum bis Ende 2022 vom Netz genommen werden sollen, um konkrete CO₂-Einsparziele zu erreichen. Dies ist gerechtfertigt, um die Lücke zum nationalen Ziel

¹ Gemeint ist der Referentenentwurf für ein Klimaschutzgesetz des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit von Februar 2019.

für das Jahr 2020 gegenüber den Treibhausgasemissionen von 1990 um 40% zu reduzieren und möglichst zu schließen.

Für den darüber hinausgehenden Zeitraum (ab 2023) gibt der Entwurf einen Rahmen vor. Dieser ordnungsrechtliche Rahmen ist erforderlich, da wesentliche Fragen durch den Gesetzgeber geregelt werden müssen, und nicht einer außergesetzlichen Regelung überlassen werden können. Die konkrete Ausgestaltung wird aber vor allem von Verhandlungen zwischen der Regierung und den Kraftwerksbetreibern abhängen, entsprechend den Empfehlungen der Kommission "Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung" vom Januar 2019. Weiterhin werden im Einklang mit diesem Beschluss Überprüfungsdaten für den Ausstiegspfad vorgegeben.

B. Lösung

Ein geordneter Ausstieg aus der Kohleverstromung wird durch den Erlass eines formellen Gesetzes durch den Bundestag erreicht. Dabei wird zeitlich differenziert, so dass eine Einigung mit den Betreibern möglich bleibt, aber dennoch Planungs- und Rechtssicherheit besteht. Hierfür sind im Wesentlichen acht rechtliche Maßnahmen notwendig:

1. Festlegung des Ausstiegs aus der Kohleverstromung: Erlöschen der Betriebsgenehmigungen

In einem Kohleausstiegsgesetz wird der zeitliche Plan für einen Ausstieg aus der Kohleverstromung und Wärmegewinnung aus Kohle für Anlagen ab 100 MW (elektrischer Leistung) festgelegt.

Der Ausstiegspfad teilt sich in drei Phasen

- i. Für den Zeitraum bis 31. Dezember 2022 wird bezogen auf konkrete Anlagen das Verbot des Betriebs ab einem bestimmten Datum gesetzlich festgeschrieben, und zwar auf Grundlage einer Kraftwerkliste in Anlage 1. Diese Anlage bestimmt den Ausstiegspfad nach objektiven Kriterien und berücksichtigt für die erste Phase neben dem Alter der Anlagen v.a. das Ziel der Erhaltung des Hambacher Waldes und der betroffenen Dörfer. Hiermit wird ein Rückgang der Kapazitäten von 5 GW bei Braunkohlekraftwerken und von 7,7 GW bei Steinkohlekraftwerken erreicht.
- ii. Für den Zeitraum bis 2026 sowie darüber hinaus wird die Bundesregierung ermächtigt, eine Rechtsverordnung zur Festlegung des weiteren Ausstiegspfads zu erlassen. Diese Rechtsverordnung kann die Ergebnisse der Verhandlungen für freiwillige Stilllegungen mit den Betreibern festschreiben, inklusive der Stilllegungsinstrumente (z.B. Stilllegungsreserve oder Ausschreibungen). Der Reduktionspfad der Verordnung muss dem in Anlage 2 definierten Pfad entsprechen. Kommt es zu keiner Einigung mit den Betreibern, gilt der Inhalt der anlagenspezifischen Anlage 2, die Abschaltungen bis 31. Dezember 2026 auf der Grundlage eines Ausstiegspfads bis 2035 festlegt. Sie folgt ebenfalls objektiven Kriterien. Die Anlage setzt zudem

die Forderung der Kohlekommission nach einem stetigen Ausstiegspfad für Braun- und Steinkohlekraftwerke um.

- iii. Anlage 3 enthält schließlich die nach dem 31. Dezember 2026 noch im Betrieb befindlichen Anlagen, für die der weitere stetige und an den dann vorliegenden Klimazielen orientierte Reduktionspfad im Verordnungswege geregelt wird, wenn nicht die vorher erzielte Einigung weiter Gültigkeit hat.

2. Überprüfung der Maßnahmen/Verordnungen

In § 2 Absatz 5 wird entsprechend den Vorgaben der Kommission "Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung" eine Überprüfung der Angemessenheit der Maßnahmen und des Ausstiegspfads vorgesehen. Zuständig wird das durch das Klimaschutzgesetz zu etablierende Sachverständigenremium.

3. Verbot von Neugenehmigungen

Durch Einfügen eines neuen § 4 Absatz 1a BImSchG wird festgelegt, dass keine immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen für Kohlekraftwerke mehr erteilt werden dürfen und dass nicht bestandskräftige Genehmigungen und Vorbescheide widerrufen werden.

4. Erlöschen von Genehmigungen

Mit dem neuen § 18a BImSchG wird geregelt, dass das im Kohleausstiegsgesetz festgelegte Betriebsverbot mit einem Erlöschen der immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen einhergeht.

5. Entschädigungspflicht

In § 18a BImSchG (neu) wird auf das bereits nach § 21 Absatz 4 BImSchG bestehende System zum Ausgleich von Vermögensschäden verwiesen. Zusätzlich werden Maßgaben für die Anwendung dieser Vorschrift definiert, insbesondere dass in der Regel eine Betriebslaufzeit von weniger als 25 Jahren Voraussetzung für eine Entschädigung ist.

Eine Verordnungsermächtigung sichert eine dem Gleichbehandlungsgrundsatz entsprechende Behandlung des Verfahrens sowie der Kriterien für die Berechnung einer Entschädigung im Entschädigungsverfahren nach Landesrecht. Die Kostentragungspflicht des Bundes wird eindeutig geregelt.

6. Versorgungssicherheit

In § 18a Absatz 5 BImSchG wird die Bundesnetzagentur dazu ermächtigt, zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit Ausnahmeanordnungen zu treffen und die Laufzeit einzelner Kraftwerke zu verlängern.

7. Anpassung des BBergG

Im Bundesberggesetz werden die Vorschriften über die Betriebsplanzulassung dahingehend ergänzt, dass keine Betriebspläne über den räumlichen Geltungsbereich bestehender Rahmenbetriebspläne hinaus zugelassen werden.

8. Anpassungen weiterer Gesetze

Weitere gesetzliche Anpassungen sind im EnWG, TEHG und in der 13. BImSchV vorzunehmen, dies geschieht separat. Insbesondere ist die Klimawirksamkeit der Maßnahme durch Einziehung der Berechtigungen nach § 7 TEHG sicher zu stellen.

C. Alternativen

Keine.

Entwurf eines Gesetzes
über die Beendigung der Nutzung von Braun- und Steinkohle
in Großfeuerungsanlagen (Kohleausstiegsgesetz)

vom...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1
Gesetz über die Beendigung der Nutzung von Braun- und Steinkohle
in Großfeuerungsanlagen (Kohleausstiegsgesetz)

§ 1 Gesetzeszweck

¹Zweck dieses Gesetzes ist, im Einklang mit den Zielen des Bundesklimaschutzgesetzes

1. die Nutzung der Braun- und Steinkohle zur gewerblichen Erzeugung von elektrischer Energie (Strom) und von Wärme geordnet zu beenden und bis zum Zeitpunkt der Beendigung den geordneten Betrieb sicherzustellen,
2. hierdurch den in diesem Sektor notwendigen Beitrag zu Erreichung der kurz- und mittelfristigen internationalen, europäischen und nationalen Klimaschutzziele zu erreichen,

und damit unter Wahrung der Versorgungssicherheit auch in Verantwortung für zukünftige Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen vor den Folgen des menschengemachten Klimawandels zu schützen.

§ 2 Ausstiegspfad und Verordnungsermächtigung

(1) ¹Anlagen, die unter den nach den Absätzen 2 bis 4 bestimmten Ausstiegspfad fallen, dürfen nach den in diesem Gesetz oder in einer Rechtsverordnung bezeichneten Zeitpunkten nicht mehr betrieben werden (Betriebsverbot). ²Neue Anlagen, die unter Einsatz von Kohle elektrische oder thermische Energie erzeugen, sind in Deutschland ab Inkrafttreten dieses Gesetzes unzulässig.

(2) Der Ausstiegspfad bis einschließlich 31.12.2022 bestimmt sich nach Anlage 1 zu diesem Gesetz.

(3) ¹Der Ausstiegspfad bis einschließlich 31.12.2026 bestimmt sich nach Anlage 2 zu diesem Gesetz. ²Die Bundesregierung kann durch Rechtsverordnung von Anlage 2 abweichen, wenn diese Abweichung das Ergebnis der Einigungen zwischen der Bundesregierung und den Betreibern der genehmigungsbedürftigen Anlagen zum Ausstiegspfad abbildet und wenn die Rechtsverordnung bis zum 31. Dezember 2020 erlassen wird. ³Die Rechts-

verordnung nach Satz 2 entspricht mindestens dem in Anlage 2 enthaltenen Reduktionspfad. ⁴Die Rechtsverordnung nach Satz 2 orientiert sich an den zu diesem Zeitpunkt geltenden nationalen, europäischen und internationalen Klima- und Sektorzielen und berücksichtigt das hierfür absolut zur Verfügung stehende Treibhausgasbudget.

(4) ¹Die Bundesregierung erlässt bis spätestens 31. Dezember 2024 eine Rechtsverordnung, die den Ausstiegspfad für die Anlagen in Anlage 3 oder im Falle einer Rechtsverordnung nach Absatz 3 Satz 2 die dann noch im Betrieb befindlichen Anlagen regelt, soweit dies nicht bereits durch die Verordnung nach Absatz 2 geschehen ist. ²Die Rechtsverordnung orientiert sich an den zu diesem Zeitpunkt geltenden nationalen, europäischen und internationalen Klima- und Sektorzielen und berücksichtigt das hierfür absolut zur Verfügung stehende Treibhausgasbudget.

(5) ¹Die Maßnahmen nach diesem Gesetz bzw. die nach diesem Gesetz erlassenen oder zu erlassenden Verordnungen werden bis zum 30. Juni 2023, 30. Juni 2026, 30. Juni 2029 und ab dem Jahr 2030 soweit erforderlich alle 2 Jahre einer Überprüfung durch das Sachverständigen-gremium für Klimafragen gemäß §§ 12, 13 Klimaschutzgesetz zugeführt. ²Empfehlungen des Gremiums sind im Sinne der nationalen, europäischen und internationalen Klima- und Sektorziele bei der Beschlussfassung über weitere Maßnahmen sowie bei Erlass weiterer Verordnungen zu berücksichtigen. ³Ergeben die Überprüfungen, dass der Ausstiegspfad geändert werden muss, so können Anlage 2 bzw. die nach Absatz 3 oder 4 erlassenen Rechtsverordnung durch Rechtsverordnung der Bundesregierung abgeändert werden.

