



Prof. Dr. Felix Ekardt, LL.M., M.A.
Forschungsstelle Nachhaltigkeit und Klimapolitik, Leipzig/Berlin

EEG-Novelle 2014: Verfassungs- und europarechtliche Probleme

Rechtsgutachten im Auftrag des
Solarenergie-Fördervereins Deutschland e.V.

Endfassung vom 21.05.2014

Prof. Dr. Felix Ekardt, LL.M., M.A. leitet die Forschungsstelle Nachhaltigkeit und Klimapolitik in Leipzig und Berlin (www.nachhaltigkeit-gerechtigkeit-klima.de), die sich der Grundlagenforschung und Politikberatung öffentlicher und gemeinnütziger Auftraggeber im Bereich der humanwissenschaftlichen Nachhaltigkeitsforschung zu Politikinstrumenten, Rechtsfragen, Bedingungen der gesellschaftlichen Transformation und Gerechtigkeitsfragen widmet. Ferner ist er Professor für Öffentliches Recht und Rechtsphilosophie am Ostseeinstitut für Seerecht, Umweltrecht und Infrastrukturrecht der Juristischen Fakultät der Universität Rostock sowie Long-term Fellow am Forschungsinstitut für Philosophie Hannover.

Vorwort

Das vorliegende Rechtsgutachten untersucht für einige zentrale Regelungen der geplanten Novellierung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes 2014 die Vereinbarkeit mit dem deutschen Verfassungsrecht sowie mit dem Unionsrecht. Aufgrund des sehr kurzfristigen Zustandekommens der Untersuchung sowie der großen Breite der geplanten gesetzgeberischen Neuregelung werden dabei die ersichtlich problematischen Regelungen fokussiert.

Die Untersuchung entstand im April und Mai 2014 im Auftrag und mit Finanzierung des Solarenergie-Förderverein Deutschland e.V. (SFV). Sie gibt dabei die Auffassung des Verfassers und nicht notwendigerweise durchgängig die des SFV wieder, so wie sich Verfasser und Auftraggeber im gemeinsamen Ziel einer unvoreingenommenen Prüfung der Rechtslage einig waren. Auch wenn konkret keine anderen Autoren beteiligt waren, steht das Rechtsgutachten im übergreifenden Zusammenhang der Arbeiten und Diskussionen meiner Forschungsstelle Nachhaltigkeit und Klimapolitik. Besonders danke ich meiner langjährigen Hauptmitarbeiterin Bettina Hennig, die seit vielen Jahren intensiv zum EEG tätig ist. Ferner danke ich unseren neuen Kooperationspartnern der Berliner Energierechtskanzlei von Bredow Valentin, mit der nicht nur unser neues Berliner Büro räumlich verbunden ist, sondern deren Partnern Dr. Hartwig von Bredow und Dr. Florian Valentin einige hilfreiche Hinweise aus der EEG-Anwaltspraxis zu verdanken sind.

Das vorliegende Gutachten stellt die wissenschaftlichen Erkenntnisse des Verfassers dar und keine Rechtsberatung für ein konkretes Unternehmen, welches durch das EEG 2014 negativ betroffen sein kann, da abschließende Aussagen für einzelne Fälle ohne Kenntnis der dortigen fallspezifischen Einzelheiten nicht möglich sind und zudem immer die Möglichkeit besteht, dass ein mit einem konkreten Fall befasstes Gericht (ob inhaltlich überzeugend oder nicht) Rechtsfragen anders einschätzt als der Verfasser. Der Text verzichtet zudem aus Gründen der Leser- und Leserinnenfreundlichkeit auf entsprechende Hervorhebungen – gemeint sind aber stets die weibliche und die männliche Form.

Leipzig, im Frühjahr 2014

Felix Ekardt

Kurzfassung des Rechtsgutachtens von Prof. Dr. Felix Ekardt „EEG-Novelle 2014: Verfassungs- und europarechtliche Probleme“ (Stand: 21.05.2014)

Das geplante Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) 2014 zielt auf eine Zurückdrängung eines der wenigen bisher erfolgreichen Klimaschutzinstrumente des deutschen Rechts, der Abnahmepflicht und Einspeisevergütung für regenerativ erzeugten Strom. Dies trifft nicht nur den Erneuerbare-Energien-Anlagenbau als solchen, sondern droht auch einschneidende Auswirkungen auf die damit verbundene Infrastruktur von Produktions- und Installationsbetrieben zu haben. Das vorliegende Rechtsgutachten überprüft zentrale Regelungskomplexe des EEG 2014 auf ihre Vereinbarkeit mit dem deutschen Verfassungsrecht sowie mit dem EU-Primärrecht und -Sekundärrecht. Dabei werden drei Regelungskomplexe betrachtet, für die sich jeweils Verstöße gegen höherrangiges Recht ergeben.

- Erstens werden Regelungen geprüft, die in die Rechtspositionen hinsichtlich bereits bestehender oder konzipierter EEG-Anlagen eingreifen und deren Rentabilität gefährden. Maßstab ist insoweit primär der eigentumsgrundrechtlich garantierte Vertrauensschutz. Unzulässig ist es etwa, die Biomasseanlagen-Förderung für bereits vorhandene – und nicht nur für neue – Anlagen auf die einmal erreichte jährliche Höchstbemessungsleistung zu begrenzen. Insbesondere Anlagenbetreiber, die erst kürzlich in ihre Anlage investiert haben, trifft dies hart. Ferner ist die Erstreckung der diversen geplanten Begrenzungen und Verschlechterungen der Einspeisevergütung für bereits geplante Anlagen (durch eine entsprechende Stichtagsregelung ohne Rücksicht auf die nötigen komplexen und oft Jahre in Anspruch nehmende Vorbereitungen und Planungsverfahren) ein Verstoß gegen den Vertrauensschutz.
- Zweitens wird untersucht, ob die defensivere statt offensivere Herangehensweise an den künftigen Klimaschutz durch Etablierung der erneuerbaren Energien im Strommarkt mit höherrangigem Recht vereinbar ist. Damit geht es um die Frage, ob der Gesetzgeber es sich aus Gründen seines Gestaltungsspielraumes erlauben darf, ggf. auch fatale Folgen für die Bevölkerung in puncto Klimawandel hinzunehmen, oder ob er hieran durch höherrangiges Recht gehindert ist. Das Gutachten zeigt auf, dass eine schlechtere (statt eine bessere) Klimapolitik des deutschen Gesetzgebers mit dem Grundrecht auf Leben, Gesundheit und Existenzminimum trotz aller politischen Gestaltungsspielräume unvereinbar ist. Auch die neuen Beihilfeleitlinien der EU-Kommission vermögen jene Grundrechtsbeeinträchtigungen nicht zu rechtfertigen, allein schon weil die Leitlinien ihrer-

seits gegen EU-Primärrecht (Art. 107, 194 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union/ AEUV) und gegen die EU-Erneuerbare-Energien-Richtlinie verstoßen.

- Drittens wird das Problem der Industrieausnahmen bei der Kostenverteilung der Einspeisevergütung in der Gesellschaft (EEG-Umlage) betrachtet, vor allem im Hinblick auf die unter Klimaschutzgesichtspunkten schwer nachvollziehbare Ungleichbehandlung von Erneuerbare-Energien-Erzeugern beim Eigenstromverbrauch (beispielsweise gegenüber Betreibern fossiler Kraftwerke) und im Hinblick auf damit zugleich aufgeworfene EU-beihilfenrechtliche Probleme. Damit geht es um das Problem, dass der Gesetzgeber zwar Gestaltungsspielräume besitzt, diese aber nicht so weit reichen, dass er ohne sachlichen Grund bestimmte (im vorliegenden Fall zudem oft klimaschädlich arbeitende) Unternehmensarten begünstigen darf zum Nachteil anderer Wettbewerber. Diesbezüglich wird aufgezeigt, dass das EEG 2014 ohne hinreichenden Grund den Eigenstromverbrauch von fossilen Kraftwerken – klimapolitisch massiv kontraproduktiv – viel stärker als bei Erneuerbare-Energien-Anlagen finanziell begünstigt. Die neuen Beihilfeleitlinien der EU-Kommission, an denen sich der EEG-Entwurf besonders bei den Ausnahmeregelungen für die Industrie orientiert, sind zudem mit dem EU-Primärrecht (konkret mit Art. 107 AEUV) teilweise unvereinbar und können das EEG 2014 deshalb nicht rechtfertigen.

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	4
1. Gegenstand und Fragestellung des Rechtsgutachtens	7
2. Probleme der Belastung von Bestandsanlagen	10
2.1 Grundlagen zum eigentumsgrundrechtlichen Vertrauensschutz	10
2.2 Prüfung der Biomasse-Kappungsregelung	13
2.3 Prüfung der Übergangsfristen	15
3. Probleme des reduzierten statt verstärkten Klimaschutzes	18
3.1 Recht auf Leben, Gesundheit und Existenzminimum als Umweltgrundrecht	18
3.2 Eigentumsfreiheit als Umweltgrundrecht	22
3.3 Beihilfenrecht, EE-Richtlinie und Art. 194 AEUV in Relation zur Einspeisevergütung sowie die daran geknüpfte Verengung bei den Förderinstrumenten	23
4. Probleme der Industrieausnahmen	27
4.1 Gleichbehandlungsfragen bei den Industrieausnahmen	27
4.2 Beihilfenrecht und Industrieausnahmen	29
5. Gesamtergebnis	34

1. Gegenstand und Fragestellung des Rechtsgutachtens

Die Energie- und Klimawende in Deutschland wird von vielen hierzulande und auch weltweit als vorbildlich erlebt. Betrachtet man die Fakten, fällt der Befund differenzierter aus. Wie andernorts näher dargelegt sowie auf seine Ursachen und Steuerungsalternativen hin betrachtet wurde – und daher hier nicht erneut zu wiederholen ist¹ –, liegt Deutschland bei den Treibhausgasemissionen pro Kopf immer noch bei einem Vielfachen dessen, was verträglich wäre, wenn alle Menschen weltweit und auf Dauer sich in ihrem Leben und Wirtschaften ebenso verhalten würden. Die Ersetzung der fossilen Brennstoffe durch erneuerbare Energien (sowie eine verbesserte Energieeffizienz, ggf. auch Suffizienz) kommt in den Bereichen Wärme, Treibstoff und stoffliche Nutzungen (wie Kunstdünger und Kunststoffe) nur mäßig voran, beim Erneuerbare-Energien-Ausbau im Strommarkt dagegen sind deutliche Erfolge zu verzeichnen.

Statt die beschriebenen anderen Bereiche stärker (und unter Vermeidung bestimmter Fehler bei der Ausgestaltung der Politikinstrumente²) anzugehen, gehen EU-Kommission und Bundesregierung aktuell dazu über, den vergleichsweise erfolgreichen Erneuerbare-Energien-Ausbau im Strommarkt zu relativieren, wobei offiziell (in der Wirkung freilich mindestens umstritten) ein Kostendämpfungsargument angeführt wird. Dies hat Auswirkungen nicht nur unmittelbar auf die Errichtung von Erneuerbare-Energien-Anlagen, sondern auch auf die Existenz von Produktions- und Installationskapazitäten in Deutschland, die für ein Gelingen einer ernsthaften Energiewende benötigt werden. Die EU-Kommission, kommuniziert etwa über anstehende neue Umweltschutzbeihilfeleitlinien³, und in ihrem Gefolge die Bundesregierung in ihrem Entwurf für eine EEG-Novellierung 2014 verzichten einerseits (etwa beim weitgehend wirkungslos gewordenen Emissionshandel) auf wirksame Maßnahmen gegen die sich abzeichnende Kohle-Renaissance und forcieren andererseits bei den erneuerbaren Energien eine Abkehr vom international erfolgreichen System fester und langfristig einplanbarer Einspeisevergütungen. Stattdessen soll für die Zukunft verstärkt auf Ausbaugrenzen

¹ Ausführlich hierzu und zum Folgenden – für die naturwissenschaftlichen Daten bezugnehmend auf die Sachstandsberichte des IPCC – mit umfangreichen Nachweisen Ekardt, Theorie der Nachhaltigkeit: Rechtliche, ethische und politische Zugänge – am Beispiel von Klimawandel, Ressourcenknappheit und Welthandel, Neuausgabe bzw. 2. Aufl. 2011 (3. Aufl. i.V.), §§ 1, 6. Dort auch dazu, dass die oft beanspruchten Treibhausgasreduktionserfolge seit 1990 teilweise (bei Saldierung von Im- und Exporten) auf Verlagerungseffekte in andere Länder zurückzuführen sind.

² Siehe den Nachweis in Fn. 1 auch dazu, wie man die europa- und bundesrechtlichen Steuerungsinstrumente unter Vermeidung von Rebound-Effekten, Verlagerungseffekten, mangelnder Zielstrenge und Vollzugsproblemen wirksamer ausrichten könnte. Dazu ferner demnächst der Abschlussbericht eines Forschungsvorhabens von Ekardt/ Klinski/ Schomerus für das UBA.

