

Die Sicherheit der Energieversorgung als Aufgabe des Energierechts

DISSERTATION

zur Erlangung des Grades eines Doktors des Rechts
am Fachbereich Rechtswissenschaft
der Freien Universität Berlin

vorgelegt von
Jun Zhu

Berlin 2015

Erstgutachter: Prof. Dr. Dr. Dr. h.c. Franz Jürgen Säger

Zweitgutachter: Prof. Dr. Hindelang

Mündliche Prüfung am 20.10.2016

Berichte aus der Rechtswissenschaft

Jun Zhu

**Die Sicherheit der Energieversorgung
als Aufgabe des Energierechts**

D 188 (Diss. Freie Universität Berlin)

Shaker Verlag
Aachen 2017

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

Zugl.: Berlin, Freie Univ., Diss., 2016

Copyright Shaker Verlag 2017

Alle Rechte, auch das des auszugsweisen Nachdruckes, der auszugsweisen oder vollständigen Wiedergabe, der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen und der Übersetzung, vorbehalten.

Printed in Germany.

ISBN 978-3-8440-5407-1

ISSN 0945-098X

Shaker Verlag GmbH • Postfach 101818 • 52018 Aachen

Telefon: 02407 / 95 96 - 0 • Telefax: 02407 / 95 96 - 9

Internet: www.shaker.de • E-Mail: info@shaker.de

Danksagung

Vor allem Prof. Dr. Dr. Dr. h.c. Franz Jürgen Säcker möchte ich für die freundliche Überlassung des hochinteressanten Themas herzlich danken. Ich verdanke ihm darüber hinaus jegliche erdenkliche Unterstützung und viele anregende Diskussionen. Jede Phase dieser Arbeit wurde von ihm professionell und warmherzig begleitet. Besonders bedanken will ich mich auch für die Freiheit, die er mir während der gesamten Forschung gewährte, was maßgeblich zum Gelingen dieser Arbeit beitrug.

Mein besonderer Dank gilt auch dem Zweitgutachter, Herrn Prof. Dr. Hindelang. Seine wertvolle Unterstützung hat zum Erstellen dieser Arbeit und auch zum Vollenden der Disputation beigetragen.

Ich möchte mich weiterhin bei allen bedanken, die mir diese Arbeit ermöglicht haben:

Ein ganz besonderer Dank geht an meine Eltern, die mir das Leben und das Studium ermöglichten. Ganz besonderen Dank dafür, dass Sie immer das Beste für mich taten und alles Erdenkliche bereit waren, dafür zu geben. Sie sind schon in die Ewigkeit gegangen und ich vermisse sie für immer.

Meiner Frau und meinem Kind danke ich von ganzem Herzen für ihre unermüdliche und vorbehaltlose Unterstützung in den letzten Jahren, in denen wir tatsächlich vielen Problemen und Schwierigkeiten begegnet und sie aber schließlich solidarisch gelöst haben.

Inhaltsverzeichnis.....	I
Abkürzungsverzeichnis.....	X
Literaturverzeichnis.....	XIII
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis.....	XXVIII
 Kapitel 1: Einleitung.....	 1
A. Themeneinführung.....	2
B. Fragestellung und Themeneingrenzung.....	5
C. Methoden.....	7
D. Gang der Untersuchung.....	8
 Kapitel 2: Die Sicherheit der Energieversorgung.....	 10
A. Energieversorgungssicherheit.....	10
I. Begriffsbestimmung.....	10
1. Energie, Sicherheit und Versorgungssicherheit.....	10
a) Definitionen.....	10
b) Versorgungssicherheit und Versorgungsqualität.....	13
2. Elektrizität.....	14
II. Bedeutung der Energieversorgungssicherheit und Gewährleistung der Versorgungssicherheit als Staatsaufgabe.....	16
1. Bedeutung der Energieversorgungssicherheit.....	16
2. Gewährleistung der Versorgungssicherheit traditionell als Staatsaufgabe....	16
a) Theoretische Erörterung.....	17
b) Rechtliche Perspektive.....	18
c) Vollzugsbezogene Betrachtung.....	21
d) Empirische Untersuchung.....	22
aa) Versorgungskrise.....	22
bb) Ökonomische und soziale Folgen der Versorgungskrise.....	23
3. Fazit.....	24

