

Klimaschutz und Kohleausstieg

Charlotte Kreuter-Kirchhof

Die Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ (sog. „Kohlekommission“) legte Ende Januar ihre Empfehlungen zur schrittweisen Reduzierung und Beendigung der Kohleverstromung und der Gestaltung des damit verbundenen Strukturwandels vor [1]. Diese Vorschläge bilden die Grundlage für die Beratungen des Deutschen Bundestages zum beschleunigten Ausstieg aus der Kohleverstromung. Bei diesen Entscheidungen ist der Gesetzgeber an die Vorgaben des Völkerrechts, des Europarechts und des Verfassungsrechts gebunden. Dieser Rechtsrahmen konkretisiert das grundlegende energiepolitische Zieldreieck. Wir brauchen eine umweltverträgliche, eine sichere und eine bezahlbare Energieversorgung [2]. Auch die „Kohlekommission“ sieht in diesem Zieldreieck den zentralen Orientierungspunkt ihrer Empfehlungen. Sie erachtet alle drei Ziele – Klimaschutz, Versorgungssicherheit und Wirtschaftlichkeit – als gleichrangig [3], zeichnet so das Bild eines gleichseitigen Dreiecks. Beim beschleunigten Ausstieg aus der Kohleverstromung hat der Gesetzgeber diese drei Ziele zu einem ausgewogenen Verhältnis zu bringen.

Klimaschutz: Eine globale Aufgabe

Eine umweltverträgliche Energieversorgung muss insbesondere klimafreundlich sein. Der Schutz des Klimasystems der Erde ist eine globale Aufgabe [4]. Kein Staat der Welt vermag allein die Erdatmosphäre zu schützen. Es bedarf internationaler Kooperationen zum Schutz der Erdatmosphäre.

Pariser Klimaschutzabkommen

Deshalb vereinbarten nahezu alle Staaten der Welt im Pariser Klimaschutzabkommen, die durchschnittliche globale Erderwärmung nicht über 2°C, möglichst nicht über 1,5°C gegenüber dem vorindustriellen Niveau, steigen zu lassen [5]. Diese weltweite Emissionsobergrenze kann nur durch eine Dekarbonisierung der Weltwirtschaft erreicht werden [6]. Die Staaten vereinbarten im Pariser Abkommen, dass jeder Staat selbst festlegt, welchen Beitrag er künftig zum Klimaschutz leisten wird. Diese Selbstverpflichtungen der Staaten bilden das Herzstück des Abkommens [7]. Regelmäßig müssen die Staaten über den Stand ihrer Treibhausgasemissionen und die Umsetzung ihrer nationalen Klimaschutzbeiträge berichten [8].

In einer umfassenden Bestandsaufnahme bewertet die Vertragsstaatenkonferenz alle fünf Jahre (zum ersten Mal im Jahr 2023), ob die bisherigen Klimaschutzmaßnahmen ausreichen, das Klimaschutzziel des Abkommens zu erfüllen [9]. Schon heute wissen die Vertragsstaaten, dass die derzeitigen Selbstverpflichtungen das 2°C-Ziel nicht erreichen werden [10]. Die Klimaschutzbeiträge der Staaten sind daher alle fünf Jahre zu verschärfen (Progressionsprinzip) [11]. Dieser völkerrechtlich



Beim beschleunigten Ausstieg aus der Kohleverstromung hat der Gesetzgeber die Ziele Klimaschutz, Versorgungssicherheit und Wirtschaftlichkeit gleichrangig zu berücksichtigen
Bild: Adobe Stock

verbindlich vereinbarte Ambitions- oder Verschärfungsmechanismus setzt einen sich beständig verstärkenden dynamischen Prozess in Gang. Die bisherigen Selbstverpflichtungen sind nur erste Etappenziele, denen weitere folgen müssen. Die Klimaschutzpolitik in Deutschland und in der EU haben sich auf diese Dynamik und die im Pariser Abkommen anerkannte globale Verantwortung für den Klimaschutz einzustellen.