³ Siehe die Mitteilung der KOM (2014) 2322 über die „im Grundsatz“ angenommene Fassung dieser Beihilfeleitlinien, deren endgültige förmliche Bestätigung damit demnächst folgen dürfte.

sowie eine Ausschreibung von Erneuerbare-Energien-Kapazitäten gesetzt werden, auch wenn bisherige Erfahrungen eher den Eindruck erwecken, dass wegen der größeren Risiken für die Erzeuger damit Preisaufschläge statt der gewünschten Kostensenkungen beim Erneuerbar-Energien-Ausbau verbunden sein (und zudem nicht die gleichen Ausbauerfolge erreichbar sein) werden. Dieser programmatische Wechsel spiegelt sich schon in der neuen Namensgebung: So soll aus dem „Gesetz für den Vorrang erneuerbarer Energien“ mit dem EEG 2014 das „Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien“ werden.

Vorliegend soll indes nicht jene – in §§ 2 Abs. 5 und 3 des EEG-Novellierungsentwurfs (fortan EEG 2014 abgekürzt) klar formulierte – Stoßrichtung steuerungstheoretisch beurteilt werden. Vielmehr soll rechtsgutachterlich untersucht werden, ob einige zentrale Elemente des EEG 2014 den verfassungs- und europarechtlichen⁴ Anforderungen standhalten. Dies geht aus von der Erkenntnis, dass der deutsche Gesetzgeber sowohl an die Verfassung als auch an europäisches Primär- und Sekundärrecht gebunden ist, wenn er seine Rechtsakte erlässt. Sichtbar wird dies etwa in Art. 1 Abs. 3 und Art. 23 des Grundgesetzes (fortan GG) sowie in Art. 4 Abs. 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, also eines Dokuments des EU-Verfassungs- respektive Primärrechts (fortan AEUV). Im vorliegenden Gutachten sollen, ausgehend vom Ziel einer schwerpunktmäßigen Untersuchung der prima facie größten verfassungs- und unionsrechtlichen Probleme, fokussiert drei Fragenkreise in den Blick kommen:

- Erstens sollen Regelungen geprüft werden, die in die Rechtspositionen hinsichtlich bereits bestehender oder konzipierter EEG-Anlagen eingreifen und deren Rentabilität gefährden. Dies ist deshalb von Interesse, weil die Rechtsposition von Bestandsanlagenbetreibern stärker sein kann als die Position derjenigen, die erst künftig unter Nutzung einer Förderung nach dem EEG eine Erneuerbare-Energien-Anlage ins Werk setzen wollen. Denn einen allgemeinen Rechtsanspruch auf finanzielle Förderung für eine (wenn auch äußerst begrüßenswerte) Tätigkeit kennt die Rechtsordnung so nicht. Wohl kennt sie dagegen eine Absicherung einmal getroffener Investitionen – und ggf. auch eine Verpflichtung zu einem hinreichend starken Schutz von Leben und Gesundheit gegen den Klimawandel (dazu sogleich).
- Zweitens soll gefragt werden, ob die defensivere statt offensivere Herangehensweise an den künftigen Klimaschutz durch Etablierung der erneuer-

⁴ Der größeren Gängigkeit halber wird statt vom Recht der Europäischen Union respektive vom Unionsrecht meist vom Europarecht gesprochen, wenn das Primärrecht und Sekundärrecht der EU betrachtet wird.

baren Energien im Strommarkt mit höherrangigem Recht vereinbar ist. Damit geht es um die Frage, ob der Gesetzgeber es sich aus Gründen seines Gestaltungsspielraumes erlauben darf, ggf. auch fatale Folgen für die Bevölkerung in puncto Klimawandel hinzunehmen, oder ob er hieran durch höherrangiges Recht gehindert ist.

- Drittens soll das Problem der Industrieausnahmen bei der Kostenverteilung der Einspeisevergütung in der Gesellschaft (EEG-Umlage) betrachtet werden, vor allem im Hinblick auf die unter Klimaschutzgesichtspunkten schwer nachvollziehbare Ungleichbehandlung von Erneuerbare-Energien-Erzeugern beim Eigenstrom (beispielsweise gegenüber Betreibern fossiler Kraftwerke) und im Hinblick auf damit zugleich aufgeworfene EU-beihilfenrechtliche Probleme. Damit geht es um das Problem, dass der Gesetzgeber zwar Gestaltungsspielräume besitzt, diese aber nicht so weit reichen, dass er ohne sachlichen Grund bestimmte (im vorliegenden Fall zudem oft klimaschädlich arbeitende) Unternehmensarten begünstigen darf zum Nachteil anderer Wettbewerber.

2. Probleme der Belastung von Bestandsanlagen

In einem ersten Schritt sollen – den eben geschehenen Darlegungen zur Relevanz gerade jenes Gesichtspunktes folgend – Regelungen geprüft werden, die in die Rechtspositionen hinsichtlich bereits bestehender oder konzipierter EEG-Anlagen eingreifen und deren Rentabilität gefährden.

2.1 Grundlagen zum eigentumsgrundrechtlichen Vertrauensschutz

Wenn es bei gesetzgeberischen Reformen – wie hier dem EEG 2014 – um Veränderungen mit negativer Wirkung auf bereits bestehende Sachverhalte respektive die damit befassten Personengruppen geht, kommt ein Verstoß gegen den verfassungsrechtlichen Vertrauensschutzgedanken in Betracht. Der Vertrauensschutz ist (u.a.) im deutschen Verfassungsrecht auf verschiedene Weise verankert. Der Vertrauensschutz ist ein Gesichtspunkt, der im Rahmen der Prüfung verschiedener Grundrechte wie etwa der Berufs- und Eigentumsfreiheit (Art. 12, 14 GG) als maßgeblich für die Beurteilung der Frage gilt, ob der Eingriff zugunsten anderer Interessen zu stark etwa in die Berufs- und Eigentumsfreiheit eingreift. Grundrechtliche Prüfungen verlaufen stets zweistufig. Ist ein Grundrecht prinzipiell betroffen, so ist im nächsten Schritt zu fragen, ob bestimmte formale Sicherungen und bestimmte inhaltliche Abwägungsregeln in der Konfliktlösung mit den Belangen, die für (!) den Grundrechtseingriff sprechen, beachtet wurden. Eine jener Regeln ist der Vertrauensschutz. Wörtlich erwähnt ist er im deutschen Verfassungsrecht nicht, er wird jedoch als ungeschriebener Bestandteil der Grundrechte sowie des Rechtsstaatsprinzips aus Art. 20 Abs. 3 GG gelesen, welches häufig als Oberbegriff über die verschiedenen formalen und inhaltlichen Vorgaben des Freiheitsschutzes im Rahmen der Grundrechte gelesen wird.

Betroffen durch Regelungen für EEG-Bestandsanlagen ist die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG.⁵ Während die Berufsfreiheit des Art. 12 GG den wirtschaftlichen Erwerb schützt, schützt die Eigentumsgarantie den wirtschaftlichen Bestand (so dass beide Normen sich manchmal ausschließen, manchmal aber auch parallel zur Anwendung kommen können). Die Eigentumsgarantie schützt also z.B. keine bloßen Gewinnerwartungen. Art. 12 GG ist z.B. die Norm, die den Schutz von Personen regelt, die künftig EEG-Anlagen errichten wollen. Da Art. 12 GG jedoch im Grundsatz keinen Anspruch auf finanzielle Förderung bereitstellt, führt dessen Betrachtung bei der Analyse von Reformen an finanziellen Förderinstrumenten

⁵ Ausführlich herausgearbeitet m.w.N. zur Judikatur von Klinski, EEG-Vergütung: Vertrauensschutz bei künftigen Änderungen der Rechtslage?, 2009, S. 20 ff.

juristisch nicht weiter. Dagegen zieht die Eigentumsfreiheit solchen Reformen gewisse Grenzen. Der Abnahme- und Vergütungsanspruch aus dem EEG ist nämlich durch das Eigentumsgrundrecht des Art. 14 GG geschützt.⁶ Eigentum kann nicht nur an Gegenständen vorliegen, sondern auch an Rechtspositionen. Eine solche Rechtsposition besteht immer auch dann, wenn man eine Genehmigung für eine Anlage besitzt. Aber auch Förderansprüche unterfallen dann der Eigentumsgarantie, wenn sie – wie beim EEG – vom Staat verbindlich für einen bestimmten (hier zwanzigjährigen) Zeitraum (vgl. § 21 des bisherigen EEG und § 22 des EEG 2014) zugesagt werden.

Klärungsbedürftig ist für die Eigentumsfreiheit allerdings, um was für eine Eigentumsbeeinträchtigung es sich hier handelt. Im deutschen Recht wird zwischen Inhaltsbestimmungen des Eigentums gemäß Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG und Enteignungen gemäß Art. 14 Abs. 3 GG unterschieden. Inhaltsbestimmungen sind dabei (um nur einen besonders wichtigen Unterschied bei den Rechtsfolgen hervorzuheben) nur ausnahmsweise, Enteignungen dagegen im Wesentlichen durchgängig entschädigungspflichtig, wobei die entsprechende Festsetzung regelmäßig von vornherein so getroffen werden muss. Vertrauensschutz ist dabei eine Kategorie zur Prüfung der Frage, ob eine Inhaltsbestimmung zu belastend für bestimmte Personengruppen ist; liegt bereits eine Enteignung vor, so ist diese zwingend zu entschädigen, ohne dass es auf eine Prüfung des Vertrauensschutzes noch ankommt. Im Gefolge der Pflichtexemplar- sowie der Nassauskiesungs-Entscheidung des BVerfG 1981⁷ ist die Abgrenzung zwischen Inhaltsbestimmung und Enteignung⁸ in Bewegung geraten, die trotz des zeitlichen Abstands zu jenen Entscheidungen nie gänzlich abgeebbt ist. Dem Anspruch nach wird seitdem eine formal-typologische Abgrenzung zwischen der Inhaltsbestimmung des Eigentums und der Enteignung gepflegt, welche der divergenten systematischen Stellung im Grundgesetz (Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG versus Art. 14 Abs. 3 GG) Rechnung sowie dem Wortsinn der Begriffe „Inhaltsbestimmung“ und „Enteignung“ Rechnung tragen soll.⁹ Die Enteignung ist nach der Judikatur der konkret-individuelle Zugriff auf eine Eigentumsposition sowie der Entzug derselben. Die nötige klare Trennung¹⁰ sowie die Grundorientierung „Zugriff auf Eigentumsgegenstände versus

⁶ Ausführlich dargelegt (im Auftrag der Bundesregierung) von Klinski, EEG-Vergütung, S. 20 ff.

⁷ BVerfGE 58, 137 ff.; 58, 300 ff.

⁸ Zu weiteren Kritikpunkten an der bisherigen deutschen Eigentumsrechtsdogmatik Sieckmann, Modelle des Eigentumsschutzes, 1998, S. 486 ff. und 490.

⁹ Vgl. zu den damit hier angewandten methodischen Figuren der grammatischen und systematischen Gesetzesauslegung Ekardt, Theorie, § 1 D. III. 4.

¹⁰ Roller, ZUR 1999, 244 (246); dagegen aber Ossenbühl, AöR 1999, 1 (19).

allgemeine Regelung für die Zukunft“ dürfte vorliegend trotz aller diesbezüglichen Kontroversen eine klare Sprache sprechen.¹¹ Das gilt umso mehr, als die jüngere Rechtsprechung nicht nur die generelle Einordnung der Risikobekämpfung, sondern auch ganz allgemein die Neuregelung eines Rechtsgebiets als Inhaltsbestimmung wertet.¹² Auch die verschiedenen Atomrechtsnovellen der letzten zehn Jahre werden deshalb zumeist als Inhaltsbestimmungen des Eigentums klassifiziert.¹³ Ebenso sind Regelungen für EEG-Bestandsanlagen zu werten. Solche Regelungen greifen nicht auf das Eigentum an den Anlagen zugunsten des Staates zu, sie beeinträchtigen vielmehr (u.U. allerdings massiv) die Möglichkeit der Anlagenbetreiber, ihre Anlagen künftig noch wirtschaftlich nutzen zu können.

