

Die Sicherung der Energieversorgung auf globalisierten Märkten

Herausgegeben von
STEFAN LEIBLE, MICHAEL LIPPERT
und CHRISTIAN WALTER

Jus Internationale et Europaeum

14

Mohr Siebeck

Jus Internationale et Europaeum

herausgegeben von
Thilo Marauhn und Christian Walter

14



Die Sicherung der Energieversorgung auf globalisierten Märkten

Herausgegeben von
Stefan Leible, Michael Lippert
und Christian Walter

Mohr Siebeck

Stefan Leible ist Inhaber des Lehrstuhls für Bürgerliches Recht, Internationales Privatrecht und Rechtsvergleichung an der Universität Bayreuth.

Michael Lippert ist Rechtsanwalt und Honorarprofessor für Energiewirtschaftsrecht an der Universität Jena.

Christian Walter ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, einschließlich Völker- und Europarecht an der Universität Münster.

Gedruckt mit Unterstützung der Fritz Thyssen Stiftung für Wissenschaftsförderung.

e-ISBN PDF 978-3-16-151153-0

ISBN 978-3-16-149387-4

ISSN 1861-1893 (Jus Internationale et Europaeum)

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

© 2007 Mohr Siebeck Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Held in Rottenburg gebunden.

Vorwort

Während sich die europäische energierechtliche Diskussion in den vergangenen Jahren vor allem auf Fragen zunächst der Liberalisierung, später der Regulierung, der Fusionskontrolle und der grenzüberschreitenden Marktöffnung konzentriert hat, richtet sich inzwischen der Fokus auf die Sicherung der Energieversorgung im weltweiten Maßstab. Nach der Einschätzung des Generalsekretärs der Organisation Erdölexportierender Länder (OPEC) werden 4/5 des Wachstums der Ölnachfrage in den nächsten zwei Dekaden aus Entwicklungsländern kommen, deren Konsum sich verdoppeln wird. Unlängst hat der Ölbedarf Chinas erstmals denjenigen Japans, und damit den der zweitgrößten Volkswirtschaft der Erde, übertroffen. Indien hat sich auf der Liste der Energieverbraucher auf den vierten Platz vorgeschoben und steht damit unmittelbar hinter Amerika, China und Japan. Die Entwicklung bei anderen Rohstoffen als Öl ist vergleichbar problematisch. Die Thematik hat durch den Gasstreit zwischen Russland und der Ukraine einen erheblichen Aktualitätsschub erhalten, der nicht zuletzt dem Umstand geschuldet ist, dass er ganz allgemein auf die deutsche Abhängigkeit von fremden Rohstofflieferungen aufmerksam gemacht hat.

Die Sicherheit der Energieversorgung wird nach den dargestellten Zusammenhängen auf absehbare Zeit ein wichtiges (rechts-)politisches Thema bleiben. Die Herausgeber haben deshalb in Jena am 5./6. Mai 2006 eine Expertentagung organisiert, bei der aus der Sicht des privaten und öffentlichen internationalen, europäischen und nationalen Wirtschaftsrechts der Frage nachgegangen wurde, mit welchen Instrumenten und auf welchen Ebenen die Sicherheit der Energieversorgung in Zukunft noch gewährleistet werden kann. Der vorliegende Band dokumentiert nahezu alle im Alten Schloss Dornburg gehaltenen Referate und enthält eine Zusammenfassung der Podiumsdiskussion zum Thema „Erneuerbare Energien und sichere Energieversorgung“. Aufgrund des thematischen Zusammenhangs mit aufgenommen wurde außerdem die Antrittsvorlesung von *Michael Lippert*, die er während der Festveranstaltung anlässlich seiner Ernennung zum Honorarprofessor für Energiewirtschaftsrecht an der Universität Jena am 6. Juli 2006 gehalten hat.

In einem ersten Block behandelt der Band drei allgemeine Aspekte des Themas. *Michael Lippert* stellt den Grundsatz der Versorgungssicherheit in seiner verfassungs- und gemeinschaftsrechtlichen Verankerung dar und

erläutert die Ausgestaltung im deutschen Energiewirtschaftsrecht. Der Beitrag von *Friedemann Müller* analysiert aus politikwissenschaftlicher und geostrategischer Sicht die strategischen Rahmenbedingungen der Energieversorgung und zieht daraus Konsequenzen für die zukünftige Gestaltung der Energiepolitik. Welchen Akteuren in einer arbeitsteiligen Welt mit globalisierten Märkten die Gewährleistungs- und Erfüllungsverantwortung für die sichere Energieversorgung zukommen soll, ist Gegenstand des Beitrags von *Christian Walter*, der nach der „Rohstoffbeschaffungsverantwortung“ auf globalen Märkten fragt.

