

Unter Hochspannung: Wie die künftige Bundesregierung die Energiewende wieder auf Kurs bringen kann

von Dr. Tom Pleiner,
Preisträger des Deutschen Studienpreises

Wie Sirenen müssen die Verheißungen neuer Ämter auf jene wirken, die gegenwärtig in Gesprächen und Verhandlungen um die nächste Bundesregierung und deren inhaltliche Ausrichtung ringen. Dies degradiert große Themen wie Steuererleichterungen, Einwanderungsfragen und eben auch die Energiewende zur schieren Verhandlungsmasse. Immerhin, die Energiewende ist unbestreitbar eines dieser Top-Themen. Es ist zu hoffen, dass diese Gemengelage anregend wirkt im Hinblick auf die großen Chancen, die sich bieten, die Energiewende wieder auf Kurs zu bringen. Hier offenbart sich tatsächlich großes Gestaltungspotenzial.

Wenn man sich von der notwendigen Profilierung aller Beteiligten nicht täuschen lässt, dürfte zu erwarten sein, dass die kommende Bundesregierung an den grundsätzlichen Zielen zum Umwelt- und Klimaschutz festhalten wird. Viele hoffen sogar, dass man über das bisher zwischen SPD und CDU/CSU Verabredete hinausreichen wird. Gleichwohl, die Zielerreichung und deren Geschwindigkeit stehen zur Debatte. Aktuelle Studien lassen befürchten, dass ohne zusätzliche Anstrengungen nur eine Reduktion der Treibhausgase um ca. 30 Prozent, anstelle der anvisierten 40 Prozent, bis zum Jahr 2020 zu erwarten ist. Dies liegt daran, dass sämtliche einschneidenden Maßnahmen der Energiewende auf wenig Gegenliebe stoßen: Neue Stromleitungen werden bekämpft und beklagt, der Verkehrssektor hat bislang nichts zu den Einsparzielen beigetragen und auch die Geschwindigkeit der Wärmewende und der energetischen Sanierung lassen weiter zu wünschen übrig.

Die weitreichende Zurückhaltung vieler Beteiligter liegt auch daran, dass die konventionelle Energieversorgung ein über Jahrzehnte einge-

spieltes System ist. Dies zeigt sich auch in der enormen Verlässlichkeit – niemand musste länger andauernde Stromausfälle erleiden, wie es in den USA auch heutzutage verstärkt vorkommt. Statt mit großem Aufwand den Wandel in das Bestehende zu pressen wäre es ein Segen, Nachfrage zu schaffen. Dazu kann die kommende Bundesregierung den von vielen geforderten Systemwechsel endlich herbeiführen: Bepreist sie konventionelle Energieträger so, dass die damit angerichteten Umwelt- und Klimaschäden sichtbar und spürbar werden, wird das die Kosten und Belastungen durch die Erneuerbaren in ganz neuem Licht erscheinen lassen. Gleiches gilt für den Verkehrssektor: Verbote für konventionelle Antriebe oder Dieselfahrzeuge in Innenstädten oder auch darüber hinaus werden ein unmittelbares Umdenken im großen Ausmaß einfordern.

Unabhängig davon, ob sich die an einer Koalitions- oder Regierungsbildung beteiligten Parteien zu solch durchaus gewagten Schritten durchringen können – und ob diese dann auch noch die detailgenaueren Runden der eigentlichen Koalitionsverhandlung überleben: Die juristische Umsetzung wird dauern. Eingriffe in bestehende Rechte – sei es die Nutzung längst gekaufter Fahrzeuge oder die Gewinnaussichten längst errichteter konventioneller Kraftwerke – werfen umfangreiche Entschädigungsfragen auf. Hier hatte man sich mit der überraschenden Verkürzung der Laufzeiten für Atomkraftwerke (Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 06. Dezember 2016 Az.: 1 BvR 2821/11, 1 BvR 1456/12, 1 BvR 321/12) und der Kernbrennstoffsteuer (Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 13. April 2017 Az.: 2 BvL 6/13) jüngst die Finger verbrannt.