Drei-Säulen-Strategie der Europäischen Union

Im Rahmen des Pariser Abkommens erklärten die EU und ihre Mitgliedstaaten gemeinsam, bis zum Jahr 2030 die EU-internen Treibhausgasemissionen um mindestens 40 % im Vergleich zum Jahr 1990 zu reduzieren [12]. Dieses gemeinschaftliche Klimaschutzziel der EU

und ihrer Mitgliedstaaten ist damit völkerrechtlich verankert. Ob dieses Ziel erreicht wird, bemisst sich nach den europaweiten, sektorübergreifenden Treibhausgasemissionen, nicht nach den Emissionen einzelner Mitgliedstaaten oder einzelner Sektoren.

Zur Umsetzung dieses Ziels folgt die EU einer Drei-Säulen-Strategie. Diese unterscheidet nach Sektoren. Der Elektrizitäts- und Energiesektor, bestimmte Industrieanlagen und der europäische Luftverkehr nehmen im Rahmen der ersten Säule am Emissionshandelssystem teil [13]. Die Treibhausgasemissionen dieser Sektoren sollen um 43 % bis zum Jahr 2030 gegenüber dem Basisjahr 2005 gesenkt werden [14]. Die zweite Säule umfasst insbesondere die Sektoren Gebäude und Verkehr. Diese nicht am europäischen Emissionshandelssystem teilnehmenden Sektoren sollen bis zum Jahr

2030 ihre Emissionen um 30 % gegenüber den Werten des Jahres 2005 senken [15].

In der dritten Säule „Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft“ soll eine Minusbilanz der Treibhausgasemissionen vermieden werden („No-Debit-Regel“) [16].

Emissionshandel als europäisches Instrument für die Beendigung der Kohleverstromung

Die Kohleverstromung gehört als Teil der Energieerzeugung zur ersten Säule; sie nimmt am europäischen Emissionshandel teil. Der Emissionshandel ist ein Kernelement der Klimaschutzstrategie der EU. Hiernach sollen bis zum Jahr 2050 die Treibhausgasemissionen in der EU um 80 bis 95 % gegenüber den Werten des Jahres 1990 gesenkt werden [17]. Um dieses Ziel zu erreichen, muss die Kohleverstromung in Europa schrittweise reduziert und beendet werden. Das Instrument der EU zum Ausstieg aus der Kohleverstromung ist der europäische Emissionshandel.

Allerdings verfielen in den bisherigen ersten drei Handelsperioden die Preise für Emissionszertifikate auf dem Markt, weil überschüssige Zertifikate in großem Umfang zur Verfügung standen. Wirksame Anreize, Treibhausgasemissionen zu reduzieren, wurden so nicht gesetzt. Deshalb wurde das europäische Emissionshandelssystem wiederholt reformiert [18]. In der Summe zeigen diese Maßnahmen erste Wirkungen; die Preise für die Emissionszertifikate steigen deutlich an.

Das Klimaschutzziel des Emissionshandels, in den teilnehmenden Sektoren die Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2030 um 43 % gegenüber den Werten des Jahres 2005 zu reduzieren, wird verlässlich erreicht werden. Die zulässige Gesamtemissionsmenge bestimmt die Klimawirksamkeit des Systems. Das Handelssystem dient europaweit dem Klimaschutz und vermeidet innerhalb Europas Wettbewerbsverzerrungen für die betroffenen Unternehmen.

Beendigung der Kohleverstromung in Deutschland jenseits des europäischen Emissionshandels

Gleichwohl empfiehlt die Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ den Ausstieg aus der Kohleverstromung in

Deutschland nicht über den Emissionshandel, sondern im Einvernehmen mit den Kraftwerksbetreibern oder – falls dies nicht möglich ist – durch ordnungsrechtliche Maßnahmen zu bewirken [19]. Deutschland verlässt insoweit den durch das europäische Emissionshandelssystem vorgezeichneten Weg.

Die reformierte Emissionshandelsrichtlinie ermöglicht dies durch eine Ausnahmeregel [20]. Nach diesem Sondertatbestand können Mitgliedstaaten zum Schutz der Erdatmosphäre zusätzlich nationale Stromerzeugungskapazitäten stilllegen und dadurch das Schutzsystem verstärken. Wirksam für den Klimaschutz ist eine solche Maßnahme nur, wenn gleichzeitig die im Rahmen des Emissionshandelssystems zulässige Gesamtemissionsmenge reduziert wird. Da das Emissionshandelssystem die europaweit zulässige Gesamtemissionsmenge festlegt, ermöglichen zusätzliche Treibhausgasreduktionen in einem Mitgliedstaat entsprechend höhere Emissionen in anderen Mitgliedstaaten. Wird die zulässige Gesamtemissionsmenge nicht verringert, werden Treibhausgasemissionen nur innerhalb Europas verlagert, in der Summe aber nicht gesenkt.

