

Sabine Schlacke / James Kröger

Die Energiewende – Herausforderungen für einen gestaltenden Staat

Zusammenfassung

Der Beitrag stellt aus rechtswissenschaftlicher Perspektive Herausforderungen der Energiewende vor. Dabei werden u. a. die Versorgungssicherheit, der Netzausbau, Kostenbelastung durch die Energiewende sowie die Spannung zwischen Industrieinteressen und Klimaschutz fokussiert. Schließlich plädieren die Verfasserin und der Verfasser für einen Transformationsprozess zur Nachhaltigkeit. Aufgrund mangelnder effektiver globaler Lösungsansätze sollten Nationalstaaten eine gestaltende Rolle einnehmen und im Interesse nachhaltiger Klima- und Energiepolitik nicht kurzfristige Ziele verfolgen, sondern langfristige Visionen entwickeln.

Abstract

This article presents current challenges of the energy transition from a legal perspective. In this context, it focuses on the security of energy supply, grid expansion, the costs of the energy transition and the tension between the interests of the industry and climate protection. Finally, the authors plead for a proactive state that does not aim at short-term goals, but develops long-term visions in the interests of a sustainable climate and energy policy.

Die Reaktorkatastrophe von Fukushima am 11. März 2011 hat eine energiepolitische Kehrtwende in Deutschland eingeleitet, deren Dynamik bis dato beispiellos war und bis heute anhält. Nur drei Tage nach dem Reaktorunglück hat Kanzlerin Merkel für sieben Kernkraftwerke ein Moratorium des Betriebs für drei Monate ausgesprochen und damit zugleich das politische Ende der Atomenergie in Deutschland eingeleitet. Die Ergebnisse der am 22. März eingesetzten Ethik-Kommission mündeten in das am 6. Juni 2011 vorgelegte umfangreiche Gesetzespaket zur Energiewende, das u. a. den Atomausstieg bis 2022 rechtlich zementiert. Wenngleich der Atomausstieg von den Kraftwerksbetreibern derzeit unter Berufung auf die verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie vor dem Bundesverfassungsgericht und unter Berufung auf die völkerrechtlichen Investitionsschutzstandards des Energiecharta-Vertrags vor einer internationalen Schiedsinstitution zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten rechtlich angegriffen wird, ist der Atomausstieg politisch kaum mehr rückgängig zu machen. Profiteure des

Atomausstieg sind die erneuerbaren Energien. Ihnen kommt fortan nicht nur die Aufgabe zu, den Übergang in eine klimafreundliche und damit zugleich karbonfreie sowie ressourcenschonende Energieversorgung zu gestalten, sondern darüber hinaus auch die Atomenergie als Energiequelle zu ersetzen. Entsprechend novellierte der Bundesgesetzgeber in Folge der Energiewende umfassend den Rechtsrahmen für die Förderung regenerativer Stromerzeugung im *Erneuerbare-Energien-Gesetz* (EEG). Die Ausbauziele des Anteils erneuerbarer Energien am Stromverbrauch von 55 bis 60 % bis 2035 in § 1 Abs. 2 EEG verdeutlichen, dass die erneuerbaren Energien künftig das Rückgrat der Energieversorgung des Industriestandorts Deutschland bilden sollen. Der Atomausstieg und die Energiewende haben damit eine grundlegende Transformation des Energieversorgungssystems eingeleitet. Diese Kehrtwende genießt zu Recht eine wichtige internationale Vorbildfunktion, die auch im Hinblick auf die Verhandlungen um ein völkerrechtliches Klimaschutzabkommen von Bedeutung ist. Mit der Vorbildfunktion einher geht zugleich die Verantwortung, die Energiewende zu einem Erfolg zu führen. Die in der Transformation der Energieversorgung als sozio-technisches System angelegten Herausforderungen sind dabei so vielfältig wie komplex zugleich. Grundsätzliche Fragen über das künftige Design der Energieversorgung sind auch heute, mehr als vier Jahre nach Fukushima, nicht abschließend beantwortet: Wie, wann und wo wird Strom künftig erzeugt? Wie wird er transportiert? Welche Kostenbelastung kommt auf private und industrielle Stromverbraucher zu? Die Beantwortung dieser Fragen ist maßgeblich für die Gewährleistung nicht nur einer sicheren Energieversorgung in Deutschland, sondern in besonderer Weise auch von gesellschaftlicher Akzeptanz im Hinblick auf das Transformationsprojekt Energiewende.