Vor dem Hintergrund dieser drei Grundlagenthemen werden im Anschluss in der Reihenfolge der Versorgungskette juristische Einzelfragen aus verschiedenen Rechtsbereichen behandelt. Am Beginn der Versorgungskette steht die Rohstoffgewinnung. Hier stehen vor allem praktische Fragen des Investitionsschutzes und der Erschließung ausländischer Rohstoffvorkommen im Zentrum. *Ulrich Ehrlicke* erörtert, welche Beiträge Joint Venture-Verträge zur Erschließung ausländischer Rohstoffvorkommen leisten können und welche besonderen Probleme bei der Vertragsgestaltung zu berücksichtigen sind. *Helga Steeg* behandelt das Investitionsschutzregime der Internationalen Energieagentur.

In der Versorgungskette folgt auf die Erschließung der Rohstoffe der Handel mit Energie. Aus der Perspektive des öffentlichen Wirtschaftsrechts ist hierbei insbesondere zu fragen, welche rechtlichen Regelungen sich aus dem Welthandelsrecht für den Handel mit Energie ergeben. Die Bedeutung des materiellen Welthandelsrechts für das Thema Energie wird im Beitrag von *Frank Schorkopf* untersucht. *Michael Fehling* analysiert im Anschluss das Spannungsfeld zwischen sicherer Energieversorgung als Aufgabe der Daseinsvorsorge auf der einen und den Liberalisierungsbestrebungen im Welthandelsrecht und Europarecht auf der anderen Seite.

Für das Privatrecht steht beim Handel mit Energie die rechtssichere Gestaltung von internationalen Energielieferungsverträgen im Vordergrund. *Mathias Wolkewitz* erläutert aus der Sicht der Rechtsabteilung eines großen Energieversorgungsunternehmens praktische Probleme bei der rechtssicheren Gestaltung von Energielieferungsverträgen. *Wulf-Henning Roth* behandelt schließlich den Beitrag des Kartellrechts zur sicheren Versorgung mit Energie. Den Schluss des Bandes bildet eine von *Carsten Schmidt* verfasste Zusammenfassung der Podiumsdiskussion, auf der unter Beteiligung der betroffenen Interessengruppen über den möglichen Beitrag erneuerbarer Energien zur sicheren Energieversorgung debattiert wurde.

Die Herausgeber schulden vielfachen Dank: den Referenten für ihr Engagement bei den Vorträgen und bei der Abfassung der schriftlichen Beiträge, der Friedrich-Schiller Universität Jena für die Gastfreundschaft auf den Dornburger Schlössern sowie der Fritz-Thyssen-Stiftung für ihre fi-

nanzielle Förderung sowohl der Veranstaltung als auch der Drucklegung des Tagungsbandes. Dank gebührt weiterhin dem Deutschen Atomforum e.V., der EON Thüringer Energie AG und der VNG Verbundnetz Gas AG. Ohne ihre finanziellen Zuwendungen hätte die Tagung in dieser Form nicht durchgeführt werden können. Unser herzlicher Dank gilt schließlich Frau *Susanne Prater*, die die wesentlichen Lasten der Tagungsorganisation in Jena zu tragen hatte, Frau *Daniela Karrenstein*, die sich in Münster um Organisation und Finanzierung gekümmert hat und Frau *Imke Dange*, die die Manuskripte der Referenten betreut und in einen druckfertigen Zustand gebracht hat.

