

Führt die Beseitigung von Hemmnissen durch eine Staatszielbestimmung „Klimaschutz“ zur Realisierung der Energiewende?



MASLATON
Rechtsanwaltsgesellschaft mbH
Leipzig · München · Köln

Prof. Dr. Martin Maslaton
Rechtsanwalt

Referent

Prof. Dr. Martin Maslaton

Prof. Dr. Martin Maslaton ist Rechtsanwalt, Fachanwalt für Verwaltungsrecht sowie geschäftsführender Gesellschafter der MASLATON Rechtsanwaltsgesellschaft mbH. Das Unternehmen berät in allen Bereichen des Rechts der Erneuerbaren Energien.



Als Hochschullehrer unterrichtet Herr Professor Maslaton das Recht der Erneuerbaren Energien und das Umweltrecht an der TU Chemnitz. Aspekte des Datenschutzes für Unternehmen der Energiebranche gehen damit seit vielen Jahren einher. Er publiziert und referiert national und international zu diesen Themen, mit denen er sich seit einer Tätigkeit als Referent im Deutschen Bundestag auseinandersetzt.

Er ist in leitender Funktion in einer Reihe von Branchenverbänden engagiert, insbesondere als Landesvorstand Sachsen des BWE. Darüber hinaus ist er stellvertretender Vorsitzender des Energieausschusses der IHK zu Leipzig. Schließlich ist er Mitglied im Fachausschuss Regenerative Energien im Verein Deutscher Ingenieure (VDI) sowie Vorstandsmitglied im B.KWK.

Kanzleivorstellung

MASLATON Rechtsanwaltsgesellschaft mbH

- Hauptsitz in Leipzig mit weiteren Standorten in Köln und München, 2002 gegründet
- Beratungsschwerpunkte sind das Verwaltungsrecht, Energierecht, Zivilrecht mit Fokus auf dezentralen EE- und KWK-Projekten, M&A in der EE-Branche, Datenschutz- und Luftverkehrsrecht
- Wissenschaftliche Expertise durch Veröffentlichungen und universitäre Vorlesungen
- Standort Leipzig in der Eigenversorgung durch KWK- und PV-Anlage, E-Mobilität
- Verbandsengagement sowie sachverständige Stellungnahmen im Gesetzgebungsverfahren



Einleitung

Fragestellungen:

Welche Vorschriften/Änderungen könnten im Hinblick auf die Energiewende eine grundsätzliche Änderung der Rechtslage bedingen?

Wie kann der Gefahr eines „Verzetteln“ in der Vielzahl von Einzelgesetzen begegnet werden?

Inhaltsverzeichnis

Die Themen:

- I. Ganzheitliche Betrachtung der Energiewende – Einzelbeispiele für „Hemmnisse“
- II. Analytische Betrachtung: Objektive Schwierigkeiten oder intendierte Verhinderungsmuster?
- III. Grundlegende Lösung und Fazit

I. Ganzheitliche Betrachtung der Energiewende – Einzelbeispiele für „Hemmnisse“

- **Hemmnisse**
- Analytische Betrachtung
- Lösung und Fazit

1. Verkehr – steuerliche Benachteiligung von KFZ mit Range Extendern

- steuerliche Ungleichbehandlung der (Elektro-) Fahrzeuge durch Verwaltung und Finanzgerichte

Praxisbeispiel: steuerliche Behandlung von KFZ mit Range Extender

Ziel der Bundesregierung: Deutschland als Leitmarkt für klimafreundliche und zukunftssträchtige Elektromobilität

Mittel: finanzielle Anreize (Kraftfahrzeugsteuerbefreiung)

Problem: nur Halter von „reinen Elektrofahrzeugen“ begünstigt

→ Einsatz von Range Extendern steuerseitig nicht gefördert

- **Hemmnisse**
- Analytische Betrachtung
- Lösung und Fazit

1. Verkehr – steuerliche Benachteiligung von KFZ mit Range Extendern

Sächsisches Finanzgericht (Urteil v. 08.02.2019, Az. 4 K 1155/18)