1 Versorgungssicherheit durch ein neues Energiemarktdesign

Die zentralen Herausforderungen der Energiewende lassen sich am Beispiel des energiewirtschaftsrechtlichen Zielkanons deklinieren, der in § 1 Abs. 1 *Energiewirtschaftsgesetz* (EnWG), das der Energiewirtschaft seine Verfassung gebende Gesetz, niedergelegt ist. Hiernach ist der Zweck regulativer Politikgestaltung im Bereich der Energieversorgung darauf gerichtet, auf „eine möglichst sichere, preisgünstige, verbraucherfreundliche,

effiziente und umweltverträgliche leitungsgebundene Versorgung der Allgemeinheit mit Elektrizität und Gas [hinzuwirken], die zunehmend auf erneuerbaren Energien beruht“.

Die technisch unmittelbarste Herausforderung ist die Gewährleistung einer sicheren Energieversorgung. Sicherheit in der Stromversorgung setzt voraus, dass sich Stromerzeugung und Stromverbrauch in jedem Moment deckungsgleich gegenüberstehen, denn Elektrizität ist grundsätzlich nicht speicherfähig. Diese einfache Erkenntnis ist im Lichte des angestrebten Zubaus erneuerbarer Energien von erheblicher Brisanz. Erneuerbare Energien sind dargebotsabhängig, d. h. sie erzeugen Strom je nach Wetterlage. Entsprechend erfolgt auch die Netzeinspeisung nur begrenzt in vorhersehbarer Weise. Der Zubau regenerativer Erzeugungseinheiten verlangt daher im Interesse der Versorgungssicherheit zwingend Lösungen, die einen Ausgleich von Leistungsschwankungen im Stromnetz ermöglichen. In Betracht kommt insofern die Fortentwicklung von Speichertechnologien. Insbesondere die Errichtung von Pumpspeicherkraftwerken wird in diesem Zusammenhang propagiert. Sie allein vermögen jedoch aufgrund der wenigen potenziell geeigneten Standorte in Deutschland Versorgungssicherheit nicht zu gewährleisten. Grundlegender sind daher die aktuellen Diskussionen über ein neues Strommarktdesign. Die zentrale Fragestellung lautet dabei wie folgt: Soll einzig der erzeugte und ins Netz eingespeiste Strom am Markt vergütet werden oder soll zudem auch die Vorhaltung flexibel einsetzbarer Reservekapazitäten in einem ergänzenden Kapazitätsmarkt finanziell honoriert und dadurch angereizt werden? Die Diskussion ist hier erst am Anfang, jedoch bereits stark ideologisiert. So steht im Fokus der Debatte um die Vor- und Nachteile eines den sog. *Energy-Only*-Markt ergänzenden Kapazitätsmarkts das zulässige Maß staatlicher Markteingriffe. Während die Einführung von Kapazitätsmärkten ein langfristiges Projekt darstellt, hat der Gesetzgeber kurzfristig erste Schritte zur Sicherstellung einer Netzreserve ergriffen, um der Gefahr örtlicher Ausfälle des Übertragungsnetzes oder kurzfristiger Netzengpässe im Winter entgegenzuwirken, die im rasanten Ausbau der dargebotsabhängigen Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien, dem (noch) mangelnden Netzausbau und der Stilllegung konventioneller Kraftwerke begründet liegt. Eine Novellierung des EnWG unterstellt die originär betriebswirtschaftlichen Entscheidungen über die Stilllegung von als systemrelevant qualifizierten Kraftwerken nunmehr einem staatlichen Genehmigungsverfahren unter Federführung der Bundesnetzagentur, das letztlich in einen Zwang zum

Weiterbetrieb wirtschaftlich nicht rentabler fossiler Kraftwerke münden kann. In diese Richtung tendiert auch die jüngst erlassene Reservekraftwerksverordnung, die die Vergütung der Vorhaltung eigentlich von der Stilllegung bedrohter Erzeugungsanlagen als Netzreserve zum Zwecke des Lastenausgleichs ermöglicht.