Um diesen sog. „Wasserbetteffekt“ zu vermeiden, dürfen die Mitgliedstaaten, die zusätzlich Stromerzeugungskapazitäten zum Schutz des Klimasystems stilllegen, Zertifikate aus der zulässigen Gesamtemissionsmenge löschen. Bei der beschleunigten Beendigung der Kohleverstromung in Deutschland ist eine solche Löschung von Zertifikaten verfassungsrechtlich geboten, da andernfalls die Klimawirksamkeit der Stilllegung und damit die Geeignetheit der Maßnahme in Frage stünde.

Versorgungssicherheit: Gemeingut von Verfassungsrang

Der beschleunigte Ausstieg aus der Kohleverstromung dient dem Klimaschutz, darf aber die Versorgungssicherheit nicht gefährden. Eine verlässliche Energieversorgung ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein Gemeingut von Verfassungsrang mit überragender Bedeutung für das Gemeinwohl [21]. Es ist eine „Leistung, deren der Bürger zur Sicherung einer menschenwürdigen Existenz unumgänglich bedarf“ [22]. Bürger und Unternehmen sind auf eine sichere Versorgung mit Energie angewiesen.

Die Gewährleistung der Energieversorgungssicherheit ist Teil staatlicher Daseinsvorsorge. Der Einzelne kann für eine verlässliche Energieversorgung nicht selbst sorgen, ist hierauf aber in einer modernen Industriegesellschaft angewiesen. Garant dieser Versorgungssicherheit ist der Staat [23]. Auch die Europäische Union ist der Energieversorgungssicherheit verpflichtet [24]. Der EuGH sieht die Versorgung mit Energie als „wesentlich (...) für die Existenz eines Staates“ und das „Überleben seiner Bevölkerung“ an [25]. Gleichwohl liegt die primäre Gewährleistungsverantwortung bei den Mitgliedstaaten.

Angeregt insbesondere durch die europäische Rechtsentwicklung wird Energie in Europa heute durch konkurrierende Private produziert und den Verbrauchern zur Verfügung gestellt. Erfüllen Private eine öffentliche Aufgabe wie diejenige einer verlässlichen Versorgung mit Energie, trifft den Staat die Verantwortung, eine ordnungsgemäße Versorgung sicherzustellen [26]. Dieser Gewährleistungsverantwortung kann sich der Staat nicht entledigen. Er hat einen Rechtsrahmen zu schaffen, der eine verlässliche Energieversorgung sicherstellt [27]. Er muss Versorgungskrisen vorbeugen und Vorkehrungen treffen, um diese – sollten sie doch auftreten – bestmöglich zu bewältigen [28].

Der beschleunigte Ausstieg aus der Kohleverstromung führt zu neuen Anforderungen an eine sichere Energieversorgung. Mit dem zunehmenden Ausbau der erneuerbaren Energien ist die Stromerzeugung in Deutschland nicht mehr in gleicher Weise planbar wie zuvor. Je nachdem, ob der Wind weht und die Sonne scheint, schwankt die Einspeiseleistung der Anlagen, die Strom aus erneuerbaren Energien erzeugen. Zudem wird mit dem Ausstieg aus der Kernenergie bis Ende 2022 weitere gesicherte Kraftwerksleistung stillgelegt.

Der Gesetzgeber hat die gebotenen Mindeststandards für eine verlässliche Energieversorgung in verfassungskonformer Weise zu definieren. Er muss festlegen, welchen Grad an Versorgungssicherheit wir künftig benötigen und deswegen gewährleisten. Gegenwärtig wird in Deutschland eine verlässliche Energieversorgung auf einem hohen Niveau gewährleistet [29]. Diesen Standard wird Deutschland auch künftig fortschreiben wollen.