§ 3 Entschädigung

Die Entschädigung für das sich aus diesem Gesetz oder aus einer auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnung ergebende Verbot, eine Anlage zu betreiben, richtet sich für den Einzelfall nach den Vorschriften des Bundes-Immissionsschutzgesetzes in der Fassung vom [*Datum des Erlasses dieses Gesetzes*].

ANLAGE 1 (zu § 2 Absatz 1) Abschaltplan für Kohlekraftwerke bis 31.12.2022

§ 1

Bis zum 31. Dezember 2022 wird die in Deutschland zur Verfügung stehende Bruttoleistung zur Erzeugung von Strom bzw. Wärme aus mit Braunkohle betriebenen Anlagen um 3,3 GW und aus mit Steinkohle betriebenen Anlagen um 7,8 GW gemindert. Zu diesem Zweck wird festgelegt, dass die nachfolgend bezeichneten Anlagen ab den jeweils genannten Zeitpunkten nicht mehr betrieben werden dürfen:

§ 2

Nach dem 31. Dezember 2019 dürfen die im Folgenden bezeichneten Anlagen nicht mehr betrieben werden:

(Braunkohle)

1. Block C des Kraftwerks Niederaußem,
2. Block D des Kraftwerks Niederaußem,
3. Block A des Kraftwerks Grevenbroich – Neurath,
4. Block B des Kraftwerks Grevenbroich – Neurath.

Das entspricht einer Senkung der Erzeugungskapazität um 1,3 GW bei Braunkohlekraftwerken.

§ 3

Nach dem 31. Dezember 2020 dürfen die im Folgenden bezeichneten Anlagen nicht mehr betrieben werden:

(Braunkohle)

1. Block G des Kraftwerks Niederaußem,

(Steinkohle)

2. Block 3 C des Kraftwerks Mehrum,
3. Kraftwerk Heyden.

Das entspricht einer Senkung der Erzeugungskapazität um 0,7 GW bei Braunkohlekraftwerken und 1,3 GW Steinkohlekraftwerken.

§ 4

Nach dem 31. Dezember 2021 dürfen die im Folgenden bezeichneten Anlagen nicht mehr betrieben werden:

(Braunkohle)

1. Block D des Kraftwerks Grevenbroich – Neurath,

(Steinkohle)

2. Kraftwerk Wilhelmshaven (Uniper),
3. Kraftwerk Bremen-Farge,
4. Block A des Kraftwerks Bergkamen.

Das entspricht einer Senkung der Erzeugungskapazität um 0,6 GW bei Braunkohlekraftwerken und 1,8 GW Steinkohlekraftwerken.

§ 5

Nach dem 31. Dezember 2022 dürfen die im Folgenden bezeichneten Anlagen nicht mehr betrieben werden:

(Braunkohle)

1. Block E des Kraftwerks Grevenbroich – Neurath,

(Steinkohle)

2. Kraftwerk Ibbenbüren,
3. Kraftwerk Karlsruhe-RDK 7,
4. Block 7 des Kraftwerks Mannheim,
5. Block 5 des Kraftwerks Staudinger (Großkrotzenburg),
6. Kraftwerk Rostock,
7. Block 7 des Kraftwerks Heilbronn,
8. Block 5 des Kraftwerks Zolling-Leininger.

Das entspricht einer Senkung der Erzeugungskapazität um 0,7 GW bei Braunkohlekraftwerken und 4,2 GW Steinkohlekraftwerken.

ANLAGE 2 (zu § 2 Absatz 2)
Abschaltplan für Kohlekraftwerke bis 31.12.2026

§ 1

Bis zum 31. Dezember 2026 wird die in Deutschland zur Verfügung stehende Bruttoleistung zur Erzeugung von Strom aus mit Braunkohle betriebenen Anlagen um zusätzliche 8 GW und aus mit Steinkohle betriebenen Anlagen um zusätzliche 13 GW gemindert. Zu diesem Zwecke wird in den §§ 2 bis 5 festgelegt, dass die dort bezeichneten Anlagen nach den dort jeweils genannten Zeitpunkten nicht mehr betrieben werden dürfen.

§ 2

Nach dem 31. Dezember 2023 dürfen die im Folgenden bezeichneten Anlagen nicht mehr betrieben werden:

(Braunkohle)

1. Block H des Kraftwerks Niederaußem,
2. Block E des Kraftwerks Weisweiler (4),
3. Block F des Kraftwerks Weisweiler (5),

(Steinkohle)

4. Kraftwerk Querschied-Weiher,
5. Kraftwerk Bexbach,

Das entspricht einer Senkung der Erzeugungskapazität um 1,2 GW bei Braunkohlekraftwerken und um 1,5 GW bei Steinkohlekraftwerken.

§ 3

Nach dem 31. Dezember 2024 dürfen die im Folgenden bezeichneten Anlagen nicht mehr betrieben werden:

(Braunkohle)

1. Block G des Kraftwerks Weisweiler (6),
2. Block H des Kraftwerks Weisweiler (7),

(Steinkohle)

3. Block 2 des Kraftwerks Wedel ,
4. Block 1 des Kraftwerks Wedel ,
5. Kraftwerk Walheim 1,
6. Kraftwerk Walheim 2,
7. Block A des Kraftwerks Berlin-Moabit,
8. Kraftwerk Altbach/Deizisau, HKW 1.

Dies entspricht 1,2 GW bei Braunkohlekraftwerken und 1,3 GW Steinkohlekraftwerken.

§ 4

Nach dem 31. Dezember 2025 dürfen die im Folgenden bezeichneten Anlagen nicht mehr betrieben werden:

(Braunkohle)

1. Block A des Kraftwerks Jänschwalde,
2. Block B des Kraftwerks Jänschwalde,

(Steinkohle)

3. Block B des Kraftwerks Gelsenkirchen-Scholven,
4. Block C des Kraftwerks Gelsenkirchen-Scholven,
5. Block 2 und 3 des Kraftwerks Frankfurt-West,
6. Kraftwerk Bremen-Hastedt 15,
7. Block C des Kraftwerks Berlin-Reuter.

Dies entspricht 1,0 GW bei Braunkohlekraftwerken und 1,1 GW Steinkohlekraftwerken.

§ 5

Zum 31. Dezember 2026 dürfen die im Folgenden bezeichneten Anlagen nicht mehr betrieben werden:

(Braunkohle)

1. Block C des Kraftwerks Jänschwalde,
2. Block D des Kraftwerks Jänschwalde,

(Steinkohle)

3. Kraftwerk Völklingen-Fenne MKV,
4. Kraftwerk Hannover-Stöcken,
5. Kraftwerk Völklingen-Fenne HKV,
6. Kraftwerk Hamburg-Tiefstack HKW,
7. Block D des Kraftwerks Berlin-Reuter-West.

Dies entspricht 1,0 GW bei Braunkohlekraftwerken und 1,3 GW Steinkohlekraftwerken.

Anlage 3 (zu § 2 Absatz 3)
Weitere zur stetigen Reduktion der Treibhausgasemissionen bis zur Vollen-
dung des Kohleausstiegs zu regelnde Anlagen

Bis zur Beendigung der Kohleverstromung in Deutschland muss durch Rechtsverordnung nach § 2 Absatz 3 Satz 2 bzw. Absatz 4 Satz 1 des Kohleausstiegsgesetzes für folgende Anlagen ein Datum bestimmt werden, ab dem sie nicht mehr betrieben werden dürfen:

(Braunkohle)

1. Block N des Kraftwerks Boxberg,
2. Block P des Kraftwerks Boxberg,
3. Kraftwerk Chemnitz Nord II C/30,
4. Kraftwerk Ville / Berrenrath (Hürth),
5. Block B des Kraftwerks Schkopau,
6. Block A des Kraftwerks Schkopau,
7. Block A des Kraftwerks Schwarze Pumpe,
8. Block B des Kraftwerks Schwarze Pumpe,
9. Block S des Kraftwerks Lippendorf,
10. Block R des Kraftwerks Lippendorf,
11. Block Q des Kraftwerks Boxberg,
12. Block K des Kraftwerks Niederaußem (BoA1),
13. Block R des Kraftwerks Boxberg,
14. Block F des Kraftwerks Grevenbroich – Neurath (BoA 2),
15. Block G des Kraftwerks Grevenbroich – Neurath (BoA 3),

(Steinkohle)

16. Block E des Kraftwerks Berlin-Reuter,
17. Block 9 des Kraftwerks Duisburg-Walsum,
18. Block 4 des Kraftwerks Herne,
19. Block 2 des Kraftwerks München-Nord,
20. Block 2 des Kraftwerks Altbach/Deizisau HKW,
21. Block 8 des Kraftwerks Mannheim,
22. Block 6 des Kraftwerks Mannheim,
23. Block 6 des Kraftwerks Bremen-Hafen (Elfi),

24. Block B des Kraftwerks Hamburg-Moorburg,
25. Block 10 des Kraftwerks Duisburg-Walsum,
26. Kraftwerk Lünen Stummhafen,
27. Kraftwerk Wilhelmshaven (Engie),
28. Block E des Kraftwerks Westfalen (Hamm-Uentrop),
29. Block 8 des Kraftwerks Karlsruhe-RDK,
30. Block 9 des Kraftwerks Mannheim,
31. Block A des Kraftwerks Hamburg-Moorburg.

Artikel 2 **Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes**

Das Bundes-Immissionsschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Mai 2013 (BGBl. I S. 1274), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 8. April 2019 (BGBl. I S. 432) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 4 wird wie folgt geändert:

a) Es wird ein neuer Absatz 1a eingefügt:

„¹Für die Errichtung und den Betrieb von Braun- oder Steinkohlekraftwerken nach Absatz 1 in Verbindung mit § 1 und § 2 der Vierten Verordnung zur Durchführung des BImSchG in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Mai 2017 (4. BImSchV) sowie Nr. 1.1, 1.2 des Anhangs der 4. BImSchV zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität und Wärme werden keine Genehmigungen erteilt. ²Dies gilt nicht für wesentliche Änderungen. ³Erteilte, aber nicht bestandskräftige Genehmigungen und Vorbescheide für die Errichtung oder den Betrieb von Braun- und Steinkohlekraftwerken werden widerrufen, wenn sie nicht bis zum Inkrafttreten gerichtlich aufgehoben werden. ⁴Die §§ 15, 16, 17, 18, 20 und 21 dieses Gesetzes bleiben unberührt.“

2. § 5 wird wie folgt geändert:

In § 5 Absatz 2 Satz 1 wird am Satzende nach „umfasst sind“ der Satzendeppunkt gestrichen und eingefügt:

„,sowie nicht für die in § 4 Absatz 1a und in dem Gesetz zur geordneten Beendigung der Kohleverstromung in Deutschland genannten Anlagen.“

3. Nach § 18 wird ein neuer § 18a eingefügt:

„§ 18a Erlöschen auf Grund des Kohleausstiegs

(1) ¹Eine nach diesem Gesetz erteilte Betriebsgenehmigung erlischt spätestens mit dem Zeitpunkt, ab dem die Anlage nach Anlage 1 und Anlage 2 des Kohleausstiegsgesetzes nicht mehr betrieben werden darf. ²Soweit in den Rechtsverordnungen nach § 2 Absatz 3 Satz 2 oder § 2 Absatz 4 Satz 1 des Kohleausstiegsgesetzes von Anlage 2 des Kohleausstiegsgesetzes abgewichen oder erstmals ein Zeitpunkt festgelegt wird, nach dem die Anlage nicht mehr betrieben werden darf, erlischt die nach diesem Gesetz erteilte Genehmigung zu diesem Zeitpunkt.