Bayreuth, Jena und Münster im Juni 2007

Stefan Leible, Michael Lippert, Christian Walter

Geleitwort

STAATSSSEKRETÄR IM BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND
TECHNOLOGIE DR. JOACHIM WUERMELING

Die Sicherheit der Energieversorgung ist seit dem letzten Jahr wieder besonders ins Visier der Energiepolitik geraten. Verantwortlich dafür waren vor allem der hohe Ölpreis, die Entwicklungen im Nahen Osten und die wiederholten Lieferunterbrechungen. Das globale Energieszenario spitzt sich aber schon seit längerem deutlich zu. Nach Berechnungen der Internationalen Energieagentur wird die weltweite Nachfrage nach Energie – bei Fortschreibung der gegenwärtigen Politik – bis zum Jahr 2030 um mehr als 50 % wachsen. Die Internationale Energieagentur geht davon aus, dass die Entwicklungsländer für zwei Drittel des globalen Nachfrageanstiegs verantwortlich sein werden. Neue große Nachfrager, die auf den Markt drängen, sind vor allem China und Indien. Gleichzeitig gibt es aber einen globalen Investitionsrückstand bei Förder- Transport- und Raffineriekapazitäten. Dazu kommt, dass die Öl- und Gasvorräte auf wenige Versorgungsräume konzentriert sind. Ca. 70 % der konventionellen und ca. 68 % der Weltergasreserven liegen innerhalb einer sog. „Strategischen Ellipse“, die sich vom Nahen Osten bis nach Nordwestsibirien erstreckt. Durch die weltweiten Nachfragesteigerungen, Versorgungsstörungen sowie durch die geopolitischen und nicht zuletzt auch die klimapolitischen Herausforderungen steigen auch die Preisrisiken, vor allem bei Öl und Gas.

Für ein energierohstoffarmes Land wie Deutschland ist die Sicherheit der Energieversorgung von besonderer Relevanz. Die deutsche Importabhängigkeit ist in den letzten Jahren von rd. 54 % auf ca. 62 % gestiegen und liegt damit weit über dem EU-Durchschnitt von etwa 50 %. Rohöl wird hierzulande zu etwa 97 %, Gas zu etwa 83 % und Steinkohle zu ca. 60 % importiert. Im Vergleich zu anderen Industrieländern hat Deutschland aber eine gut diversifizierte Energieversorgung sowohl in Bezug auf Versorgungsräume als auch auf Energieträger. Die weitere Diversifizierung von Bezugsquellen, Transitrouten und Energieträgern bleibt daher eine zentrale Aufgabe, um Versorgungsrisiken zu minimieren. Dafür spielt der Ausbau der internationalen Zusammenarbeit im Energiebereich eine wichtige Rolle und zwar nicht nur national sondern auch auf europäischer

Ebene. Europa muss stärker als bisher mit einer Stimme sprechen, um im immer schärfer werdenden Wettbewerb um Energierohstoffe seine Interessen zu wahren. Wichtig ist vor allem der Aufbau strategischer Energiepartnerschaften mit den wichtigsten Liefer-, Transit- und Verbraucherländern. Dabei kommt Russland, das der wichtigste Partner Deutschlands und der EU im Energiebereich ist und bleiben wird, eine besondere Bedeutung zu.

Eine weitere Schlüsselfrage für die weltweite Versorgungssicherheit ist die Verbesserung der Energieeffizienz. Deutschland will bei diesem Thema Vorreiter bleiben, auch um die Chancen im internationalen Wettbewerb nicht zu verpassen. Die globale Verbesserung der Energieeffizienz ist daher ein wichtiges Anliegen der deutschen Präsidentschaften in der EU und der G8 in 2007. Dabei soll vor allem auch die technologische Zusammenarbeit mit den großen Schwellenländern angeregt werden. Ihnen muss geholfen werden, möglichst schnell den Übergang zu einer effizienten und klimaverträglichen Energieversorgung zu bewältigen.

Die Beiträge im vorliegenden Tagungsband setzen sich intensiv mit möglichen strategischen Zielen, Optionen und konkreten Maßnahmen auseinander, mit denen die Versorgungssicherheit weltweit verbessert werden kann. Dafür gebührt den Autoren auch von Seiten der Politik großer Dank. Die Sorge um eine sichere Energieversorgung wird auch weiterhin hohe Priorität genießen. Umso wichtiger ist es, dass der Diskussions- und Meinungsbildungsprozess durch fundierte wissenschaftliche Beiträge konstruktiv voran gebracht wird.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	V
Geleitwort.....	IX
Inhaltsverzeichnis	XI
<i>Michael Lippert</i> Sicherheit der Energieversorgung – Renaissance eines energierechtlichen Leitziels?.....	1
<i>Friedemann Müller</i> Strategische Bedingungen für die Nutzung der Weltenergiereserven: Energiesicherheit und internationale Sicherheitspolitik.....	29
<i>Christian Walter</i> Gewährleistungs- und Erfüllungsverantwortung auf globalen Energie- märkten – Brauchen wir eine „Rohstoffbeschaffungsverantwortung“?.....	47
<i>Ulrich Ehricke</i> Equity-Joint Venture-Verträge als Instrument zur Sicherung der Ver- sorgung mit ausländischen Energieträgern.....	67
<i>Helga Steeg</i> Erschließung ausländischer Energiereserven und Investitionsschutz	81
<i>Frank Schorkopf</i> „Energie“ als Thema des Welthandelsrechts.....	93
<i>Michael Fehling</i> Energieversorgung zwischen Daseinsvorsorge und internationaler Liberalisierung.....	115
<i>Mathias Wolkewitz</i> Rechtssichere Gestaltung von internationalen Energielieferungsverträgen .	139