2 Netzausbau in Beschleunigung

Wesentlich für die Gewährleistung von Versorgungssicherheit ist ferner der Ausbau der Netzinfrastruktur. Es ist mittlerweile zu einem Allgemeinplatz geworden, dass der Ausbau erneuerbarer Energien, insbesondere der Windenergie, schwerpunktmäßig im Norden stattfindet, während die energieintensiven Verbrauchszentren im Süden der Republik zu finden sind. Insofern erfordert die Energiewende die Errichtung neuer und den Ausbau vorhandener Stromtrassen. Auch dieser Aspekt ist Teil des Transformationsprojekts Energiewende und stellt eine große Herausforderung wie das angemessene Energiemarktdesign dar. Im Bewusstsein der Notwendigkeit eines beschleunigten Netzausbaus hat der Gesetzgeber im Zuge der Energiewende ein neuartiges Planungsinstrumentarium geschaffen, dessen rechtliche Grundlagen in §§ 12a–12e EnWG sowie dem *Netzausbaubeschleunigungsgesetz* (NABEG) zu finden sind. Hiernach erfolgt nach einer maßnahmenbezogenen Bedarfsplanung die Ausweisung der Trassenkorridore für länderübergreifende und grenzüberschreitende Höchstspannungsleitungen nunmehr durch die Bundesnetzagentur im Rahmen einer neuartigen Bundesfachplanung. Für die darin ausgewiesenen Trassenkorridore findet kein gesondertes, von den Ländern durchgeführtes Raumordnungsverfahren mehr statt. Die Überführung der Planung von Energieleitungen auf die Bundesebene sollte beschleunigend wirken, indem Abstimmungsschwierigkeiten zwischen den Ländern reduziert werden. Tatsächlich bleiben politische Spannungen zwischen den Bundesländern jedoch nicht aus, wie die jüngste Weigerung der bayrischen Landesregierung, die *SuedLink*-Trasse auf bayrischem Boden verlaufen zu lassen, anschaulich verdeutlicht. Neben den politischen Entscheidungsprozessen über konkrete Trassenverläufe im föderalen Bundesstaat stellt die nur brüchige Akzeptanz für konkrete Leitungsausbauvorhaben vor Ort eine zentrale Herausforderung für das Gelingen eines beschleunigten Netzausbaus dar. Ferner gefährdet die zu beobachtende Asymmetrie zwischen staatlich gesteuerter Netzausbauplanung und einem freien

Investitionsentscheidungen folgenden Zubau an Erzeugungskapazitäten zunehmend die Energieversorgungssicherheit in Deutschland, denn als unmittelbare Folge dieser Asymmetrie läuft der Netzausbau zwingend den Investitionsentscheidungen auf Erzeugungsebene hinterher. Insofern ist auch im Hinblick auf den Netzausbau die Notwendigkeit einer ganzheitlichen Energiebedarfsplanung zu diskutieren, die geeignet ist, den Netzausbaubedarf durch kluge Standortentscheidungen auf ein Minimum zu reduzieren und auf diese Weise auch die Akzeptanz für weitere Energieleitungsvorhaben zu stärken.