Sodann muss der Gesetzgeber seine Gewährleistungsentscheidungen fortlaufend überprüfen und anpassen. Versorgungssicherheit kann der Staat für die Zukunft nur garantieren, wenn er die weitere Entwicklung der Energieversorgungssysteme prognostiziert und auf dieser Grundlage Planungsentscheidungen trifft. Diese Entscheidungen beruhen auf Prognosen, die bei einem so grundlegenden Transformationsprozess wie der Energiewende mit großen Unsicherheiten verbunden sind. Weder der künftige Strombedarf noch der künftige Stromverbrauch lassen sich präzise vorher-sagen. Die Wende bleibt ein Wagnis.

Das Recht muss auf diese Unsicherheiten reagieren. Dies gehört zum Kern des staatlichen Gewährleistungsauftrags. Treten die Prognosen nicht ein, entspricht die prognostizierte Wirklichkeit nicht der Realität, verfehlt der Plan seine Ziele, muss der Plan angepasst werden. Der Gesetzgeber kann den Plan korrigierend fortschreiben; die Verwaltung hat den Plan anpassend auszulegen und anzuwenden. Die Regelung ist nicht verfassungswidrig, dem Gesetzgeber ist aber aufgegeben, sie an die tatsächliche Entwicklung anzupassen [30]. Er hat Mechanismen zu schaffen, die diese Fortentwicklung des Plans ermöglichen [31].

Die Planungsentscheidungen sind deshalb unter einen Korrekturvorbehalt zu stellen, um nachsteuern zu können, wenn die Ziele einer nachhaltigen Energiewirtschaft – Klimawirk-samkeit, Versorgungssicherheit und Bezahl-barkeit der Energieversorgung – gefährdet sind [32]. Geboten sind „Haltepunkte“, an denen die Entwicklung überprüft, die Realität mit den Prognosen abgeglichen wird.

Wirtschaftlichkeit: Wettbe-werb und Beihilfenrecht

Energie soll zu bezahlbaren Preisen zur Verfü-gung gestellt werden. Verbraucher und Unter-nehmer tragen letztlich über die Strompreise die Kosten der Energiewende. Die Wettbewerbs-fähigkeit insbesondere energieintensiver Unternehmen hängt nicht zuletzt von den Energiepreisen ab. Wettbewerbsfähige Strompreise sollen in einem wettbewerblichen, fairen und offenen Verfahren, d.h. auf funktionierenden Energiemärkten, erzielt werden. Ein funktions-fähiger Wettbewerb ist Ziel und Instrument der Energiewende. Er dient der Freiheitsentfaltung der Grundrechtsträger, sieht das Technologie-

und Preiswagnis grundsätzlich in der Hand der Unternehmer, soll gleichzeitig technologie-neutral Innovationen fördern und dadurch die technologische Entwicklung vorantreiben. Im Wettbewerb Privater sollen kostengünstige Preise erzielt werden.

Die Strompreise in Deutschland aber bestimmt heute in weiten Teilen der Staat [33]. An die Stelle des Wettbewerbs Privater auf den Energiemärkten tritt zunehmend eine staatliche Regulierung, die den Ausbau der erneuerbaren Energien, die Steigerung der Energieeffizienz, die Gewährleistung der Versorgungssicherheit und den Ausbau der Netze zu steuern sucht. Dieser Konflikt von Regulierungsrecht und Wettbewerb ist zu klären. Zu beantworten ist die Frage, wie viel Regulierung notwendig und wie viel Wettbewerb möglich ist, um die Kernziele der Energiewende, den Klimaschutz, die Versorgungssicherheit und Wettbewerbsfähigkeit der Energiepreise, zu erreichen. Es ist an der Zeit, das System der Steuern, Abgaben, Entgelte und Umlagen in der Energie-wirtschaft in ihren Einzelpositionen und ihrer Kumulationswirkung grundlegend zu überarbeiten. Dies wird auch über die Innovationsoffenheit des Energierechts entscheiden.

Einen fairen Wettbewerb der Marktteilnehmer sichert auf europäischer Ebene das Beihilfen-recht. Diese europarechtlichen Vorgaben sind bei den Maßnahmen zum beschleunigten Ausstieg aus der Kohleverstromung zu achten.

Eigentümergefreiheit und Vertrauensschutz

Beschließt der Gesetzgeber einen beschleunigten Ausstieg aus der Kohleverstromung, hat er die Grenzen des Verfassungsrechts zu wahren. Der Gesetzgeber hat die Individualinteressen der Eigentümer und die Belange der Allgemeinheit zu einem angemessenen Ausgleich zu bringen. Zu den betroffenen Individualinteressen gehört die Eigentümergefreiheit der Kohlekraftwerksbetreiber.