Die Betreiber bestehender EEG-Anlagen genießen, weil ihr Abnahme- und Vergütungsanspruch für den Erneuerbare-Energien-Strom wie gesehen unter Art. 14 GG fällt, gegenüber nachteiligen Änderungen an ihrer auf die bisherigen Fassungen des EEG gestützten Anspruchsposition Vertrauensschutz; der Vertrauensschutz erstreckt sich, weil die Eigentumsfreiheit wie gesehen beide Komponenten umfasst, sowohl auf die Vergütung als auch auf die Abnahme des Erneuerbare-Energien-Stroms.¹⁴ Der Vertrauensschutzgedanke als ungeschriebenes Element der Grundrechtsprüfung ergibt sich hier (und ansonsten) daraus, dass zur grundrechtlichen Freiheit eine gewisse Planbarkeit gehört. Zwar soll der gewählte Gesetzgeber die verschiedenen Freiheitssphären, die er ja ständig in Ausgleich bringen muss, durchaus für die Zukunft neu justieren können, gleichzeitig darf aber auch nicht mit beliebiger Geschwindigkeit und Belastungsintensität eine einmal gefundene Regelung wieder umgeworfen werden.¹⁵ Dies schließt Änderungen auch bei bereits ins Werk gesetzten Vorgängen – z.B. schon vorhandenen baulichen oder industriellen Anlagen – nicht per se aus, macht sie aber vom Vorliegen guter Gründe sowie ggf. von der Wahrung angemessener Übergangsregelungen und Übergangszeiträume abhängig.

¹¹ Dies wird beispielsweise anhand des Atomausstiegs im hier geschehenen Sinne erörtert von Böhm, NuR 2001, 61 (62); Langenfeld, DöV 2000, 929 (932 ff.); Roller, ZUR 1999, 244 (245); Borgmann, Möglichkeiten, S. 394 ff.; Roßnagel, ZUR 1999, 241 (242); Böhm, NuR 1999, 661 (662); Ehlers/ Pünder, in: Achterberg u.a. (Hg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 2000, S. 238 ff., Rn. 96; Klöck, NuR 2001, 1 (7); Koch, NJW 2000, 1529 ff.; a.A. Bayer/ Huber, in: Bayer/ Huber (Hg.), Rechtsfragen zum Atomausstieg, 2000, S. 156; Schmidt-Preuß, NJW 2000, 1524 ff. Zur Eigentumsdebatte bezogen auf eine verstärkte Regulierung der Energiewirtschaft etwa Schneider, Liberalisierung der Stromwirtschaft durch regulative Marktorganisation, 1999, S. 499 und passim.

¹² Beispielsfälle finden sich weiterhin bei BVerfGE 83, 201 (211 f.); BVerfG, DöV 1993, 82; BVerfG, NJW 1998, 367.

¹³ Kritisch dazu aber Ossenbühl, AöR 1999, 1 (26).

¹⁴ Ausführlich dargelegt (im Auftrag der Bundesregierung) von Klinski, EEG-Vergütung, S. 20 ff.

¹⁵ Vgl. dazu mit Nachweisen zur Rechtsprechung und Literatur Schwarz, DV 2001, 397 ff. und Eckardt, Theorie, § 5 C. II.

Beim EEG ergibt sich insofern noch eine Besonderheit, als wie gesehen den Anlagenbetreibern eine für sie günstige Rechtslage für einen bestimmten Zeitraum garantiert wird. In solchen Fällen kommt ein Eingriff nur aus überragend wichtigen und gänzlich unabweisbaren Gründen in Betracht. Denn insoweit ist zu beachten, dass beispielsweise „die Regelungen des EEG über den Abnahme- und Vergütungsanspruch einen besonderen Vertrauenstatbestand begründen. Sie garantieren Abnahme und Vergütung nicht nur für einen bestimmten Gesamtzeitraum nach der Inbetriebnahme bestimmter Anlagen. Vielmehr schaffen sie bewusst auch einen in die Zukunft gerichteten Anreiz, im Vertrauen auf den Bestand der gesetzlichen Regelungen privates Vermögen einzusetzen. Das EEG signalisiert die Bereitschaft des Gesetzgebers, sich an seinen Regelungen über die Entstehung des Abnahme- und Vergütungsanspruches zumindest für die Dauer üblicher Investitions- und Errichtungszeiträume festhalten zu lassen. Ohne ein solches Signal fehlte es den gesetzlichen Bestimmungen an dem zur Verwirklichung des Gesetzeszweckes erforderlichen Mindestmaß an Verlässlichkeit. Als besonders qualifizierte Vertrauenstatbestände stellen sich die Bestimmungen zum Abnahme- und Vergütungsanspruch somit nicht nur hinsichtlich der (Gesamt-)Dauer des Vergütungszeitraumes dar, sondern auch im Hinblick auf die Aussicht, innerhalb üblicher Investitions- und Errichtungszeiträume das Entstehen des Anspruchs bewirken zu können.“¹⁶

2.2 Prüfung der Biomasse-Kappungsregelung

Der somit formulierte Prüfungsrahmen anhand des Vertrauensschutzes von EEG-Bestandsanlagen wird durch das geplante EEG 2014 in mehrfacher Hinsicht relevant. Der Gesetzgeber plant ausweislich des Titels der Novelle eine „grundlegende“ Reform des Gesetzes, weil er (u.a. aus in einer bestimmten Weise wahrgenommenen Kostengründen) glaubt, es müsse schnell und umfassend eine Richtungsänderung bei der Förderung von regenerativ erzeugtem Strom erfolgen. Um dies zu bewirken, werden Neuregelungen der Novelle an verschiedenen Stellen auch auf schon vorhandene EEG-Anlagen erstreckt. Dass dies einen Eingriff in die Eigentumsfreiheit bedeutet, ergibt sich aus dem im letzten Abschnitt Dargelegten. Zu klären ist, ob nicht nur eine Beeinträchtigung, sondern konkret ein Verstoß gegen die Eigentumsfreiheit, hier in der Ausprägung des Vertrauensschutzgedankens, vorliegt.

¹⁶ Klinski, EEG-Vergütung, S. 43; siehe auch Groth/ Kosinowski, in: Ekardt/ Hennig/ Unnerstall (Hg.), Erneuerbare Energien, 2012, S. 93 ff.

Nach § 97 Abs. 1 EEG 2014 sollen bestehende Biogas- und Biomasseanlagen künftig nur noch für jene Strommenge eine EEG-Vergütung bekommen¹⁷, die der historisch höchsten Stromproduktion der Anlage in einem der Kalenderjahre vor dem 01.08.2014 entspricht. Eine weitere Besonderheit gilt neueren, nach dem 31.12.2011 in Betrieb genommenen Anlagen. Für jene Anlagen soll die Vergütung auf eine Strommenge entsprechend 90 % der installierten Leistung begrenzt werden. Wird über diese Höchstbemessungsleistung hinaus weiter Erneuerbare-Energien-Strom erzeugt, verringert sich der hierfür zu begehrende Vergütungsanspruch auf den börslichen Monatsmarktwert für Strom, was die EEG-Förderung im Kern eliminiert. Das erkennbare Regelungsziel des Gesetzgebers liegt hier darin, dass er den Ausbau von Bioenergieanlagen so drastisch begrenzen möchte, dass er auch eine verstärkte Leistung von bereits vorhandenen (!) Anlagen nicht wünscht – selbst wenn diese durch Effizienzsteigerungen bewirkt werden. Dies ist jedoch schwerlich zu vereinbaren mit der im bisherigen § 21 EEG gegebenen Zusage, mit der in Betrieb genommenen Anlage zwanzig Jahre lang Strom ohne Mengenbegrenzung zu festen Vergütungssätzen produzieren zu können. Noch problematischer ist dies, wenn Anlagenbetreiber jüngst in die weitere Ertüchtigung der Anlage investiert haben und ihre Investitionen nunmehr entwertet werden, ohne dass sie damit rechnen mussten; ebenso besonders problematisch sind die (in der Praxis häufigen) Fallkonstellationen, in denen das vollständige Anfahren einer Bioenergieanlage zunächst einige Zeit benötigt und deshalb die erste Zeit zur Errechnung künftiger Ertragsmöglichkeiten wenig aussagekräftig ist.¹⁸

Zu bedenken ist auch, dass eine solche Regelung auch über den Kreis der konkret Betroffenen hinaus wirkt, indem solche Regelungen eine wesentliche Voraussetzung für den weiteren Ausbau der erneuerbaren Energien zu untergraben drohen. Jene wesentliche Voraussetzung für eine erfolgreiche Markteinführung der erneuerbaren Energien, wie bereits Erwähnung fand, ist nämlich das Vertrauen künftiger Erneuerbare-Energien-Anlagenbauer in die Verlässlichkeit der finanziellen Anreize zum Bau solcher Anlagen.¹⁹ Gleiches gilt für Finanziers sowie vor- und nachgelagerte Gewerbe der gesamten Branche. Genau jenes Vertrauen wird durch Regelungen, die in ersichtlich unbilliger Weise den Anlagenbetreibern Kosten auferlegen, nachdrücklich erschüttert (dies gilt umso mehr, wenn man – siehe Abschnitt 3 – in Rechnung stellt, dass ein wirksamer Klimaschutz nicht etwa im freien Belieben des Gesetzgebers steht). Eine entsprechende Änderung für Bestandsanlagen ist also nicht nur ein schwerwiegender Eingriff in das Vertrauen

¹⁷ Vgl. hierzu und zum Folgenden: von Bredow/ Valentin, Das EEG 2014 – Überblick über den Kabinettsentwurf, 2014, S. 19; Valentin/ Herz, Zur Verfassungsmäßigkeit der Übergangsbestimmung für Strom aus Biomasse in § 97 Abs. 1 des Kabinettsentwurfs zum EEG 2014, S. 3 ff.

¹⁸ Ausführlich dazu Valentin/ Herz, Verfassungsmäßigkeit, S. 3 ff.

¹⁹ Groth/ Kosinowski, in: Ekardt/ Hennig/ Unnerstall, Energien, S. 93 ff.; Klinski, EEG-Vergütung, S. 43.

der Anlagenbetreiber, sie torpediert auch darüber hinaus das Vertrauen in staatliche Fördersysteme umfassend.²⁰ Dies erhöht das Gewicht des Vertrauensschutzes in der Abwägung mit den vom Gesetzgeber verfolgten Zwecken noch einmal. Ein weiteres Mal gesteigert wird das Gewicht, wenn man bedenkt – ohne dass dies in einem juristischen Gutachten näher darzulegen ist –, dass durch die Vielzahl komplexer Regelungen im neuen EEG und insbesondere durch den Übergang zum Ausschreibungsmodell der Gesetzgeber sein Ziel der Kostenersparnis ohnehin eher selbst zu untergraben statt wirksam zu verfolgen droht. Umgekehrt ist zu bedenken, dass die Biomasse energietechnisch in Ergänzung zur fluktuierenden Solar- und Windenergie in der Zukunft eine erhebliche Rolle für die Netz- und Systemstabilität spielen müssen. Sie ist zum Beispiel derzeit die einzige regenerative Energie, die sinnvoll in den Regelenergiemarkt einzubinden ist. Somit sprechen im Lichte des verfassungsrechtlichen Vertrauensschutzes starke Argumente gegen die Haltbarkeit der Biomasse-Übergangsregelung.

2.3 Prüfung der Übergangsfristenregelung

Ferner könnte auch die Erstreckung der diversen geplanten Begrenzungen und Verschlechterungen der Einspeisevergütung für bereits geplante Anlagen (durch eine entsprechende Stichtagsregelung) einen Verstoß gegen den Vertrauensschutzgedanken aus der Eigentumsfreiheit darstellen. Das EEG 2014 soll mit dem (wenngleich, siehe soeben, womöglich vergeblich verfolgten) Zweck einer Kostenreduktion an verschiedensten Stellen geändert werden, die sich in der Praxis in geringere Einnahmen für EEG-Anlagenbetreiber übersetzen werden. Ein Problem ergibt sich damit für Konstellationen, in denen jemand in Kenntnis des bisherigen EEG ein neues Anlagenprojekt angeschoben hat, diese aber durch die Neuregelung nicht mehr (oder nicht mehr voll) rentabel sein wird.

Das EEG 2014 soll zum 01.08.2014 in Kraft treten. Nach den allgemeinen Übergangsbestimmungen der §§ 96 ff. EEG 2014 soll das Gesetz im Grundsatz auch für Bestandsanlagen gelten. Gerade wegen des Vertrauensschutzes der Bestandsanlagen gibt es hiervon jedoch eine Reihe von Ausnahme im Sinne von Übergangsregelungen, die eine Fortgeltung der bei der Inbetriebnahme der jeweiligen Anlage geltenden Regelungen bewirken sollen. Gemäß § 96 Abs. 3 EEG 2014 soll der Vertrauensschutz für Bestandsanlagen auch Anlagen erfassen, die zwischen dem 01.08.2014 und dem 31.12.2014 in Betrieb genommen werden, sofern vor dem

²⁰ Vgl. Bonn/ Heitmann/ Reichert/ Voßwinkel, Entwurf der Leitlinien der Europäischen Kommission für staatliche Umwelt- und Energiebeihilfen 2014-2020. Juristische und ökonomische Bewertung der Prüfkriterien zur Förderung erneuerbarer Energien, 2014, S. 21.