3 Kostenbelastung als treibende Kraft von EEG-Reformen

Die Akzeptanz der Energiewende macht sich jedoch nicht nur an der Frage des Netzausbaus fest, sondern auch an der durch die Energiewende hervorgerufenen Kostenbelastung der Verbraucherschaft. Diese offenbart sich in besonders plastischer Weise im rasanten Anstieg der die Förderung regenerativer Stromerzeugung mittelbar finanzierenden EEG-Umlage (vgl. § 60 EEG). Diese ist von 2,05 Cent je verbrauchter Kilowattstunde im Jahr 2010 auf den Rekordwert von 6,24 Cent/kWh im Jahr 2014 angestiegen. Ein Durchschnittshaushalt zahlte 2014 rund 18 Euro an EEG-Umlage monatlich. Hinzu kommen die Kosten des Netzausbaus und des *Offshore*-Anschlusses, die allesamt ebenso mittelbar von den Stromverbrauchern zu tragen sind. Es verwundert nicht, dass die verschiedenen Kostenposten auf dem rechtlichen Prüfstand stehen: Einige Stimmen in der Literatur stellen die EEG-Umlage verfassungsrechtlich als unzulässige Sonderabgabe in Frage. Darüber hinaus sieht sie sich europarechtlich dem Vorwurf ausgesetzt, eine unionsrechtswidrige Beihilfemaßnahme zu begründen. Bislang sind die Angriffe auf das EEG ohne Erfolg geblieben: Der Bundesgerichtshof hat die Qualifizierung als Sonderabgabe jüngst in seinem Urteil vom 25. Juni 2014 abgelehnt, während die beihilfenrechtliche Einordnung des EEG durch die Europäische Kommission in ihrem Beschluss vom 18. Dezember 2013 derzeit aufgrund einer Klage Deutschlands hiergegen vom Europäischen Gerichtshof in der Rechtssache T-47/15 überprüft wird. Dennoch hatten die Diskussionen um die Kostenentwicklungen der Energiewende unmittelbare Auswirkungen auf den Rechtsrahmen der Förderung erneuerbarer Energien. Der Bundesgesetzgeber hat das EEG-Instrumentarium nach der Bundestagswahl 2013 grundlegend novelliert – zum mittlerweile vierten Mal

nach den Jahren 2004, 2009 und 2012. Der bis dahin vorherrschende Förderansatz fester Einspeisevergütungszahlungen an die Betreiber von Erneuerbare-Energien-Anlagen wurde im EEG 2014 (vgl. §§ 2 Abs. 2, 34–36) zugunsten von als marktkompatiblere Instrumente deklarierten Mechanismen der geförderten Direktvermarktung aufgegeben. Anlagenbetreiber sollen künftig nicht mehr nur passive Subventionsempfänger, sondern aktive Marktteilnehmer sein und ihren Strom eigenständig am Strommarkt verkaufen. Dieser Schritt ist richtig, denn nur wenn Anlagenbetreiber die Preissignale des Marktes wahrnehmen können, können sie ihre Erzeugung an die Nachfrage anpassen und dadurch das System stabilisieren. Im Interesse der Kosteneffizienz sollen die zu fördernden Anlagenbetreiber zukünftig im Rahmen von Ausschreibungsverfahren ermittelt werden. Die Fortentwicklung des rechtlichen Rahmens für die Förderung regenerativer Stromerzeugung ist notwendig, um dem rasanten Ausbau erneuerbarer Energien und ihrer Rolle im System der Energieversorgung gerecht zu werden. Die dem EEG zugrundeliegende Annahme, dass die Förderung auslaufen muss, wenn erneuerbare Energien in ihrer Markt- und Wettbewerbsfähigkeit steigen, muss entsprechend umgesetzt werden. Jedoch geht jede Novellierung des Rechtsrahmens für die Förderung erneuerbarer Energien zugleich zulasten von Vertrauensschutz und damit der so wichtigen Investitionssicherheit. Gleiches gilt für die mit jeder EEG-Novelle neu formulierten Ausbauziele, deren gesetzliche Verankerung nicht über ihre primär politische Aussagekraft hinwegtäuschen darf. Die Energiewende als langfristiges Transformationsprojekt braucht hingegen stabile politische Rahmenbedingungen, die langfristige Investitionsvorhaben planungssicher, amortisierbar und damit finanzierbar machen.