Angesichts der enormen rechtlichen Risiken ist stark zu hoffen, dass die kommende Bundesregie-

rung mindestens zweigeleisig fährt und neben grundlegenden Systemfragen mit gleicher Priorität Sofortprogramme und rasche Änderungen vorantreibt. Hier bieten sich große Chancen, die Energiewende in wichtigen Details voranzutreiben. Der Druck in diese Richtung sollte ausreichend groß sein, denn bereits für das Jahr 2019 ist die Abschaltung ganzer Windparks in der Nordsee absehbar, werden die Kapazitätsprobleme im Stromnetz nicht bald gelöst. Im Folgenden werden fünf Chancen für die kommende Regierung hervorgehoben:

1. Der Gesetzgeber sollte vor weiteren Sonderregelungen im Planungsrecht für Stromleitungen zurückschrecken.

Der Netzausbau bleibt das Nadelöhr von dem die weitere Umstellung der Energieerzeugung auf erneuerbare Energien abhängt. Mit nur 90 km fertiggestellten Leitungen im Jahr 2016 hinkt man den ambitionierten Zielen stark hinterher. Gleichwohl: Tausende Kilometer Leitungsvorhaben sind mittlerweile als vordringlich erforderlich identifiziert und deren Planung ist bereits angegangen bzw. die Netzbetreiber bereiten diese vor. Zur weiteren Beschleunigung erließ der Gesetzgeber im Jahr 2009 ein Energieleitungsausbaugesetz und leitete im Jahr 2011 einen umfangreichen Systemwechsel mit dem Netzausbaubeschleunigungsgesetz ein. Dies bedeutete zugleich eine Vollbremsung für alle Vorhaben: die neu eingeführte Bundesbedarfsplanung musste zunächst notwendige Leitungsvorhaben identifizieren. Danach musste das für Stromleitungen bislang unbekannt Verfahren der Bundesfachplanung in allen Details beleuchtet und erforscht werden. Dazu musste die Bundesnetzagentur die neu hinzugewonnenen Kompetenzen mit Leben füllen und den Personalbestand erst entsprechend aufbauen. Seitdem – nach nunmehr fünf Jahren – ist noch keine Entscheidung auf Grundlage des neuen Netzausbaubeschleunigungsgesetzes erlassen worden. Umso mehr Aufwand steckt bereits in der Vorbereitung der kommenden Entscheidungen. Soll der damit gewonnene Fortschritt nicht zunichte gemacht werden müssen die Verfahren ungestört weiterlaufen können. Dies

schließt auch die nachträgliche Umstellung mancher Vorhaben auf die Erdverkabelung aus.

2. Der Gesetzgeber ist nicht im Hinblick auf neue Gesetzeswerke gefordert, sondern er muss die Exekutive so ausstatten, dass diese bereits erlassenes Recht rasch anwenden und in Zusammenarbeit mit den Netzbetreibern umsetzen kann.

Die Bundesnetzagentur hat durch das Netzausbaubeschleunigungsgesetz seit dem Jahr 2011 enorme Kompetenzen hinzugewonnen. Sie führt erstmals die komplexen Verfahren der Bundesfachplanung durch. Dabei wird in einem Korridor bis zu einem Kilometer Breite und oft hunderten Kilometern Länge nach Wegen gesucht, eine Stromleitung zu führen. Daran schließt sich das ebenfalls komplexe Verfahren der Planfeststellung an. Den neuen Anforderungen ist bis heute auch ein umfangreicher Stab an Personal gefolgt. Dennoch zeigt das langsame Anlaufen der Bundesfachplanungen, dass Personal und Ausstattung für die Bundesnetzagentur weiter aufgestockt werden müssen, um die enorme Anzahl sich erstmals stellender Fragen rasch zu beantworten.

3. Angesichts des raschen technischen Fortschritts sollte daran festgehalten werden, die Erforderlichkeit komplexer Leitungsvorhaben ständig zu überprüfen.

Dabei muss klar sein, dass auch in den Planungen weit fortgeschrittene Vorhaben in einer Vollbremsung enden können. Dazu müssen entsprechende Regelung für die Erstattung der umfangreichen Planungskosten geschaffen bzw. klargestellt werden. Hintergrund der notwendigen Flexibilität ist, dass das übergeordnete Ziel einer dezentralisierten Energieversorgung sowie die technische Entwicklung in Sachen Blockchain, Energieeffizienz und Speichertechnologien dem heute angestrebten umfangreichen Netzausbau widersprechen bzw. diesen in Teilen obsolet machen könnte. Dies ist allerdings nach heutigem Stand noch nicht hinreichend sicher absehbar. Aufgrund der auch unter Anwendung neuer Gesetze zur Beschleunigung langen Vorlaufzeiten für Planung, Genehmigung und Verwirklichung

von mindestens zehn Jahren darf keine weitere Zeit mit Warten auf unsichere Entwicklungen verloren werden.