(2) ¹Die §§ 20 Absatz 2, 62 Absatz 1 Nummer 1 dieses Gesetzes sowie § 327 Absatz 2 Nummer 1 des Strafgesetzbuches gelten entsprechend. ²§ 13g des Energiewirtschaftsgesetzes bleibt unberührt. ³§ 21 Absatz 4 gilt für die Umsetzung des Kohleausstiegsgesetzes entsprechend mit der Maßgabe, dass

1. ein Vertrauen auf den Bestand der Genehmigung nur schutzwürdig ist, wenn die betroffene Anlage mit dem Tag ihrer Abschaltung weniger als 25 Jahre in Betrieb war oder der Inhaber einer Genehmigung nachweist, im Vertrauen darauf, dass die Anlage wenigstens 25 Jahre in Betrieb sein würde, in erforderlichem Umfang Investitionen in die Anlage getätigt zu haben,
2. in besonderen Härtefällen das Vertrauen auf den Bestand der Genehmigung schutzwürdig ist, wenn dem Anlagenbetreiber durch das Erlöschen der Genehmigung unzumutbare und schwere, die wirtschaftliche Existenz bedrohende Vermögensnachteile oder erhebliche soziale Härten für die Belegschaft drohen,
3. erwartete Gewinne nicht zu ersetzen sind.

⁴Die Festsetzung des auszugleichenden Vermögensnachteils durch die zuständige Behörde erfolgt im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. ⁵Der Bund trägt die Kosten.

(3) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die Ausgestaltung des Verfahrens zur und Kriterien für die Ermittlung der auszugleichenden Vermögensnachteile nach Absatz 4 Satz 3 zu regeln.

(4) ¹Die nach § 54 EnWG zuständige Regulierungsbehörde des Bundes (Bundesnetzagentur) wird ermächtigt, abweichend von den nach dem Kohleausstiegsgesetz festgelegten Abschaltzeiten die Laufzeit einzelner Anlagen zu verlängern, wenn die begründete Annahme dazu besteht, dass andernfalls für eine oder mehrere Regionen der Bundesrepublik die Versorgungssicherheit nicht mehr gewährleistet wäre. ²Die Anordnung liegt im Ermessen der Behörde und legt im Einklang mit den Zielen des EnWG sowie mit der Maßgabe, vom Ausstiegspfad nach dem Kohleausstiegsgesetz so gering wie möglich abzuweichen, den Zeitpunkt des Erlöschens der Genehmigung fest. ³Ein Rechtsanspruch besteht nicht.“

Artikel 3 **Änderung des Bundesberggesetzes**

Das Bundesberggesetz vom 13. August 1980 (BGBl. I S. 1310), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 4 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In § 55 Absatz 1 (Zulassung des Betriebsplanes) werden nach Nummer 9 die neuen Nummern 10 und 11 eingefügt:

„10. die im Betriebsplan vorgesehene Gewinnung von Braunkohle (§ 3 Absatz 3) die in bestandskräftigen Rahmenbetriebsplänen zugelassenen räumlichen Grenzen nicht überschreitet und im Falle einer nur zeitlichen Verschiebung des Abbaus der bundesweite Kohleausstieg nicht behindert oder verzögert werden.

11. die Ziele eines stetigen Ausstiegs aus der Kohlenutzung für Strom- und Wärmeerzeugung nicht behindert oder verzögert werden.“

2. § 55 Absatz 1 (Zulassung des Betriebsplanes) wird wie folgt geändert:

„10“ wird durch „12“ ersetzt, „11“ wird durch „13“ ersetzt, „12“ wird durch „14“ ersetzt, „13“ wird durch „15“ ersetzt.

Artikel 4 **Änderung des Energiewirtschaftsgesetzes und anderer Normen**

Technische Änderungen im EnWG, im TEHG [Erlöschen der Berechtigung zum Emissionshandel], 13. BImSchV, die hier zunächst unberücksichtigt bleiben.

Artikel 5 **Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

1. Klimawandel

Es ist das rechtlich verbindliche Ziel der Weltgemeinschaft und der Bundesrepublik Deutschland, die globale Erwärmung auf deutlich unter 2 Grad Celsius gegenüber vorindustriellen Werten zu halten und Anstrengungen zu unternehmen, um den Temperaturanstieg auf möglichst 1,5 Grad über dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen.² Dieses Ziel ist Teil der Unionsrechtsordnung,³ und gilt zusätzlich in Deutschland sowohl durch Umsetzungsgesetz⁴ als auch über das geplante Klimaschutzgesetz.

Das globale Temperaturziel lässt sich in globale sowie auch nationale Emissionsbudgets übersetzen. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) hat auf Grundlage eines Gesamtbudgets zur Erreichung der Ziele des Pariser Klimaschutzabkommens (2015) dargestellt, dass das verbleibende Emissionsbudget für die Kohleverstromung in Deutschland 2.000 Megatonnen CO₂ nicht überschreiten darf.⁵ Auch nach dem jüngsten Bericht des Weltklimarates zum 1,5°C Grad Ziel ist es erforderlich, vor 2030 entschieden und nachhaltig zu handeln, damit dieses Ziel erreichbar bleibt.

Die Erderwärmung, die zum erheblichen Teil durch die Nutzung fossiler Energieträger verursacht wird, ist mit bereits heute auftretenden Veränderungen und Schäden und vor allem beträchtlichen Risiken für die globale Umwelt und die Menschen verbunden. Dazu zählen z.B. die Zunahme von Starkregenereignissen und des Risikos der Überflutung von Siedlungsflächen, die Zunahme der „heißen“ Tage über 30 °C in Deutschland mit negativen Folgen vor allem für die menschliche Gesundheit, die Arbeitsbedingungen und die Lebensqualität, Naturveränderungen sowie Bodendegradation. Das Umweltbundesamt beziffert vor diesem Hintergrund die tatsächlichen Kosten jeder Tonne emittiertem CO₂ auf 180-240 €/t.⁶

In Bezug auf die Energieerzeugung setzt der nachhaltige Klimaschutz - nach gegenwärtigem Stand der Erkenntnis - u. a. voraus, dass zu annähernd hundert Prozent erneuerbare Energien zur Stromerzeugung eingesetzt werden. Die Fortsetzung der Kohleverstromung ist damit nicht vereinbar.

² So Art. 2 des Pariser Klimaschutzübereinkommen, vgl. Klimaschutzplan 2050: Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung“, (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) und Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), S. 5.

³ ABl. EU L 282 vom 19.10.2016.

⁴ Bundesgesetzblatt Jahrgang 2016 Teil II Nr. 26, ausgegeben am 30.09.2016, Seite 1082 „Gesetz zu dem Übereinkommen von Paris vom 12. Dezember 2015“ vom 28.09.2016.

⁵ SRU „Kohleausstieg jetzt einleiten“, Oktober 2017, www.umweltrat.de

⁶ Methodological Convention 3.0 for the Assessment of Environmental Costs - Cost Rates, Umweltbundesamt, November 2018.

2. Rechtliche Umsetzung des Kohleausstiegs

Diverse Studien zu Emissionsszenarien und Klimaschutzziele legen dar, dass ein Ausstieg aus der Kohleverstromung klimapolitisch erforderlich ist. Die verfassungskonforme Ausgestaltung ist ebenfalls Thema juristischer Auseinandersetzung gewesen. Die Machbarkeit und Erforderlichkeit eines Ausstiegs aus der Kohleverstromung ist nun auch durch die Beratungen in der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ belegt.

Der Abschlussbericht der Kommission vom Januar 2019 empfiehlt in Kapitel 4 (Maßnahmen), konkret einen Plan zur schrittweisen Reduzierung und Beendigung der Kohleverstromung einschließlich eines Abschlussdatums (spätestens 2038). Darüber hinaus legte die Kommission ein Gesamtpaket vor, das wirtschaftliche Entwicklung, Sozialverträglichkeit und Klimaschutz zusammenbringt. Dieses Gesetz dient der anlagenseitigen Umsetzung der auf die Beendigung der Kohleverstromung gerichteten Empfehlungen der Kommission, insbesondere der gesetzlichen Festschreibung eines Ausstiegspfadens unter Berücksichtigung der gebotenen Eile, um das Klimaziel für das Jahr 2020 (-40%) jedenfalls weitgehend noch zu erreichen.

Die europarechtliche und verfassungsrechtliche Konformität eines gesetzlichen Ausstiegs aus der Kohleverstromung wird durch aktuelle Rechtsgutachten und Beiträge bestätigt.⁷ Trotz teils anderslautender Auffassungen, steht außer Frage dass der Gesetzgeber – ebenso wie beim Ausstieg aus der Atomenergie – grundsätzlich verfassungsgemäß auch den Ausstieg aus der Verstromung von Braun- und Steinkohle ausgestalten kann.⁸ Den verfassungsrechtlichen Rahmen zeigt vor allem das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 06.12.2016 (Az.: 1 BvR 2821/11, 1 BvR 321/12, 1 BvR 1456/12) zum dreizehnten Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes (Atomausstiegsgesetz) auf.