- KFZ-Steuerbescheid aus Januar 2018 für einen BMW i3 mit Range Extender
- Streitgegenstand: Kategorisierung des o.g. Fahrzeugs durch das Kraftfahrtbundesamt
 - in den Zulassungspapieren: Antriebsart „0025“, d.h. „Hybridantrieb mit Benzin und extern aufladbarem elektrischen Speicher (Plug-In-Hybrid)“
 - Kraftfahrzeugsteuerpflicht
 - Einspruch des Halters als unbegründet abgewiesen

- Hemmnisse
- Analytische Betrachtung
- Lösung und Fazit

1. Verkehr – steuerliche Benachteiligung von KFZ mit Range Extendern

Sächsisches Finanzgericht (Urteil v. 08.02.2019, Az. 4 K 1155/18)

- Klage abgewiesen (unbegründet)
- Entscheidungserheblich: Auslegung des Gesetzeswortlauts der „reinen Elektrofahrzeuge“ in § 9 Abs. 2 KraftStG:

„Fahrzeuge mit Antrieb ausschließlich durch Elektromotoren, die ganz oder überwiegend aus mechanischen oder elektrochemischen Energiespeichern oder aus emissionsfrei betriebenen Energiewandlern gespeist werden (Elektrofahrzeuge)“

- Grund: Gesetzgeber hat **Typisierungs- und Pauschalisierungsbefugnis**

- Hemmnisse
- Analytische Betrachtung
- Lösung und Fazit

2. Stromerzeugung und Wärme

a) Der „Schnepfenstrich“

BVerfG (Beschl. v. 23.10.2018, Az. 1 BvR 2523/13 u. 1 BvR 959/14)

- weitgehendes Erkenntnisvakuum der Verwaltung im Bereich des Artenschutzes
- sog. Einschätzungsprärogative der Verwaltung, jedoch muss Gesetzgeber tätig werden, wenn Erkenntnisse so amorph bzw. kaum einheitlich verwertbar, dass keine nutzbaren Erkenntnisse sowie belastbare und einheitliche gesetzgeberische Vorgabe bestehen; **dennoch:**
 - unvorhersehbare Entscheidungen auf gerichtlicher Ebene
 - irrational ausufernde exekutive Vorgaben, die von Behörde zu Behörde variieren und damit Erneuerbare-Energien-Vorhaben behindern

- Hemmnisse
- Analytische Betrachtung
- Lösung und Fazit

2. Stromerzeugung und Wärme

a) Der „Schnepfenstrich“

Die Waldschnepfe als windkraftsensible Art?

- in Europa verbreiteter Brutvogel
- Schutzstatus:

international:

- Anhang II/1 der europäischen Vogelschutzrichtlinie (VSRL)
- Anhang II der Bonner Konvention von 1993

national:

- § 7 Abs. 2 Nr. 13 BNatSchG → besonders geschützte Art
- Rote Liste (2015): Vorwarnstatus

Aber: § 2 BJagdG → jagdbare Art (zwischen 16. Oktober und 15. Januar)

- **Hemmnisse**
- Analytische Betrachtung
- Lösung und Fazit

2. Stromerzeugung und Wärme

a) Der „Schnepfenstrich“

Die Waldschnepfe als windkraftsensible Art?

- angeblich empfindliche Reaktion auf Lärm → kritischer Schallpegel: 55 dB
- Mindestabstand zu Revieren
 - Fallstudie: 300 m
 - verschiedene Windenergieerlasse: 500 m
 - keine fundierten wissenschaftlichen Erkenntnisse vorliegend

Aber: Vorkommen quantitativ schwer feststellbar, da Beobachtungen nur im März/April möglich → Balzflugschneise (sog. „Schnepfenstrich“)

→ Die Rechtsprechung des BVerfG hat **bislang keine Abhilfe** geschaffen.