Zusätzlich zugesicherte Flexibilität könnte etwa konkret am Beispiel des besonders komplexen SüdLink-Korridors Widerstände mindern, denn diese richten sich ganz konkret gegen den Bedarf für das Leitungsvorhaben. Dabei besteht offensichtlich Uneinigkeit darüber, wie vielversprechend technische Entwicklungen der kommenden Dekade wirklich sein werden. Einige sehen das Speicherproblem bis dahin mit der Konsequenz gelöst, dass der Netzausbau im enormen Ausmaß vermieden werden kann. Demgegenüber glauben andere angesichts der enormen Leistungsanforderungen, die aus der Versorgungssicherheit in Deutschland resultieren, nicht an eine so rasche Lösung.

In jedem Fall werden die neuen Stromleitungen für eine Betriebszeit von mindestens fünfzig Jahren geplant. Angesichts der raschen technischen Entwicklung muss die Möglichkeit offen gehalten werden, die Leitung trotz jahrelanger Planung und gegebenenfalls der Festlegung in Zwischen- bzw. Vorentscheidungen doch nicht zu realisieren. Hierfür ist es unabdingbar konkrete Kostenersatzregeln zu schaffen. Diese sind notwendig und gerechtfertigt weil wir die technischen Entwicklungen nicht erst abwarten können, sondern parallel planen müssen, um nicht noch mehr Zeit zu verlieren und auf bedrohliche Versorgungsengpässe zuzusteuern. Ohnehin ist es bereits nach heutigem allgemeinen Verwaltungsrecht erforderlich, dass zum Zeitpunkt des Erlasses einer Genehmigungsentscheidung – also im allerletzten Verfahrensschritt – alle Voraussetzungen vorliegen. Damit bedarf es auch der sogenannten Planrechtfertigung, mit der die objektive Erforderlichkeit eines Vorhabens bezeichnet wird. Nur dann können Eingriffe und Belastungen für Dritte oder für die Umwelt gerechtfertigt werden. Darüber darf auch die Bestimmung der Erforderlichkeit von Leitungsvorhaben in gesetzlicher Form, wie sie neuerdings geschieht, nicht hinweghelfen.

4. Weitergehende Entschädigungsregelungen und Beteiligungsmöglichkeiten sind als Mittel zur Konfliktbefriedung dringend erforderlich.

Die generelle Popularität der Energiewende spiegelt sich in einer Popularität der einzelnen Vorhaben wieder. Dennoch gelingt es nicht, eine vollständige Akzeptanz konkret notwendiger Anlagen, wie Stromleitungen, zu erreichen. Sämtliche Verwaltungsentscheidungen der jüngeren Zeit wurden vor dem Bundesverwaltungsgericht oder vor Oberverwaltungsgerichten im einstweiligen Verfahren angegriffen und meist auch im Hauptsacheverfahren beklagt. Diese Verwaltungsstreitverfahren können sich sehr aufwendig gestalten und daher weitere Jahre benötigen bis sie endgültig erledigt werden können. Die grundsätzliche Nutzung von Erdkabeln auf bestimmten Strecken, wie von der Bundesregierung nachträglich in Gesetzesform gegossen, hat verdeutlicht, dass zusätzliche Kosten in Kauf genommen werden können, wenn es darum geht Konflikte großzügig im Voraus zu minimieren und Vorhaben zu beschleunigen. Dieser Gedanke sollte ausgeweitet werden indem neue Wege der Bürgerbeteiligung gefunden werden. Die gesellschaftsrechtliche Verfassung aller Netzbetreiber als Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) macht es für Private unmöglich, sich an den Unternehmen etwa durch die Zeichnung von Aktien zu beteiligen. Einst angestoßene Versuche zu Bürgerenergieleitungen waren mangels Interesses gescheitert. Das darf nicht so interpretiert werden, dass Bürgerinnen sich grundsätzlich nicht beteiligen wollen. Beteiligungsmöglichkeiten dürfen jedoch nicht allein von einer bereits bestehenden Investitionskraft von Anwohnern oder Betroffenen abhängen.