3. Übertragbarkeit des Urteils zum Atomausstieg

Das Bundesverfassungsgericht hat in diesem Urteil anerkannt, dass die angestrebte Beschleunigung des Atomausstiegs dem Schutz von Leben und Gesundheit der Bevölkerung (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) und auch der in Art. 20a GG dem Staat auferlegten Aufgabe dient, die natürlichen Lebensgrundlagen auch in Verantwortung für die künftigen Generationen zu schützen (BVerfG, Urteil vom 06. Dezember 2016 – 1 BvR 2821/11 –, BVerfGE 143, 246-39, -juris, Rn. 283). Die zukünftigen Generationen werden durch Art. 20a GG vor allem auch vor irreversiblen Entscheidungen und damit vor nicht wiedergutzumachenden Umweltschäden, wie sie etwa auch durch den Klimawandel induziert werden, geschützt. Der Schutz des globalen Klimas verlangt nach einer Langzeitperspektive und nach einem

⁷ Etwa AGORA Energiewende „Ein Kohleausstieg nach dem Vorbild des Atomausstiegs?“ vom August 2017, https://www.agoraenergiewende.de/fileadmin2/Projekte/2015/Kohlekonsens/Agora_Rechtsgutachten-Kohlekonsens_WEB.PDF; Schomerus/Franßen, Klimaschutz und die rechtliche Zulässigkeit der Stilllegung von Braun- und Steinkohle-Kraftwerken, https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/wbs_gutachten_bf.pdf; Franzius, Rechtsprobleme des Kohleausstiegs, NVwZ 2018, 1585 mit Verweis auf weitere Rechtsbeiträge zu dem Thema.

⁸ Vgl. auch Wissenschaftlicher Dienst des deutschen Bundestages, Stilllegung von Kohlekraftwerken, Ausarbeitung WD 3- 3000 – 360/18.

entsprechend ausgerichteten Blickwinkel. Das vom Bundesverfassungsgericht gebilligte Rechtfertigungsmuster steht damit auch als Vorbild für einen Kohleausstieg zur Verfügung. Das Prinzip der Nachwelt- oder Zukunftsverantwortung statuiert ein Verfassungsprinzip, das den Schutz des globalen Klimas mitumfasst. Zudem hat das BVerfG ausdrücklich bestätigt, dass jede Techniknutzung unter dem Vorbehalt steht, dass demokratische Technologiepolitik eine bisher legale Nutzung ausschließt. Folge des hier gesetzlich verankerten Ausstiegspfadens ist eine erhebliche und rechtssichere Reduktion von CO₂-Emissionen aus den konkret geregelten Anlagen. Emissionsberechtigungen im Rahmen des TEHG werden stillgelegt und damit ist ausgeschlossen, dass die Emission an anderer Stelle innerhalb der EU dennoch auftritt (Art. 12 Abs. 4 der Emissionshandelsrichtlinie 2003/87). Dies wird durch eine Regelung im TEHG sicher gestellt.

4. Grundrechte

Bei einem gesetzlichen Ausstieg aus der Kohleverstromung sind ggf. Art. 14, 12 und 3 Absatz 1 GG zu beachten. Geschützt sind Eigentum und Nutzbarkeit der Kohlekraftwerksanlagen. Die immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen hingegen stellen keine von Art. 14 Absatz 1 GG geschützte Eigentumsposition dar.

Bei der verhältnismäßigen Ausgestaltung der vorliegenden Inhalt- und Schrankenbestimmung nach Art. 14 GG ist zu berücksichtigen, dass dem Gesetzgeber grundsätzlich eine weite Entscheidungsprärogative zukommt, und eine spezifische Sachverhaltsaufklärung und -würdigung dem Gesetzgeber nicht vorgegeben ist (vgl. BVerfG, Urteil vom 06. Dezember 2016 – 1 BvR 2821/11), jedoch zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit angemessene Überleitungsvorschriften zu verankern sind. Dabei sind Inhalts- und Schrankenbestimmungen primär so zu fassen, dass keine Ausgleichspflichten entstehen. Entschädigungsansprüche sind nur im Einzelfall denkbar, werden aber mitgeregelt. Der Gleichheitssatz von Artikel 3 Absatz 1 GG gebietet es zudem, die Ausstiegsmodalitäten für alle Kraftwerksbetreiber unter rechtsstaatlicher Betrachtung gleich auszugestalten, also keine willkürliche Belastung einzelner Kraftwerksbetreiber zu verursachen. Dies stellt zusätzliche Anforderungen an die Überleitungsvorschriften, und die konkret anzuwendenden Kriterien. Die durch Artikel 12 GG geschützte Berufsfreiheit dagegen geht im Hinblick auf die geschützte Nutzungsmöglichkeit nicht weiter, als die Garantie der Eigentumsfreiheit in Artikel 14 GG.

5. Bestimmung des Ausstiegspfadens

Die folgenden Kriterien für verfassungsrechtlich konforme Überleitungsregelungen, also einer geordneten schrittweisen Abschaltung aller in Deutschland in Betrieb befindlichen Kohlekraftwerke(über 100 MW), sind maßgeblich:

- das Alter der Kraftwerke,
- der spezifische CO₂-Ausstoß,
- die Bedeutung des Kraftwerks für die Versorgungssicherheit einer Region,
- der Verlauf des sozioökonomischen Strukturwandels in Braun- bzw. Steinkohleregionen,
- die Wärmeerzeugung durch Kraft-Wärme-Kopplung,

- die Erhaltung von in Braunkohlerevieren betroffenen Dörfern, um weitere Grundabtretungen und damit erhebliche Grundrechtseingriffe zu vermeiden,
- die Erhaltung des Hambacher Waldes entsprechend den Empfehlungen der Kommission.

6. Entschädigungspflicht

Art. 14 GG schützt auch das berechtigte Vertrauen in den Bestand der Rechtslage als Grundlage von Investitionen in das Eigentum und seiner Nutzbarkeit. Ob und inwieweit ein solches Vertrauen berechtigt ist, hängt von den Umständen des Einzelfalls ab. Es gibt keinen absoluten Vertrauensschutz gegenüber einer Änderung der Rechtslage, mit der ggf. strengere Anforderungen an Anlagen gestellt werden oder diese nur noch beschränkt laufen dürfen.

Ausgangspunkt etwaiger Entschädigungsansprüche, die für einzelne Anlagenbetreiber aus einer unverhältnismäßigen Belastung resultieren können, sind daher in das Kohlekraftwerk getätigte Investitionen, die sich ggf. nicht mehr amortisieren können. Ein geringes Amortisationsdefizit ist hinzunehmen. Entscheidend ist damit jeweils, ob der Anlagenbetreiber berechtigt darauf vertrauen durfte, dass sich seine Investitionen amortisieren würden und wie hoch die monetären Rücklauferwartungen sein durften.

Das vorliegende Gesetz geht in Übereinstimmung mit diesen Grundsätzen davon aus, dass Kohlekraftwerke, die älter als 25 Jahre sind, vom Gesetzgeber entschädigungsfrei stillgelegt werden können. Investitionen in Kohlekraftwerke gelten nach allgemeinen Grundsätzen der Betriebswirtschaft nach 25 Jahren als amortisiert.

Aber auch bei einer kürzeren Laufzeit und insbesondere nach 2010 erbauten Neuanlagen bzw. getätigten Investitionen, ist der verfassungsrechtliche Vertrauensschutz aufgrund der zu diesem Zeitpunkt geänderten politischen Lage nur noch im Einzelfall, z.B. bei Härtefällen, gegeben. Spätestens zu diesem Zeitpunkt, in dem die Bundesregierung durch ihr Energiekonzept 2010 u.a. eine deutliche CO₂-Reduzierung im Energiesektor ankündigte und die Klimaschutzziele 2020-2030-2050 bestätigte, mussten alle Kohlekraftwerksbetreiber mit einer frühzeitigen Abschaltung ihrer Kraftwerke rechnen.

Entsprechende Regelungen wurden in das vorliegende Gesetz eingearbeitet, und sind im neuen § 18a BImSchG zugunsten der Betreiber, dessen Genehmigungen aufgrund des Kohleausstiegsgesetzes erlöschen, aufgenommen. Diese können im Einzelfall Entschädigungen nach § 21 BImSchG beantragen, nach den Vorgaben einer Rechtsverordnung des Bundes, die noch zu erlassen ist.

7. Klimawirksamkeit

Dieses Gesetz erreicht, dass Deutschland

1. sich an das nationale Ziel, bis zum Jahr 2020 mindestens eine 40% Reduktion der Treibhausgasemissionen gegenüber dem Jahr 1990 zu erreichen, wenigstens annähert, wenn auch die Zielerreichungslücke nicht vollständig geschlossen werden kann;
2. 2030 bis 2038 (je nach Ausgestaltung der Rechtsverordnung) entsprechend der Beschlussvorlage der Kohlekommission die Kohleverstromung vollständig aufgibt, sodass auch die mittelfristigen Ziele des Klimaschutzplans 2050 erreicht werden können.

Durch Löschung der entsprechenden Handelsberechtigungen wird verhindert, dass die Klimawirksamkeit durch Emissionen in anderen EU Mitgliedsstaaten aufgehoben wird.

Der gesetzliche Kohleausstieg hat zudem erhebliche Wirkungen bzw. setzt Anreize im Bereich der Technologieentwicklung, Steigerung der Nutzung von erneuerbaren Energien und zeigt im globalen Kontext, dass auch ein hochindustrialisiertes Land wie Deutschland klimafreundlich Wachstum und Wohlstand sichern kann.

8. Versorgungssicherheit

Der Abschaltplan gewährleistet auch die Versorgungssicherheit und schließt Netzstabilitätsprobleme aus. Dies zeigen mehrere Studien, welche das konkrete Szenario zum Kohleausstieg berechnen⁹ und dies ist auch Ergebnis der Prognosen der Bundesregierung, sowie der Beratungen in der Kommission.

Sollte es entgegen dieser Prognosen zu einer Versorgungssicherheitslücke oder auch zu Netzstabilitätsengpässen kommen, kann durch Einzelfallermächtigung die Bundesnetzagentur angemessene Änderungen am Abschaltplan beschließen.

II. Wesentlicher Inhalt

Wesentlicher Inhalt des Gesetzesvorschlags sind die Schaffung eines Kohleausstiegsgesetzes (KohleausstiegsG) sowie Anpassungen im Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) und im Bundesberggesetz (BBergG).

III. Alternativen

Es sind keine gleich geeigneten Alternativen vorhanden. Für einen bundesweiten Ausstieg aus der Kohleverstromung ist ein parlamentarisches Gesetz, welches den Ausstiegspfad und sodann das Erlöschen der Genehmigungen nach objektiven und einheitlichen Kriterien unmittelbar regelt, vorzugswürdig. Dies manifestiert den parlamentarischen Willen zum

⁹ Fraunhofer Institut für Energiewirtschaft und Energiesystemtechnik, 2030 kohlefrei, September 2018; Energy Brainpool, Klimaschutz durch Kohleausstieg, Juni 2017.

Ausstieg aus der Kohleverstromung und gewährleistet größtmögliche Planungs- und Rechtssicherheit.