23.01.2014 nach Bundesrecht eine Anlagengenehmigung für jene Anlagen erlassen wurde. Dies wirft massive Fragen in Bezug auf den Vertrauensschutz auf. Dies gilt umso mehr, als Anlagen, die nicht einer – bundesrechtlichen – immissionschutzrechtlichen Genehmigung bedürfen (weil sie eine gewisse Größe nicht erreichen), sondern die lediglich einer – landesrechtlichen – Baugenehmigung bedürfen, auch das rechtzeitige Vorliegen der Genehmigung nichts nützt, um der Anwendung des neuen Rechts zu entkommen.²¹ Hinzu tritt das Problem, dass mit der Regelung eine willkürliche Grenze gezogen wird, auf deren Einhaltung die Anlagenbetreiber bzw. -projektierer keinerlei eigenen Einfluss hatten. Denn das Eingreifen der Regelung wird allein von dem Vorliegen der Genehmigung (nicht dagegen vom Vorliegen sämtlicher Antragsunterlagen o.ä.) und damit letztlich auch von der Arbeitsgeschwindigkeit der betreffenden Behörde abhängig gemacht.²²

Die Schutzwürdigkeit des Vertrauens geht nach der Rechtsprechung des BVerfG grundsätzlich mit dem Zeitpunkt verloren²³, zu dem der Anlagenbetreiber konkret mit einer Änderung rechnen musste. Das Gericht betont explizit, dass erst ein erlassenes Gesetz, nicht aber schon Ankündigungen oder Presseberichterstattungen über ein geplantes Gesetz den Vertrauenstatbestand entfallen lassen.²⁴ In Kraft treten soll das EEG 2014 jedoch erst im Sommer; am 23.01.2014 gab es lediglich ein politisch wie rechtlich gänzlich unverbindliches und nur sehr rudimentär ausgearbeitetes Eckpunktepapier der Bundesregierung, in dem mögliche EEG-Änderungen erwogen wurden. Insoweit wird man in Anlehnung an das Bauplanungsrecht von einer durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützten „eigentumskräftig verfestigten Anspruchsposition“ sprechen können.²⁵ So nennt man im Baurecht Fallkonstellationen, in denen es um den Schutz von Grundstücksnutzungen geht, die noch nicht verwirklicht wurden, aber ursprünglich zulässig waren und deren Verwirklichung sich geradezu aufdrängte.

Die enge Stichtagsregelung des EEG 2014 lässt sich auch nicht dahingehend rechtfertigen, dass der Zweck des Gesetzgebungsverfahrens vereitelt zu werden drohte.²⁶ Denn der hier diskutierte EEG-Anspruch kann anders als ein seinerzeit einmal vor dem BVerfG verhandelter Anspruch auf Subventionierung eines Schiff-

²¹ Die Verfassungsmäßigkeit wird auch bezweifelt bei von Bredow/ Valentin, EEG, S. 4.

²² Dies könnte auch im Lichte des Gleichbehandlungsgrundsatzes aus Art. 3 Abs. 1 GG Fragen aufwerfen – etwa wenn Anlagenbetreiber ungeachtet des Zeitpunktes ihrer Antragseinreichung unter unterschiedliche Gesetzesfassungen fallen, nur weil die entsprechenden Behörden oder gar Sachbearbeiter unterschiedlich schnell gearbeitet haben.

²³ Hierzu und zum Folgenden Klinski, EEG-Vergütung, S. 42 f.

²⁴ Vgl. BVerfGE 72, 200 (261).

²⁵ Näher dazu Klinski, EEG-Vergütung, S. 42 f.

²⁶ Vgl. zur ausnahmsweisen Rechtfertigung sogar echter gesetzgeberisch herbeigeführter Rückwirkungen in jenem Fall BVerfGE 97, 67 (82).

bauvertrages nach vormaligem Steuerrecht nicht durch eine kurzfristig realisierbare vertragliche Operation erlangt werden. Für den EEG-Anspruch auf Abnahme von Vergütung von regenerativ erzeugtem Strom genügt kein schlichter Vertragsschluss; nötig ist vielmehr eine komplexe Anlagenplanung, die Suche nach einer Finanzierung, die Anlagenerrichtung usw. Somit sprechen auch bezogen auf die enge Fristenregelung des § 96 Abs. 3 EEG 2014 starke Argumente gegen die Haltbarkeit der Regelung im Lichte des verfassungsrechtlichen Vertrauensschutzes.

3. Probleme des reduzierten statt verstärkten Klimaschutzes

In einem weiteren Schritt soll nachstehend gefragt werden, ob die defensivere statt offensivere Herangehensweise an den künftigen Klimaschutz durch Etablierung der erneuerbaren Energien im Strommarkt mit höherrangigem Recht vereinbar ist. Damit geht es um die Frage, ob der Gesetzgeber es sich aus Gründen seines Gestaltungsspielraumes erlauben darf, ggf. auch fatale Folgen für die Bevölkerung in puncto Klimawandel hinzunehmen, oder ob er hieran durch höherrangiges Recht gehindert ist. Dafür werden die andernorts ausführlich herausgearbeiteten Erkenntnisse knapp in Erinnerung gerufen und zur aktuellen Entwicklung in Beziehung gesetzt.²⁷

3.1 Recht auf Leben, Gesundheit und Existenzminimum als Umweltgrundrecht

Wie eingangs im Abschnitt 1 dargelegt, hat die deutsche Klimapolitik im Ganzen betrachtet bisher erhebliche Wirksamkeitsdefizite, und zugleich lassen Regelungen im EEG 2014 wie die Orientierung an Ausschreibungsmodellen und einem begrenzenden Ausbaupfad erkennen, dass nun auch noch das vergleichsweise erfolgreiche EEG in seiner klimapolitischen Wirksamkeit nicht unerheblich gemindert werden soll. Dies wirft die Frage auf, ob eine solche nationale Klimapolitik der Stagnation und partiellen (u.U. einschneidenden) Verschlechterung mit dem Grundrecht auf Leben, Gesundheit und Existenzminimum²⁸ vereinbar ist und ob der Gesetzgeber verfassungsrechtlich verpflichtet ist, damit die grundsätzliche Begrenzungsintention des EEG 2014 fallen zu lassen.

Die nationale und transnationale Rechtsprechung hat sich insgesamt bisher wenig mit Schutzgrundrechten im Allgemeinen und „Umweltgrundrechten“ im Besonderen befasst bzw. hat hieran oftmals wenig Interesse gezeigt. Trotzdem – oder vielmehr gerade deshalb – sind die ungelösten abstrakten Grundrechtsfragen, die durch den Klimawandel zu konkreten politischen Fragen werden, drängend. Weder die Reichweite grundrechtlicher „Schutzpflichten“, noch die Dogmatik verfassungsrechtlicher Abwägungen, noch die Frage nach „absoluten“ in

²⁷ Vgl. für den gesamten Abschnitt 3.1 jeweils mit umfangreichen Nachweisen, die hier aus Raumgründen nicht erneut wiederholt werden, Ekardt, Menschenrechte und Klimapolitik, Gutachten für den SFV, 2010; ausführlicher Ekardt, Theorie, §§ 4, 5; zuletzt zusammenfassend auch Ekardt, NVwZ 2013, 1105 ff.

²⁸ Vgl. wie erwähnt für den gesamten Abschnitt 3.1 die Fundstellen in der letzten Fn.; dort auch zu der Frage, ob das genannte Grundrecht allein aus Art. 2 Abs. 2 GG oder erst in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 GG (oder noch anders) herzuleiten ist. Dort auch dazu, warum die grundrechtliche Herleitung mehr Verbindlichkeit und Konkretetheit ergibt als der Hinweis auf das Staatsziel Umweltschutz in Art. 20a GG.

Grundrechtsabwägungen zu wahren Mindeststandards oder absolute Gehalte („Grundrechtskernen“) kann als befriedigend geklärt gelten. Und in Zeiten einer Klimapolitik, die gewissermaßen „statistisch“ in der Zukunft zu Millionen Todesfällen führen kann, sind diese Fragen von eminenter politischer und rechtlicher Relevanz.

Als grundrechtliche Kerneinsicht ergab sich a.a.O.: Nicht nur der Staat (oder generell die nationale und transnationale öffentliche Gewalt), sondern auch die Mitbürger, geduldet oder sogar ermutigt durch den Staat, gefährden die Freiheit und die Menschenrechte. Und nicht nur Menschen hier und heute, sondern auch Menschen in Zukunft und in anderen Erdteilen stehen unter dem Schutz der Menschenrechte gegenüber unserem heutigen Verhalten, mit denen wir ihnen künftig und/ oder andernorts die Ausübung ihrer Rechte unmöglich zu machen drohen. Eine internationale, europäische und nationale Klimapolitik, die über die bisherigen real mehrheitsfähigen Ansätze deutlich hinausgeht, ist deshalb durch die Menschenrechte zwingend geboten. Die die Klimaverhandlungen und insgesamt die Klimapolitik dominierende Annahme, das Ausmaß des Klimaschutzes stehe im völligen Belieben der Nationalstaaten, ist falsch. Im Einzelnen kann zum (deutschen, europäischen und internationalen) Grund- bzw. Menschenrechtsschutz festgehalten werden:

1. Menschenrechte schützen nicht nur hier und heute, sondern auch künftige Generationen sowie Menschen in anderen Erdteilen (Generationen- und globale Gerechtigkeit).
2. Menschenrechte schützen nicht nur die Freiheit (der Wirtschaft, der Konsumenten usw.), sondern ebenso auch die elementaren Freiheitsvoraussetzungen wie die Existenz eines stabilen Globalklimas und einen basalen Energiezugang für alle, und zwar dauerhaft und global.
3. Menschenrechte schützen nicht nur gegen den Staat, sondern verpflichten die Staaten auch zum Schutz. Nicht nur der Staat, sondern auch die Mitbürger sind eine Gefahr für die Menschenrechte. Also müssen die Staaten regulierend tätig werden. Auch ein sehr einschneidender Klimaschutz ist also (dauerhafter und globaler) Freiheitsschutz und keinesfalls in erster Linie „bevormundend“.
4. Die Politik bzw. die Staaten haben zwar Abwägungsspielräume zwischen ökologischen Menschenrechten und wirtschaftlicher Freiheit. Diese sind jedoch deutlich zu Lasten des Klimaschutzes überschritten.
 - a. Die bisherige Klimapolitik missachtet bereits, dass sie ihren Entscheidungen eine korrekte Tatsachenbasis zugrunde legen muss:

Insbesondere werden die bisherigen Maßnahmen oder Ziele wie „minus 50 % global bis 2050“ wohl irrig für das Maximum des überhaupt Diskutablen gehalten, um die drohenden drastischen klimawandelbedingten Schäden noch zu vermeiden.

- b. Das elementare Freiheitsvoraussetzungsrecht auf das Existenzminimum (der hier und heute Lebenden, aber auch intergenerationell und global) darf, da Freiheit ohne diese physische Grundlage witzlos wird und ohne diese Grundlage die liberale Demokratie nicht bestehen kann, allenfalls in Randbereichen in der Abwägung mit der Wirtschafts- und Konsumfreiheit der hier und heute Lebenden zurückgestellt werden. Jenes Recht auf die elementaren Freiheitsvoraussetzungen schließt aber auch einen basalen Energiezugang und eine wenigstens einigermaßen zu wahrende Stabilität des Globalklimas ein. Denn es verletzt die äußeren Grenzen möglicher politischer Abwägungsspielräume, das System der Freiheit selbst durch die drohende Herbeiführung einer Welt ständiger Kriege und Bürgerkriege aufgrund klimawandelbedingt schwindender Nahrungs- und Wasserversorgung selbst um zum Einsturz zu bringen. Damit ergibt sich eine grundrechtliche Verpflichtung auf einschneidende klimapolitische Maßnahmen und damit auf ein Ende der Übernutzung der Atmosphäre – global, europäisch und national.²⁹

- c. Durch die Kollision verschiedener Belange und verschiedener Menschenrechte (z.B. Leben, Gesundheit und Existenzminimum als elementare Freiheitsvoraussetzungen versus wirtschaftliche Freiheit der hier und heute Lebenden) eröffnen sich der Politik dennoch gewisse Abwägungsspielräume. Sie betreffen die Auswahl der konkreten Instrumente und das genaue Ausmaß der Klimapolitik. Jedoch müssen dabei eine Reihe von Abwägungsregeln eingehalten werden. Einige dieser Regeln – die untereinander Verknüpfungen aufweisen – sind vorliegend verletzt:
 - i. Die Instrumente müssen real und nicht nur symbolisch wirksam sein. Ein undurchschaubarer und dabei oft wenig wirksamer Instrumentenmix wie bisher üblich kollidiert bereits mit dem Demokratieprinzip, da selbst Klimaexperten die

²⁹ Für die am soeben angegebenen Ort diskutierte Frage, welche Rolle bei alledem eine stärkere Angleichung von Emissionen verschiedener Menschen sowie das Problem der sogenannten historischen Emissionen spielen müsste, wird auf die Fundstelle in der vorletzten Fn. verwiesen.

Wirkungen der einzelnen Maßnahmen oft kaum noch abschätzen können – geschweige denn die breite demokratische Öffentlichkeit.

