

Verfassungs- und europarechtliche Grundsatzfragen einer EEG-Reform

von

Rupert Scholz, Prof. Dr. Christoph Moench, Benjamin Herz

1. Auflage

Nomos Baden-Baden 2014

Verlag C.H. Beck im Internet:
www.beck.de

ISBN 978 3 8487 1029 4

Rupert Scholz/Christoph Moench/Benjamin Herz

Verfassungs- und europarechtliche Grundsatzfragen einer EEG-Reform



Nomos

Schriftenreihe zum deutschen und internationalen
Wirtschaftsrecht

Herausgegeben von der Sozietät Gleiss Lutz

Band 48

Rupert Scholz/Christoph Moench/Benjamin Herz

Verfassungs- und europarechtliche Grundsatzfragen einer EEG-Reform



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-1029-4

1. Auflage 2014

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2014. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhaltsverzeichnis

A.	Einführung: Einspeisevergütung und steigende Strompreise	13
B.	Sachverhalt und Gesetzgebungsgeschichte	17
I.	Stromeinspeisungsgesetz als historische Vergütungsregelung	17
II.	Einführung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG)	18
1.	Politische Grundsatzentscheidung für die erneuerbaren Energien	18
2.	Die Höhe der Einspeisevergütung nach EEG im Jahr 2000	19
a.	Diskussion über eine zu hohe Einspeisevergütung	19
b.	Leitentscheidung für Investitionsanreize durch bewusst hohe Einspeisevergütung	19
3.	Die Investitionssicherheit nach EEG im Jahr 2000	20
a.	Diskussion über Investitionssicherheit und Vertrauen in die Einspeisevergütung	20
b.	Leitentscheidung für Vertrauensschutz für 20 Jahre	21
III.	Bestätigung der EEG-Einspeisevergütungsregeln im Jahr 2004	22
IV.	Bestätigung der EEG-Einspeisevergütungsregeln im Jahr 2009	22
V.	Bestätigung der EEG-Einspeisevergütungsregeln im Jahr 2012	23
VI.	Aktuelle Diskussion über Verringerung der Einspeisevergütung	24
1.	Steigende Strompreise als Auslöser der Diskussion	24
a.	Ausbau der erneuerbaren Energien als Grund steigender Strompreise	25
b.	Ausnahmen von der EEG-Umlage als weiterer Grund steigender Strompreise	26
c.	Steuervorschriften als dritter Grund steigender Strompreise	27
2.	Förderung und Strompreissteigerung – keine neue Erkenntnis	27
3.	Mangelnde Anlagenrentabilität bei Vergütungsreduktion	28
4.	Mögliche Wege zu einer Verringerung der Einspeisevergütung	29
a.	Reform der EEG-Einspeisevergütung für Neuanlagen	29
b.	Vergütungsverringerung für Bestandsanlagen	30
c.	Indirekte Vergütungsreduktion für Bestandsanlagen durch sonstige Maßnahmen	31

Verfassungs- und europarechtliche Grundsatzfragen einer EEG-Reform

C.	Verfassungsmäßigkeit einer Verringerung der Einspeisevergütung	33
I.	Grundsatz des Vertrauensschutzes, Art. 20 Abs. 3 GG	33
1.	Maßstäbe des Grundsatzes des Vertrauensschutzes	34
a.	Echte Rückwirkung	35
b.	Unechte Rückwirkung	36
c.	Durchbrechung der Kategorien von echter und unechter Rückwirkung bei besonderen Vertrauenstatbeständen	37
2.	Keine echte Rückwirkung einer EEG-Vergütungsreduktion	38
3.	Behandlung einer EEG-Vergütungsreduktion wie eine echte Rückwirkung wegen eines besonderen Vertrauenstatbestandes	40
a.	Verfassungsgerichtliche Rechtsprechung zu allgemeinen Vertrauenstatbeständen	40
b.	Neuere Rechtsprechung zu besonderen Vertrauenstatbeständen	41
c.	Übertragbarkeit dieser Rechtsprechung auf die EEG-Einspeisevergütung	42
d.	Keine Rechtfertigung für die Enttäuschung des besonderen Vertrauens in die EEG-Einspeisevergütung	45
aa.	Änderung der ursprünglich maßgeblichen Umstände?	45
bb.	Schwere Nachteile für wichtige Gemeinschaftsgüter?	46
4.	Hilfsweise: Vergütungsreduktion hat unechte Rückwirkung	48
a.	Maßstäbe der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung	48
b.	Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	49
aa.	Senkung der Strompreise als legitimer Zweck	49
bb.	Geeignetheit einer rückwirkenden Vergütungsreduktion	50
cc.	Erforderlichkeit einer rückwirkenden Vergütungsreduktion	50
dd.	Keine Angemessenheit einer rückwirkenden Vergütungsreduktion	51
5.	Zwischenergebnis	54
II.	Eigentumsgarantie, Art. 14 Abs. 1 GG	55
1.	Beeinträchtigung des Schutzbereichs der Eigentumsgarantie	55
a.	Eigentumsgrundrechtlich geschützte Rechtspositionen	56
aa.	Grundsätze der Bestimmung relevanter Rechtspositionen	57
bb.	Schutz des Anlageneigentums	58
cc.	Schutz der gesetzlichen Einspeisevergütung	59
dd.	Schutz der vertraglichen Einspeisevergütung	61