B. Normative Untersuchung der Energieversorgungssicherheit als Aufgabe des Energierechts.....	25
I. Einleitung.....	25
II. Eingrenzung des Energierechts i. S. d. Versorgungssicherheit.....	25
1. Paradigma-Wechsel des Energierechts.....	25
2. Das System des Energiewirtschaftsrechts als Synthese von Energie- und Wirtschaftsrecht.....	27
3. Pareto-Optimum beim Aufbau des energierechtlichen Rahmens.....	30
4. Fazit.....	31
III. Rechts- und wirtschaftswissenschaftliche Merkmale der Energie bzw. Energieversorgung als Grundlage rechtlicher Regelung.....	33
1. Energieversorgung als Natürliches Monopol.....	33
2. Gemeinwohlbezogenheit der Energieversorgung.....	36
3. Externe Effekte und Energieversorgung.....	37
a) Externe Effekte der Energieversorgung.....	37
b) Die Energieversorgung beeinflussenden Externe Effekte.....	41
4. Energieversorgung als öffentliches Gut.....	42
5. Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit bezüglich der Energieversorgung.....	45
6. Fazit: Energiemarktversagen und der dadurch gerechtfertigte Staatseingriff.....	48
IV. Spannungsverhältnis zwischen der Liberalisierung des Energiemarktes und der Gewährleistung der Versorgungssicherheit.....	50
1. Leitgedanke der Liberalisierung.....	50
2. Kollision zwischen Versorgungssicherheit und Wettbewerbsgedanken.....	51
V. Spezifische Regulierung.....	54
1. Begriffsbestimmung und Anlass der Regulierung.....	54
a) Normative Theorie der Regulierung.....	55
b) Positive Theorie der Regulierung.....	55
c) Fazit.....	55
2. Ziele der Regulierung.....	56
3. Regulierungsfelder und Regulierungsintensität.....	57

4. Regulierungsinstrumente.....	58
5. Regulierungsbehörde.....	60
6. Regulierungsrecht.....	61
a) Formale Betrachtung.....	61
b) Materielle Betrachtung.....	61
VI. Allgemeine Wettbewerbsaufsicht.....	63
1. Regulierungsversagen.....	63
2. Das Verhältnis von Regulierungs- und Wettbewerbsaufsicht hinsichtlich der Versorgungssicherheit aus rechtlicher und pragmatischer Perspektive.....	64

Kapitel 3: Die Versorgungssicherheit als Aufgabe des Energierechts im liberalisierten Energiemarkt..... 66

A. Die Versorgungskrise im US-Bundesstaat Kalifornien als ein alarmierendes Beispiel ?.....	66
I. Rechtliche und institutionelle Situationen vor und während der Liberalisierung im Strombereich.....	67
II. Die Versorgungskrise als Folge der Liberalisierung ?.....	71
1. Auftreten der Versorgungskrise und Gegenmaßnahmen.....	71
2. Entstehungsgründe für die Versorgungskrise.....	74
III. Auswirkung auf die Reformen im Stromsektor Chinas.....	78
1. Versorgungssituationen vor und während der Reform im Vergleich.....	78
a) Gesamtausgangslage.....	79
b) Netzinfrastruktur.....	82
c) Erzeugungskapazität.....	84
d) Nachfrageseitige Maßnahmen.....	85
e) Private und ausländische Investitionen.....	86
2. Konsequenzen für die chinesische Sektorreform.....	87
B. Die Regelwerke in Europäischer Union mit Versorgungssicherheitsbezug.....	89
I. Einleitung: Staatsqualität der EU und Energieversorgung als Staatsaufgabe....	90
II. Primäres Gemeinschaftsrecht.....	91

III. Sekundäres Gemeinschaftsrecht.....	94
1. Richtlinien zum Energiebinnenmarkt.....	95
a) Zum Auftakt: Die Richtlinie 96/92/EG.....	95
b) Einflusspotenzial der Richtlinie 2003/54/EG.....	97
c) Steuerungsmöglichkeit durch die Richtlinie 2009/72/EG.....	101
2. Steuerungsrechte der Europäischen Kommission.....	104
IV. Fazit.....	107
C. Rechtliche Instrumentarien zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit in Bundesrepublik Deutschland.....	109
I. Ein geschichtlicher Rückblick.....	109
1. Rechtslage vor 1998 (EnWG 1935).....	110
2. EnWG 1998.....	112
3. EnWG 2005: Aufbau der Bundesnetzagentur.....	115
a) Organisatorische Gestaltung der Bundesnetzagentur.....	115
b) Regulierungskompetenzen der Bundesnetzagentur.....	117
II. Die Rechtslage seit EnWG 2005 (aufgrund dessen Fassung 2013).....	119
1. Steuerungsinstrumente der Regulierungsbehörde.....	121
a) Allgemeine Bestimmungen zur Regulierung des Stromsektors in § 1 Abs. 1 und 2 i.V.m. § 2 Abs. 1 EnWG.....	122
b) Anzeige der Energiebelieferung gem. § 5 EnWG und Anzeige von Verdachtsfällen gem. § 5b EnWG.....	123
c) Aufgaben der Übertragungsnetzbetreiber nach § 12 Abs. 1 und 4, § 12a, § 12c und § 12g sowie Berichtspflicht der Betreiber von Elektrizitätsverteilernetzen nach § 14 EnWG.....	124
d) Anzeigeverpflichtung nach § 22 Abs. 2 Satz 3 und Abweichungsmöglichkeit nach Satz 4 EnWG.....	126
e) Verfahren zur Festlegung und Genehmigung nach § 29 EnWG mit Verweis auf § 17 Abs. 3, § 21a Abs. 6, § 21i und § 24 EnWG.....	127
f) Besonderes Missbrauchsverfahren nach § 31 EnWG.....	129
g) Monitoring nach § 35 EnWG im Vergleich mit § 51 EnWG.....	129