- ii. Ferner muss auch in naturwissenschaftlicher Hinsicht die Tatsachengrundlage der Politik aktuell und akkurat sein. Auch dies ist bisher nicht hinreichend gewährleistet.
- iii. Zudem muss das Verursacherprinzip gewahrt werden: Die Klimaschädiger müssen also im Kern für die von ihnen gesetzten Beeinträchtigungen einstehen respektive an jenen Beeinträchtigungen gehindert werden. Auch das ist momentan in wesentlichen Hinsichten nicht der Fall. Dabei ist auch zu bedenken, dass die bisherige Praxis verdrängt, dass die Klimapolitik auch den Freiheitsrechten künftiger Generationen sowie von Menschen in anderen Erdteilen genügen muss, die die Hauptopfer (aber nicht die Hauptverursacher) des Klimawandels sein werden und dennoch in klimapolitischen Entscheidungen bisher allenfalls am Rande vorkommen.
- iv. Vor allem aber liegen die bisherigen unambitionierten Klimaschutzziele außerhalb des gegebenen politischen Spielraums, da das soeben unter dem Stichwort der Emissionsbudgets aufgezeigte gebotene Mindestmaß an wirksamem Schutz verfehlt wird, ja offenbar nicht einmal angestrebt wird. Und dieser intergenerationelle und globale Grundrechtsschutz hat im Klimaschutz den Charakter einer Verpflichtung zur raschen und massiven Reduzierung der Emissionen.

Es lässt sich damit feststellen, dass der Gesetzgeber seinen – soeben in Form von nicht gewährten Abwägungsregeln dargestellten – Verpflichtungen nicht nachgekommen ist und dies innerhalb einer zu setzenden Frist abzustellen und den Klimaschutz deutlich zu verschärfen hat, wobei in etwa das Ziel einer europäischen 95-%-Treibhausgasreduktion bis 2050 den Maßstab bilden müsste. Das Abstellen bestünde darin, eine wirksame globale Klimapolitik herbeizuführen oder – vergleichsweise leichter erreichbar – hilfsweise als EU klimapolitisch deutlich massiver als bisher vorzupreschen. Dabei verbleiben dem Gesetzgeber gleichwohl noch erhebliche Gestaltungsspielräume. Diese werden jedoch evident verletzt, wenn der Gesetzgeber einfach untätig bleibt oder wie beim EEG 2014 sogar Rückschritte beim Klimaschutz einleitet.

Diese Einsichten werden nicht durch bestimmte verbreitete – ebenfalls a.a.O. analysierte – Einwände gegen die Anerkennung von Rechten auf aktives Tätigwerden der öffentlichen Gewalt (sei es des Staates, sei es auf transnationaler Ebene) gegenstandslos. Das Gesagte schränkt weder demokratische Spielräume mehr ein, als es dies umgekehrt bei den (z.B. wirtschaftlichen) Abwehrgrundrechten tut, noch ermöglicht es einem Gericht, den gewählten Parlamenten „genau eine“ Handlung vorzugeben. Auch wird kein Vorrang der klassischen Freiheit, „in Ruhe gelassen zu werden“, vor einem Recht auf Schutz der elementaren Lebens- bzw. Freiheitsvoraussetzungen verkannt; denn einen solchen Vorrang gibt es nicht. Ebenso wird kein „fehlender Bezug zum Einzelnen“ verkannt; denn es gibt gerade keine Regel, dass Menschenrechte nur dann geltend gemacht werden können, wenn lediglich Einzelne und nicht viele oder gar alle Menschen betroffen sind. Auch der Hinweis, die bisherige nationale und transnationale Klimapolitik sei doch sehr umfangreich, verfängt nicht, da sie eben gleichwohl dem Ausmaß der Klimaproblematik nicht hinreichend adäquat ist. Auch können die Träger der Menschenrechte nicht darauf verwiesen werden, man werde (a) künftig sicherlich ambitioniertere Klimaschutzverträge abschließen, und (b) ein rein nationales oder europäisches Vorgehen könne das globale Klimaproblem nicht lösen. Denn (a) erscheint – wie seit Jahren mehr als offensichtlich – nicht hinreichend wahrscheinlich, um ein weiteres Abwarten zu rechtfertigen, und (b) ist unzutreffend, da die Möglichkeit verkannt wird, eine anspruchsvolle deutsche oder europäische Klimapolitik sukzessive global zu verbreiten. Somit kollidiert der begrenzende Gesamtansatz des EEG 2014 im Kern mit dem Grundrechtsschutz gegen den Klimawandel.

3.2 Eigentumsfreiheit als Umweltgrundrecht

Über die andernorts gegebenen Darlegungen³⁰ hinaus kann ggf. auch die Eigentumsfreiheit als Grundrecht die Verpflichtung zum Klimaschutz verstärken und damit wiederum den begrenzenden Gesamtansatz des EEG 2014 in Frage stellen. Denn nicht nur Leben, Gesundheit und Existenzminimum, sondern auch Eigentumsüter wie beispielsweise Häuser oder Unternehmen drohen durch einen voranschreitenden Klimawandel mit vermehrten Naturkatastrophen (nicht zu reden von möglicherweise drohenden vermehrten Kriegen und Bürgerkriegen) massiv gefährdet zu werden. Ob allein dies eine konkrete gesetzgeberische Handlungspflicht auslösen kann, muss hier aus Raumgründen dahinstehen, zumindest jedoch verpflichtet auch – siehe schon den letzten Abschnitt – bei der Eigentumsfreiheit die grundrechtliche Abwägung zu einer sorgfältigen Tatsachenerhebung. Und es ist nicht erkennbar, dass der Gesetzgeber – bei aller Gesprächigkeit etwa

³⁰ Siehe wieder die Fundstellen in der vorletzten Fn.

über Strompreise – jemals seriös die drohenden (auch materiellen) Schäden durch einen voranschreitenden Klimawandel zu ermitteln versucht hätte. Damit wird auch insoweit das EEG 2014 den Grundrechten nicht gerecht; auch diesbezüglich muss der Gesetzgeber nachbessern.

3.3 Beihilfenrecht, EE-Richtlinie und Art. 194 AEUV in Relation zur Einspeisevergütung sowie die daran geknüpfte Verengung bei den Förderinstrumenten

Allerdings würde die Bundesregierung möglicherweise (auch) versuchen, ihren Steuerungsansatz im EEG 2014 unter Hinweis darauf zu rechtfertigen, dass der Fokus auf das Ausschreibungsmodell und auf die Ausbaubegrenzung durch das EU-Beihilfenrecht und seine Interpretation durch die EU-Kommission in den – wenn auch vielleicht zweifelhaften – neuen Beihilfeleitlinien, die in diesen Tagen endgültig in Kraft treten³¹, vorgegeben sei. Das Unionsrecht jedoch sei höherrangig gegenüber dem nationalen Verfassungsrecht. Zutreffend daran ist die Wiedergabe der Beihilfeleitlinien: Während die bisher gültige Fassung der Leitlinien auch Einspeisevergütungen zuließ, lässt sich der aktuellen neuen Fassung entnehmen, dass nun marktorientiertere Fördermechanismen gewählt werden müssen – also entweder die Einführung von Marktprämien in Verbindung mit Ausschreibungsmodellen oder von Zertifikaten. Die Umstellung der Fördermechanismen ist nach den Beihilfeleitlinien bis 2017 umzusetzen. Die Beihilfeleitlinien sind jedoch aus einer Reihe von Gründen keine taugliche Rechtfertigung des EEG-2014-Gesamtansatzes:

Erstens würde der Hinweis auf die Beihilfeleitlinien übersehen, dass die grundrechtliche Verpflichtung zum Klimaschutz auch im EU-Recht selbst besteht³², und zwar dort im Primärrecht (vgl. zur Geltung der Grundrechte Art. 6 Abs. 1 EUV), welches nicht durch Beihilfeleitlinien, die als eine Art von Verwaltungsvorschriften unterhalb des Primär- und Sekundärrechts stehen³³, verdrängt werden kann.

Zweitens haben die EU-Mitgliedstaaten nach Art. 194 Abs. 2 AEUV ein Recht zur Selbstbestimmung über ihre Energieversorgung; und damit ist es unvereinbar,

³¹ Siehe erneut die Mitteilung der KOM (2014) 2322 über die „im Grundsatz“ angenommene Fassung dieser Beihilfeleitlinien, deren endgültige förmliche Bestätigung damit demnächst folgen dürfte.

³² Siehe wieder die Nachweise im Abschnitt 3.1; vgl. ferner zu der Frage, ob EU-Recht überhaupt gegenüber (hochrangigem) nationalen Verfassungsrecht vorgehen könnte (wenn es denn keine EU-primärrechtliche Klimaschutzverpflichtung gäbe, auch nicht die aus dem Quasi-Staatsziel Umweltschutz der EU in Art. 191 AEUV), den Beitrag von Ekardt/ Kornack, ZEuS 2010, 111 ff.

³³ Zur Problematik der Leitlinien auch Bonn/ Heitmann/ Reichert/ Voßwinkel, Entwurf, S. 23 ff.

dass die EU-Kommission über eine Art von Verwaltungsvorschriften (mit der die EU-Kommission ihre eigene Verwaltungspraxis als Beihilfenüberprüfungsbehörde gemäß Art. 108 AEUV in der Anwendung der EU-Beihilfenormen der Art. 107 ff. AEUV in verallgemeinerter Form zu konkretisieren versucht) diese Primärrechtsvorgabe zu umgehen versucht.³⁴

Drittens besagt § 3 Abs. 3 der EU-Erneuerbare-Energien-Richtlinie (EE-RL) eindeutig, dass die Mitgliedstaaten frei in der Wahl ihrer Förderinstrumente sind, also gerade nicht auf Einspeisevergütungen zugunsten von Ausschreibungsmodellen verzichten müssen.

Viertens sind die EEG-Einspeisevergütungen entgegen den Darlegungen in den Beihilfeleitlinien gar keine Beihilfen im Sinne des EU-primärrechtlich gemäß Art. 107 AEUV festliegenden Beihilfenbegriffs, so dass die Leitlinien auch keine Anforderungen an solche Einspeisevergütungen formulieren können (und daran kann auch die sogenannte ErmächtigungsVO des EU-Ministerrates basierend auf der Verordnungsbefugnis des Ministerrates in Art. 109 AEUV als eine Grundlage der Beihilfeleitlinien nichts ändern, denn sie ermächtigt nirgends dazu, dass die Kommission den Beihilfenbegriff eigenmächtig erweitern dürfe). An dieser Stelle muss – auch in Vorbereitung des Abschnitts 4.2 – der Gehalt des Beihilfenrechts kurz nachgezeichnet werden. Die EU und ihre Vorläufer sind als Wirtschaftsgemeinschaften entstanden und geben deshalb seit ihrer Entstehung einem verzerrungsfreien Wettbewerb eine besondere Priorität. Dementsprechend können auch Subventionen und andere Fördermechanismen in Konflikt mit dem EU-Primärrecht geraten. Das grundsätzliche, für gerechtfertigte Ausnahmen gemäß Abs. 2 und 3 allerdings offene Beihilfenverbot nach Art. 107 Abs. 1 AEUV stellt ein unbedingtes und unmittelbares Verbot gegenüber den Mitgliedstaaten auf. Die andernorts ausführlicher dargelegten Grundlagen des Beihilfenrechts einschließlich ihrer Anwendung auf die EEG-Vergütung³⁵ können nachstehend insoweit knapp wiederholt und um die wesentlichen neuen Entwicklungen der letzten Monate ergänzt werden. Der Beihilfebegriff erfordert das Vorliegen von vier Kriterien, die kumulativ erfüllt sein müssen. Es muss (a) ein finanzieller Vorteil gewährt werden (b) durch eine selektive Maßnahme, die Finanzierung dieser Maßnahme muss (c) durch den Staat oder aus staatlichen Mitteln erfolgen und (d) eine Verfälschung des Wettbewerbs zwischen den Mitgliedstaaten auslösen, besonders durch das Fehlen einer marktgerechten Gegenleistung. Hinter dem Beihilfenre-

³⁴ Zur Unionsrechtswidrigkeit auch Bonn/ Heitmann/ Reichert/ Voßwinkel, Entwurf, S. 23 ff. (dort auch dazu, dass gegen die genannten Normen auch der Ansatz in den Beihilfeleitlinien verstößt, der eine Öffnung der nationalen Fördersysteme für ausländischen Strom verlangt).

³⁵ Vgl. dazu jeweils mit ausführlichen Nachweisen Ekardt, EurUP 2013, 197 ff., aufbauend auf Ekardt/ Steffenhagen, JbUTR 2011, 319 ff. und Ekardt/ Schmeichel, ZEuS 2009, 171 ff.

gime steht wie bei den Grundfreiheiten die Vorstellung, dass ein freier Markt Vorteile für Freiheit und Freiheitsvoraussetzungen (Wohlstand) mit sich bringt (wenngleich dies nur im Falle hinreichend klarer Rahmenseetzungen so zutrifft³⁶).