4 Energiewende zwischen Industrieinteressen und Klimaschutz

Die durch die Energiewende hervorgerufene Kostenbelastung wirft auch die Frage der Vereinbarkeit der Energiewende mit dem Industrie- und Wirtschaftsstandort Deutschland auf. Das EEG sieht seit 2004 eine Ausnahmeregelung für sog. stromintensive Unternehmen vor, um die Energiewende und die Interessen der Industrie miteinander zu versöhnen. Die *besondere Ausgleichsregelung* verpflichtet stromintensive Unternehmen zur Leistung einer gegenüber den privaten Stromverbrauchern

in der Höhe reduzierten EEG-Umlage. Vor allem diese besondere Ausgleichsregelung stand in der öffentlichen Kritik. Insbesondere erkannte die Europäische Kommission durch Beschluss vom 18. Dezember 2013 hierin eine rechtswidrige Beihilfe, was die Bundesregierung dazu zwang, in Verhandlungen darüber einzutreten, welche Unternehmen privilegiert werden dürfen. Ungeachtet der rechtlichen Einordnung als Beihilfe wirft die besondere Ausgleichsregelung für stromintensive Unternehmen stärker als andere Aspekte der Energiewende die Frage der Verteilungsgerechtigkeit im Hinblick auf die Kosten der Energiewende auf. Gerade die EEG-Förderung hat beträchtliche Zahlungsströme hervorgerufen, die zugleich ursächlich für soziale und regionale Umverteilungsprozesse war. So wird auch die Privilegierung der großen industriellen Verbraucher letztlich von den privaten Verbrauchern und Verbraucherinnen mitfinanziert. Auch wenn die besondere Ausgleichsregelung zur Versöhnung der Energiewende mit dem Industriestandort und der Wettbewerbsfähigkeit als erforderlich anzusehen ist, vermag der dem EEG zugrundeliegende Klimaschutzgedanke ihre Anwendung nur schwer zu rechtfertigen.

5 Instrumente im Interesse des Klimaschutzes aufeinander abstimmen

Der erwähnte energiepolitische Zielkanon verpflichtet schließlich auch zur Gewährleistung einer umweltverträglichen Energieversorgung. Dies schließt heutzutage ohne Zweifel auch den Aspekt der Klimaverträglichkeit ein, ist die Energieversorgung doch eine Hauptquelle klimaschädlicher Emissionen. Die Energiewende – und das darf nicht vergessen werden – erfolgt nicht nur zwecks Ermöglichung des Ausstiegs aus der Atomenergie, sondern insbesondere auch im Interesse des Klimaschutzes. Die Energiewende ist jedoch dabei, dieses zentrale Ziel zu konterkarieren. Während der Ausbau erneuerbarer Energien politisch forciert wird, haben die Kohleverstromung und damit die Emission schädlicher Klimagase in den vergangenen Jahren paradoxerweise zugenommen. Die Gründe hierfür sind vielfältig. Ein entscheidender Grund ist, dass der Ausstoß von CO₂ schlichtweg zu billig ist. Dies ist auf den kaum funktionierenden CO₂-Emissionszertifikatehandel zurückzuführen. Es sind zu viele Emissionszertifikate am Markt verfügbar, wodurch eine adäquate Zertifikatspreisentwicklung konterkariert wird. Dabei führt gerade der Ausbau regenerativer Stromerzeugung zu einer weiteren Zunahme von

billigen Emissionsrechten am Markt. Die Politik reagiert auf den Anstieg der Kohleverstromung mit dem Vorschlag der Einführung einer Klima-Abgabe für Kohlekraftwerke. Dies verdeutlicht, dass die Instrumente der Energiewende nicht ausreichend aufeinander abgestimmt sind und es an einem von einer Vision getragenen Gesamtkonzept fehlt. Hinzu kommt, dass zahlreiche Instrumente mit großem Transformationspotenzial bislang vernachlässigt diskutiert wurden. Dies gilt in besonderer Weise für die Stärkung der Energieeffizienz, wenngleich zu begrüßen ist, dass der *Nationale Aktionsplan Energieeffizienz* vom Dezember 2014 das Thema politisch wieder auf die Tagesordnung holt, indem er das Ziel formuliert, den Primärenergieverbrauch bis 2020 gegenüber 2008 um 20 % zu senken.

