

*Britta Klagge, Cora Arbach, Enke Franck, Bernhard Heidrich,
Markus Hirschfeld, Frank Liebreuz, Martha Pohl, Arne Sünemann,
Siegfried Thom, Brigitte Wotha*

Empfehlungen für die Weiterentwicklung der Koordinations- und Steuerungsstrukturen zum Ausbau der erneuerbaren Energien in Deutschland

URN: urn:nbn:de:0156-3793012



CC-Lizenz: BY-NC-ND 3.0 Deutschland

S. 1 bis 6

Aus:

Britta Klagge, Cora Arbach (Hrsg.)

Governance-Prozesse für erneuerbare Energien

Arbeitsberichte der ARL 5

Hannover 2013

Britta Klagge (Bonn/Osnabrück), Cora Arbach (Osnabrück), Enke Franck (Hannover), Bernhard Heidrich (Oldenburg), Markus Hirschfeld (Kiel), Frank Liebrez (Kiel), Martha Pohl (Bremen), Arne Sünnemann (Bremen), Siegfried Thom (Braunschweig), Brigitte Wotha (Kiel)

Empfehlungen für die Weiterentwicklung der Koordinations- und Steuerungsstrukturen zum Ausbau der erneuerbaren Energien in Deutschland

Zusammenfassung

Die Energiewende und der Ausbau der erneuerbaren Energien in Deutschland befinden sich an einem Punkt, an dem neben den unbestreitbaren Erfolgen und künftigen Chancen auch die damit verbundenen Probleme und Konflikte immer deutlicher werden. Daraus ergibt sich die Herausforderung, die erfolgreich eingesetzten politischen Steuerungsinstrumente und die ihnen zugrunde liegenden Koordinations- und Steuerungsstrukturen weiterzuentwickeln. Der vorliegende Beitrag fasst die wesentlichen Ergebnisse des Arbeitsberichts in Form von Empfehlungen für Politik und Fachöffentlichkeit zusammen.

Schlüsselwörter

Energiewende – erneuerbare Energien – Governance – Empfehlungen – Deutschland

Abstract

The „Energiewende“ (energy transition) and the expansion of renewable energies in Germany is at a point, where, beside the undisputable successes and future opportunities, the problems and conflicts around renewable energy production have become increasingly apparent. The challenge today lies in the further development of the successfully implemented political instruments and of the underlying governance structures. This article summarizes the most important findings of the report as policy recommendations.

Keywords

Energy transition – renewable energies – governance – recommendations – Germany

Mit der Energiewende und dem Ausbau der erneuerbaren Energien (EE) nimmt Deutschland in der Welt eine Vorreiterstellung ein und kann Modell für andere Länder sein. Damit ist die weitere Entwicklung der erfolgreich eingesetzten politischen Steuerungsinstrumente und der ihnen zugrunde liegenden Koordinations- und Steuerungsstrukturen, im Folgenden auch kurz Governance-Strukturen genannt, nicht nur von nationalem Interesse, sondern wird auch im Ausland kritisch beobachtet. Zurzeit befindet sich der Transformationsprozess an einem Punkt, an dem neben den unbestreitbaren Erfolgen und künftigen Chancen auch die mit der Energiewende verbundenen Probleme und Konflikte immer deutlicher werden. Auch deshalb hat die Landesarbeitsgemeinschaft Bremen/Hamburg/Niedersachsen/Schleswig-Holstein der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) eine Arbeitsgruppe (AG) eingesetzt, die sich diesem Thema mit Fokus auf die für die Energiewende besonders bedeutsamen nordwestdeutschen Länder widmet.

Ziel dieser aus Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern sowie Praktikerinnen und Praktikern aus der Planungsverwaltung, Wirtschaft und Energiepolitik zusammengesetzten AG war die Analyse und Bewertung von „Governance-Prozessen für erneuerbare Energien“. In ihrer Arbeit hat sich die AG auf Themenkomplexe konzentriert, die für die in der Landesarbeitsgemeinschaft vertretenen nordwestdeutschen Bundesländer aus raumplanerischer Perspektive besonders relevant sind. Dies sind neben den übergeordneten Aspekten der Governance-Strukturen (Beitrag Klagge) vor allem die Themen Wind (Beiträge Liebrecht, Pohl, Thom), Biogas (Beiträge Arbach, Franck, Wotha) und Netzausbau (Beitrag Hirschfeld/Heidrich), während die Themen Solarenergie (v. a. Photovoltaik) und Speicherung nicht berücksichtigt wurden. Der vorliegende Beitrag dokumentiert die Ergebnisse in Form von begründeten Empfehlungen für Politik und Fachöffentlichkeit. Diese Empfehlungen basieren auf den ausführlichen Arbeitsergebnissen, die in den folgenden Beiträgen im gleichen Arbeitsbericht dokumentiert sind.¹