Eine Reform des Emissionshandelssystems sowie die Einführung eines generellen CO₂-Preises ist zwar grundsätzlich möglich, würde aber voraussichtlich einen europäischen Abstimmungsprozess voraussetzen, und damit das gesetzte Ziel nicht erreichen können.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Der Bundesgesetzgeber ist nach Art. 74 Absatz 1 Nr. 11 GG für Angelegenheiten der Energiewirtschaft und des Bergbaus im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung gesetzgebungsbefugt. Dieser Regelungsgegenstand umfasst die Energiegewinnung aus sämtlichen Energiequellen. Das Gesetzgebungsrecht auf diesem Gebiet hat nach Art. 72 Absatz 2 GG der Bund jedoch nur, „wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht“. Davon kann bei der einheitlichen Regelung zur Abschaltung aller Kohlekraftwerke zur deutschlandweiten Reduzierung der CO₂-Emissionen ausgegangen werden.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union

Die Vereinbarkeit mit europäischem Recht ist gegeben.

Möglich sind Konflikte mit der Emissionshandel-Richtlinie (ETS-RL). Allerdings erlaubt die Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten nach Artikel 192 AEUV, dass es den Mitgliedstaaten möglich bleibt, die eigene Stromversorgung dauerhaft umzustellen und belässt die Entscheidung über die Nutzung oder Beendigung einzelner Energieträger den Mitgliedstaaten. Dies wurde durch die neue Richtlinie über Erneuerbare Energien bestätigt (Richtlinie 2018/2001) Diese Richtlinien sind nicht als abschließende, europarechtliche Instrumente des Klimaschutzes zu verstehen, sodass diesbezüglich die nationale Gesetzeskompetenz nicht ausgeschlossen ist. Die Europäische Kommission wurde beteiligt.

Sollte sich ein Entschädigungsanspruch trotz Anwendung der hier verankerten Kriterien ergeben, so ist dieser ggf. bei der EU-Kommission zu notifizieren. Es wird jedoch davon ausgegangen, dass die Stilllegungen weitgehend entschädigungsfrei erfolgen können.

VI. Gesetzesfolgen

Gesetzesfolge ist ein erheblicher Schritt zur Einhaltung der mittelfristigen und langfristigen Klimaschutzziele, sowie erhebliche Investitionen in alternative Kapazitäten für die Erzeugung von elektrischem Strom sowie in Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz. Die Versorgungssicherheit wird durch den kontinuierlichen Ausbau Erneuerbarer Energien nicht gefährdet.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Kohleausstiegsgesetz)

Artikel 1 sieht die Schaffung eines Kohleausstiegsgesetzes vor, das den Zweck und die zeitliche Planung der Beendigung der Kohleverstromung regelt.

Zu § 1

§ 1 regelt den Zweck des Kohleausstiegsgesetzes. Der Zweck liegt in dem Ausstieg aus der Kohleverstromung zur Unterstützung der Einhaltung der internationalen, europäischen und nationalen Klimaschutzziele, niedergelegt im Klimaschutzplan 2050 der Bundesregierung (2016), sowie für das Jahr 2020 im Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 und entsprechend im Bundesklimaschutzgesetz aufgenommen. Damit verfolgt der Gesetzgeber ein legitimes, völkerrechtlich und europarechtlich gebotenes Regelungsziel. Die vom Gesetzgeber angestrebte Reduzierung des CO₂- Ausstoßes durch die gestaffelte Abschaltung von Kohlekraftwerken dient dem Schutz von Leben und Gesundheit der Bevölkerung (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) und der in Art. 20a GG dem Staat auferlegten Aufgabe, die natürlichen Lebensgrundlagen auch in Verantwortung für die künftigen Generationen zu schützen. § 1 stellt klärend fest, dass die nachfolgenden Gesetzesänderungen im Lichte dieses verfassungskonformen Regelungsziels zu klassifizieren und auszulegen sind.

Zu § 2

§ 2 regelt den konkreten Ausstiegspfad im Sinne der zeitlichen Dimension der Beendigung der Kohleverstromung. Das Kohleausstiegsgesetz sieht im Wesentlichen drei Phasen vor. Es greift damit die Einteilung in Phasen nach den Empfehlungen der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ von Januar 2019 auf und entwickelt diese fort bzw. passt sie an. Anlage 1 zu § 2 setzt bis 2022 vollständig die Beschlussempfehlungen der Kohlekommission um (Reduktion um 5 Gigawatt Braunkohlekapazitäten und 7,7 Gigawatt Steinkohlekapazitäten elektrische Nettoleistung im Vergleich zu Ende 2017), und sieht sodann auf Grundlage eines Ausstiegsdatums 2035 eine stetige Verringerung der Kapazitäten vor.

Zu § 2 Absatz 1

Absatz 1 definiert den Begriff des Ausstiegspfades. Der Ausstiegspfad bestimmt die Zeitpunkte, nach denen der Betrieb von Kraftwerken bzw. einzelnen Blöcken, die konkret benannt werden, untersagt ist. Diese Zeitpunkte werden für alle in der Bundesrepublik Deutschland zur Verfeuerung von Stein- und Braunkohle befindlichen Anlagen ab einer Feuerungswärmeleistung von 100 MW durch die Anlagen 1 und 2 zum Kohleausstiegsgesetz bzw. durch die nach den folgenden Absätzen 2 bis 4 des § 2 erlassenen Rechtsverordnungen bestimmt, die die von der Kommission prioritär angestrebte Einigung mit den Betreibern gesetzlich umsetzen würden. Stellen Anlagen den Betrieb vor den in den Anlagen oder Rechtsverordnungen genannten Zeitpunkten aus anderen Gründen als den Festlegungen des Kohleausstiegsgesetzes ein, so hat dies keinen Einfluss auf den Ausstiegspfad im Übrigen. Hier gilt lediglich der Vorbehalt der Versorgungssicherheit und der Netzstabilität,

der durch eine neue Befugnis der Bundesnetzagentur im Bundes-Immissionsschutzgesetz abgesichert wird (s. Artikel 2).

Satz 2 ergänzt das Betriebsverbot im Einklang mit dem Zweck des Kohleausstiegs um das Verbot neuer Anlagen zur Kohleverstromung.

Zu § 2 Absatz 2

§ 2 Absatz 2 in Zusammenschau mit Anlage 1 zum Kohleausstiegsgesetz legen den Ausstiegspfad bis zum Jahr 2022 fest. Der Referenzpunkt 2022 ist den Empfehlungen der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ von Januar 2019 entnommen. Hierfür werden in Anlage 1 Anlagen mit konkreten Stilllegungsdaten versehen. Die Stilllegung erfolgt sodann nach Erlöschen der Betriebsgenehmigungen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz.

Die Stilllegung der in Anlage 1 bestimmten Anlagen ist erforderlich, um die Einhaltung des 2020-Klimaziels der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahr 2022 weitgehend sicherzustellen. Die Empfehlung der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ von Januar 2019 sieht vor, im Vergleich zu 2017 einen Rückgang von Braunkohlekapazitäten von 5 GW und von Steinkohlekapazitäten von 7,7 GW elektrische Nettoleistung zu erreichen. Der Reduktionspfad in Anlage 1 erfüllt diese Vorgabe.

Abweichend von den Empfehlungen der Kommission wird jedoch für diese erste Phase des Ausstiegs nicht eine einvernehmliche Lösung mit den Betreibern gesucht, sondern ein Ausstiegspfad anlagenkonkret gesetzlich angeordnet. Der von der Kommission empfohlene Weg der einvernehmlichen Lösung ist theoretisch möglich, die gesetzgeberische Ausgestaltung der Beendigung der Kohleverstromung ist aber mit den klimapolitischen Verpflichtungen und Zielen der Bundesregierung in Einklang zu bringen. Eine solche ist die Verpflichtung zur Einhaltung der nationalen, europäischen und internationalen Klimaziele. Die Bundesrepublik Deutschland hat ihr selbstgesetztes Ziel, die CO₂-Emissionen bis zum Jahr 2020 um 40% zu reduzieren, nicht eingehalten, sondern weist eine deutliche Zielerfüllungslücke auf. Um die Einhaltung des 2020-Ziels rasch und zumindest bis 2022 zu gewährleisten, wird mit der gesetzlichen Festlegung des Ausstiegspfades bis 2022 Planungssicherheit bzgl. der Emissionsreduktion hergestellt.

Zu § 2 Absatz 3

§ 2 Absatz 3 legt zusammen mit Anlage 2 den Ausstiegspfad bis zum Jahr 2026 fest. Dies regelt Satz 1, der allerdings nur Anwendung findet, wenn keine abweichende Rechtsverordnung nach den Sätzen 2 bis 5 des Absatzes 3 verabschiedet wird.

Anlage 2 ist damit eine anlagenscharfe Rückfalloption für den Fall, dass die Einigung auf freiwillige Maßnahmen entsprechend den Vorgaben der Kommission nicht erfolgreich ist. In ihren Empfehlungen geht die Kommission davon aus, dass für diesen Fall eine ordnungsrechtliche Lösung greifen muss. Anlage 2 führt den Ausstiegspfad konsequent und auf Grundlage der oben genannten Kriterien anlagenscharf nur bis zum Ende des Jahres

2026 weiter, um danach sowohl für Ausstiegstempo als auch Enddatum Spielraum zu erhalten.

Diese dritte Phase des Ausstiegspfad ab 2026 wird durch Rechtsverordnung nach § 2 Absatz 4 ausgestaltet.

Diese von den Empfehlungen der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ abweichende Phaseneinteilung (die Empfehlungen dort sind gestaffelt nach 2018-2022, 2023-2030 und darüber hinaus) ist geboten, um im Hinblick auf das 2030-Klimaziel einen stetigen Ausstiegspfad sicherzustellen, der gleichzeitig genügend Flexibilität aufweist. Denn aufgrund der wissenschaftlichen Erkenntnisse sowie der europäischen Weichenstellungen ist eine Verschärfung der EU-Klimaziele für 2030 wahrscheinlich, an die sich Deutschland sodann anpassen muss.

Der Ausstiegspfad nach Anlage 2 ist berechnet nach den Vorgaben der Kohlekommission, jedoch abgestimmt auf ein fiktives Datum für die Beendigung der Kohlenutzung im Jahr 2035.

Nach den Sätzen 2 bis 5 kann eine Rechtsverordnung erlassen werden, die von der Anlage 2 abweicht (als sog. gesetzesändernde Rechtsverordnung). Die Bundesregierung ist frei, den Empfehlungen der Kohlekommission zu folgen (vertragliche Lösungen, freiwillige Stilllegungsprämien, Ausschreibungsmodelle mit Klärung von Entschädigungsfragen). Auch nach der Empfehlung der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ sind die Ergebnisse sodann gesetzlich festzuschreiben.

