

Johannes Saurer

Transformationspfade in Energiesystemen – Steuerungsziele und -instrumente in Deutschland, Frankreich und Großbritannien

Zusammenfassung

Deutschland, Frankreich und Großbritannien verfolgen langfristig, im Einklang mit dem internationalen Klimaschutzrecht und dem EU-Recht, das Ziel einer Transformation der nationalen Energiesysteme hin zu einer treibhausgas-neutralen Energieerzeugung und -versorgung. Sie setzen dazu zum Teil ähnliche rechtliche Instrumente ein, etwa bei der Förderung des Ausbaus Erneuerbarer Energien und der Energieeffizienz. Hinsichtlich der Steuerungsinstrumente sind aber auch signifikante Divergenzen erkennbar. Am deutlichsten ist dies im Bereich der Kernenergie. Unterschiede bestehen aber auch hinsichtlich der Bedeutung von preisbasierten Instrumenten zur Minderung von Treibhausgasemissionen. In allen drei Rechtsordnungen bestehen Pfadabhängigkeiten, die durch den Einfluss des EU-Rechts teilweise abgeschwächt werden, den Verlauf der Transformation aber entscheidend beeinflussen. Die Pfadabhängigkeiten resultieren einerseits aus der Verfügbarkeit von Energiequellen, andererseits aber auch aus früheren Entscheidungen über Technologien und die Infrastruktur des Energiesystems.

Schlagwörter: Energierecht; Pfadabhängigkeit; Politikkonvergenz; Transformationsprozess

Abstract

Pathways of Energy Transformation. The Evolution of legal instruments in Germany, France and the United Kingdom

Germany, France and the United Kingdom are pursuing far-reaching processes of energy transition. In accordance with the long-term climate change mitigation goals of the Paris Agreement and EU law they are aiming towards greenhouse gas neutrality in energy generation and supply. The national sets of legal instruments are partially converging, e.g. with regard to the promotion of renewable energy and energy efficiency (areas with particularly strong influence of EU law). However, there are also substantial divergences. While Germany is phasing-out nuclear power, France and the United Kingdom are investing into new reactors. France and the United Kingdom have established price-based mechanisms for the reduction of CO₂ emissions that are unparalleled in Germany. In all three countries, the development of the law is shaped by various path dependencies resulting from the availability of energy sources, but also from prior political decisions on energy technology and infrastructure.

Key words: Energy law; Path dependence; Policy Convergence; Transformation process

1 Einleitung

Im Pariser Abkommen von Dezember 2015 haben sich fast 200 Vertragsparteien zu ambitionierten Klimaschutzzielen verpflichtet, darunter alle EU-Mitgliedstaaten und die EU selbst. Im Verlauf des 21. Jahrhunderts soll eine umfassende Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft hin zur CO₂-Neutralität gelingen. Besonders wichtig

ist dabei die Transformation des Energiesektors, der seit Beginn der Industrialisierung zu den Hauptverursachern der Überkonzentration von CO₂-Emissionen in der Atmosphäre zählt. Der folgende Beitrag geht den Transformationspfaden im Energiesektor in drei Industriestaaten vergleichbarer Größe nach, die zugleich Mitglieder der EU sind, nämlich in Deutschland, Frankreich und Großbritannien. Es werden normative und empirische Konturen der nationalen Transformationspfade herausgearbeitet, zugleich aber auch Gemeinsamkeiten und Unterschiede bei Steuerungszielen und -instrumenten. Die nationalen Entwicklungen werden im gemeinsamen Rechtsrahmen des EU-Energierechts verortet.

Der Beitrag zeigt dazu zunächst die Mehrdimensionalität von Transformationszielen im Energiesektor auf (dazu 2). Weiterhin werden Indikatoren entwickelt, die einen Transformationsprozess identifizierbar machen (dazu 3). Die Untersuchung konkreter nationaler Transformationspfade widmet sich Deutschland, Frankreich und Großbritannien (dazu 4). Die vergleichende Analyse weitreichender Veränderungen in Energieerzeugung und -versorgung erlaubt unter Beachtung des EU-Energierechts Schlussfolgerungen zu Konvergenzen und Divergenzen im Transformationsverlauf (dazu 5) und zeigt alte und neue Pfadabhängigkeiten auf (dazu 6).

2 Transformationsziele

Die über die Rechtsordnungen hinweg verlaufenden Transformationsprozesse im Energiesektor verfolgen jeweils ein Bündel von Transformationszielen (Saurer, 2016, S. 411, 422 f.). Zwar steht häufig in der tagespolitischen öffentlichen Wahrnehmung ein singuläres Transformationsziel im Vordergrund, etwa das der CO₂-Neutralität bzw. der Substitution fossiler Ressourcen durch Erneuerbare Energien. Jedoch lässt sich bei näherer Betrachtung der technologischen Dimension, der Implikationen für die Daseinsvorsorge, der volks- und betriebswirtschaftlichen sowie verbraucherpolitischen Bedeutung von Energiekosten stets eine Vielfalt von Transformationszielen ausmachen. So geht es neben dem Klimaschutz (Absenkung von CO₂-Emissionen im Energiesektor, Dekarbonisierung) auch um Versorgungssicherheit, Unabhängigkeit von Energieimporten (Energieautonomie), sozial- bzw. volkswirtschaftlich verträgliche Energiepreise, Energieeffizienz, die (Neu-)Organisation des Energietransports bzw. der Infrastrukturen, die Innovationsförderung und die Einhegung von technologischen Risiken.¹

Einzelne nationale Transformationspfade unterscheiden sich demgemäß weniger durch die Verfolgung gegenläufiger Transformationsziele als vielmehr darin, dass sie innerhalb des Bündels der Transformationsziele unterschiedlich gewichten.

3 Transformationsindikatoren

Für die Umsetzung der Transformationsziele lassen sich normative und empirische Transformationsindikatoren benennen. Normativ lässt sich zeigen, ob und inwieweit der Festlegung von Transformationszielen eine gesetzliche bzw. untergesetzliche Konkretisierung korrespondiert. Zu fragen ist etwa nach dem Entstehen von Rechtsregeln