Eine beschleunigte Stilllegung der Kraftwerke nimmt den Kraftwerksbetreibern das Nutzungsrecht an ihren Anlagen, greift dadurch in ihre Eigentümergefreiheit ein. Die Intensität dieses Eingriffs hängt insbesondere davon ab, auf welchem Weg und zu welchem Zeitpunkt die Kraftwerke stillgelegt werden. Je früher ein Kraftwerk abgeschaltet wird, desto mehr Treibhausgasemissionen werden vermieden. Umgekehrt schont der staatliche Eingriff die Kraftwerkeigentümer, je später die Kraftwerke stillgelegt werden. Auch die neben dem Klimaschutz in die Abwägung einzubeziehenden Gemeinwohlbelange – Versorgungssicherheit, Strukturwandel, Kosten – werden durch den Zeitpunkt der Stilllegung beeinflusst.

Der Kraftwerkeigentümer vertraut auf die Betriebsgenehmigung für seine Anlage, die ihm ein Nutzungsrecht verleiht [34]. Die Betriebs-

Wir sind Ihr Partner für Grüne Gase!



✓ KOMPETENTE BERATUNG ✓ STABILE PREISE ✓ SICHERE VERSORGUNG



Wir liefern Ihnen **Bio-methan** für den Einsatz in der KWK, der thermischen oder stofflichen Nutzung oder im Bereich der Mobilität.



Ob **Bio-CNG, Bio-LNG, Bio-SNG** oder **Grüner Wasserstoff**: Unsere Experten finden für jede Anforderung eine saubere Lösung.



Wir vermitteln die **THG-Quote** für **Erdgas- und Strom-tankstellen** an quotenverpflichtete Unternehmen.



Gemeinsam handeln für eine grüne Zukunft. Machen Sie mit!

www.bmp-greengas.de

genehmigung für Kohlekraftwerke allerdings bestimmt keine Grenzwerte für die Emissionen von CO₂. [35]. Insofern vertrauen die Kraftwerksbetreiber auf die Regulierung durch das europäische Emissionshandelssystem. Dieses belässt dem Kohlekraftwerksbetreiber das Nutzungsrecht an seiner Anlage, wird aber stetig die Kosten für die Kohleverstromung erhöhen, soll dadurch mittelfristig die Nutzung des Kraftwerks unwirtschaftlich werden lassen und somit letztlich die Nutzung beenden. Der Kraftwerksbetreiber kennt die Logik des Systems und richtet sich darauf ein.

Der Emissionshandel schafft einen Vertrauensstatbestand für ein nach und nach schwindendes Recht, einen Anspruch auf schonenden Übergang, nicht auf Bestand. Dieses Handelssystem hat auch die Bundesrepublik ins Werk gesetzt und wird ihm auch in der Zukunft folgen. Werden Kohlekraftwerke vorzeitig stillgelegt, wird für die betroffenen Unternehmen die Kohleverstromung jenseits dieses Systems beendet. Damit wird das in den Emissionshandel gesetzte Vertrauen der Anlagenbetreiber durchbrochen. Dieses ist in der Zeit gebunden. Die nächste Handelsperiode reicht bis zum Jahr 2030. Sie ist durch die reformierte Emissionshandelsrichtlinie rechtlich bestimmt, begründet insoweit einen zeitlich determinierten Vertrauensstatbestand.

Anmerkungen

- [1] Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“, Abschlussbericht, Januar 2019, abrufbar unter: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/A/abschlussbericht-kommission-wachstum-strukturwandel-und-beschaeftigung.pdf?__blob=publicationFile (zuletzt abgerufen am 5.07.2019)
- [2] Siehe § 1 EnWG.
- [3] Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“, Abschlussbericht, Januar 2019, S. 7.
- [4] Siehe zuletzt insbesondere IPCC, Global Warming of 1,5°C, 2018. Deutsche Übersetzung: https://www.de-ipcc.de/media/content/Hauptaussagen_IPCC_SR15.pdf (zuletzt abgerufen am 5.07.2019).
- [5] Art. 2 Pariser Abkommen, 55 ILM 743 (2016).
- [6] So die Abschlusserklärung des G7-Gipfels auf Schloss Elmau, Think Ahead. Act Together., 7. bis 8. Juni 2015, S. 17f.
- [7] Hierzu Kreuter-Kirchhof, Das Pariser Klimaschutzübereinkommen und die Grenzen des Rechts, DVBl 2017, S. 97ff.
- [8] Art. 13 Pariser Abkommen.
- [9] Art. 14 Pariser Abkommen.
- [10] So die Einschätzung der Vertragsstaatenkonferenz in FCCC/CP/2015/10/Add.1, Rn. 17. Siehe United Na-