Um per Rechtsverordnung von Anlage 2 abweichen zu können, müssen die Voraussetzungen, die in § 2 Absatz 3 Satz 2 bis 5 erfüllt sein, um die Erreichung der Klimaziele im Hinblick auf Umfang der Reduktionen und Zeitrahmen nicht zu gefährden. Die Rechtsverordnung nach Absatz 3 Sätze 2 bis 5 kann gemeinsam verabschiedet werden mit einer Rechtsverordnung nach Absatz 4 für den über das Jahr 2026 hinausgehenden Zeitraum, wenn sich dies aus Sicht des Verordnungsgebers anbietet.

Satz 2 enthält eine Frist bis zum 31.12.2020, bis zu dem die Rechtsverordnung verabschiedet werden muss, um von Anlage 2 abzuweichen. Dieser Zeitpunkt folgt dem Zeitrahmen für eine Einigung bis Ende Juni 2020 über freiwillige Maßnahmen, der von der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ für Braunkohlekapazitäten empfohlen wurde. Nach diesem Gesetz gilt die Fristsetzung auch für Steinkohlekapazitäten, um möglichst frühzeitig vor dem Beginn der zweiten Phase des Ausstiegspfad im Jahr 2023 insgesamt Planbarkeit für diese Phase herzustellen. Diese Fristsetzung für den Verordnungsgeber gewährleistet, dass im Hinblick auf die geplanten Emissionsreduktionen ab 2023 spätestens zum 31. Dezember 2020 Planungssicherheit besteht. Sollte bis dahin keine Einigung erfolgt sein oder diese nicht in Form einer Rechtsverordnung gebracht worden sein, gilt der Ausstiegspfad in Anlage 2. Für die Beurteilung der Einhaltung dieser Frist gilt im Verfahren zur Verordnungsgebung das Datum der Unterzeichnung nach § 67 Absatz 2 GGO.

Für den Fall, dass jeweils nur für Braun- oder Steinkohlekraftwerke eine einvernehmliche Lösung für den Ausstiegspfad bis Ende des Jahres 2026 erreicht werden kann, kann sich die Rechtsverordnung auf diesen Bereich beschränken. Anlage 2 gilt in diesem Fall nur für den Bereich, der nicht durch die Rechtsverordnung abgedeckt ist.

Satz 3 enthält die Voraussetzung, dass in einer Rechtsverordnung nach den Sätzen 2 bis 5 mindestens der Reduktionspfad (in Gigawatt) eingehalten werden muss, wie in Anlage 2 vorgegeben. Diese Voraussetzung stellt sicher, dass nicht durch Verordnung ein verlangsamter Ausstiegspfad beschritten wird.

Satz 4 enthält schließlich die Voraussetzung, dass sich die Rechtsverordnung zur Bestimmung des Ausstiegspfades an den nationalen, europäischen und internationalen Klima- und Sektorzielen orientieren muss. Zusätzlich zum Gesetzeszweck muss also sichergestellt werden, dass die Beendigung der Kohleverstromung durch Festschreibung eines Ausstiegspfades in einer Art und Weise geschieht, die einer ambitionierteren Klimapolitik, anderen Klima- und Sektorenzielen oder einem veränderten Treibhausgasbudget Rechnung trägt. Dies kann auch einen schnelleren als in Anlage 2 festgeschriebenen Ausstiegspfad erfordern. Satz 3 und 4 beinhalten die bereits erwähnte Möglichkeit, dass aufgrund klimapolitischer und –rechtlicher Verpflichtungen eine frühere Beendigung (Datum und Pfad) möglich ist. Satz 4 erlaubt damit unabhängig von den in Absatz 5 vorgesehenen Überprüfungszeitpunkten eine Anpassung.

Zu § 2 Absatz 4

§ 2 Absatz 4 verpflichtet die Bundesregierung, per Rechtsverordnung den Ausstiegspfad zur Beendigung der Kohleverstromung für alle verbleibenden Anlagen zu erlassen, wenn nicht zu diesem Zeitpunkt bereits eine Regelung existiert. Die verbleibenden Anlagen sind in Anlage 3 zum Kohleausstiegsgesetz aufgeführt, um zu gewährleisten, dass mit dem Kohleausstiegsgesetz alle erfassten Anlagen reguliert werden. Sollte die Rechtsverordnung nach Absatz 3 von Anlage 2 abweichen, muss für die Rechtsverordnung nach Absatz 4 überprüft werden, ob die Anlagen in Anlage 3 noch mit den verbleibenden, bisher nicht vom Ausstiegspfad erfassten Anlagen übereinstimmen. Ist dies nicht der Fall, muss die Rechtsverordnung die verbleibenden Anlagen erfassen. Die Rechtsverordnung nach Absatz 4 kann gemeinsam mit einer Rechtsverordnung nach Absatz 3 verabschiedet werden, wenn sich dies aus Sicht des Verordnungsgebers anbietet.

Für den Erlass der Rechtsverordnung gilt die Frist des 31. Dezember 2024, da rechtzeitig vor Auslaufen der Regulierung durch Anlage 2 eine Fortsetzung gewährleistet werden muss. Dies gebietet bereits der Grundsatz der Gleichbehandlung. Der Inhalt der Rechtsverordnung muss die Ergebnisse der Überprüfung aus dem Jahr 2023 nach Absatz 5 berücksichtigen.

Satz 2 enthält schließlich wiederum die Voraussetzung, dass sich die Rechtsverordnung zur Bestimmung des Ausstiegspfades an den nationalen, europäischen und internationalen Klima- und Sektorzielen sowie dem Treibhausgasbudget orientieren muss. Zusätzlich zum

Gesetzeszweck muss also auch hier sichergestellt werden, dass die Beendigung der Kohleverstromung durch Festschreibung eines Ausstiegspfad in einer Art und Weise geschieht die einer ambitionierteren Klimapolitik, anderen Klima- und Sektorenzielen oder einem veränderten Treibhausgasbudget Rechnung trägt. Dies kann für den Zeitraum nach 2026 einen wesentlich schnelleren Ausstiegspfad und ggf. auch ein schnelleres Ende der Kohlenutzung erfordern, als es etwa in den Beschlussempfehlungen der Kohlekommission vorgesehen ist (2038 bzw. 2035). Satz 2 erlaubt damit im Einklang mit den in Absatz 5 vorgesehenen Überprüfungszeitpunkt eine Anpassung.

Zu § 2 Absatz 5

Das Kohleausstiegsgesetz sieht Zeitpunkte vor, an denen der Ausstiegspfad in der Gestalt der Anlagen 1 und 2 bzw. nach den Rechtsverordnungen nach den Absätzen 3 und 4, einer Überprüfung unterzogen wird. Im Einklang mit den Empfehlungen der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ liegen die Zeitpunkte für diese Überprüfung in den Jahren 2023, 2026, 2029 und ab 2030 soweit erforderlich alle zwei Jahre. Zuständig für eine Überprüfung ist das Sachverständigen-gremium für Klimafragen nach §§ 12, 13 des Klimaschutzgesetzes. Diese Verschränkung mit dem Klimaschutzgesetz stellt sicher, dass die Beendigung der Kohleverstromung im Lichte der Einhaltung der nationalen, europäischen und internationalen Klimaziele erfolgt. Das Sachverständigen-gremium erstellt nach dem Klimaschutzgesetz jährlich ein Hauptgutachten zum 15. Dezember eines jeden Jahres, das dem deutschen Bundestag vorgelegt wird. Das Gremium soll in den Berichten darüber hinaus den möglichen Handlungsbedarf ableiten und entsprechende Empfehlungen abgeben. Diese werden für die Rechtsverordnungen nach den Absätzen 3 und 4 bzw. deren Änderungen berücksichtigt.

Nach Satz 2 müssen die Ergebnisse der Überprüfung bei der Entscheidung über weitere Maßnahmen Berücksichtigung finden. Hieraus ergibt sich, dass der Bericht für die Überprüfung im Jahr 2023 für die Rechtsverordnung nach § 2 Absatz 4 Berücksichtigung finden muss. Die späteren Überprüfungsberichte können dann ggf. eine Anpassung der Rechtsverordnungen durch den Verordnungs- oder Gesetzgeber erfordern. Nach Satz 3 können die Überprüfungen durch Änderungen des Ausstiegspfad per Rechtsverordnung nachvollzogen werden.

Zu § 3

§ 3 trägt dem Erfordernis des Bundesverfassungsgerichts Rechnung, dass Inhalts- und Schrankenbestimmungen auf Grundlage des Art 14 GG im Ausnahmefall auch ausgleichspflichtig sein können, und das für diesen Fall eine Möglichkeit des finanziellen Ausgleichs geschaffen werden soll. Für die von dem Ausstiegspfad betroffenen Anlagen richtet sich diese nach den mit Artikel 2 dieses Gesetzes neu zu schaffenden Bestimmungen des Bundes-Immissionsschutzgesetzes.

Zu Anlage 1

Die Empfehlung der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ von Januar 2019 sieht vor, im Vergleich zu 2017 einen Rückgang der elektrischen Nettolais-

tung von Braunkohlekapazitäten von 5 GW und von Steinkohlekapazitäten von 7,7 GW zu erreichen. Der Reduktionspfad in Anlage 1 erfüllt diese Vorgabe.

Die Auswahl der in Anlage 1 gelisteten Anlagen mit Datum des Betriebsverbots erfolgte aufgrund von transparenten und nachvollziehbaren Kriterien entsprechend den Vorgaben des BVerfG. Nach diesem kommt dem Gesetzgeber ein großer Gestaltungsspielraum in Bezug auf die Bestimmung der Struktur der Energiewirtschaft und in Bezug auf die Frage, welche Energieträger eingesetzt werden zu. Für die Bestimmung eines verfassungsrechtlich konformen Abschaltplans, der gleichzeitig als Überleitungsregelung fungiert und so eine geordnete schrittweise Abschaltung aller Kraftwerke einleitet, sind folgende objektiv nachprüfbare Kriterien maßgeblich:

Im Einklang mit dem Zweck des Kohleausstiegsgesetzes sind die spezifischen CO₂-Emissionen als ausschlaggebendes Kriterium berücksichtigt worden. Darüber hinaus wurden Alter und Effizienz als geeignete Differenzierungskriterien angewendet. Weitere Kriterien sind regionale Aspekte, zum einen in Bezug auf die innerdeutsche Netzstabilität, zum anderen im Hinblick auf den Verlauf des sozioökonomischen Strukturwandels in Braun- bzw. Steinkohleregionen. Auch das Kriterium der Wärmeerzeugung durch Kraft-Wärme-Kopplung wurde berücksichtigt, um die Versorgungssicherheit mit Wärme zu gewährleisten. Weiterhin wurde für Braunkohlekraftwerke die Betroffenheit von Dörfern und damit zusammenhängende schwerwiegende Grundrechtseingriffe berücksichtigt, um möglichst die Wahlfreiheit für die Betroffenen wiederherzustellen. Schließlich wurde einbezogen, dass die Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ die Erhaltung des Hambacher Waldes für wünschenswert erklärt hat. Dem schließt sich der Gesetzgeber an. Für die erste Phase des Ausstiegspfades bis Ende des Jahres 2022 sind im Hinblick auf Braunkohlekraftwerke vor allem die Ziele, den Hambacher Forst zu erhalten, sowie die Inanspruchnahme von Dörfern zu vermeiden, berücksichtigt worden.