Im Bereich der erneuerbaren Energien ist die Architektur der Governance-Strukturen in Deutschland, ähnlich wie in anderen Politikfeldern, durch eine Dualität von ökonomischen Anreizen auf der nationalen Ebene einerseits und überwiegend auf der lokalen und regionalen Ebene angesiedelten raumplanerischen Einflussmöglichkeiten andererseits geprägt. Diese Dualität ist im Hinblick auf Ressourcen- bzw. Kosteneffizienz und Verteilungsgerechtigkeit problematisch. Es wird für eine stärker integrierte Koordinationsstruktur plädiert, die wirtschaftliche, soziale, ökologische und flächenbezogene Aspekte, aber auch verschiedene Entscheidungs- und Planungsebenen besser miteinander verknüpft.

1. Notwendig ist eine (bessere) Koordination von finanzieller Förderung durch das EEG auf nationaler Ebene und von räumlicher Planung auf lokaler und regionaler Ebene mit dem Ziel, den Ausbau der EE ressourceneffizient, umwelt- und standortverträglich zu gestalten sowie eine gerechte Verteilung von Nutzen und Lasten zu erreichen.

- Abstimmung der Ausbauziele für EE(-Anlagen) auf Bundes- und Landesebene vor dem Hintergrund realistischer Energieszenarien
- Koordination der Flächenvorsorge für EE(-Anlagen) durch Landes- und Regionalplanung
- Bundeseinheitlicher Grundkonsens über allgemeine Kriterien für Anlagenstandorte bzw. Eignungs- oder Vorranggebiete (differenziert nach Energieträgern), die auch als Voraussetzung für die Förderung ins EEG aufgenommen werden

Mit der Energiepolitik und konkret dem EEG setzt die Bundespolitik Anreize für Investoren und Anlagenbetreiber, sich beim Ausbau der EE zu engagieren. Die Koordination dieses Engagements und der entsprechenden Investitionen erfolgt, im Rahmen der Förderbedingungen des EEG, marktlich-dezentral. Dabei stellen die erzielbaren Renditen die wichtigste Motivation dar.

Das EEG macht weitgehend keine Vorgaben, wo Investitionen in EE-Anlagen stattfinden können oder dürfen. Gerade im Hinblick auf zunehmende Akzeptanzprobleme stellt sich die Frage nach der Notwendigkeit bzw. Zweckmäßigkeit einer stärker integrier-

¹ Wir danken allen Expertinnen und Experten, die uns bei unserer Arbeit unterstützt haben, vor allem jenen, die an unseren Workshops in Oldenburg (2010) und Kiel (2011) teilgenommen haben. Die Verantwortung für die Inhalte der vorliegenden Empfehlungen liegt jedoch allein bei den Autorinnen und Autoren.

ten Koordinationsstruktur, die wirtschaftliche, soziale, ökologische und flächenbezogene Aspekte sowie verschiedene Entscheidungs- und Planungsebenen besser miteinander verknüpft und so die Akzeptanz für EE-Anlagen vor Ort erhöht. Der sukzessive Rückbau der Förderung erfordert die Entwicklung von Governance-Strukturen, in denen die angesprochenen Aspekte und Ebenen besser integriert werden.

2. Um die Planungs- und Genehmigungsverfahren sowie die Umsetzungsprozesse zu verbessern, bedarf es einer umfassenden Analyse und Bewertung des bisherigen EE- und Netzausbaus sowie der Vorgehensweisen und Entwicklungen in den Regionen. Diese Evaluierung hat Fragen der Effizienz und der Akzeptanz, aber auch der Umwelt- und Standortverträglichkeit sowie der gerechten Verteilung von Nutzen und Lasten zu berücksichtigen.