Besonders häufig wird seit langem von der EU-Kommission eine Beihilfenwidrigkeit nationaler Fördermechanismen für erneuerbare Energien im Strommarkt vermutet. Zweifellos ist die Erneuerbare-Energien-Förderung eine „öffentliche“ Aufgabe (was immer darunter genau zu verstehen ist).³⁷ Dabei müsste für eine staatlich (!) zurechenbare Förderung, die gerade Tatbestandsvoraussetzung des Beihilfebegriffs ist, aber zu irgendeiner Belastung des Staatshaushaltes kommen.³⁸ Grundsätzlich wird bei staatlichen Beihilfen gemäß Art. 107 Abs.1 AEUV dahingehend unterschieden, ob der Staat die Förderung selbst veranlasst hat oder die Beihilfen aus staatlichen Mitteln erfolgen, das heißt der Staat müsste die Mittel zur Verfügung stellen.³⁹ Da die Wirkung die gleiche ist, wird diese Differenzierung freilich nur vorgenommen, um beides zu erfassen.⁴⁰

Letztlich ist das entscheidende Argument dagegen, den Tatbestand einer Beihilfe anzunehmen, jedoch: Die EEG-Vergütung wird von den Stromverbrauchern aufgebracht und nicht vom Staat vereinnahmt. Es entsteht im komplexen Mechanismus der EEG-Umlagenabrechnung keine staatliche Verfügungsbefugnis über die Mittel. Es liegt mit der EEG-Förderung also keine Beihilfe vor. Für diese Sichtweise ist auch anzuführen, dass die EE-RL die Existenz eines nationalen Fördermechanismus auch ausdrücklich nahe legt gemäß dem schon zitierten Art. 3 Abs. 3 EE-RL; ein von der EU selbst avisiertes Politikansatz kann jedoch keine einzelstaatlich erdachte protektionistische Maßnahme sein (dies ist es ja, was das Beihilfenregime verhindern möchte). Dafür spricht zuletzt noch, dass ohne einen engen Beihilfenbegriff das Beihilfenregime faktisch zum alles überragenden Regularium des Europarechts werden würde. Dieses würde jede beliebige wirtschafts- und sozi-

³⁶ Näher dazu m.w.N. Rodrik, *Das Globalisierungs-Paradox*, 2011; Ekardt/ Meyer-Mews/ Schmeichel/ Steffenhagen, *Globalisierung und soziale Ungleichheit. Welthandelsrecht und Sozialstaatlichkeit*, Böckler-Arbeitspapier Nr. 170, 2009; Ekardt, *Theorie*, § 7 A.; siehe auch Jackson, *Wohlstand ohne Wachstum*, 2011.

³⁷ Zu den Bedeutungsebenen von „öffentlich“ – und kritisch zum Begriff öffentliches Interesse bzw. Gemeinwohl – Ekardt, *Information, Partizipation, Rechtsschutz*, 2. Aufl. 2010, § 1 E.; Ekardt, *Theorie*, § 4 F. I.

³⁸ So die ständige Rechtsprechung seit EuGH, Rs. C-37/92 (Vanacker und Lesage), Slg. 1993, I-4947, Rn. 19; EuGH, verb. Rs. C-52/97 und C-54/97 (Viscido), Slg. 1998, I-2629, Rn. 14 ff.; Ekardt/ Schmeichel, *ZEuS* 2009, 171 (207).

³⁹ Vgl. Ehrlicke, in: Immenga/ Mestmäcker (Hg.), *Wettbewerbsrecht EG*, Bd. 1 (2. Teil), 2007, Art. 87 EG Rn. 63.

⁴⁰ EuGH, Rs. C-379/98 (PreussenElektra), Slg. 2001, I-2099, Rn 58; siehe auch EuGH, Rs. 82/77 (Van Tiggele) Slg. 1978, 25, Rn. 24 f.; EuGH, Rs. C-189/91 (Kirsammer-Hack), Slg. 1993, I-6185, Rn. 16; EuGH, Rs. C-295/97 (Piaggio), Slg. 1999, I-3735, Rn. 35; Ehrlicke, *ISr* 2002, 677 (677).

alpolitische Maßnahme der Mitgliedstaaten einer Art generalklauselartigem Untersagungsvorbehalt unterwerfen und damit den Charakter der EU als eher subsidiäre Staatenverbindung konterkarieren⁴¹ – was umso weniger einleuchten würde, als es als differenziertes weiteres Regularium neben dem Beihilfenregime immer noch die Warenverkehrsfreiheit gibt.⁴² Zudem bleibt die von der Gegenansicht⁴³ beabsichtigte teleologische Erweiterung des Staatlichkeitsbegriffs unheilbar im Konflikt mit dem klaren Wortlaut des Begriffs der Staatlichkeit.

Es bleibt also das Ergebnis: Wer als EU-Mitgliedstaat systematisch die eigene Energie- bzw. Klimapolitik durch einen begrenzenden Ansatz zur (vermeintlichen) Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit verwässert, unterläuft seine Verpflichtung zum Klimaschutz, und dies, obwohl es andere (rechtskonforme und den Klimaschutz nicht unterlaufende) Wege gibt, um etwaige – soweit überhaupt vorhandene – Probleme beispielsweise aufgrund von Kostenbelastungen für EU-Unternehmen im internationalen Wettbewerb zu verhindern.⁴⁴ Dass die Bundesregierung wiederholt die Beihilfeneigenschaft der EEG-Einspeisevergütung selbst angezweifelt hat, verdeutlicht noch mehr, dass hier keine Rechtfertigung für den EEG-2014-Gesamtansatz zu finden ist. Vielmehr wäre sie gehalten gewesen, eine entsprechende Klärung herbeizuführen, ohne im Sinne der EU-Kommission – wie dies jetzt mit dem EEG 2014 zu geschehen droht – Fakten zu schaffen.

⁴¹ Nagel, ZNER 2000, 161; Schwintowski, ZNER 2001, 82 ff.; Koenig/ Kühling, NVwZ 2001, 768 f. Im Hintergrund der gegenläufigen Ansicht steht auch die unzutreffende Auffassung, dass Aufwendungen für die Ressourcenschonung von der öffentlichen Hand zu finanzieren seien. Das wird treffend herausgearbeitet von Apfelstedt, ZNER 2000, 236 ff.; exemplarisch für das Missverständnis auch Lecheler, RdE 2001, 140 (142).

⁴² EuGH, Rs. C-379/98 (PreussenElektra), Slg. 2001, I-2099, Rn 65; EuGH, Rs. C-53/00 (Ferring), Slg. I-9607, Rn. 16; EuGH, Rs. C-72/91 und 73/91 (Sloman Neptun), Slg. 1993, I-887, Rn. 21; Koenig/ Kühling/ Ritter, EG-Beihilfenrecht, 2005, Rn. 162; Kruse, ZHR 2001, 576 ff. Auch der Hinweis auf eine Treuepflicht aus Art. 4 Abs. 3 AEUV ändert an alledem wenig, da Art. 107 AEUV insoweit erkennbar *lex specialis* ist – siehe Koenig/ Sander, EuR 2000, 743 (744); Ekardt/ Schmeichel, ZEuS 2009, 171 (209), Ehrlicke, in: Immenga/ Mestmäcker, Wettbewerbsrecht, Art. 87 EG, Rn. 69 ff.

⁴³ Koenig/ Sander, EuR 2000, 743 (749); Schröder, JuS 2004, 180 ff.; im Hintergrund dessen stets Schlussanträge GA Mengozzi zu EuGH, Rs. C-206/06, Rn. 97.

⁴⁴ Gemeint ist der Weg, die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit weniger über Ausnahmen für bestimmte Industriezweige zu suchen, sondern vielmehr über ein System von Border Adjustments an den EU-Außengrenzen für Im- und Exporte, die die Energiekosten für EU-Unternehmen und ausländische Unternehmen durch Zölle bzw. Kostenerstattungen angleichen; näher dazu sowie zur welthandelsrechtlichen Zulässigkeit jener Herangehensweise Ekardt/Schmeichel, *Critical Issues in Environmental Taxation* 2009, 737 ff. sowie Ekardt, *Theorie*, § 6 E. III. und § 7 C.

4. Probleme der Industrieausnahmen

In einem nächsten Schritt soll das Problem der Industrieausnahmen bei der Kostenverteilung der Einspeisevergütung in der Gesellschaft (EEG-Umlage) betrachtet werden, vor allem im Hinblick auf mögliche Ungleichbehandlungen von Erneuerbare-Energien-Erzeugern beim Eigenstromverbrauch (beispielsweise gegenüber Betreibern fossiler Kraftwerke) und im Hinblick auf damit zugleich aufgeworfene EU-beihilfenrechtliche Probleme. Damit geht es um das Problem, dass der Gesetzgeber zwar wie mehrfach betont Gestaltungsspielräume besitzt, diese aber nicht so weit reichen, dass er ohne sachlichen Grund bestimmte Unternehmensarten begünstigen darf zum Nachteil anderer Wettbewerber (womöglich noch aus Klimaschutzsicht problematische Unternehmensarten und damit im Widerspruch zur eigenen gesetzgeberischen Konzeption, nämlich des EEG laut seinem § 1, vom im Abschnitt 3 dargelegten Schutzgrundrechtsverstoß ganz abgesehen). Die Problematik ist nachstehend abzuschichten in eine Prüfung des verfassungsrechtlichen Gleichheitssatzes aus Art. 3 Abs. 1 GG und des unionsrechtlichen Beihilfenverbots aus Art. 107 AEUV.

4.1 Gleichbehandlungsfragen bei den Industrieausnahmen

Das EEG 2014 sieht wie auch bisher⁴⁵ das EEG eine Umlagefinanzierung der Erneuerbare-Energien-Förderung über die Stromverbraucher vor, und weiterhin soll es dabei für stromintensive Industrien weitreichende Ausnahmen geben (§§ 54 ff., 60 ff. EEG 2014). Deren genaue Berechnung ändert sich zwar, die grundsätzliche Stoßrichtung und Reichweite bleibt aber im Kern unberührt. Eine große Gruppe von Unternehmen zahlt auf diese Weise auch künftig, falls das EEG 2014 wie im Entwurf vorliegend verabschiedet wird, nur eine sehr geringe EEG-Umlage. Inwieweit eine solche Begünstigung eine unerlaubte Subventionierung bestimmter Industriezweige darstellt, ist am Prüfungsmaßstab des EU-Beihilfenrechts zu klären (dazu der folgende Abschnitt).

Es gibt jedoch auch eine verfassungsrechtliche Fragestellung, die daraus resultiert, dass Art. 3 Abs. 1 GG eine Ungleichbehandlung von gleichen Sachverhalten nur wegen guter Gründe zulässt. Ob dies gewahrt ist, ist nämlich für verschiedene Fallkonstellationen im Zuge der Industrieausnahmen fraglich. Eine besonders offensichtliche soll vorliegend geprüft werden. Sie betrifft den Umstand, dass das EEG bisher die Nutzung von Erneuerbare-Energien-Strom zur Eigenstromversorgung von der Belastung mit der EEG-Umlage ausschloss und dies nun differenziert

⁴⁵ Vgl. zur Funktionsweise der EEG-Umlage und der Industrieausnahmen Ekardt/ Steffenhagen, JbUTR 2011, 319 ff.; Schlacke/Kröger, NVwZ 2013, 313 (314).

verändert werden soll. Gemäß § 58 Abs. 1 EEG 2014 soll künftig für den Eigenverbrauch von Erneuerbare-Energien-Strom die EEG-Umlage fällig werden, jedoch mit verschiedenen Ausnahmen. Auffällig ist die Regelung von Eigenversorgungsausnahmen nach § 58 Abs. 2 und Abs. 6, die einen Bezug zu den erwähnten Industrieausnahmen von der EEG-Umlage herstellt (die zunächst ja nichts mit der Behandlung von selbst genutztem Strom zu tun haben).⁴⁶ Begünstigt wird dort der industrielle Eigenverbrauch von Unternehmen des produzierenden Gewerbes bestimmter Kategorien. Für solche Unternehmen gilt eine Privilegierung unabhängig davon, ob es sich um eine Eigenversorgung aus konventionellen oder Erneuerbare-Energien-Anlagen handelt. Auf den industriellen Eigenverbrauch muss nur eine Umlage in Höhe von 15 % der jeweils geltenden EEG-Umlage gezahlt werden. Sogar gar keine EEG-Umlage ist nach § 58 Abs. 2 EEG 2014 zu zahlen auf den Kraftwerkseigenverbrauch, wobei hierunter durch gesellschaftsrechtliche Verschmelzung auch die Braunkohletagebaue (!) gehören können (wogegen mangels nennenswerten Eigenverbrauchs die Erneuerbare-Energien-Anlagen hiervon kaum profitieren können). Wenn hingegen Bürger/innen und kleine Gewerbetreibende mit Erneuerbare-Energien-Anlagen (etwa mit Solaranlagen) für den eigenen Bedarf Strom herstellen, sollen sie gemäß § 58 Abs. 6 EEG 2014 die Hälfte der jeweils geltenden EEG-Umlage bezahlen. Der gleiche Satz gilt für klimapolitisch ebenfalls sinnvolle hocheffiziente KWK-Anlagen.