Diese Kriterien entsprechen auch den Anforderungen des Gleichheitssatzes nach Artikel 3 GG. Eigentumsgestaltende Eingriffe müssen bei wesentlich gleichen Sachverhalten gleich verteilt werden und Differenzierungen bedürfen stets der sachlichen Rechtfertigung. Ferner verbietet Artikel 3 Abs. 1 GG auch die willkürliche Gleichbehandlung von wesentlich Ungleichem. Für eine sachliche Rechtfertigung bedarf es einer logischen und nachvollziehbaren Begründung.

Zu Anlage 2

Den Empfehlungen der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ folgend, legt Anlage 2 den Ausstiegspfad fest falls keine freiwilligen Maßnahmen beschlossen werden. Abweichend von den Empfehlungen wird hierfür ein Zeitrahmen bis zum Ende des Jahres 2026 geschaffen, um auch im Falle einer ordnungsrechtlichen Lösung ausreichend Flexibilität für den darauffolgenden Zeitraum zu erhalten, und gleichzeitig für den Zeitraum 2020-2030 bereits in erheblicher Weise zu den verbindlichen Klimazielen beizutragen.

Der in Anlage 2 beschriebene Ausstiegspfad ist mit Blick auf die Verpflichtung der Einhaltung der Klimaziele auf ein Enddatum für die Kohleverstromung im Jahr 2035 festgelegt. Bis zum Jahr 2026 werden daher nach Anlage 2 weitere Braunkohlekapazitäten von 4,7 GW und Steinkohlekapazitäten von 5,1 GW elektrische Bruttoleistung mit Ausstiegsdaten versehen. Eine Veränderung des Pfades durch Rechtsverordnung bleibt erhalten. Der in Anlage 2 beschriebene Ausstiegspfad erfüllt das Kriterium der Stetigkeit für den Zeitraum 2022 bis 2026, das von der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ für den zwischen 2023 und 2030 zu beschreibenden Pfad gesetzt wurde.

Die Auswahl der in Anlage 1 aufgelisteten Anlagen erfolgt aufgrund der unter der Begründung zu Anlage 1 genannten Kriterien. Auch in dieser Phase werden für den Fall der fehlenden Einigung zwischen Regierung und Kraftwerksbetreibern die Kriterien der Erhaltung von durch fortschreitende Tagebautätigkeit bedrohten Dörfern und der Erhaltung des Hambacher Waldes berücksichtigt.

Zu Anlage 3

Anlage 3 listet die nach Auflistung von Anlagen in Anlagen 1 und 2 verbleibenden Anlagen, die einer Regelung per Rechtsverordnung zugeführt werden müssen. Anlage 3 dient damit vor allem der abschließenden Regelung der Beendigung des Kohleausstiegs und der Berücksichtigung aller Anlagen (ab 100 MW).

Zu Artikel 2 (Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes)

Zu § 4 Absatz 1a BImSchG

Nach § 4 BImSchG bedarf die Errichtung und der Betrieb von Anlagen, die auf Grund ihrer Beschaffenheit oder ihres Betriebs in besonderem Maße geeignet sind, schädliche Umwelteinwirkungen hervorzurufen oder in anderer Weise die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft zu gefährden, erheblich zu benachteiligen oder erheblich zu belästigen einer Genehmigung. Welche Anlagen genehmigungsbedürftig sind, ist in der Vierten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen - 4. BImSchV) geregelt, § 4 Absatz 1 S.3, § 51 BImSchG.

Für die Normierung der Beendigung der Kohleverstromung ist hier zusätzlich zur Regelung in § 1 Kohleausstiegsgesetz eine Regelung hinzuzufügen, dass Genehmigungen für Kohlekraftwerke nicht mehr erteilt werden. Dies erfolgt durch Einfügen eines neuen Absatz 1a, der Bezug nimmt auf die 4. BImSchV und der Anlage 1 Nr. 1.1, 1.2 der 4. BImSchV. Dort ist die Genehmigungsbedürftigkeit von Braun- bzw. Steinkohlekraftwerken normiert. Das Verbot von Neugenehmigungen für Braun- und Steinkohlekraftwerke nach Absatz 1a Satz 1 stellt klar, dass zukünftige Genehmigungen für Kohlekraftwerke nicht mehr zu erteilen sind. Ausgenommen sind nach Satz 2 Änderungsgenehmigungen nach §§ 15, 16 BImSchG.

Satz 3 legt fest, dass alle Vorbescheide und nicht bestandskräftigen Genehmigungen, die auf die Errichtung oder den Betrieb von Kohlekraftwerken gerichtet sind, widerrufen wer-

den können, wenn sie nicht gerichtlich aufgehoben werden. Der Widerruf erfolgt mit den allgemeinen Rechtsfolgen eines Widerrufs nach § 21 BImSchG. Dies schließt auch die Möglichkeit des Ausgleichs von Vermögensnachteilen ein. Diese Regelung stellt sicher, dass neben den in den Anlagen 1 bis 3 zum Kohleausstiegsgesetz benannten Anlagen keine weiteren Anlagen in Betrieb gehen können, insbesondere die Anlage Datteln IV. Dies entspricht den Empfehlungen der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“, nach denen noch nicht im Betrieb befindliche Kraftwerke auch nicht in Betrieb genommen werden sollen. Anders als von der Kommission empfohlen wird allerdings eine ordnungsrechtliche anstelle einer einvernehmlichen Lösung gewählt, da ansonsten Rechtsicherheit nicht ausreichend schnell hergestellt werden kann, die aber angesichts anstehender betrieblicher Entscheidungen erforderlich ist. Satz 3 erhält die Möglichkeit der gerichtlichen Entscheidung im Falle anhängiger Verfahren aufrecht.

Nach Satz 4 bleiben Vorschriften des BImSchG über Änderungen von Anlagen etc. unberührt, so dass – solange eine Anlage noch nicht vom Betriebsverbot des § 2 Kohleausstiegsgesetz erfasst wird – technische Änderungen von Anlagen weiter möglich bleiben.

Zu § 5 Absatz 2

Die Regelung stellt klar, dass die betroffenen Anlagen bzw. Genehmigungen nicht mehr dem Treibhausgas-Emissionshandel unterliegen. Dies erfolgt durch Einfügen eines klarstellenden Halbsatzes am Ende von § 5 Abs.2 S.1. Eine Änderung des TEHG erfolgt ebenfalls, damit die Stilllegung der Emissionshandelsberechtigungen der nach den Regelungen des Kohleausstiegsgesetz außer Betrieb befindlichen Anlagen rechtlich eindeutig geregelt wird.

Zu § 18a

§ 18a regelt das Erlöschen von Genehmigungen nach dem BImSchG auf Grund des Kohleausstiegs.

Zu § 18a Absatz 1

Der Absatz 1 Sätze 1 und 2 regeln das Erlöschen von Genehmigungen nach dem BImSchG zeitlich gestaffelt nach den im Kohleausstiegsgesetz vorgesehenen bzw. noch zu regelnden Ausstiegspfaden. Während Satz 1 den Fall erfasst, dass eine Anlage von Anlagen 1 oder 2 erfasst ist, regelt Satz 2 den Fall des Erlöschens bei Konkretisierung durch abweichende Rechtsverordnung aufgrund von Einigungen mit den Betreibern. Die Genehmigungen für die Kraftwerksblöcke erlöschen zu den genannten Daten kraft Gesetz, sodass es keines Vollzugsaktes mehr bedarf.

Zu § 18a Absatz 2

Satz 1 verweist auf bereits bestehende Vorschriften im BImSchG bzw. StGB. Das Betreiben einer Anlage ohne Genehmigung stellt eine Ordnungswidrigkeit bzw. u.U. eine Straftat dar. Die Vorschrift § 20 Abs. 2 BImSchG verdeutlicht, dass das Vorliegen einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung und die behördlichen Befugnisse zur Stille-

gung/Untersagung/Beseitigung von Anlagen ohne eine solche Genehmigung voneinander zu trennen sind. Den zuständigen Landesbehörden steht die Anordnungsbefugnis von § 20 Abs. 2 BImSchG zur Verfügung, um die Stilllegung und den Rückbau der vorhandenen Anlagen zu regeln. Die größtmögliche Fachkompetenz besteht hierfür bei den zuständigen Landesbehörden, weshalb diese – unter Hinzuziehung der dort erlassenen Genehmigungen samt Nebenbestimmungen - die Abwicklung der Altanlagen am effektivsten übernehmen können.

Satz 2 stellt klar, dass die bereits bestehenden Abschaltregelungen im EnWG unberührt bleiben.

Satz 3 regelt mögliche Ansprüche für den Ausgleich von Vermögensnachteilen, wobei auf die bereits bestehende Regelung in § 21 Absatz 4 zurückgegriffen wird. Dort ist die Ausgleichspflicht nach erfolgtem Widerruf einer Genehmigung auf Antrag eines Anlagenbetreibers normiert, sofern bei dem Betroffenen ein schützenswertes Vertrauen auf den Bestand der Genehmigung bestand. Satz 3 schafft eine Überleitung zu dieser Ausgleichsregelung für die im Rahmen des Kohleausstiegs per Gesetz erlöschenden Genehmigungen. Im Weiteren wird normiert, unter welchen Voraussetzungen das Vertrauen als schützenswert zu betrachten ist.

Die erteilten immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen entfalten nur in Hinblick auf die geschaffenen Vermögenspositionen einen Vertrauensschutz. Das Betriebsverbot mit Erlöschen der Genehmigung ist eine grundsätzlich zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmung iSd Art. 14 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 GG zu bewerten.