Der zügige Ausbau der EE in Deutschland ist Ausdruck eines breiten politischen Konsenses und dokumentiert eindrucklich die Wirkung des EEG, ohne das die bisherigen Fortschritte in der Energiewende nicht denkbar gewesen wären. Aufgrund der sehr dynamischen Entwicklung konnte die eher mittel- bis langfristig ausgerichtete Landes- und Regionalplanung häufig nicht schnell genug reagieren. Für die Zukunft ist es wichtig, das planerische und energiepolitische Steuerungsinstrumentarium zu überprüfen und weiterzuentwickeln. Dazu ist eine systematische Auswertung der bisherigen Entwicklungen und Erfahrungen notwendig.

3. Um im Sinne der Ressourceneffizienz geeignete Standorte für EE-Anlagen sowie Trassen für den Netzausbau zu finden und deren Akzeptanz zu verbessern, sind angemessene Informations-, Kommunikations- und Beteiligungsverfahren (weiter) zu entwickeln und einzusetzen. Den für die Verfahren zuständigen Behörden müssen die erforderlichen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Beispiele für solche Verfahren sind:

- Bürger und andere beteiligte bzw. betroffene Akteure (z.B. Anlagen- und Netzbetreiber) bei der Planung und Abstimmung von energiebezogenen Plänen, insbesondere bei der Erstellung regionaler Energiekonzepte und Leitbilder, einbinden
- Entscheidungsprozesse und -verfahren nachvollziehbar darstellen und vermitteln
- Regionalveranstaltungen zur Information und Beteiligung durchführen
- Pläne, Ergebnisse und weitere Informationen im Internet verfügbar machen
- Gelegenheiten zu Online-Stellungnahmen schaffen

Für den weiteren Ausbau der erneuerbaren Energien sind Planungs- und Governance-Prozesse sowie entsprechende Strukturen erforderlich, die den Forderungen nach mehr Akzeptanz und Transparenz verstärkt Rechnung tragen. Durch die Bereitstellung von Informationen sowie die Durchführung von frühzeitigen, transparenten und ergebnisoffenen Beteiligungsverfahren kann die Planung, v. a. die Regionalplanung, einen entscheidenden Beitrag zur Reduzierung von Konflikten sowie zur Schaffung von Akzeptanz für EE- und Netzausbauprojekte leisten. Die Erstellung und Umsetzung regionaler Energiekonzepte kann dazu ein geeigneter Weg sein, da sie gute Möglichkeiten der Bürgerbetei-

ligung bietet. Allerdings erfordern Informations-, Kommunikations- und Beteiligungsprozesse entsprechendes Wissen, das auch für Nichtfachleute aufbereitet werden muss, sowie ausreichende Finanz- und Personalkapazitäten in der Regionalplanung.

4. Zur Förderung der Akzeptanz sind Verfahren, Instrumente und Organisationsformen zu entwickeln, einzusetzen und zu fördern, die für eine gerechte Verteilung von Nutzen und Lasten bei der Nutzung erneuerbarer Energien und beim Netzausbau sorgen. Beispiele für solche Verfahren, Instrumente und Organisationsformen können sein:

- Finanzielle Beteiligungsmöglichkeiten für Bürgerinnen und Bürger, die von externen Effekten betroffen sind, z. B. Bürgerwindparks und Bürgernetze
- Finanzielle Leistungen an betroffene Kommunen, z. B. Trassenabgaben, Beteiligung an der Gewerbesteuer bei Netzinvestitionen

Bisher sind Nutzen und Lasten beim Ausbau der erneuerbaren Energien meist ungleich verteilt. Während Grundstückseigentümer, Investoren, Betreiber und Zulieferer mit EE Geld verdienen, betreffen die negativen Folgen v. a. Bürgerinnen und Bürger, können aber auch die Aktivitäten in anderen Wirtschaftsbereichen beeinträchtigen bzw. teurer und damit weniger profitabel machen (z. B. Tourismus, Veredelungswirtschaft). Mit der Entwicklung von Betreiber- und Geschäftsmodellen, an denen betroffene Bürgerinnen und Bürger beteiligt sind, und durch finanzielle Leistungen für betroffene Kommunen kann mehr Gerechtigkeit geschaffen und damit auch die Akzeptanz für den Ausbau der EE vor Ort verbessert werden.

Spezielle Empfehlungen für Teilbereiche, mit denen sich die AG näher beschäftigt hat:

5. Windenergie: Die Ausweisung von Standorten für Windenergieanlagen sollte durch Eignungsgebiete oder Vorranggebiete mit Ausschlusswirkung *in den Regionalplänen* erfolgen. Die Ausweisung ist horizontal zwischen den Regionen bzw. Trägern der Regionalplanung abzustimmen und von der Landesplanung zu koordinieren, und zwar sowohl in zeitlicher als auch in räumlich-quantitativer Sicht. Netzausbauerfordernisse können so besser geplant und Konflikte zwischen den Gebietseinheiten vermieden werden.