6 Der gestaltende Staat ist gefragt!

Die aufgezeigten Diskussionen sind wichtig und müssen geführt werden. Doch versperrt der Blick auf das Klein-Klein den Blick auf das große Ganze, nämlich die Tatsache, dass die Energiewende einen sozio-technischen Transformationsprozess zugunsten des Klimaschutzes eingeleitet hat. Der Staat darf sich hierbei nicht darauf beschränken, reaktionär mit den Herausforderungen der Energiewende umzugehen und fragmentierte, durch Legislaturperioden bedingte kurzfristige Lösungsangebote unter Verzicht auf langfristig-visionäre Politikentwürfe zu formulieren. Die Energiewende und der damit eingeleitete Transformationsprozess braucht einen gestaltenden Staat, der im Bereich der Energiewende Prioritäten setzt und diese implementiert, seinen Bürgerinnen und Bürgern zugleich jedoch Partizipationsmöglichkeiten einräumt, die dezentrale Lösungsansätze fördern und die gesellschaftliche Akzeptanz für das Projekt Energiewende erhöhen können. In seinem Hauptgutachten *Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation* (2011) zeigt der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU), dass es beim gestaltenden Staat um die simultane Stärkung des Staates und der Bürgerschaft unter dem Dach nachhaltiger Politikziele geht. Diese Zielsetzung eines gestaltenden Staates kann auf vier miteinander zusammenhängenden Ebenen verfolgt werden: Verfassungsrechtlich gilt es, den Klimaschutz als Staatszielbestimmung zu verankern, wodurch Legislative, Exekutive und Judikative zum Handeln gezwungen werden. Einfachgesetzlich sind in einem allgemeinen Klimaschutzgesetz materiell-rechtliche Klimaschutzziele zu definieren,

die auch für die Energiewende richtungsweisend sind und im Rahmen derer die verschiedensten Instrumente aufeinander abgestimmt werden können. Im Hinblick auf die Stärkung der Akzeptanz klimaschützender Vorhaben auch im Energiebereich sind Informations-, Beteiligungs- und Rechtsschutzmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger sowie der Verbände zu stärken. Institutionell bedarf der gestaltende Staat ferner eines klimapolitischen Mainstreamings in den Verwaltungseinrichtungen auf Bundes-, Länder- sowie kommunaler Ebene, um das Klimaschutzziel als diskursiv-normativen Rahmen exekutiven Handelns in der Breite zu verankern.

7 Der gestaltende Staat im Mehrebenensystem

Der Klimawandel ist ein globales Phänomen, das – wie auch die übrigen Umweltprobleme – nicht an staatlichen Grenzen haltmacht. Auch Staatlichkeit ist heutzutage nicht auf das nationale Gebiet begrenzt, sondern ist in ein komplex verflochtenes Mehrebenensystem eingebettet, das zur Berücksichtigung europäischer und internationaler Rechtsentwicklungen verpflichtet. Insbesondere europäische Politik- und Rechtsetzungsprozesse nehmen wichtige Weichenstellungen für die weitere Entwicklung der Energiewende in Deutschland vor. Die EU hat durch ihre drei Energiebinnenmarktpakete der Jahre 1998, 2004 und 2009 maßgeblich die Liberalisierung der nationalen Energiemärkte forciert. Mit dem *Vertrag von Lissabon* aus dem Jahr 2009 wurde der EU eine über die Binnenmarktziele hinausgehende Rechtsetzungskompetenz im Bereich der Energiepolitik durch Art. 194 des *Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union* (AEUV) eingeräumt. Diese ist zwar kompetenzrechtlich dahingehend beschränkt, dass sie Kernentscheidungen der Mitgliedstaaten bezüglich des gewählten Energiemixes nicht berührt, dennoch kann die EU wichtige Impulse im Bereich der mitgliedstaatlichen Energiepolitiken setzen. Dies hat sie beispielsweise mit ihrer *Erneuerbare-Energien-Richtlinie 2009/28/EG* bewiesen, die die Mitgliedstaaten zum Ergreifen von Fördermaßnahmen und dem Erreichen nationaler Ausbauziele im Bereich der erneuerbaren Energien verpflichtete. Wenngleich die EU anfangs nur wenig konkrete Vorgaben an die Ausgestaltung von Fördersystemen für erneuerbare Energien machte, hat sie sich zuletzt über die Europäische Kommission zunehmend energiepolitisch in nationale Entscheidungsprozesse eingebracht. Das bereits erwähnte Beihilfverfahren gegen das EEG und die besondere