tions Environment Programme, The Emissions Gap Report 2017, November 2017, S. 17f; IPCC, Global Warming of 1,5 °C, D 1.

- [11] Art. 4.9 Pariser Abkommen.
- [12] Submission by Latvia and the European Commission on behalf of the European Union and its Member States, 6.3.2015, S. 1. Siehe auch Beschluss 2016/1841 des Rates vom 5.10.2016, ABl. 2016 L 282/1.
- [13] Richtlinie (EU) 2018/410 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2018 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Unterstützung kosteneffizienter Emissionsreduktionen und zur Förderung von Investitionen mit geringem CO₂-Ausstoß und des Beschlusses (EU) 2015/1814, ABl. 2018 L 76/3 (im Folgenden: Emissionshandelsrichtlinie 2018).
- [14] Europäischer Rat, Tagung des Europäischen Rates 23./24. Oktober 2014, Schlussfolgerungen zum Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030, SN 79/14, Punkt 2.1. Siehe auch Erwägungsgrund 2 Emissionshandelsrichtlinie 2018.
- [15] Art. 1 Verordnung (EU) 2018/842 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013, ABl. 2018 L 156/26.
- [16] Vgl. Verordnung (EU) 2018/841 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 über die Einbeziehung der Emissionen und des Abbaus von Treibhausgasen aus Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft in den Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030 und zur Änderung der Verordnung Nr. 525/2013 und des Beschlusses Nr. 529/2013/EU, ABl. 2018 L 156/1.
- [17] Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 30.10.2009, 15265/09, Rn. 7. Siehe European Commission, Energy Roadmap 2050, 2012, S. 2.
- [18] Hierzu Kreuter-Kirchhof, Emissionshandel und Erneuerbare-Energien-Richtlinie – Instrumente zur Umsetzung der Klimaschutzstrategie der EU, ZUR 2019, 396ff. (im Erscheinen).
- [19] Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“, Abschlussbericht, Januar 2019, S. 62.
- [20] Art. 12 Abs. 4 Emissionshandelsrichtlinie 2018.
- [21] BVerfGE 134, 242 (338) – Garzweiler. Siehe auch BVerfGE 66, 248 (258) – Enteignung zugunsten Energieversorgung.
- [22] BVerfGE 66, 248 (258) – Enteignung zugunsten Energieversorgung. Siehe auch BVerfGE 91, 186 (206) – Kohlepennig.
- [23] Vgl. BVerfGE 30, 292 (311f.) – Erdölbevorratung.
- [24] Siehe Art. 194 Abs. 1 lit. b AEUV.
- [25] So EuGH, Urt. v. 10.7.1984, Rs. C-72/83, Slg. 1984, 2727, Rn. 34 für Erdölzerzeugnisse.