h) Sicherheitsregeln zu Energieanlagen nach § 49 Abs. 2 EnWG.....	131
i) Meldepflichten bei Versorgungsstörungen nach § 52 EnWG.....	132
j) Aufsichtsmaßnahmen nach § 65 EnWG mit Verweis auf §§ 11 ff., §§ 17 ff., §§ 20 ff. und § 36 EnWG.....	133
k) Sanktion, Bußgeld und Straf nach §§ 94 und 95 sowie 95a EnWG.....	140
l) Einwirkungsmöglichkeiten durch die nach Landesrecht zuständigen Behörden.....	141
m) Fazit.....	143
2. Einwirkungsmöglichkeiten des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie.....	144
a) Vorratshaltung zur Sicherung der Energieversorgung gem. § 50 EnWG..	145
b) Monitoring der Versorgungssicherheit gem. §51 i.V.m Berichterstattungspflicht nach § 63 EnWG.....	146
c) Fazit.....	147
3. Steuerungsmöglichkeiten der Bundesregierung.....	148
III. Sonstige wichtige versorgungssicherheitsrelevante Rechtsakte.....	149
1. Energiesicherungsgesetz.....	150
2. Erdölbevorratungsgesetz.....	151
3. Erneuerbare - Energien - Gesetz und Kraft - Wärme - Kopplungsgesetz...	152
a) EEG und KWKG.....	153
b) Versorgungssicherheit durch die Förderung der KWK.....	154
4. Reservekraftwerksverordnung und die Rolle der konventionellen Stromerzeugung.....	155
a) Reservekraftwerksverordnung.....	156
b) Vergleich der Netzreserve mit strategischer Reserve.....	157
c) Abschaltverbot.....	158
d) Reservekraftwerksverordnung als Übergangsregelung.....	159
e) Die Rolle der konventionellen Stromerzeugung (bzw. Kraftwerke).....	160
5. Verordnung zu abschaltbaren Lasten.....	162
6. Gewährleistung der Versorgungssicherheit über europäische Regelungen	

bzw. den grenzüberschreitenden Stromhandel.....	164
a) Verordnung (EG) Nr. 714/2009.....	165
b) Versorgungssicherheit in der länderübergreifenden Dimension.....	167
IV. Zusammenfassung.....	170

Kapitel 4: Steuerungsmechanismen hinsichtlich der Versorgungssicherheit in der Volksrepublik China..... 172

A. Empirische Untersuchung und Lösungsansätze.....	172
I. Der Energiesektor (der Stromsektor im speziellen).....	173
1. Die Entwicklung des Energiesektors.....	173
2. Erzeugungsseitiger Aspekt.....	174
3. Netzseitiger Aspekt.....	178
4. Verhältnis zwischen Energieversorgung und Wirtschaftswachstum.....	182
II. Das Energierecht.....	184
1. Ein historischer Rückblick.....	184
2. Das chinesische Energiegesetz (Gesetzentwurf).....	186
a) Hintergrund der Gesetzgebung.....	186
b) Kurze Bewertung.....	188
III. Lösungsansätze in Bezug auf die Versorgungssicherheit.....	190
1. Wirtschaftliche Sicht: Diversifizierung der Energieversorgung aufgrund der Portfolioanalyse.....	190
a) Die Anwendung der Portfoliotheorie auf Stromversorgung.....	190
b) Analyse des chinesischen Stromversorgungsportfolios.....	191
c) Fazit.....	193
2. Rechtliche Sicht: Pareto-Optimum beim Aufbau des chinesischen Energierechtssystems.....	194
B. Die rechtlichen Steuerungsmechanismen im Stromsektor.....	196
I. Verhältnis zwischen der wettbewerblichen Reform des Stromsektors und der Gewährleistung der Versorgungssicherheit in China.....	196
1. Versorgungssicherheit und Wettbewerbsgedanke.....	196