Wulf-Henning Roth

Kartellrecht als Instrument der sicheren Energieversorgung 151

Carsten Schmidt

Diskussionsbericht: Erneuerbare Energien und sichere Energieversorgung 173

Autorenverzeichnis 181

Stichwortverzeichnis 183

Sicherheit der Energieversorgung – Renaissance eines energierechtlichen Leitziels?

MICHAEL LIPPERT

I. Einführung

1. Zur Aktualität des Themas

Mit einer Reihe von teilweise dramatischen Ereignissen hat sich das Thema der Energiesicherheit Gehör verschafft: Der Kalifornische Strom-Schock, „blackouts“ in Italien und Großbritannien, internationale Terroranschläge, die Auseinandersetzungen zwischen Russland und der Ukraine um Gaslieferungen mit potenziell weitreichenden Auswirkungen auf die Energieversorgung Europas, Drohungen des Iran mit der „Ölwaffe“, der Hurrikan Katrina, Mast- und Leitungsbrüche im Münsterland und jüngst die Störungen der Ölförderung in Alaska haben die Öffentlichkeit aufgeschreckt. Dagegen fast unbemerkt war der Zusammenbruch einer großen Anzahl von EDV-Systemen im heißen Sommer 2003 geblieben, ausgelöst von Stromrhythmusstörungen infolge fehlender Windenergieeinspeisung aus offshore-Anlagen.

Diese aktuellen Beispiele belegen zugleich die Mehrdimensionalität des Themas Energiesicherheit, das u.a. geostrategische, außenwirtschaftliche, technische, wirtschaftliche und rechtliche Komponenten umfasst.¹ Gerade die Entwicklung der geostrategischen und außenwirtschaftlichen Komponenten der Energiesicherheit bezeugen, z.B. nach Auffassung der EU-Kommission, dass die Welt in ein neues Energiezeitalter eingetreten ist, welches unter anderem geprägt ist.

- Eine steigende Importabhängigkeit. In 20 Jahren muss die EU über 70 % ihres Energiebedarfs importieren und dies teilweise aus Regionen mit unsicheren Verhältnissen.
- Eine Konzentration der Energiereserven in wenigen Ländern. Die Hälfte des EU-Gasverbrauchs wird zur Zeit durch die drei Staaten Russland, Norwegen und Algerien

¹ Müller, Strategische Bedingungen für die Nutzung der Weltenergieserven: Energiesicherheit und internationale Sicherheitspolitik, in diesem Band, S. 31 – 48.

gedeckt. Die Abhängigkeit der EU von Erdgasimporten wird sich in den nächsten 25 Jahren auf 80 % erhöhen.

- Einen steigenden globalen Energiehunger. Die weltweite Energienachfrage wird bis 2030 um 60 % steigen und sich bis 2050 verdreifachen. Die dramatisch steigenden Erdöl- und Erdgaspreise; diese haben sich in der EU in den letzten zwei Jahren verdoppelt und die Strompreise folgen dieser Entwicklung.
- Den dringenden Investitionsbedarf: Alleine in der EU werden in den nächsten 20 Jahren Investitionen von tausend Mrd. Euro erforderlich sein, um die alternde Infrastruktur zu ersetzen²