Vorhandene raumplanerische Instrumente wie die Ausweisung von Vorrang- und Eignungsgebieten für die Windenergienutzung sollten möglichst flächendeckend auf der Ebene der Regionalplanung zur Anwendung kommen, um innerhalb des regionalen Planungsgebietes eine ressourceneffiziente Windenergienutzung und eine gewisse Verteilungsgerechtigkeit zu befördern sowie Flächennutzungskonflikte zu verringern (zur Ausgestaltung von Informations-, Kommunikations- und Beteiligungsverfahren s. Punkt 3). Zur Verringerung von grenzüberschreitenden Flächennutzungskonflikten ist dabei eine (horizontale) Abstimmung mit den entsprechenden Maßnahmen in benachbarten Planungsgebieten notwendig. Darüber hinaus ist eine übergeordnete Koordination durch die Landesebene wünschenswert, um Ressourceneffizienz und Verteilungsgerechtigkeit auch landesweit zu berücksichtigen und die Planungs- und Entscheidungsgrundlagen für überregionale Aktivitäten zu verbessern. Dies betrifft vor allem den Netzausbau, aber

auch die Projektentwicklung, wo bei mangelnder Koordination zwischen den regionalen Planungsgebieten die Gefahr besteht, dass privatwirtschaftliche Profite einen höheren Stellenwert erlangen als öffentliche Interessen.

6. Biogas: Der Ausbau der Biogasproduktion und vor allem der damit verbundene Anbau von Energiepflanzen sollte auf regionaler Ebene besser koordiniert werden, um die verschiedenen potenziell mit der Biomasseproduktion verbundenen Probleme und Konflikte möglichst zu vermeiden. Neben regionalen Initiativen zur Steuerung der Biomasseproduktion sind außerdem übergeordnete Vorgaben, z.B. im Kontext der Kriterien für die gute fachliche Praxis in der Landwirtschaft, sinnvoll (vgl. Punkt 1).

Die Energieerzeugung aus Biomasse ist im Zuge der Energiewende ein wichtiger Baustein, da Bioenergie im Gegensatz zu Wind- und Sonnenenergie bedarfsgerechte Reservecapazitäten bereitstellen kann. Die Biogasproduktion zeichnet sich dadurch aus, dass eine große Vielfalt an Substraten eingesetzt und das Biogas in verschiedenen Energieformen genutzt werden kann. Angesichts der mit nachwachsenden Rohstoffen verbundenen Nutzungskonkurrenzen und der Umweltdiskussion hängt die weitere Entwicklung der Energieerzeugung aus Biogas stark von der Effizienz, der Gewährleistung nachhaltiger Bewirtschaftung und der gesellschaftlichen Akzeptanz ab. Eine hohe Effizienz bei der Energieerzeugung aus Biogas kann erzielt werden, wenn die Stromproduktion mit einer sinnvollen Wärmenutzung vor Ort gekoppelt wird (beispielsweise durch die Integration von Nahwärmenetzen in Biogasprojekte) oder aber die Aufbereitung des Biogases und Einspeisung ins Erdgasnetz erfolgt, womit eine flexible Nutzung des Biogases ermöglicht wird.

Mittels pro-aktiver integrativer Planung und Beratung bestehen für die Regional- und Kommunalplanung bei Berücksichtigung des Grundgedankens „Akzeptanzförderung durch Öffentlichkeitsarbeit“ v. a. durch intensive Kommunikation mit der Landwirtschaft und der Bevölkerung Möglichkeiten, den Ausbau der Biogasproduktion raum- und bürgerverträglich zu gestalten. Allerdings ist die Entscheidung über den Anbau von (Energie-)Pflanzen letztendlich immer die Entscheidung des Landwirts und erfolgt damit nach wirtschaftlichen Überlegungen, also Marktpreisen und staatlichen Förderanreizen. Neben der Weiterentwicklung der Förderbedingungen (insbesondere im EEG) stellen außerdem übergeordnete Vorgaben, die die Landwirtschaft allgemein betreffen, einen Ansatzpunkt dar, um die Nachhaltigkeit der Bioenergienutzung zu verbessern. So ist hier beispielsweise eine Konkretisierung und Verschärfung der Kriterien für die gute fachliche Praxis denkbar.