ee.	Schutz des Anschlussanspruchs	62
ff.	Schutz der Ansprüche auf Abnahme, Übertragung und Verteilung des Stroms aus erneuerbaren Quellen	63
gg.	Schutz des Rechts am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb	64
b.	Beeinträchtigung	66
2.	Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	67
a.	Vergütungsreduktion als Inhalts- und Schrankenbestimmung	67
b.	Maßstäbe der Rechtfertigung einer Inhalts- und Schrankenbestimmung	68
c.	Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	69
aa.	Senkung der Strompreise als legitimer Zweck	69
bb.	Geeignetheit einer Vergütungsreduktion	70
cc.	Erforderlichkeit einer Vergütungsreduktion	70
dd.	Keine Angemessenheit einer Vergütungsreduktion	71
d.	Zwischenergebnis	74
III.	Berufsfreiheit, Art. 12 Abs. 1 GG	75
1.	Normenkonkurrenz von Berufsfreiheit und Eigentums- garantie	75
2.	Schutzbereich der Berufsfreiheit	77
3.	Eingriff in den Schutzbereich der Berufsfreiheit	78
a.	Grundsätze der Bestimmung eines Eingriffs	78
b.	Vergütungsreduktion als berufsbezogene Regelung	79
4.	Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	80
a.	Maßstäbe der Rechtfertigung	80
aa.	Abgrenzung von Berufswahl- und Berufsausübungsregelung	80
bb.	Einordnung der Vergütungsreduktion als Berufsausübungsregelung	82
b.	Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	82
c.	Zwischenergebnis	85
IV.	Allgemeine Handlungsfreiheit, Art. 2 Abs. 1 GG	86
V.	Allgemeiner Gleichheitsgrundsatz, Art. 3 Abs. 1 GG	86
1.	Maßstäbe des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes	86
2.	Ungleichbehandlung der verschiedenen EEG-Anlagentypen	87
3.	Zwischenergebnis	88
VI.	Ergebnis	88
D.	Besonderheiten einer indirekten Vergütungsverringerung	89
I.	Grundsatz des Vertrauensschutzes, Art. 20 Abs. 3 GG	90

Verfassungs- und europarechtliche Grundsatzfragen einer EEG-Reform

II.	Grundsatz der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung, Art. 20 Abs. 3 GG	91
1.	Entwicklung des Grundsatzes der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung in der verfassungsgerichtlichen Recht- sprechung	92
2.	Gegenstand und Voraussetzungen des Grundsatzes der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung	93
a.	Kernaussagen des Gebots der Widerspruchsfreiheit	93
b.	Anwendbarkeit auch auf horizontaler Gesetzgebungs- ebene	94
c.	Lenkungswirkung keine zwingende Voraussetzung	96
3.	Gebot der Widerspruchsfreiheit und EEG-Reform	97
a.	Lenkungsentscheidung des Gesetzgebers im EEG	98
b.	Verfassungswidrigkeit von Belastungen zur gezielten Unterminierung des EEG-Förderkonzeptes	99
c.	Exkurs: Verfassungsmäßigkeit einer allgemeinen Stromeinspeisungsteuer	100
E.	Vereinbarkeit des EEG mit höherrangigem Recht	103
I.	Vereinbarkeit der EEG-Umlage mit Finanzverfassungsrecht	103
1.	Merkmale einer Sonderabgabe	104
a.	Abgabe im Sinne einer öffentlich-rechtlichen Zahlungsverpflichtung	105
b.	Staatliches Sondervermögen und Budgethoheit des Parla- ments	105
2.	Die EEG-Umlage als Sonderabgabe?	107
a.	Keine Zahlung an einen staatlichen Sonderfonds	107
b.	Keine Zahlung mit Aufkommenswirkung	108
aa.	Keine Rechtswirkung wie staatliches Aufkommen	109
bb.	Keine Aufkommenswirkung als Preisregelung	110
c.	Keine entsprechende Anwendung der Rechtsprechung zu Sonderabgaben	113
3.	Die Ausnahmen von der Umlage als Sonderabgaben?	114
4.	Hilfsweise: Verfassungsrechtliche Rechtfertigung einer Sonderabgabe?	114

5. Zwischenergebnis	116
II. Vereinbarkeit der Einspeisevergütung und der EEG-Umlage mit europäischem Sekundärrecht	116
1. Erneuerbare-Energien-Richtlinie	116
2. Elektrizitätsbinnenmarkt-Richtlinie	119
3. Netzzugangs-Verordnung	120
4. Zwischenergebnis	121
III. Vereinbarkeit der Einspeisevergütung und der EEG-Umlage mit Beihilferecht	121
1. Anwendungsbereich des europäischen Beihilferechts	122
a. Staatliche Beihilfe	122
b. Beihilfe aus staatlichen Mitteln	123
2. Einspeisevergütung und EEG-Umlage keine Beihilfen	124
3. Ausnahmen von der EEG-Umlage keine Beihilfen	127
4. Hilfsweise: Weitere Voraussetzungen einer Beihilfe und Rechtfertigung	128
a. Weitere Voraussetzungen einer Beihilfe	129
b. Rechtfertigung einer möglichen Beihilfe	129
aa. Rechtfertigung der EEG-Einspeisevergütung und der EEG-Umlage	130
bb. Rechtfertigung der Ausnahmen von der EEG-Umlage	131
5. Zwischenergebnis	132
IV. Vereinbarkeit der Einspeisevergütung und der EEG-Umlage mit der europäischen Warenverkehrsfreiheit	132
1. Sperrwirkung des europäischen Sekundärrechts?	133
2. Schutzbereich der Warenverkehrsfreiheit	134
3. Beschränkung der Warenverkehrsfreiheit	134
4. Rechtfertigung	135
F. Zusammenfassung	139
Literaturverzeichnis	145