Die Politik hat das Thema der Versorgungssicherheit wieder entdeckt: Polen fordert eine Energie-Nato, die USA haben 2005 einen strategisch orientierten Energy Policy Act erlassen, der von dem Ziel einer langfristigen Versorgungssicherheit beherrscht ist, der G8-Gipfel im Juli 2006 in Sankt Petersburg hat die Energiesicherheit an die Spitze der Agenda gestellt. Das als Entwurf vorliegende „Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr“ rät der Politik, sich insbesondere den Regionen, in denen Energieträger gefördert werden, zuzuwenden. Teile der deutschen Politik fordern ein nationales Energiekonzept.³ Der „Energiegipfel“ der Bundesregierung mit maßgebenden Vertretern der deutschen Energiewirtschaft vom April 2006 ist allerdings über eine Bestandsaufnahme, die Einsetzung von Arbeitsgruppen sowie eine Vertagung auf den Herbst 2006 noch nicht wesentlich hinausgekommen. In ihrem Grünbuch von März 2006 benennt die EU-Kommission sechs vorrangige Bereiche einer europäischen Energiepolitik:⁴

- Vollendung der europäischen Binnenmärkte für Strom und Gas
- Binnenmarkt zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit
- stärker nachhaltig ausgerichteter, effizienterer und vielfältiger Energieträgermix
- integrierter Ansatz für den Klimaschutz
- innovative Energietechnologien
- eine gemeinsame Energieaußenpolitik

Neben den internationalen Herausforderungen sowie der europäischen Dimension der Energiesicherheit stellen sich auch innerstaatlich neue Anforderungen, welche vor allem das Thema „Energieversorgungssicherheit

² *Kommission* der Europäischen Gemeinschaften, Grünbuch „Eine europäische Strategie für nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energie“, Brüssel 2006, KOM (2006) 105 endgültig, S. 3.

³ *Müller*, Strategische Bedingungen für die Nutzung der Weltenergieerreserven: Energiesicherheit und internationale Sicherheitspolitik, in diesem Band, S. 47 f.

⁴ *Kommission* der Europäischen Gemeinschaften, Grünbuch „Eine europäische Strategie für nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energie“, Brüssel 2006, KOM (2006), S. 6-20.

als Standortfaktor“, auch vor dem Hintergrund des allgemeinen sowie des mit der Bevölkerungsentwicklung einhergehenden Strukturwandels variieren.⁵

Eine Herausforderung lautet, eine sachgerechte Aufgabenteilung zwischen bewährter zentraler Versorgung und neuen Formen der im Rahmen der vom EnWG 2005 zur Verfügung gestellten Spielräume zu entwickeln.

Die Landesregierung Thüringen hat diese Herausforderung angenommen und betrachtet Energiepolitik jedenfalls auch als einen Beitrag zur Strukturpolitik.⁶

Es stellt sich die Frage nach der Antwort des Energiewirtschaftsrechts auf die erweiterten, gesteigerten und, zukünftig, weit komplexeren Erwartungen an die Energiesicherheit. Welchen Stellenwert räumt es dem Leitziel der Energiesicherheit ein, welchen Spielraum, über welche Instrumente verfügen die zuständigen Akteure, um das Ziel einer sicheren Energieversorgung zu erreichen? Welche verfassungsrechtlichen Grundlagen tragen den energierechtlichen Rahmen?

Diese Frage ist legitim. Obwohl das Leitziel der Versorgungssicherheit in den Energiewirtschaftsgesetzen von 1935, 1998 sowie 2005 verankert war bzw. ist, haben die Verheißungen liberalisierter Märkte sowie die Attraktion des Umweltgedankens, aber auch die jahrelangen, isoliert geführten Auseinandersetzungen um einzelne Energieträger, im Gegensatz zu den strategisch orientierten energiepolitischen Diskussionen z.B. in den USA, den Blick auf energiewirtschaftliche Risiken in geradezu sorgloser Weise verstellt.⁷

Diese Vorgänge waren nicht ohne Einfluss auf die Rechtsentwicklung geblieben. Nicht von ungefähr konnte einerseits *Tettinger* die provozierende Frage „Energierrecht nur mehr ein Anhängsel zum Wettbewerbsrecht“⁸ stellen und auf der anderen Seite *Möstl* den Vorrang erneuerbarer Energien als Rechtsprinzip beschreiben.⁹

Das neue Energiewirtschaftsgesetz 2005 hat mit dem dort inkorporierten Regulierungsrecht der Energieversorgung mit Strom und Gas, nach der Öffnung des Netzzugangs für Dritte durch das EnWG 1998, ohnehin einen erneuten Paradigmenwechsel beschert.¹⁰

⁵ *Lippert*, Typen der Arealversorgung und das zukünftige Energiewirtschaftsgesetz, in: Zwischen Abgabenrecht und Verfassungsrecht, FS für Driehaus, Herne/Berlin 2005, S. 296 ff.