In meiner Dissertation, Überplanung von Infrastruktur, zeige ich für die Bündelung von Leitungen anhand der heutigen Rechtslage auf, wie die Nutzung bestehender Stromleitungen und deren Trassen den Aufwand zur Planung verringern kann; dass dies den Netzausbau vorhersehbarer macht und damit insgesamt eine Vereinfachung bewirkt. Unser heute bestehendes Stromnetz

stellt einen vielversprechenden Ausgangspunkt für eine beschleunigte Erweiterung dar. Neben diesem Potenzial offenbart sich in Details aber etwa auch, dass die bestehenden Entschädigungsregeln von Einzelnen als unzureichend empfunden werden, wenn es um die Entschädigung von zu erleidenden Beeinträchtigungen geht. Die Frage ist, ob es im Rahmen der unternommenen großen Anstrengungen angemessen ist, den Gedanken der Vorbelastung auch auf das Recht und die Praxis der Entschädigung anzuwenden. Dies führt dazu, dass bei zusätzlichen Belastungen, die zu bestehenden hinzukommen, nahezu keine Entschädigung mehr gewährt wird, weil der noch verbleibende Bestand an Rechten und Interessen in seiner Schutzwürdigkeit schon zu sehr durch die bereits bestehende Infrastruktur gemindert ist.

5. Die Energiewende muss zur Chefsache werden – auch institutionell. Der oft geäußerten Forderung nach einem Masterplan für die Energiewende muss durch die Einsetzung einer Taskforce „Beschleunigung Energiewende“ beim Bundeskanzleramt mit einer noch engmaschigeren Überwachung und Optimierung der Arbeitsprozesse ggf. unter Einbeziehung externen Sachverständigen gefolgt werden.

Eine solche Taskforce müsste inhaltlich noch über ihr bayerisches Vorbild hinausreichen und hätte die Aufgabe, wie ein Projektmanager auf übergeordneter Ebene, die Energiewende und damit im speziellen den Netzausbau voranzubringen. Aufgrund der in nahezu alle Fachministerien reichenden Auswirkungen der Energiewende ist diese zentrale Vernetzung unabdingbar. Eine solche Taskforce wäre das proaktiv handelnde notwendige Gegenstück zur reaktiven Expertenkommission beim Bundeswirtschaftsministerium, die bereits der sehr wichtigen Aufgabe des

„Monitoring Energiewende“ nachgeht. Unter einer solchen übergeordneten zentralen Zuständigkeit könnten auch innovative Ideen besonders rasch erprobt werden. Dies betrifft etwa die Verlegung von Erdkabeln in oder an Bundesfernstraßen, wie sie oft in den Öffentlichkeitsbeteiligungen vorgeschlagen wurde. Hierzu könnte auch der Gesetzgeber unterstützend eingebunden werden, indem er das Anbauverbot für Bundesfernstraßen lockert.

Die kommende Bundesregierung kann auf enorme Kataloge an gut gemeinten Ratschlägen für die Energiewende zurückgreifen. Nicht übersehen werden darf dabei aber, dass nahezu alle Akteure enorme eigene ökonomische oder politische Partikularinteressen verfolgen. Mittlerweile können die Betreiber von erneuerbaren Energien auf Anwartschaften allein durch die EEG-Umlage im Umfang von mehreren hundert Milliarden Euro im kommenden Jahrzehnt blicken. Im gleichen Zeitraum stehen enorme Investitionen in die Netze bevor. Der Erfolg dieser Projekte erfordert enorme Rechts- und Investitionssicherheit. Dem widerspricht grundsätzlich das prognostische Element, das bei der Energieversorgung stets vorherrschend ist und den Entscheidungsspielraum und damit die Varianz der gangbaren Wege erweitert. Damit steigt auch die sogenannte Holzweggefahr. Dieser kann nur entgegengewirkt werden, indem man regelmäßig die Entwicklung der Energieversorgung für die kommenden Jahrzehnte modelliert. Daraus folgen unmittelbare Konsequenzen etwa für den Umfang des erforderlichen Netzausbaus. Dieses Bewusstsein der Unsicherheiten muss sich ausbreiten: Die Offenheit für neue Technologien und Lösungen muss einer Zementierung des heute Bestehenden auf viele Jahrzehnte vorbeugen. Dazu muss die neue Bundesregierung neben dem Umwelt- und Klimaschutz vermehrt auch auf Technologien und Digitalisierung setzen.

Tom Pleiner ist promovierter Rechtswissenschaftler. Seine Dissertation fertigte er an der Universität Augsburg zu dem Thema »Überplanung von Infrastruktur am Beispiel energiewirtschaftlicher Streckenplanungen unter besonderer Berücksichtigung der Leitungsbündelung« an. 2016 wurde er hierfür mit dem Deutschen Studienpreis der Körber-Stiftung ausgezeichnet. Derzeit ist Tom Pleiner im Rahmen eines Forschungsaufenthaltes an der UCLA Law School beschäftigt.