Thorsten Müller

Umweltenergierecht als Instrument transformativer Politik*

Zusammenfassung
Das Umweltenergierecht ist die Gesamtheit der gesetzlichen Vorgaben zur Substitution fossiler durch erneuerbare Energieträger und zur Reduzierung des Energieverbrauchs. Es ist das zentrale Mittel zur Steuerung der Energiewende und eine unverzichtbare Bedingung für das Gelingen der Transformation der Energieversorgung. Über die Jahre ist in diesem Rechtsbereich in einem evolutionären Prozess ein vielschichtiger Instrumentenverbund im Mehrebenensystem entstanden. Dieser ist zum Teil lückenhaft und weist Defizite auf. Es fehlen insbesondere geeignete Instrumente zur Koordinierung der verschiedenen Ziele und Zwecke sowie übergreifende Regelungsstrukturen. Die entstandenen komplexen Regelungsstrukturen können zu Rechtsunsicherheit führen, die Leistungsfähigkeit des Rechts überfordern und die Effizienz des Transformationsprozesses reduzieren. Daher sollte der Gesetzgeber die aus der Art der Regulierung resultierende Komplexität reduzieren und dazu eine Neuordnung und Vereinfachung des Energierechts ins Auge fassen. Doch trotz der bestehenden Defizite konnten mit Hilfe des Umweltenergierechts Entwicklungen angestoßen werden. Eine Verbesserung des Rechtsrahmens kann die Erreichung der Klimaschutzziele möglich machen.

Schlagworte: Klimaschutzrecht, Instrumentenverbund, Koordinierung der Energiewendeziele, Energierecht

Abstract
Environmental Energy Law as an Instrument of Transformative Politics
Environmental Energy Law includes the legal provisions on the replacement of fossil with renewable energy sources and the reduction of energy consumption. It is the central steering tool for the energy transformation and a necessary condition for a successful transition of the energy supply. Over the years, a diverse toolbox in a multilevel system has been developed. It is however incomplete and deficient. In particular, it lacks instruments for coordinating the different targets and objectives as well as overarching regulatory structures. The emergent regulatory structures are very complex and can cause legal uncertainty, undermine the efficacy of the law and reduce the efficiency of the transformation process. The legislator should therefore reduce the complexity of the current regulation and reorganize and simplify Energy Law. Despite the existing deficits, Environmental Energy Law has contributed to several developments. Therefore, improvement of the legal framework may contribute to achieving the climate protection targets.

Keywords: Climate Protection Law, Energy Transition, Policy tools, Coordination, Energy Law

1 Konturen des Umweltenergierechts

Das Umweltenergierecht ist die Gesamtheit der Rechtsnormen, die den Transformationsprozess der Energiewende adressieren und steuern (Sailer, 2011, S. 721 f.; Kahl, 2010, S. 599). Neben eigenständigen Gesetzen wie dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG), dem Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG) oder dem Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz (KWKG) besteht es aus einer Vielzahl von Einzelregelungen in verschiedenen Rechtsbereichen, beispielsweise im Mietrecht (Regelungen zur energetischen Sanierung §§ 555b Nr. 1 und 2, 555e Abs. 2, 559 BGB) oder im Bauplanungsrecht (z. B. §§ 1 Abs. 5 und 6 Nr. 7 lit. a, 1a Abs. 5, 9 Abs. 1 Nr. 23 BauGB). Das Umweltenergierecht findet sich auf allen Ebenen des Mehrebenensystems und besteht aus zivilrechtlichen wie öffentlich-rechtlichen Normen. Es ist daher nicht als in sich geschlossenes Rechtsgebiet (a. A. etwa Sailer, 2011, S. 723), sondern als umfassende Querschnittsmaterie zu qualifizieren (etwa Koch, 2011, S. 51 f.).

Das Umweltenergierecht ist ein Teilbereich des Klimaschutzrechts. Dieses umfasst zusätzlich noch die klimaschutzpolitisch relevanten Lebenssachverhalte jenseits der Energieversorgung, etwa die Treibhausgasemissionen der Landwirtschaft (Müller & Schulze-Fielitz, 2011, S. 11; für ein einheitliches Rechtsgebiet aber Gärditz, 2008, S. 324 f.). Neben dem Klimaschutzrecht spielen zunehmend Regelungen eine Rolle, die Anpassungen an anthropogene Klimaveränderungen beinhalten, etwa im Raumordnungs-, Städtebau- oder Wasserrecht (Albrecht, Schanze, Klimmer & Bartel, 2017; Bubeck, Klimmer & Albrecht, 2016; Reese, 2015, S. 19 ff.; 2011). Anders als beim Klimaschutzrecht geht es bei diesen Vorgaben aber um Adaption und nicht um Mitigation, so dass sich die Ziele dieses Klimawandelfolgenrechts grundlegend von denen des Klimaschutzrechts unterscheiden.

2 Zur Rolle des Rechts als Steuerungsinstrument in der Energiewende

Im demokratischen Rechtsstaat kommt dem Recht die maßgebliche Rolle bei der Umsetzung politischer Anliegen zu. Politisches Handeln findet im (verfassungs-)rechtlichen Rahmen statt (Schulze-Fielitz, 2015b, Rn. 1 ff., 92 ff.). Recht ist gleichzeitig das Mittel, um Veränderungen in Gesellschaft und Wirtschaft anzustoßen und zu steuern. Insoweit weist das Umweltenergierecht keine Besonderheit gegenüber anderen Rechtsbereichen auf.

Dennoch kommt dem Recht bei der Transformation der Energieversorgung eine Sonderstellung zu. Dies liegt an Breite und Tiefe der damit verbundenen Veränderungsnotwendigkeiten. Kein Lebensbereich unserer Gesellschaft kommt ohne direkte oder indirekte Energienutzung aus, so dass alle jedenfalls mittelbar adressiert werden müssen. Hinzu tritt der Umstand, dass Energie ein homogenes Gut ist. Daher gibt es Wettbewerb nur über den Preis und nicht oder nur sehr bedingt anhand von Qualitätsmerkmalen einzelner Energiearten. Solange aber neue Technologien höhere Erzeugungspreise verursachen, werden sie sich nicht im Markt durchsetzen. Selbst bei sinkenden Erzeugungspreisen können bestimmte Eigenschaften der regenerativen Energiequellen, wie etwa wetterbedingte Schwankungen, deren Wettbewerbsposition beein-