- [26] Schulze-Fielitz, in: Hoffmann-Riehm / Schmidt-Abmann / Voßkuhle (Hrsg), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I, 2. Aufl. 2012, § 12 Rn. 166. Grundlegend Hermes, Staatliche Infrastrukturverantwortung, 1998.
- [27] Pielow, in: Ehlers / Fehling / Pünder (Hrsg), Besonderes Verwaltungsrecht, Band I – Öffentliches Wirtschaftsrecht, 3. Aufl. 2012, § 22 Energierecht Rn. 40.
- [28] Schmidt-Preuß, Energieversorgung, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Band IV, 3. Aufl. 2006, § 93 Rn. 43.
- [29] Bundesnetzagentur / Bundeskartellamt, Monitoringbericht 2018, S. 8.
- [30] Vgl. BVerfGE 25, 1 (13) – Mühlengesetz; BVerfGE 50, 290 (335) – Mitbestimmung. Siehe auch BVerfGE 49, 89 (130) – Kalkar I (Schneller Brüter); BVerfGE 73, 118 (169) – 4. Rundfunkentscheidung (Grundversorgung).
- [31] Zur Pflicht des Gesetzgebers, Regelungen fortwährend zu überprüfen und weiterzuentwickeln, um den elementaren Lebensbedarf der Menschen zu decken, siehe BVerfGE 125, 175 (225) Rn. 140 – Hartz IV.
- [32] Siehe Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“, Abschlussbericht, Januar 2019, S. 106. Hiernach sollen die Maßnahmen in den Jahren 2023, 2026 und 2029 überprüft werden.
- [33] Siehe Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e.V., Strompreisanalyse 2019, 15. Januar 2019.
- [34] Der Abbau von Braunkohle in einem Tagebau beruht auf umfangreichen Planungen in Form von Braunkohleplänen, Hauptbetriebsplänen, Rahmenbetriebsplänen sowie Betriebsplänen, auf deren Grundlage Genehmigungen erteilt wurden. Diese begründen zeitlich determinierte Vertrauensstatbestände.
- [35] § 5 Abs. 2 BImSchG. Diese Regelung setzt Art. 9 der Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung), ABl. 2010 L 334/17 um.

Prof. Dr. C. Kreuter-Kirchhof, Inhaberin des Lehrstuhls für Deutsches und Ausländisches Öffentliches Recht, Völkerrecht und Europarecht der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf und Direktorin des Düsseldorfer Instituts für Energierecht (DIER)
Kreuter-Kirchhof@hhu.de

Der Beitrag beruht auf einer Stellungnahme d. Verf. im Rahmen der Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft und Energie des Deutschen Bundestages am 13.05.2019 (Ausschussdrucksache 19(9)306; Protokoll Nr. 19/41). Hintergrund ist ein Gutachten, das d. Verf. für das Landesministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen erstellt hat (abrufbar unter <https://www.wirtschaft.nrw/energierecht>; zuletzt abgerufen am 05.07.2019).

Struktur der Stromerzeugung in der EU – Versorgungssicherheit aufrechterhalten

Erneuerbare Energien werden im Stromsektor der Europäischen Union intensiv ausgebaut. Nach aktuellen Berechnungen des Statistischen Amtes der EU (Eurostat) hat sich ihr Anteil an der Stromerzeugung im Jahr 2017 um etwa 1 % gegenüber dem Vorjahr auf 31 % erhöht. Zwei Drittel des europäischen Strombedarfs werden nach wie vor durch die konventionelle Stromerzeugung aus fossilen und nuklearen Energieträgern gedeckt.

Im Einklang mit der positiven Wirtschaftsentwicklung der Europäischen Union im Jahr 2017, einem Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukts von 2,4 %, stieg die Brutto-Stromerzeugung gegenüber dem Vorjahr wieder geringfügig (+ 1 %) auf 3.295 Terawattstunden (TWh) an. Die Anteile der Energieträger am europäischen Energiemix blieben jedoch nahezu unverändert: Die Stromproduktion basierte zu knapp einem Drittel auf erneuerbaren Energien, zu einem Viertel auf Kernenergie und zu jeweils einem Fünftel auf Kohle und Erdgas (siehe Abb.).

Absolut betrachtet produzierten Kernkraftwerke innerhalb der EU etwa 10 TWh weniger. Dabei handelt es sich allerdings kaum um einen Trend. Ursächlich waren Kraftwerksrevisionen in Deutschland und die zeitweise Außerbetriebsetzung von Kernkraftwerken in Frankreich Anfang 2017.

Die Stromerzeugung auf Basis von Kohle war 2017 um 26 TWh geringer. Den größten Rückgang verzeichneten dabei die deutschen Steinkohlenkraftwerke (-20 TWh). Hier kam es zu Verdrängungseffekten infolge einer

gestiegenen Stromerzeugung der Erdgaskraftwerke und höherer Stromeinspeisungen aus erneuerbaren Energien.

Zudem gingen mehrere Steinkohlenkraftwerksblöcke in Deutschland vom Netz. In Großbritannien wurde die Erzeugung aus Steinkohle auf Grund außergewöhnlich hoher zusätzlicher Abgaben auf die CO₂-Emissionen (Carbon Price Floor) deutlich reduziert. In der Folge war Großbritannien auf Stromimporte aus Frankreich und Deutschland, den beiden größten Netto-Stromexporteuren der EU, angewiesen.