Es bestehen deutliche Zweifel, ob für diese Ungleichbehandlung ein sachlicher Grund angegeben werden kann. Die Begünstigung von Großverbrauchern im produzierenden Gewerbe und erst recht von konventionellen Kraftwerken (etwa Braun- und Steinkohlekraftwerken) gegenüber der Erneuerbare-Energien-Eigenstromversorgung läuft jedenfalls dem Gesetzeszweck des EEG, dem schrittweisen Umstieg auf erneuerbare Energien, flagrant zuwider. Und auch der Hinweis, dass produzierendes Gewerbe und fossile Kraftwerke im internationalen Wettbewerb stünden und hierbei nicht durch hohe Energiekosten belastet werden dürften, bringt diesen Widerspruch nicht zum Verschwinden. Erstens gilt dies deshalb, weil dieser Hinweis (dazu a.E. des Folgeabschnitts) weniger eindeutig überzeugt, als mancher meinen mag. Zweitens bleibt es unheilbar paradox, in einem Gesetz zur Förderung der erneuerbaren Energien eine indirekte Subventionierung gerade des Kohlestroms festzulegen, so dass zumindest wegen dieses Widerspruchs das Vorliegen eines sachlichen Differenzierungsgrundes verneint werden muss. Ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG liegt daher nahe.

⁴⁶ Die Verfassungsmäßigkeit wird auch bezweifelt bei von Bredow/ Valentin, EEG, S. 12.

4.2 Beihilfenrecht und Industrieausnahmen

Fraglich ist ferner, ob die Industrieausnahmen zugunsten stromintensiver Unternehmen bei der EEG-Umlage gemäß §§ 54 ff., 60 ff. EEG 2014 mit dem EU-Beihilfenregime vereinbar sind. Auch Verschonungssubventionen wie etwa Steuererleichterungen kommen als Beihilfen in Betracht, sofern „bestimmte Unternehmen“ dadurch gefördert werden.⁴⁷ Diese Verschonungssubventionen (die den Wettbewerb nicht weniger beeinflussen als positive Förderungen) sind ökologisch insofern besonders bemerkenswert, als sie besonders häufig so konzipiert sind, dass sie ökologischen Schaden anrichten können.

Das zentrale Problem des Beihilfenbegriffs liegt auch für die Vergünstigungen für stromintensive Unternehmen wieder darin, ob eine „staatliche“ Finanzierung vorliegt.⁴⁸ Nach dem Wortsinn von „staatlich“ ist es ausreichend, wenn die Leistung von einer durch den Staat errichteten privaten oder öffentlichen Einrichtung gewährt wird und die konkrete Zuwendung dem Staat zurechenbar ist. Sofern die Mittel irgendwie in der Verfügungsgewalt des Staates stehen, könnte auch die Möglichkeit einer Beihilfewirkung vorliegen. Dabei werden unter „zur Verfügung stehende Mittel“ im Sinne von allen Geldmitteln verstanden, auf „die der öffentliche Sektor tatsächlich zur Unterstützung von Unternehmen zurückgreifen kann, ohne dass es dafür eine Rolle spielt, ob diese Mittel auf Dauer zum Vermögen des Staates gehören.“⁴⁹ Der EuGH betrachtete in derart gelagerten Fällen immer die Einflussmöglichkeiten des Staates auf die jeweiligen unterstützten Unternehmen, wobei von einer Beihilfe nur bei beherrschendem Einfluss des Staates auf die Unternehmen durch eine Mittelkontrolle ausgegangen wurde. So orientierte sich der EuGH beispielsweise in der Nichtigkeitsklage Frankreichs beim Stardust-Urteil maßgeblich an der Bestimmung der Zurechenbarkeit der staatlichen Einflussnahme auf die privilegierte Unternehmen (vorliegend durch Vergabe von Bürgschaften und Darlehen) und an den dem Staat zustehenden Stimmrechten sowie Aktien der gewährenden staatlichen Stelle.⁵⁰ Eine ähnlich gelagerte Situation trat bereits 1988 in der Entscheidung des EuGH „van der Kooy“⁵¹ auf, in welcher die niederländische Regierung einen Tarif für eine Energiequelle zu einem niedrigeren Niveau als üblich für Unternehmer, die den Gartenbau in Warmhäusern betrieben, geschaffen hatte. Diese besondere Reduktionsmöglichkeit für be-

⁴⁷ Vgl. Koenig, DöV 1996, 943 (944); zum Folgenden Ekardt, EurUP 2013, 197 ff.

⁴⁸ Zum Folgenden wiederum Ekardt, EurUP 2013, 197 ff.

⁴⁹ EuGH, Rs. C-482/99 (Marine Stardust), Slg. 2002, I-4397, Rn. 37.

⁵⁰ EuGH, Rs. C-482/99 (Französische Republik/Kommission der EG), Slg. I 2002, 4397, Rn. 49.

⁵¹ EuGH, Rs. 67/85, 68/85 und 70/85 (van der Kooy u.a./Kommission), Slg. 1988.

sondere belastete Unternehmenszweige gleicht dem vorliegend zu betrachtenden besonderen Ausgleich. Hingegen ist es ein Unterschied, dass in der „van der Kooy“-Konstellation der Staat auf einen möglichen Gewinn verzichtet.

In Orientierung am Wortlaut des Art. 107 AEUV sowie an der „PreussenElektra“-Rechtsprechung, die zur Jahrtausendwende die Einspeisevergütung (!) nicht als Beihilfe eingeordnet hat, sowie auch an älteren Urteilen⁵² hält der EuGH indes an dem Erfordernis der Zurechenbarkeit in Form einer staatshaushaltsmäßigen Belastung fest. Zeitweilig wich der EuGH hiervon zwar scheinbar ab, insoweit als plötzlich eine Beihilfe darin gesehen wurde, dass ein autorisiertes öffentliches Unternehmen gesammelte Betriebsüberschüsse, also private Spareinlagen, als Solidarleistungen an französische Landwirte vergab.⁵³ Die Literatur sah in jener Rechtsprechung bereits eine Aufgabe des Kriteriums „Belastung öffentlicher Mittel“ – letztlich waren die Folgen dieser Rechtsprechung heftig umstritten. In der Entscheidung „Sloman Neptun“ wurden diese Unklarheiten durch den Gerichtshof beseitigt, es wurde wieder die Auffassung aus „Van Tiggele“ und „Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor“ bestätigt, wonach gerade eine „Belastung öffentlicher Mittel“ maßgeblich für das Merkmal der Beihilfe ist.⁵⁴ Es sollen nicht alle von einem Staat gewährten Vorteile durch die Differenzierung zwischen „staatlichen“ und „aus staatlichen Mitteln gewährten“ Mitteln als Beihilfen erfasst werden, sondern sie müssen zum Vorliegen einer Beihilfe auch unmittelbar vom Staat gewährte Vorteile oder über eine vom Staat benannte oder errichtete öffentliche oder private Einrichtung gewährt worden sein.⁵⁵

Bei den Industriebeschwerden entscheidet das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) – ohne Ermessensspielraum im Allgemeinen, aber sehr wohl mit einem Ermessensspielraum im prognostischen Teil der Entscheidung – über die Begünstigung stromintensiver Unternehmen der EEG-Umlage. Der EuGH nahm in „PreussenElektra“ an, dass „die Aufteilung der sich für die privaten EVU aus der Abnahmepflicht ergebenden finanziellen Belastungen zwischen diesen und anderen privaten Unternehmen keine unmittelbare oder mittelbare Übertragung staatlicher Mittel“⁵⁶ darstelle. Dennoch ist der ständigen Rechtsprechung des EuGH zu entnehmen, dass zum Vorliegen einer Beihilfe gerade nicht als erforderlich angesehen wird, dass es zu einem konkret staatlichen Mittelfluss

⁵² EuGH, Rs. 213/81 (Norddeutsches Vieh- und Fischkontor Herbert Will u.a./ Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung), Slg. 1982, 3583, Rn. 22.

⁵³ EuGH, Rs. 290/83 (Kommission/ Frankreich), Slg. 1993, I-887 ff.

⁵⁴ EuGH, Rs. C-72/91, Sloman Neptun, NZA 1993, 799, Rn. 21.

⁵⁵ EuGH, verb. Rs. C-52/97, C-53/97 u. C-54/97 (Epifanio Viscido, Mauro Scandella u.a. und Massimiliano Terragnolo u.a./ Ente Poste Italiane), EuZW 1998, 473, Rn. 13.

⁵⁶ EuGH, Rs. C-379/98 (PreussenElektra), Slg. 2001, I-2099, Rn. 60.

kam.⁵⁷ Es genügt nach Auffassung des EuGH insoweit „wenn die festsetzende Stelle unter der Kontrolle und nach Richtlinien der öffentlichen Gewalt handelt (...) und diese anders als ein normaler Wirtschaftsteilnehmer ihre Macht dafür einsetzt, ... dadurch einen finanziellen Vorteil zukommen zu lassen“.⁵⁸ Anders als bei der EEG-Umlage als solcher, auf die das BAFA keinerlei Einfluss hat, liegt für die Begünstigung stromintensiver Unternehmen daher die Bejahung des Merkmals der Staatlichkeit und damit das Vorliegen einer Beihilfe nahe.⁵⁹

Trotz Vorliegens einer tatbestandlichen Beihilfe zugunsten stromintensiver Unternehmen im Rahmen des EEG könne diese jedoch nach Art. 107 AEUV gerechtfertigt sein. Dabei lässt die Norm – nach näherer Konkretisierung der EU-Kommission – insbesondere umweltschutzförderliche Beihilfen durchaus zu. So sah die Kommission im Fall des luxemburgischen Ausgleichsmechanismus⁶⁰ zugunsten des besonders belasteten Gewerbes eine gerechtfertigte Beihilfe, weil jene Zahlungen letztlich auch Bestandteil der nationalen Erneuerbare-Energien-Förderprogramme waren. Jene Unternehmen unterlagen selbst emissionsbezogenen Reduktionsvorgaben⁶¹ sowie anderen zu ergreifenden Umweltschutzmaßnahmen. Es fällt im Falle der deutschen Begünstigung stromintensiver Unternehmen jedoch schwer, darin einen umweltschutzbezogenen Vorteil zu erkennen, der sodann unter die diesbezügliche ausnahmsweise Rechtfertigung einer Beihilfe gemäß Art. 107 Abs. 3 AEUV subsumiert werden könnte. Denn eine Kostenentlastung von Vielverbrauchern von Strom begünstigt letztlich den Stromverbrauch.

Allerdings würde die EU-Kommission eine zweifache Rechtfertigung der Industrieausnahmen versuchen: Die neuen Beihilfeleitlinien der EU-Kommission, an denen sich der EEG-Entwurf besonders bei den Ausnahmeregelungen für die Indust-

⁵⁷ EuGH, Rs. C-387/92 (Banco Exterior de España), EuZW 1994, 346, Rn. 14; EuGH, Rs. C-482/99, Französische Republik/Kommission der EG, Slg. I 2002, 4397, Rn. 36.

⁵⁸ EuGH, Rs. C-143/99 (Adria-Wien Pipeline GmbH, Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke GmbH/Finanzlandesdirektion für Kärnten), Slg. I-2001, 8365, Rn. 39 f.; EuGH, Rs. 67/85, 68/85 und 70/85, (van der Kooy u.a./Kommission), Slg. 1988, 219, Rn. 28.

⁵⁹ Das letzte Begriffsmerkmal der Beihilfe, die Verfälschung des Wettbewerbs zwischen den Staaten, dürfte demgegenüber unschwer zu bejahen sein; kurz dazu Ekardt/ Steffenhagen, JbUTR 2011, 319 ff.

⁶⁰ Entscheidung KOM vom 5.6.2002, Beihilfe-Nr. C-43/2002 (Luxemburg), C-255/15 2002; ähnlich Entscheidung KOM vom 19.3.2003, Beihilfe-Nr. N 707 und 708/2002 (Niederlande), C-148/2 2003 und Entscheidung KOM vom 19.5.2006, Beihilfe-Nr. NN 162/A/2003, N 317/A/2006, NN 161/B/2003 und N 317/B/2003, C-221/8 und C-221/9 2006.