- **Hemmnisse**
- Analytische Betrachtung
- Lösung und Fazit

2. Stromerzeugung und Wärme

b) Flugsicherung

- vermeintliche und tatsächliche Bedürfnisse der Flugsicherung
 - Vorschriften des Luftverkehrsrecht, insbes. **§ 18a LuftVG**
 - Aufrechterhaltung der klassischen Funknavigation (Drehfunkfeuer) trotz satellitengestützter Navigation via GPS und FMS
- Folge der Vorschrift und ihrer Anwendung durch die Behörden ist die Blockierung von wenigstens 4.900 MW potenzieller Windenergie
- Blockadepotenzial der Artenschutzthematik dagegen kaum genau bezifferbar, dürfte aber ungleich höher ausfallen

- **Hemmnisse**
- Analytische Betrachtung
- Lösung und Fazit

2. Stromerzeugung und Wärme

c) „Schwarzbrenner“

- Kraft-Wärme-Kopplung = technisches Prinzip, das die beim Betrieb eines klassischen Verbrennungsmotors anfallende Wärme ebenso nutzt wie den Strom
- mittlerweile hoher technischer Entwicklungsstand der Anlagen
 - Effizienzgrade über 80 %
- v.a. aber Nutzung dezentral und leistungsskalierbar möglich
- Betrieb mit CO₂-neutral erzeugtem Biogas möglich
- Förderungsmechanismus vor kurzem in ein **Ausschreibungssystem** überführt (§§ 8 a ff. KWKG)
 - Grund: Bedenken aus beihilferechtlicher Sicht auf EU-Ebene

- **Hemmnisse**
- Analytische Betrachtung
- Lösung und Fazit

2. Stromerzeugung und Wärme

c) „Schwarzbrenner“

- gesamte Energie muss eingespeist werden
 - keine Förderung bei paralleler Eigennutzung, bloßer Resteinspeisung oder gar einem Wechsel zwischen Eigennutzung und Einspeisung
- eine gesetzliche Begründung bzw. Motivlage: Eigenstromerzeugung unterlaufe die „Kosten der Solidargemeinschaft“ für die Bereitstellung des Strom(-bezugsnetzes)
 - die F.A.Z. sprach bei dezentralen KWK-Erzeugern deshalb von „Schwarzbrennern“

- **Hemmnisse**
- Analytische Betrachtung
- Lösung und Fazit

3. Industrie

- Bereiche Verkehr und Energie → unmittelbare Hemmung des Ausbaus
- hemmende Regelungen aber auch im Industriesektor, hier jedoch v.a. **finanzielle Privilegienstruktur**
 - führt zu einer Zweiteilung von Industrieproduktionen im weitesten Sinne:
 - Erneuerbare-Energien-Industrie
 - klassische Industrieproduktion
- gesetzliches System erlaubt über einen entsprechenden (durchaus komplexen) Antrag eine Befreiung von der EEG-Umlage
 - weitreichende Folgen für die Erneuerbare-Energien-Industrie und die Energiewende im Allgemeinen

- **Hemmnisse**
- Analytische Betrachtung
- Lösung und Fazit

3. Industrie

Freistellung von Industriebetrieben von der EEG-Umlage

- EEG- Umlage finanziert die Förderung von Ökoenergie für die Betreiber von Solar-, Windkraft-, Wasserkraft-, oder Biogasanlagen

Industriebetriebe können von **Ausnahmeregelungen** Gebrauch machen:

- §§ 63 ff. EEG 2017 (besondere Ausgleichsregelung)
- § 61 Abs. 3 und 4 EEG 2017 (Eigenstromprivileg)

→ Industrieausnahmen gelten für rund ein Fünftel des gesamten deutschen Stromverbrauchs! – Anteil der Industrie an der verbrauchten Strommenge: **24 %**, demgegenüber Beitrag zum EEG-Konto **nur 2,4 %** (im Jahr 2017)

- **Hemmnisse**
- Analytische Betrachtung
- Lösung und Fazit

3. Industrie

Freistellung von Industriebetrieben von der EEG-Umlage

- Regelungsmechanismus wird gerechtfertigt aus einer „Notwendigkeit“, bestimmte Industriebereiche vor zusätzlichen Abgaben (insbes. EEG-Umlage) zu schützen
- weitere Folge: die zu zahlende EEG-Umlage in Gänze für die verbleibenden „Zahler“ gestaltet sich entsprechend höher

- **Hemmnisse**
- Analytische Betrachtung
- Lösung und Fazit

3. Zwischenfazit

Regelungen sowohl benachteiligender wie auch privilegierender Art führen in allen Segmenten der Energiewende und damit im gesamtheitlich zu betrachtenden Energieerzeugungs- und Verwertungskomplex unserer Gesellschaft zur Behinderung der Energiewende.