Insgesamt führten die CO₂-Preise des Europäischen Emissionshandelssystems in Verbindung mit niedrigeren Gaspreisen zu einer Verbesserung der Wirtschaftlichkeit von Erdgas gegenüber Steinkohle in der Stromerzeugung. Infolgedessen kam es zu einer EU-weit deutlich höheren Stromproduktion auf Basis von Erdgas (+ 54 TWh).

Überdurchschnittliche Windverhältnisse und ein weiterer Ausbau von Windparks haben zu einer erhöhten Stromproduktion erneuer-

barer Energien (+ 24 TWh) geführt. Doch die Einspeiseleistungen der Windenergieanlagen in Europa fluktuieren stark. Sie liegen in einer Bandbreite von 5 % bis 63 % der Nennleistung. Die gesicherte verfügbare Leistung liegt EU-weit bei etwa 4 bis 5 % der Nennleistung [1, 2]. Die Nutzung der in mehreren EU-Ländern wichtigen Wasserkraft war dagegen schwächer als im Vorjahr.

Für den Erhalt der Versorgungssicherheit gibt es auf absehbare Zeit keine Alternativen zur Absicherung durch konventionelle Kraftwerke. Die Speicherkapazitäten sowie die Speicherdauer und das Lastmanagementpotenzial reichen bisher nicht aus, um den Strombedarf in Zeiten geringer Einspeisung allein aus regenerativen Energien zu decken. Der konventionelle Kraftwerkspark der EU jedoch altert und die Markt- und politischen Rahmenbedingungen verhindern Investitionen in konventionelle Reservekraftwerke.

Mit den Kohleausstiegsbeschlüssen einiger Länder sowie Stilllegungsplänen für Kernkraftwerke in Deutschland, Großbritannien und Frankreich wird schon mittelfristig in nennenswertem Umfang sicher verfügbare Kraftwerkskapazität knapp [3]. Für einen Ersatz ist bisher noch nicht gesorgt. Bislang wurden nicht einmal Marktmechanismen eingeführt, welche die Versorgungssicherheit garantieren [4].

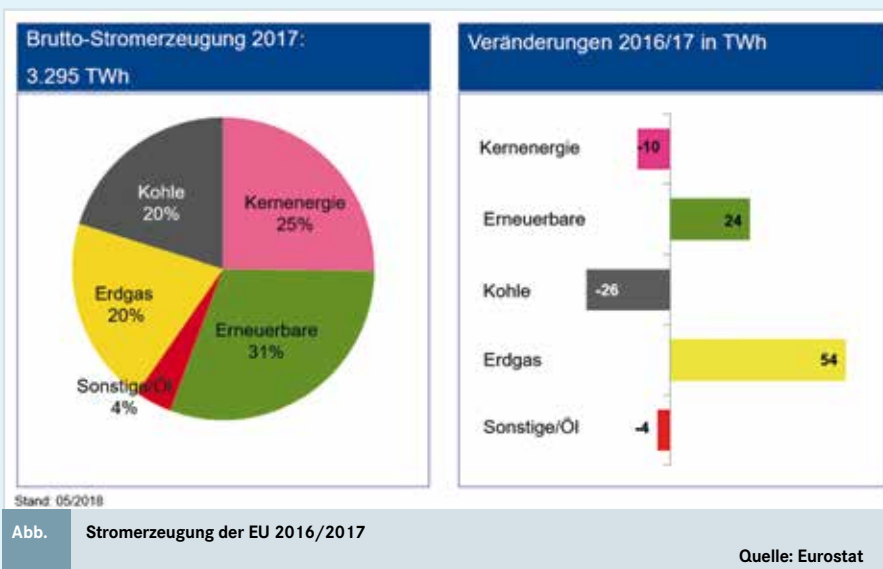
Anmerkungen

[1] Unter der Annahme, dass keine Netzverluste auftreten.

[2] VGB PowerTech e.V.: Zahlen und Fakten – Stromerzeugung 2018/2019.

[3] Darauf weist auch der aktuelle Bericht der ENTSO-E zur langfristigen Systemkonformität hin.

[4] World Energy Council: Energie für Deutschland – Fakten, Perspektiven und Positionen im globalen Kontext, 2018.



„et“-Redaktion