Der Entschädigungsanspruch für Einzelfälle wird für Fälle normiert, in denen trotz Übergangsregelungen (Einigung oder Anlagen zu § 2 Kohleausstiegsgesetz) ausgleichspflichtige Sachverhalte denkbar sind. Nach Nummer 1 Alternative 1 können Entschädigungspflichten für diejenigen Kraftwerke entstehen, die eine Laufzeit von 25 Jahren nicht erreicht haben werden. Ohne weitere Anhaltspunkte kann dann nicht von einer sicheren Amortisierung und angemessenen Gewinnerzielung der Kraftwerke ausgegangen werden. Dies ist nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts aber notwendig – wenn nicht aus anderen Gründen ein schützenswertes Vertrauen nicht entstanden ist. Die Anlagenbetreiber tragen damit das Restrisiko für Amortisierungslaufzeiten von über 25 Jahren. Der Gesetzentwurf setzt hiermit eine von den Empfehlungen der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ abweichende Regellaufzeit. Die Kommission schlägt vor, dass ab einem Alter von 25 Jahre eine Degression bzgl. der auszugleichenden Vermögensnachteile in Abhängigkeit vom Alter der Anlage stattzufinden hat. Eine Regellaufzeit von 25 Jahren ist aber für die Bestimmung der Ausgleichspflicht verhältnismäßig, da sie einen Ausgleich zwischen den von den Betreibern zu tragendem Risiko und dem öffentlichen Interesse an der Beendigung der Kohleverstromung schafft, und entschädigungsrechtlich reine Gewinnerzielungsabsichten nicht geschützt sind.

Sofern eine Laufzeit von 25 Jahren nicht erreicht wird, ist nach Nummer 1 Alternative 2 das Vertrauen nur dann als schutzbedürftig zu bewerten, wenn der Anlagenbetreiber noch

offene, also nicht amortisierte Investitionen getätigt hat zu einem Zeitpunkt, zu dem der Anlagenbetreiber mit der vollen Amortisierung rechnen durfte. Die Einschränkung dient dazu, Anlagenbetreiber jüngerer Kraftwerke gegenüber älteren nicht unverhältnismäßig zu begünstigen. Der Gesetzgeber geht davon aus, dass eine Entschädigungspflicht nicht ausgelöst wird für Investitionen, bei denen der Anlagenbetreiber damit rechnen musste, dass eine vorzeitige Abschaltung der Kraftwerke möglich ist. Dies ist spätestens ab 2010 mit dem Beschluss des Energiekonzepts der damaligen Bundesregierung der Fall. Hierzu ist u.a. Bezug zu nehmen auf das Rechtsgutachten im Auftrag des Bundesumweltministeriums vom November 2018. Die Wertungen beruhen hier auf dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu 13. Novelle des Atomgesetzes, in der das Gericht klarstellt, dass Ausgleichspflichten nur insofern entstehen, als dass Betreiber auf eine bestimmte Laufzeit vertrauen durften.¹⁰ Im Falle des Atomausstiegs stand die 2010 festgelegte Restlaufzeit jedes Atommeilers als schützenswerte Eigentumsposition in Mittelpunkt der rechtlichen Betrachtung. Eine solche Restlaufzeit existiert für Kohlekraftwerke bereits nicht. Insofern wurde auch kein Vertrauenstatbestand geschaffen, der eine Mindestlaufzeit garantiert und eine Ausgleichspflicht zugrunde läge.

Fehlt es an einem besonderen Vertrauenstatbestand, so ist zu fragen, welche Erwartungen der Betreiber bei Schaffung seiner Eigentumspositionen, also beim Bau des Kohlekraftwerks hatte. In eine solche Erwartungshaltung müssen auch politische Entwicklungen und Veränderungen beachtet werden, wie die andauernde Diskussion über die aus Gründen des Klimaschutzes nötige CO₂-Emissionsreduktion. Bereits im Jahre 2005 stand auf Grund der Klimarahmenkonvention von 1992, des damals in Kraft getretenen Kyoto Protokolls und der deutschen Klimaschutzpläne fest, dass Klimaschutzanstrengungen in der Zukunft erheblich gesteigert werden würden. Bereits Artikel 2 der Klimarahmenkonvention enthielt die Verpflichtung der Vertragsstaaten, gefährlichen Klimawandel zu verhindern. Dabei standen eine Reform der Energieversorgung und eine Abkehr von fossilen Energieträgern immer an erster Stelle möglicher Maßnahmen.

Betreiber von Kohlekraftwerken konnten sich demnach jedenfalls nicht pauschal auf eine bestimmte Laufzeit (25 Jahre oder mehr) von Kraftwerken verlassen, zumal sie aufgrund des § 17 BImSchG (dynamischer Immissionsschutz) immer von strengeren und weiter gehenden Regelungen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen ausgehen mussten. Es ist daher auf Antrag und im Einzelfall zu prüfen, ob und inwiefern für die betroffenen Kraftwerke, die zum jeweiligen Zeitpunkt des Betriebsverbots weniger als 25 Jahre in Betrieb waren, ein Vertrauenstatbestand geschaffen wurde. Diese Frage ist anhand der Anlagengenehmigung, also im Fall größerer Kraftwerke für jeden einzelnen Block zu prüfen.

Die Möglichkeit einer individuellen Ausgleichsprüfung wird mit dem Verweis auf § 21 Absatz 4 eröffnet.

Nach Nummer 2 sind darüber hinaus Fälle unverhältnismäßiger Härte ausgleichspflichtig. Diese Vorschrift dient der Absicherung von Fällen, die zum Zeitpunkt dieses Gesetzes

¹⁰ BVerfG, a.a.O., Rn. 372 ff.

nicht absehbare Härten hervorrufen können. Hierzu zählt etwa eine erhebliche Nachrüstung oder anderer erhebliche Investitionen in ältere Anlagen.

Nach Nummer 3 können erwartete Gewinne nicht Gegenstand eines Ausgleichsanspruchs sein.

Das Verfahren zur Festlegung des auszugleichenden Vermögensnachteils richtet sich entsprechend § 21 Absatz 4 nach dem Verfahren der Länder. Satz 4 bestimmt dafür, dass die einzelnen auszugleichenden Vermögensnachteile im Einvernehmen mit den zuständigen Ministerien auf Bundesebene festgelegt werden müssen. Dies ist erforderlich, da der Bund nach Satz 5 die Kostenlast trägt und daher an der Entscheidung mitwirken muss.

Die Regelungen kommen ab 2022 allerdings nur zum Einsatz, wenn nicht ohnehin eine Einigung zwischen Betreibern und der Bundesregierung erreicht wird, die per Rechtsverordnung festgeschrieben wird und die Anlage 2 zum Kohleausstiegsgesetz ersetzt. Entsprechend den Vorschlägen der Kommission würde eine solche Einigung ohnehin ausgleichende Elemente enthalten. Dies muss gesetzlich nicht geregelt werden, weil in diesem Fall die Rechtsverordnung nach § 2 Absatz 3 Kohleausstiegsgesetz einen darüber hinaus gehenden Entschädigungsanspruch ausschließen kann, wenn dies verhältnismäßig und geboten ist. Die Einigungselemente können jetzt noch nicht vorweggenommen werden.

Zu § 18a Absatz 3

Absatz 3 enthält eine Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung durch die Bundesregierung für die Ausgestaltung des Verfahrens und ggf. erforderlich Festlegung weiterer Kriterien für die Ermittlung der auszugleichenden Vermögensnachteile. Die Verordnungsermächtigung kann dabei für solche Fälle genutzt werden, die durch die Maßgaben für die auszugleichenden Vermögensnachteile keine angemessene Lösung bereithalten und z.B. aus Gründen des Grundrechtsschutzes einer besonderen Regelung bedürfen.

Die Verordnungsermächtigung betrifft ausschließlich die Betreiber von erfassten Anlagen, nicht also etwa diese bisher mit Kohle beliefernde Tagebaue respektive Bergbautreibende. Die Bundesregierung geht davon aus, dass eine Entschädigungspflicht einerseits rechtlich nicht besteht, bzw. die diesbezüglichen Fragestellungen im Rahmen einer Einigung zwischen Betreibern und Bundesregierung geregelt werden könnten. Damit besteht für die oft verbundenen Gesellschaften (Anlagenbetreiber – Bergbautreibender) zudem ein Anreiz, eine angemessene Einigung mit der Bundesregierung zu erzielen.

Zu § 18a Absatz 4

§ 18a Absatz 3 stellt sicher, dass im Falle des verzögerten Ausbaus Erneuerbarer Energien die Bundesnetzagentur als bundesweit zuständige Behörde Netzreserven schaffen kann, in dem für versorgungsrelevante Kraftwerke im Einzelfall eine verlängerte Laufzeit angeordnet werden kann. Dies kann sowohl zum Zweck der Versorgungssicherheit als auch zum Ausgleich von prognostizierten Netzininstabilitäten geschehen.

Eine Ungleichbehandlung im Gegensatz zu anderen Kraftwerken im Sinne von Artikel 3 GG scheidet aus, da die Versorgungssicherheit als sachlicher Grund einer etwaigen Ungleichbehandlung rechtfertigend dient. Zudem gewährleistet die Sicherheitsreserve die verfassungsrechtlich gebotene Verhältnismäßigkeit des gesetzlichen Ausstiegs der Kohleverstromung.

Zu Artikel 3

Eine begleitende Änderung erfolgt im Bundesberggesetz. Hier werden zwei neue Nummern in die Vorschrift des § 55 über die Betriebsplanzulassung eingefügt.

Nach Nr. 10 dürfen Betriebspläne, die über den bereits in Rahmenbetriebsplänen zugelassenen räumlichen Bereich hinausgehen, nicht zugelassen werden. Diese Vorschrift dient der Umsetzung der Empfehlung der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“, auf neue Braunkohlentagebaue zur energetischen Gewinnung in der Zukunft zu verzichten. Durch die gesetzliche Ausgestaltung wird dies in Anbetracht der erheblichen Auswirkungen der Braunkohleförderung auf Mensch und Umwelt auf Braunkohlentagebaue allgemein erweitert. Ist lediglich eine zeitliche Änderung des Abbaus Gegenstand einer Betriebsplanzulassung so kann diese nur erfolgen, wenn der Kohleausstieg in der zeitlichen Dimension hiervon nicht berührt ist.

Nach Nr. 11 ist neben den räumlichen Grenzen der Kohleausstieg, so wie er durch die Ausstiegspfade nach dem Kohleausstiegsgesetz definiert ist, grundsätzlich für die Betriebsplanzulassung zu berücksichtigen und kann einer Zulassung ggf. entgegenstehen. Diese Vorschrift stellt sicher, dass eine Verschränkung zwischen Kohleausstieg durch Kraftwerksstilllegungen mit der weitgehenden Reduzierung der Auswirkungen von Tagebauen auf Mensch und Umwelt erfolgt.

Die Bundesregierung geht davon aus, dass mit diesen Änderungen keine Ausgleichspflicht begründet wird. Ergänzende Regelungen sind möglich, sollte sich ergeben, dass im Zuge des Vollzugs der Beendigung der Kohleverstromung besonders schwerwiegende Vermögensnachteile entstehen, z.B. durch die Anwendung des Kriteriums der Erhaltung der Dörfer.

Zu Artikel 4

Ggf. sind weitere Gesetze anzupassen.

Zu Artikel 5

Die Bestimmung regelt den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes.