7. Netzausbau: Notwendig ist eine Verzahnung der Netzausbau-Prozesse auf Bundesebene mit denen auf kommunaler Ebene; die Länder sollten hierbei als verbindende Ebene fungieren, um einen umfassenden Informations- und Interessens Austausch zwischen nationaler Ebene und Kommunen zu gewährleisten.

Der Netzausbau auf Höchstspannungsebene erfolgt im Zusammenspiel regional und überregional agierender Akteure: Die Notwendigkeit der einzelnen Vorhaben wird im Zuge der Aufstellung des Nationalen Netzentwicklungsplans und des Bundesbedarfs-

plangesetztes auf überregionaler Ebene festgestellt. Die Konflikte mit Betroffenen treten dagegen vor allem auf regionaler Ebene auf, und zwar nachdem sich die Netzplanung konkretisiert hat und Trassenvarianten vorliegen. Erst dann wird in der Regel in den betroffenen Kommunen über den Bedarf, die genaue Trassenführung, technische Alternativen (vor allem Erdverkabelung) und die Folgen – insbesondere von elektrischen und magnetischen Feldern und für das Landschaftsbild – kritisch diskutiert.

Die Länder, die nach den geltenden rechtlichen Regelungen ausschließlich die Rolle eines Beteiligten haben, sollten im Prozess der Netzentwicklung eine zentrale Rolle als „Transmissionsriemen“ zwischen den kommunalen und nationalen Handlungsarenen übernehmen: Sie sollten für einen zügigen und umfassenden Informationsfluss in die Kommunen sorgen und umgekehrt die regionalen Interessen in die nationalen Arenen des Netzausbaus einbringen. Zwar können sich Kommunen auch unmittelbar an den Konsultationen zu Erzeugungsszenarien und Netzentwicklungsplan durch Übertragungsnetzbetreiber und Bundesnetzagentur beteiligen; dies ist aber nur ein kleiner Ausschnitt der nationalen Handlungsarena.

Die Notwendigkeit der einzelnen Ausbaumaßnahme muss fachlich unstrittig sein. Den Ländern kommt die wichtige Funktion zu, diese Notwendigkeit auch auf kommunaler Ebene zu vermitteln. Der Netzausbau braucht eine starke politische Legitimation. Sehr hilfreich ist daher über das Bundesbedarfsplangesetz hinaus auch die politische Zustimmung der Länder- und Kommunalparlamente.

Bereits vor den formellen Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren sollte eine Abstimmung zwischen allen Betroffenen – vor allem dem Netzbetreiber als Vorhabenträger, den Trägern öffentlicher Belange und der Bevölkerung – stattfinden. Dies lässt frühzeitig mögliche Konflikte erkennen und ermöglicht ihre Minimierung, steigert die Akzeptanz und beschleunigt damit das Verfahren. Hilfreich können dabei auch externe Moderatoren sein, die den Dialogprozess gestalten.

Fazit

Die Politik hat die entscheidenden Weichenstellungen für die fortschreitende Energiewende und damit die Reduzierung der CO₂-Emissionen in Deutschland vorgenommen. Gleichzeitig wurden Innovationen im Bereich der Energiewirtschaft und -technik befördert und damit die Wirtschaft bzw. konkrete Wirtschaftszweige gefördert sowie neue Arbeitsplätze geschaffen. Die Weiterentwicklung der rahmengebenden Steuerungs- und Koordinationsstrukturen einschließlich der Förder- bzw. Investitionsanreize stellt die zentrale Herausforderung für die zukünftige Energie-, aber auch die Raumordnungspolitik dar. Um neben dem Ausbau der EE auch weitere Ziele wie Ressourceneffizienz und -einsparung, Umwelt- und Standortverträglichkeit sowie eine gerechte Verteilung von Nutzen und Lasten zu erreichen, sind Anpassungen erforderlich, die vor allem auf der regionalen Ebene, aber auch bei der Koordination verschiedener Politik- und Verwaltungsebenen einen höheren Aufwand bedeuten. Der Erfolg und die Akzeptanz der Energiewende werden nicht zuletzt davon abhängen, inwieweit eine den verschiedenen politischen Zielen angemessene Steuerungs- und Koordinationsstruktur entwickelt wird und den beteiligten Akteuren gerade auch im Bereich der Raumplanung die dafür notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.