Ausgleichsregelung für stromintensive Unternehmen zeugt von dieser Entwicklung. Zuletzt hat die Europäische Kommission unter Rückgriff auf ihre Kompetenz im Rahmen der Wettbewerbs- und Beihilfenpolitik durch die Neufassung ihrer *Leitlinien über staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014–2020* gar konkrete Vorgaben an die instrumentelle Ausgestaltung und Öffnung nationaler Fördersysteme formuliert. In der jüngst (2015) entwickelten *Rahmenstrategie für eine krisenfeste Energieunion mit einer zukunftsorientierten Klimaschutzstrategie* geht die Kommission einen Schritt weiter und drängt auf mehr energiepolitische Zusammenarbeit und Integration in der EU. Dabei ist ein Politikwechsel evident: Während in der 2009 erlassenen Erneuerbare-Energien-Richtlinie noch die Formulierung nationaler Ausbauziele im Vordergrund stand, hat die EU nunmehr für die Zeit nach 2020 ein EU-weites Ausbauziel von 27 % für erneuerbare Energien formuliert. Dieser Politikrahmen zeigt, dass klimaschutzmotivierte Energiepolitik künftig nicht mehr in einem rein nationalen Regelungskontext umgesetzt werden kann. Sie ist vielmehr europäisch, besser noch global zu denken.

Allerdings besteht derzeit wenig Hoffnung, dass die internationale Staatengemeinschaft sich auf der im Dezember 2015 in Paris stattfindenden Vertragsstaatenkonferenz zur Klimarahmenkonvention auf verbindliche Ziele zur Reduktion von Treibhausgasemissionen für jeden Staat einigen wird. Dabei ist ein Übereinkommen – etwa wie das 2012 weitgehend ausgelaufene *Kyoto-Protokoll* – erforderlicher denn je zuvor. Der letzte Sachstandsbericht des *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) aus dem Jahr 2014 belegt eindrücklich, welche Folgen und Schäden bis hin zu Konflikten ein Ansteigen der globalen Erderwärmung bereits auslöst und zukünftig verursachen wird. Die Nichtüberschreitung der 2-Grad-Celsius-Klimaschutzleitplanke – eine Art messbare globale Schadensgrenze – scheint zwar noch möglich. Allerdings bedarf es dafür einer „Großen Transformation“ der (finanz-)wirtschaftlichen, politischen, technischen und gesellschaftlichen Systeme zu einer (radikalen) Nachhaltigkeit. Die deutsche Energiewende sowie die klimaschutz- und energiepolitischen Bemühungen der Europäischen Union könnten insoweit als Vorbilder fungieren. Gerade die internationalen Erwartungen an die europäische Klimaschutzpolitik zwingen möglicherweise zu einer Energiewende der Europäischen Union. Sollen die Klimaverhandlungen von Paris ein Erfolg werden, muss die EU im Energie- und Klimabereich ambitioniert zusammenarbeiten, um der von ihr selbst ausgerufenen Vorbildrolle auch gerecht werden zu können.

Über die Autorin und den Autor

Sabine Schlacke, Dr. iur., Professorin für Öffentliches Recht, Direktorin des Instituts für Umwelt- und Planungsrecht (IUP) an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster. E-Mail: sabine.schlacke@uni-muenster.de.

James Kröger, Dr. iur., LL. M., Rechtsreferendar und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Umwelt- und Planungsrecht (IUP) der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster. E-Mail: james.kroeger@uni-muenster.de.