⁶ Antwort der Landesregierung auf die große Anfrage der Fraktion Linke Liste/PDS zur Energiepolitik, LT-Drucks. 4/1781.

⁷ *Lippert*, Energiewirtschaftsrecht, Köln 2002, S. 9.

⁸ VEnergR Bd. 98, S. 1 ff.

⁹ *Möstl*, RdE 2003, 90 ff.

¹⁰ Dazu jüngst die Jenaer Antrittsvorlesung von Torsten *Körber* am 26.06.2006, „Die Energiewirtschaft zwischen Markt und Regulierung“.

2. Begriffe und Ausgangspositionen

Renaissance heißt „Wiedergeburt“ und bedeutet Wiedererweckung einer vergangenen Zeit.¹¹ Renaissance im Sinne dieses Themas soll eine Revitalisierung des Prinzips der Energiesicherheit unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen des „neuen Energiezeitalters“ bedeuten.

Der Begriff der Energiesicherheit enthält zahlreiche Komponenten, hierzu zählen die wirtschaftliche und die technische Versorgungssicherheit, aber jedenfalls auch Versorgungsqualität und Energieeffizienz. Die Untersuchung beschränkt sich nicht auf das Energierecht i.e.S., also die für die Versorgung mit Strom und Gas geltenden Rechtsnormen, sondern nimmt auch diejenigen Vorschriften in den Blick, deren Geltungsbereich über die leitungsgebundene Energiewirtschaft hinausgeht, jedoch in der Energiewirtschaft besondere praktische Bedeutung haben und bei deren Anwendung zugleich energierechtliche und energiewirtschaftliche /energie-technische Fragestellungen zu berücksichtigen sind.¹²

Das Leitziel der Energiesicherheit dient als Schlüssel zum Energiewirtschaftsrecht, gewissermaßen als Sonde, um die normative Verankerung energiesicherheitsrechtlicher Vorschriften „aufzuspüren“.

3. Aufbau

Das Thema ist in fünf Schritten zu entfalten. Zunächst ist die generelle Bedeutung von Leitzielen zu erörtern, im zweiten und dritten Schritt sind die verfassungsrechtliche Begründung und der gemeinschaftsrechtliche Rahmen des Leitziels vorzustellen; anschließend soll der normativen Verankerung dieses Leitziels im Energierecht i.w.S. nachgegangen werden, um auf der fünften Stufe nach den Perspektiven zu fragen.

II. Rechtliche Bedeutung von gesetzlichen Leitzielen

1. Erscheinungsformen

Rechtliche Leitziele bilden einen Normtypus, der in seiner Ausgestaltung und in seinen Rechtswirkungen noch wenig untersucht ist.¹³ Zu ihm zählen auch die Präambeln – die als Einleitungen vor Gesetzen – insbesondere Verfassungen – in feierlicher Form deren tragende Gedanken aussprechen und eine lange, ins Religionsrecht zurückreichende Tradition aufweisen.

¹¹ Der Brockhaus, 8. Aufl., vierter Band, Mannheim – Leipzig, S. 393.

¹² Zu dieser Abgrenzung *Büdenbender*, Zur Dogmatik des Energierechts, in: FS für Bodo Börner, Köln, Berlin, Bonn, München 1992, S. 502.

¹³ *Kuxenko*, Umweltverträgliche Energieversorgung – Analyse eines neuen Gesetz-zwecks im Energiewirtschaftsrecht, Baden-Baden, 2004, S. 89, Fn. 458, m.w.N.

So ist die Einleitung der zehn Gebote „Ich bin der Herr, Dein Gott“, ebenfalls als Präambel anzusehen.¹⁴ Im Unterschied zu den Präambeln, die sich nur noch auf der Ebene von Verfassungen häufig wieder finden, erfreuen sich Leitziele der technokratischen Prägung, z.B. mit wirtschaftssteuerndem Inhalt, nicht vor dem Gesetz stehend, sondern in dieses integriert, steigender Beliebtheit auf der Ebene einfacher Gesetze.¹⁵

Im Europäischen Gemeinschaftsrecht kommt den Leitzielen bzw. den Ziel- und Zweckbestimmungen ohnehin infolge der gemeinschaftsrechtlich verankerten Begründungspflicht für gemeinschaftsrechtliche Maßnahmen, Art. 253 (ex-Art. 190) EGV, der nach Art. 249 (ex-Art. 189) EGV festgeschriebenen Verbindlichkeit von in Richtlinien enthaltenen Zielbestimmungen sowie der Rechtsprechung des EuGH, welche die Ziele als wichtigstes Auslegungsmittel heranzieht, eine hohe Bedeutung zu.¹⁶