⁶¹ Entscheidung KOM vom 28.1.2009, Beihilfe-Nr. NN 75/01 (wurde zu C-43/02), 20.6.2009, ABl. L-159/11; die Regelungen des luxemburgischen Fördergesetzes für erneuerbare Energien ließen einen besonderen Ausgleich nur zu, wenn das Unternehmen selbst eine Reduktionsrate von 15 % aufwies bzw. selbst den Einsatz erneuerbarer Energie besonders fördern.

rie orientiert, sehen die Herausnahme von Wirtschaftszweigen aus dem Beihilfenbegriff vor, und sie betonen außerdem, dass Industrieausnahmen zum Erfolg einer Umweltschutzmaßnahme beitragen könnten, indem diese damit durchsetzbar würden. Jedoch sind die Beihilfeleitlinien hier erneut (wie ansonsten schon in Abschnitt 3.3 behandelt) teilweise unvereinbar mit dem EU-Primärrecht, hier mit Art. 107-109 AEUV. Die EU-Kommission hat mit diesen Leitlinien ihren Gestaltungsspielraum für den Erlass einer Art Verwaltungsvorschrift überschritten; deshalb bleibt die weitgehende Freistellung der Industrie von der EEG-Umlage jedenfalls in Teilen eine europarechtswidrige Beihilfe. Zwar dürfen gemäß Art. 1 Abs. 3 ErmächtigungsVO des EU-Ministerrates – die basierend auf einer Verordnungsermächtigung zum Erlass von Durchführungsverordnungen in Art. 109 AEUV eine Grundlage des Erlasses von Beihilfeleitlinien durch die EU-Kommission sind – bestimmte Wirtschaftszweige vom Anwendungsbereich des Beihilfenrechts ausgenommen werden. Allerdings passen weitgehende Ausnahmen schlecht zum Begriff der „Durchführung“, und auch gemäß Art. 107 Abs. 3e AEUV könnten zusätzliche Beihilfenausnahmen indes nur durch Beschluss des Ministerrates (also eher einzelfallbezogen), nicht durch eine Verordnung festgelegt werden. Auch für Art. 107 Abs. 3e AEUV fraglich ist zudem, ob eine so weitreichende Ausnahme von dieser Ermächtigung gedeckt wäre. Ebenso wenig überzeugen kann der Gedanke, Industrieausnahmen als Umweltschutzbeihilfen zu deuten. Dies gilt nicht nur wegen der angesprochenen ökologischen Nachteile der Industrieausnahmen, sondern auch deshalb, weil ein ökologischer Effekt auch nicht dadurch konstruiert werden kann, dass z.B. eine Erneuerbare-Energien-Förderung durch Industrieausnahmen für die Staaten annehmbarer wäre. Denn es gibt andere Wege, auf ökologisch verträgliche Weise den gleichen Effekt zu erzielen (siehe Abschnitt 3.3), und es ist angesichts der hohen Verbreitung der Erneuerbare-Energien-Förderung in der EU auch fraglich, ob der Verzicht auf Industrieausnahmen in der gesamten EU z.B. überhaupt noch größere Wettbewerbsnachteile für die jeweiligen Industrien zurücklassen würde. Vor allem bleibt aber die Argumentation über die gesteigerte faktische Durchsetzbarkeit des Umweltschutzes relativ weit entfernt von der Idee einer umweltbezogenen (!) Beihilfe und öffnet der Beliebigkeit bei der Feststellung des Vorliegens einer Beihilfe Tür und Tor.

Lediglich am Rande sei hier ein Seitenblick auf einen Konkurrenten der erneuerbaren Energien im Strommarkt geworfen: Auch die finanzielle Begünstigung der Atomenergie etwa durch Haftungserleichterungen stellt nach dem Gesagten eine verbotene Beihilfe dar. Und nimmt man die Erkenntnis in die Existenz von Verschöpfungssubvention wirklich ernst, müsste man ihn über Steuer- und Haftungserleichterungen hinaus auch auf Sachverhalte anwenden, in denen Umweltschäden, z.B. Beiträge zum Klimawandel, den Verursachern nicht adäquat angelastet werden. Um diesen Rechtsgedanken zu formulieren, benötigt man nicht die von Ökonomen gepflegte Rede von der „Internalisierung externer Kosten“, die den

irrigen Eindruck erweckt, es könnten sämtliche Vor- und Nachteile von gesellschaftlichem Handeln und Unterlassen in einen exakten Geldwert übersetzt und damit juristische Abwägungsrahmen und die politische Zielfindung innerhalb dessen obsolet gemacht werden.⁶² Es geht hier im europäischen und deutschen Verfassungsrecht vielmehr um das Verursacherprinzip, das nicht nur in Art. 191 Abs. 2 AEUV, sondern auch im menschenrechtlichen Freiheitsbegriff als Junktum von Freiheit und Folgenverantwortlichkeit enthalten ist: Denn zur freiheitsrechtlichen Autonomie des Menschen gehört es auch, dass man die negativen Folgen des eigenen Handelns nicht auf andere abschiebt, sondern selbst (auch kostenmäßig) für sie einsteht.⁶³

⁶² Es wurde andernorts mehrfach ausführlich dargelegt, dass die ökonomische Bewertung in Umweltfragen (Klima, Biodiversität u.a.m.) einer Reihe zentraler Kritikpunkte ausgesetzt ist, die sowohl die Grundlagen des Ansatzes als auch seine konkrete Anwendung in Frage stellen. Vgl. Ekardt, Theorie, §§ 3 D., 5 C. IV.; Ekardt, JöR 2013, 89 ff.; Ekardt/ Hennig, Ökonomische Instrumente und Bewertung der Biodiversität – Lehren aus dem internationalen Klimaschutz für den Naturschutz?, 2014, i.E. A.a.O. wird jeweils auch herausgearbeitet, dass trotz der Defekte der ökonomischen Bewertung (als Konkurrenzunternehmen zur juristischen verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Abwägung) das Steuerungskonzept überzeugend bleibt, Umweltschutz verstärkt über ökonomische Politikinstrumente zu betreiben. Denn die Steuerungsidee, dass man menschliches Verhalten über Geldanreize wirksam beeinflussen kann, bleibt auch für politisch-rechtlich gefundene Ziele und nicht etwa nur für ökonomisch pseudo-exakt ausgerechnete optimale Gesellschaftszustände überzeugend.

⁶³ Zum Junktum von Freiheit und Folgenverantwortlichkeit als Element der grundrechtlichen Abwägung Ekardt, JbUTR 2006, 63 ff.; Ekardt, Theorie, § 4 C. V.; in der Judikatur klingt es z.B. an bei BVerfGE 115, 118 ff.

5. Gesamtergebnis und praktische Konsequenzen

Die EEG-Novelle in der vorliegenden Fassung verletzt in Teilen den grundrechtlich und rechtsstaatlich gebotenen Vertrauensschutz der Erneuerbare-Energien-Anlagenbetreiber sowie den Gleichbehandlungsgrundsatz. Die Übergangsfristen für bereits geplante Anlagen sind zu knapp bemessen. Unzulässig ist es auch, die Biomasseanlagen-Förderung für bereits vorhandene – und nicht nur für neue – Anlagen auf die einmal erreichte jährliche Höchstbemessungsleistung zu begrenzen. Ferner wird ohne hinreichenden Grund der Eigenstromverbrauch von fossilen Kraftwerken – klimapolitisch massiv kontraproduktiv – viel stärker als bei Erneuerbare-Energien-Anlagen finanziell begünstigt. Hinsichtlich der damit angesprochenen Industrieausnahmen bei der Kostenverteilung der Einspeisevergütung in der Gesellschaft (EEG-Umlage) wird auch das EU-Beihilfenrecht verletzt, weil die neue Beihilfeleitlinien der EU-Kommission, an denen sich die Bundesregierung weithin orientiert, teilweise ihrerseits gegen höherrangige Rechtsvorgaben innerhalb des EU-Rechts verstoßen. Mit dem letztgenannten Gesichtspunkt wird ein zentrales Konstruktionselement des geplanten EEG 2014 als unhaltbar erwiesen. Ebenso verfassungsrechtlich unhaltbar, weil mit den umweltschutzbezogenen Grundrechten unvereinbar, ist der Gesamtansatz des Gesetzes, die Klimaschutzbemühungen eher zu drosseln.

Folgt man den vorstehenden Ergebnissen, dann haben die negativ betroffenen Unternehmen mit Bestandsanlagen die Möglichkeit, das EEG 2014 – sollte es in dieser oder ähnlicher Form im Gesetzgebungsverfahren beschlossen werden – durch eine Verfassungsbeschwerde vor dem BVerfG zur Überprüfung zu stellen (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG), ebenso wie die Gleichheitsprobleme bei den Industrieausnahmen zum Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde werden können. Hinsichtlich der Geltendmachung der Verletzungen von Umweltschutzgrundrechten vor dem BVerfG sowie ggf. auch vor dem EGMR und dem EuGH wurde andersorts⁶⁴ bereits ausführlich Stellung genommen. Für die Verstöße gegen das Beihilfenrecht bei den Industrieausnahmen kommt eine Klage seitens nicht von den Industrieausnahmen begünstigter Konkurrenzunternehmen gegen die Begünstigung der von der Verschonungssubvention profitierenden Unternehmen in Betracht. Je nachdem, ob man in den EEG-Industrieausnahmen eine reine Übernahme Brüsseler Vorgaben oder eine abschließende deutsche gesetzgeberische Entscheidung oder eine vom BAFA weiter zu konkretisierende behördliche Entscheidung sieht, müsste eine solche Klage zum EuGH, zum BVerfG oder in der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit erhoben werden.

⁶⁴ Vgl. wieder Ekardt, Menschenrechte, passim.

Der SFV bedankt sich herzlich für Beiträge zur Finanzierung dieses Gutachtens bei:

Agena, Garrelt · Alter, Niels · Dr. Bernhard, Thomas · Bernhard, Regina · Bundesverband Christliche Demokraten gegen Atomkraft, CDU/CSU-Mitglieder für die Überwindung der Kernenergie, Mainz · B90/Die Grünen, Ortsgruppe 8, Frankfurt am Main · Bund der Energieverbraucher e.V. · Barthe, Karl · Bartsch, Bernd · Dr. Bett, Andreas · Blanke, Heinrich · Brackmann, Laurenz u. Anita · Braune, Otmar · Bruttel, Alfred · Buchenberg, Siegfried · Cramer, Peter · Denz, Christine · ENERGETIC, Inh. Markus Schmidt · Engelmann, Christian · Föhrenbach, Alfons u. Brigitte · Eilers-Jacobs, Hayo, Fa. Eilers-Jacobs Photovoltaik · EVK Enser Versicherungskontor GmbH · Jürgen Friker · Fröhner, Ulrich · GAIA mbH · Gärtner, Richard · Götzfried, Martin · Grobe, Harald · Gruber, Martin · Gundert, Ulrich H. · Dr. Haaf, Leonhard · Haas, Dieter · Hahn, Hartmut · Heger, Klaus · Heinrichs, Georg · Hempen, Harald · Henkel, Karl-Heinz · Herrmann, Alfred · Heyd, Peter · Hohn, Ulrich · Jaedicke, Ulrich · Kaminski, Lothar · Kampffmeyer, Tuisko · Kelber, Michael · Keller, Martina · Kirchensteiner, Wilhelm · Kneisle, Ralf · Krause, Norbert · Dr. Krause, Peter · Kreher, Peter · Krejsa, Armin · Krüger, Rolf · Dr. Kuhnke, Klaus · Lauterwald, Hans · Lichtenthäler, Ulrich · Linke & Schmitz Grundstücksverwaltungs GmbH & Co. KG · Luckner, Wolfgang · Dr. Lukes, Martin · Maschke, Reiner · Messerschmidt, Thomas · Meyer, Joseph · Meyerhof, Ralf · Moderau, Klaus · Neuhaus, Wolfgang · Nietardt, Frank · Nitsche, Reiner · NOVE e.V. · Pluschke, Wolfgang · Podewski, Ernst · Dr. Polzer, Gabriele · Rabe, Klaus · Reichling, Axel u. Gisela · Reinhard, Alf · Rettig, Bernhard · Riggert, Karsten · Rosenthal, Wolfgang · Rust, Thomas · Sabarth, Eckhard · Schabl, Michael · Schenk, Monika u. Winfried · Schiess, Manfred · Schreiber, Adolf · Schreiber, Wolfgang · Schröder, Katharina · Seitz, Bernhard · Solare EnergieTechnik Hartmut Wagner · SunOn - Sonnenkraftwerke Lüneburg e.V. · Spelters, Gerda · Spieler, Klaus · Spors, Michael · Stamm, Diethardt, Energiebildungsverein · Steffens, Andre · Stengel, Franz-Josef · Stockmayer, Christoph · Strumberger, Thomas Richard · Stührmann, Jochen · SunOn Lüneburg e.V. · VERENA e.V., Ahlen · Werner, Jürgen · Winterhager, Karl-Friedrich · WNV Windenergie-Nordeifel e.V. · Wolfinger, Rudolf u. Waltraud · Wolpensinger, Bettina · Zieglmeier, Richard · Zierl, Alexa · Zogg, Peter

und weiteren anonymen Spendern.