II. Analytische Betrachtung: Objektive Schwierigkeiten oder intendierte Verhinderungsmuster?

- Hemmnisse
- **Analytische Betrachtung**
- Lösung und Fazit

1. Range Extender

- wirkt in erster Linie der psychologischen Schranke aus der Angst heraus „liegen zu bleiben“ entgegen
 - hat man versehentlich oder absichtlich keinen Strom mehr in der Batterie, wird der Verbrenner (bis zum nächsten Tankvorgang) genutzt, um die Batterie aufzuladen – wohlgemerkt nicht, um unmittelbar auf die Antriebsachse zu wirken
- Typisierungs- und Pauschalisierungsbefugnis wird für eine Gleichstellung mit Plug-In-Hybriden genutzt, **obwohl dieses gesetzgeberische Mittel eine Zuordnung zu den Elektrofahrzeugen zuließe**

- Hemmnisse
- **Analytische Betrachtung**
- Lösung und Fazit

2. Stromerzeugung, Wärme

a) Artenschutz

- Uneinheitlichkeit und Unvorhersehbarkeit in Verwaltung und Rechtsprechung
- Erkenntnisvakuum
- ausformulierte **TA Artenschutz** könnte das Erkenntnisvakuum konstruktiv ausfüllen oder gar beseitigen

→ Vereinheitlichung und Erhöhung der Vorhersehbarkeit staatlichen Handelns im Bereich des Artenschutzes

- Hemmnisse
- **Analytische Betrachtung**
- Lösung und Fazit

2. Stromerzeugung, Wärme

b) Flugsicherung

- Reduzierung der Anzahl klassischer Funknavigationsanlagen
- bspw. 1 Anlage/Flughafen

→ Ansatz über einzelgesetzliche Regelung

c) „Schwarzbrenner“

- EuGH-Entscheidung (Urt. v. 28.03.2019, Az. C-405/16 P) zerschlägt beihilferechtliche Bedenken
- Befreiung der KWK-Strom- und Wärmeproduktion von der (vollständigen) EEG-Umlage damit unproblematisch möglich

- Hemmnisse
- **Analytische Betrachtung**
- Lösung und Fazit

3. Industrie

- positiv einzelgesetzliche Lösung liegt auf der Hand: Streichen der Ausnahmeregelungen für die EEG-Umlage
- (geplante) **CO₂-Bepreisung** bietet sich an
 - Eckpunktepapier der Bundesregierung für das Klimaschutzprogramm 2030
 - Zertifikate ab 2021
 - stufenweise von 10 (2021) bis 35 (2025) Euro/Tonne CO₂
 - danach Preisbildung am Markt

III. Grundlegende Lösung und Fazit

- Hemmnisse
- Analytische Betrachtung
- **Lösung und Fazit**

1. Lösungsvorschlag

- in jedem konkreten Einzelfall finden sich Gründe gegen die Energiewende: Schutz vermeintlich gefährdeter Vögel, Übersichtlichkeit des Steuerrechts, Schutz des öffentlichen Stromnetz, Flugsicherung usw.
- Gesetzgeber und Verwaltung scheinen mutmaßlich nicht bereit, der Energiewende flächendeckend zum Durchbruch zu verhelfen

→ Lösung des Problems: **Staatszielbestimmung**

- Staatszielbestimmungen tragen „dynamische Züge“
- Ansatzpunkt: Art. 20a GG
- auch dieser begreift sich als „permanenter Konkretisierungsauftrag“

- Hemmnisse
- Analytische Betrachtung
- **Lösung und Fazit**

1. Lösungsvorschlag

Das Grundgesetz, genauer gesagt Art. 20a GG, muss dafür wie folgt geändert werden:

„Die Energiewende ist ein Schutzinstrument zur Abwendung der Klimakatastrophe. Alle staatliche Gewalt, alle unmittelbare und alle mittelbare staatliche Verwaltung sind deshalb dem Ziel der Energiewende verpflichtet.“

→ Grundstein dafür, dass bei allen Zweifelsfragen in der Administration und auch in der Jurisdiktion (häufiger) zugunsten der Energiewende entschieden werden muss

- Hemmnisse
- Analytische Betrachtung
- **Lösung und Fazit**

1. Lösungsvorschlag

- flankierend keine Änderung einzelner Paragraphen mehr erforderlich
- stattdessen: in die Energiewende hindernde Gesetze wird die gesetzgeberische Intention – wie dies bei modernen Gesetzen üblich ist – in der Vorbemerkung oder in der Begriffsdefinition übernommen; etwa wie folgt:

„Bei diesem Gesetz handelt es sich um eine gesetzliche Vorschrift im Sinne des Art. 20a GG.“

→ Administrative und Auslegungsfragen müssten dann zugunsten der Energiewende ausgelegt bzw. beurteilt werden.

- Hemmnisse

- Analytische Betrachtung

- **Lösung und Fazit**

2. Kontrolle an Beispielen

a) Verkehr

Die Typisierungs- und die Pauschalisierungsbefugnis führte nunmehr dazu, dass KFZ mit Range Extender den Elektrofahrzeugen gleichzustellen und damit steuerfrei wären.

b) Artenschutz

Die gesetzliche Regelung zum Artenschutz würde in einer **TA Artenschutz** festgelegt werden. Vor allem aber würde in alle Vorschriften zum Naturschutzrecht die o.g. Vorbemerkung aufgenommen.

→ Lösung des Konflikts zwischen Naturschutz und Energiewende im Wege der **praktischen Konkordanz**

- Hemmnisse
- Analytische Betrachtung
- **Lösung und Fazit**

2. Kontrolle an Beispielen

c) Flugsicherung

Das Verkehrsministerium hätte über das LFB, das BAF und die DFS die technisch angezeigte Reduzierung von Drehfunkfeuern einzuleiten.

→ (Potenzial-) Flächengewinn zugunsten der Energiewende

d) KWK

- dezentrale Strom- und Wärmeerzeugung = Baustein der Energiewende
- EuGH: Vorschriften zur Kraft-Wärme-Kopplung sind **keine EU-rechtliche Beihilfe** (Urt. v. 28.03.2019, Az. C-405/16 P)

→ Gesetzgeber müsste die hinderlichen Vorschriften im EEG streichen und die Wechsellmöglichkeit gestatten

- Hemmnisse
- Analytische Betrachtung
- **Lösung und Fazit**

2. Kontrolle an Beispielen

e) Industrie

Die einseitige Förderung veralteter Industriekulturen wäre, anders als der Klimaschutz, mit keinem Staatsziel zu rechtfertigen.

→ Möglichkeiten zur Vermeidung der EEG-Umlage wären zu streichen

- Hemmnisse

- Analytische Betrachtung

- **Lösung und Fazit**

3. Fazit

- Hemmnisse für die Energiewende an vielen Stellen
 - gesetzliche Hürden
 - auf Ebene der Verwaltung und letztlich der Rechtsprechung
- Vielzahl und Komplexität einzelgesetzlicher Regelungen
 - bspw. uneinheitlicher Anlagenbegriff (BImSchG, EEG uvm.)
 - mit jeder Einzelfallregelung neue Widersprüchlichkeiten

→ gesamtheitliche Lösung durch Festsetzung des **Staatsziels Klimaschutz**

Es verbleibt dann die **politische Aufgabe**, der Staatszielbestimmung auch die notwendige Durchschlagkraft zu verleihen.



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!



MASLATON
Rechtsanwaltsgesellschaft mbH
Leipzig · München · Köln

Prof. Dr. Martin Maslaton
Rechtsanwalt