2. Leitziele als Auslegungsrichtlinie

Wenn § 1 Abs. 1 EnWG 2005 u.a. eine möglichst sichere, leitungsgebundene Energieversorgung als wesentliches Ziel des EnWG 2005 herausstellt, erfährt das Prinzip der Energiesicherheit eine Hervorhebung als Leitziel an der prominentesten Stelle des Gesetzes. Weder Normtyp noch Standort begründen als solche eigenständige Rechte und Pflichten; erst in Verbindung mit bestehenden normativen Vorgaben kann dies der Fall sein.¹⁷ Bei einem Leitziel wie dem Ziel der Energiesicherheit handelt es sich um eine selbsttragende Auslegungsregel, die in dieser Eigenschaft keiner Bekräftigung durch die Inbezugnahme einer Spezialnorm bedarf, um wirksam zu sein. Davon zu unterscheiden ist, dass ein solches Leitprinzip nur in Verbindung mit im Gesetz angelegten, normativen Vorgaben vollziehbar ist. Soweit daher Vorschriften z.B. ausdrücklich einen Bezug auf das Ziel einer sicheren Energieversorgung nehmen, ist es bereits sprachlich eindeutig, dass die jeweiligen Normen unter Beachtung des Leitziels auszulegen sind, soweit die Tatbestandsmerkmale entsprechend gestaltet sind. Damit stellt sich, wie bereits für das EnWG 1998, auch für das EnWG 2005 die Frage, ob das in § 1 EnWG verankerte Leitziel der Energiesicherheit auch dann als Auslegungsdirektive Geltung für solche

¹⁴ Häberle, Präambeln im Text und Kontext von Verfassungen, in: Listl/Schambeck (Hrsg.), Demokratie in Anfechtung und Bewährung, in: FS für Johannes Broermann, Berlin 1982, S. 211, 213.

¹⁵ Zum Verhältnis von Präambeln und Zielbestimmungen im Einzelnen Berendt, Die Bedeutung von Zweck- und Zielbestimmungen für die Verwaltung, Baden-Baden, 2001, S. 179 ff.

¹⁶ Berendt, Die Bedeutung von Zweck- und Zielbestimmungen für die Verwaltung, Baden-Baden, 2001, S. 177 f.

¹⁷ Büdenbender, DVBl. 2005, S. 1161 (1165).

Vorschriften beansprucht, die nicht ausdrücklich auf § 1 verweisen oder dessen Inhalt nicht ausdrücklich aufgenommen haben.¹⁸

Dem könnte die im Umkehrschluss zu den Normen mit ausdrücklicher Inbezugnahme des § 1 EnWG gewonnene Überlegung entgegenstehen, dass die Leitziele für die Normen ohne ausdrücklichen Bezug auf § 1 EnWG oder ohne ausdrückliche Verankerung dessen Inhalts, nicht maßgebend sind. Ein derartiges Ergebnis widerspräche dem Rechtscharakter von gesetzlichen Leitziele im Sinne von § 1 EnWG, die aufgrund ihrer gesetzlichen Normierung bereits aus sich heraus unmittelbare Geltung beanspruchen. Voraussetzung für eine entsprechende normative Wirkung im Einzelfall ist allerdings, dass jedenfalls eine rechtsgedankliche Verankerung des Leitziels wenigstens insoweit vorhanden ist, dass diese im Wege einer methodengerechten Interpretation „zum Klingen“ gebracht werden kann.

3. Weitere Funktionen von Leitziele

Von der Auslegungsrichtlinienkompetenz der Leitziele ausgehend, lassen sich eine Reihe von Teilfunktionen identifizieren, welche das Leitziel in Teilbereichen prägen und über seine rechtliche Wirkkraft mitentscheiden. Dies gilt für die Ziel-, die Programm- sowie die Querschnittsfunktion. Wie für das Leitziel selbst hängt auch die Wirkkraft der Teilziele von der Qualität der normativen Verankerung des Leitziels oder einzelner seiner Tatbestandsmerkmale bzw. Rechtsgedanken ab.