2. Verantwortliche Akteure der Versorgungssicherheit.....	197
3. Staatliche Regulierungsverpflichtung.....	199
4. Regulierungsintensität und Eingriffsfelder des Staates.....	201
II. Die Rechtslage vor Erlass des „Reformkonzeptes von 2002“.....	202
III. Die Rechtslage seit Erlass des „Reformkonzeptes von 2002“.....	204
1. Das Reformkonzept des Staatsrats von 2002.....	204
a) Steuerungsmöglichkeiten.....	206
b) Problem.....	206
c) Fazit.....	207
2. Einflussnahmepotenziale der Steuerungsakteure.....	207
a) Die Regulierungsbehörden.....	208
aa) Organisatorische Ausgestaltung der SERC.....	208
bb) Rechtliche Ausgestaltung der SERC.....	209
(1) Generalklauseln zur Steuerung des Strommarktes: § 6 EleG und §§ 2, 3 und § 4 Abs.1 RegVO.....	209
(2) Ermächtigungsbefugnis zum Erlass von Richtlinien nach § 12 und § 19 Abs. 2 RegVO.....	210
(3) Lizenz und Genehmigung gem. § 13 RegVO und § 19 VO Nr.11... 211	
(4) Aufsicht der Marktanteile der Stromerzeugungsunternehmen nach § 14 RegVO.....	211
(5) Koordination und Aufsicht nach § 15 RegVO.....	212
(6) Monitoring bezüglich der Versorgungssicherheit gem. § 19 und § 27 RegVO.....	213
(7) Sanktionen und Bußgelder nach §§ 30-34 RegVO i. V. m. § 34 VO Nr.11.....	214
(8) Fazit.....	216
cc) Stromanpassungs- und -handelsorgane.....	216
(1) Organisatorische Ausgestaltung.....	216
(2) Rechtliche Ausgestaltung.....	217
dd) Fazit.....	218

b) Steuerungsmöglichkeiten der NDRC.....	219
aa) Strompreisregulierung nach § 5 des Preisgesetzes und § 20 der RegVO i. V. m. Kapitel 5 des EleG.....	220
(1) Strompreisbildung.....	220
(2) Strompreisverordnung (VO Nr. 514).....	222
(a) Strombieterwettbewerb (Price-Bidding-Model).....	223
(b) Stromnetzentgelte.....	225
(c) Direkte Lieferung an Großabnehmer.....	226
(3) Probleme.....	228
bb) Generalklausel zur Aufsicht (der Investitionen im Strommarkt) nach § 4 Abs. 2 RegVO.....	229
cc) Konkurrenzverhältnis zwischen NDRC und SERC.....	230
dd) Fazit.....	230
III. Normative Analyse zur Optimierung der Regulierung im chinesischen Strom- sektor zu Gunsten der Versorgungssicherheit.....	231
1. Bewertungen zum „Reformkonzept von 2002“ und der nachfolgenden Reform.....	231
2. Eine vergleichende Analyse der Regulierung im chinesischen und deutschen Stromsektor.....	233
a) Die Bedeutung des Begriffs der „Staatsverantwortung“.....	233
b) Eine vergleichende Analyse.....	235
3. Marktorientierte Reform und neues Regulierungskonzept.....	238
a) Die Stromwirtschaft als Ausnahmebereich nach § 7 AMG ?.....	239
aa) Semantische Auslegung.....	239
bb) Systematische Auslegung.....	240
cc) Historische Auslegung.....	242
dd) Teleologische Auslegung.....	243
ee) Fazit.....	245
b) Neues Stromregulierungskonzept.....	245
aa) Problemstellung.....	245

bb) Neues Regulierungskonzept.....	246
c) Optimale Ausgestaltung der Regulierungsbehörde.....	248
aa) Institutionelle Schwächen im Energie- und Stromsektor.....	248
bb) Ansätze der institutionellen Integration nach VO Nr. 51.....	251
(1) Einheitlichkeit.....	251
(2) Unabhängigkeit.....	253
(3) Planungssicherheit.....	256

Kapitel 5: Zusammenfassung auf dem Standpunkt des staatlich „regulierten Wettbewerbs“ unter Beachtung der Energieversorgungssicherheit..... 258