a) Zielfunktion

Ihre Aufgabe besteht in der Bestimmung von Inhalt und Umfang des Ziels sowie in der Abgrenzung des Ziels gegenüber dem Gesetzeszweck, der im Verhältnis zum Ziel eher den Weg zum Ziel bzw. das Instrument darstellt, das Ziel zu erreichen.¹⁹

Voraussetzung für eine wirkungsvolle Zielfunktion ist in erster Linie, dass die wesentlichen Komponenten des Ziels, z.B. der Energiesicherheit von der Inhaltsbestimmung durch die Zielfunktion umfasst sind. Wichtig in diesem Zusammenhang sind auch die Gleichwertigkeit des Leitziels mit anderen Leitziele, die verfassungsrechtliche Fundierung des Leitziels sowie seine Konformität mit dem europäischen Gemeinschaftsrecht.

¹⁸ Bädenbender, DVBl. 2005, 1165 m.w.N.

¹⁹ a. A. anscheinend Kuxenko, Umweltverträgliche Energieversorgung – Analyse eines neuen Gesetzeszwecks im Energiewirtschaftsrecht, Baden-Baden, 2004, S. 112, der zwar Zwecke und Ziele in § 1 EnWG nicht unterscheidet, aber am Beispiel des „Wettbewerbs in § 1 Abs. 2 EnWG das „Mittel“ als Zweck im hier gebrauchten Sinn verwendet.

b) Programmfunktion

Im Gefolge ihrer zentralen Rolle als Leitlinie bei der Auslegung von Gesetzen wird Leitzielen als weitere rechtliche Wirkung die Funktion einer Selbstkontrolle des Gesetzgebers zugesprochen. Zielbestimmungen dieser Art können gegenüber dem Gesetzgeber, z.B. im Rahmen eines Novellierungsverfahrens, eine disziplinierende Wirkung entwickeln, um den Gesetzgeber auf „dem rechtspolitischen Kurs“ zu halten.²⁰ Diese bisher eingeführten Funktionsbeschreibungen sollten unter dem Aspekt der Aufgabe von Leitzielen, das Gesetz „wie ein roter Faden“ zu durchziehen und das Gesetzprogramm mitzuprägen, auf eine „Programmfunktion“ erweitert werden. Deren Aufgabe bestünde, insoweit die „Selbstkontrolle“ des Gesetzgebers konkretisierend, z.B. auch darin, widersprüchliche gesetzliche Regelungen, welche die Durchsetzung der Leitziele beeinträchtigen, zu vermeiden bzw. zu ändern. Schließlich wäre es ihre Aufgabe zu verhindern, dass vom Gesetzgeber vorgefundene und im Gesetzgebungsverfahren nicht gelöste Konflikte im Gesetz institutionalisiert werden und ihrerseits die Durchsetzung des Leitziels hemmen.²¹

c) Querschnittsfunktion

Mit einer Querschnittsfunktion verbindet sich die Erwartung, dass ein Leitziel – gewissermaßen horizontal – über das ursprüngliche, das Leitziel bereits enthaltende Gesetz hinaus auch die gesetzlichen Nachbarmaterien erfasst. Dieser Wirkung kann in rechtlichen Querschnittsmaterien, wie z.B. dem Energiewirtschaftsrecht, entscheidende Bedeutung für die „rechtsgebietsweite“ Funktion des Leitziels zukommen. Wäre das Leitziel einer sicheren Energieversorgung z.B. nur im EnWG verankert, stellte sich die Frage, ob und inwieweit es über das Recht der leitungsgebundenen Energien von Strom und Gas hinaus normative Wirkung auch auf andere Stufen der energiewirtschaftlichen Wertschöpfungskette, erzielen könnte, z.B. im Bergrecht, im Recht der Fernwärmeversorgung oder im Recht der Energieeinsparung. Voraussetzung für eine normative Geltung des Leitziels, z.B. der Energiesicherheit ist auch hier zwar keine ausdrückliche, wohl aber eine normative Verankerung i.S. einer Ableitbarkeit des Leitziels aus den Tatbestandsmerkmalen der einschlägigen Normen.

²⁰ Kuxenko, Umweltverträgliche Energieversorgung – Analyse eines neuen Gesetz-zwecks im Energiewirtschaftsrecht, Baden-Baden, 2004, S. 155.

²¹ Ein Beispiel für einen legislativ institutionalisierten Konflikt bietet die Regelung des sog. „single buyer“ in § 7 EnWG 1998 – „Netzzugangsalternative“.