

20. Wahlperiode



Deutscher Bundestag

Ausschuss für Klimaschutz und
Energie

Ausschussdrucksache **20(25)631**

3. Juni 2024

Stellungnahme

Prof. Dr. Henning Vöpel, Centrum für Europäische Politik

Gesetzentwurf der Bundesregierung
**Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der EU-Erneuerbaren-Richtlinie in
den Bereichen Windenergie auf See und Stromnetze und zur Änderung des
Bundesbedarfsplangesetzes**
BT-Drucksachen 20/11226, 20/11558

Siehe Anlage

Stellungnahme

Prof. Dr. Henning Vöpel mit Dr. Götz Reichert und Dr. André Wolf

Deutscher Bundestag

5. Juni 2024

Öffentliche Anhörung | Ausschuss Klimaschutz und Energie

Umsetzung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie RED III (Wind-Offshore, Stromnetze) und BundesbedarfsplanG



© shutterstock

Stellungnahme zum Entwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP eines „Gesetzes zur Umsetzung der EU-Erneuerbaren-Energien-Richtlinie in den Bereichen Windenergie auf See und Stromnetze und zur Änderung des Bundesbedarfsplangesetzes“ vom 29. April 2024:

- ▶ Der Gesetzentwurf ist grundsätzlich geeignet, die Vorgaben der RED III-Richtlinie in deutsches Recht umzusetzen und die Planungs- und Genehmigungsverfahren nach dem BundesplanG zu beschleunigen, um die deutschen Ausbauziele für Erneuerbare Energien erreichen zu können. Der Ausbau von Erneuerbaren Energien und Stromnetzen ist die wesentliche infrastrukturelle Voraussetzung für die Energiewende. Damit sind zugleich positive Effekte auf Investitionsdynamik, Versorgungssicherheit und Strompreise zu erwarten.
- ▶ Das rein preisbasierte Vergabeverfahren sollte künftig auf sämtliche Ausschreibungen von Flächen für Offshore-Windkraft angewandt werden, um Einnahmepotenzial zu erhöhen und so die positiven Effekte auf Netzausbau und Kostentlastung zu verstärken.
- ▶ Eine Umwandlung des prozentualen Beitrags der Offshore-Auktionseinnahmen an Meeresnaturschutz- und Fischereiprojekte in einen Fixbetrag ist ökonomisch begründbar, da die Unterschiede in den Geboten aus anderen Kostenfaktoren resultieren.
- ▶ Eine Umstellung von Erdkabeln auf Freileitungen sollte aus Kosten- und Beschleunigungsgründen geprüft werden.

Inhaltsverzeichnis

Stellungnahme	3
1. Wesentlicher Gegenstand des Gesetzentwurfs	3
2. Generelle Bewertung	3
3. Empfehlungen	5

Stellungnahme

Zu dem vorliegenden Entwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP eines „Gesetzes zur Umsetzung der EU-Erneuerbaren-Energien-Richtlinie in den Bereichen Windenergie auf See und Stromnetze und zur Änderung des Bundesbedarfsplangesetzes“ vom 29. April 2024 (BT-Drs. 20/11226 und BT-Drs. 20/11558) nehme ich wie folgt Stellung:

1. Wesentlicher Gegenstand des Gesetzentwurfs

Die Richtlinie (EU) 2023/2413 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Oktober 2023 zur Änderung der Richtlinie (EU) 2018/2001, der Verordnung (EU) 2018/1999 und der Richtlinie 98/70/EG im Hinblick auf die Förderung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Aufhebung der Richtlinie (EU) 2015/652 des Rates (ABl. L, 2023/2413, 31.10.2023) zur Änderung der Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (ABl. L 328 vom 21.12.2018, S. 82) (im Folgenden: RED III-Richtlinie (EU) 2018/2001) ist am 20. November 2023 in Kraft getreten.¹ Die Bestimmungen der RED III-Richtlinie sind von den Mitgliedstaaten grundsätzlich binnen 18 Monaten umzusetzen, wobei ein Teil der Regelungen im Bereich der Genehmigungsverfahren bereits bis zum 1. Juli 2024 umgesetzt werden muss.

Die Richtlinie sieht vor, dass der Anteil von Energie aus erneuerbaren Quellen am Bruttoendenergieverbrauch der Europäischen Union auf mindestens 42,5 % bis zum Jahr 2030 gesteigert werden muss. Um dieses Ziel zu erreichen, sind in der RED III-Richtlinie insbesondere Maßnahmen vorgesehen, um die Genehmigungsverfahren für Projekte im Bereich erneuerbarer Energien deutlich zu beschleunigen. Dazu sind von den Mitgliedstaaten sogenannte Beschleunigungsgebiete für erneuerbare Energien auszuweisen, in denen Vorhaben in einem vereinfachten und beschleunigten Verfahren genehmigt werden. Auch außerhalb von Beschleunigungsgebieten werden die Genehmigungsverfahren angepasst. Zudem können Mitgliedstaaten Infrastrukturgebiete ausweisen, um auch hier zu vereinfachten und beschleunigten Verfahren zu gelangen.

Der vorgelegte Gesetzesentwurf dient zur Umsetzung dieser Vorgaben im deutschen Planungs- und Genehmigungsrecht. Dazu sollen in Flächenentwicklungsplänen spezifische Beschleunigungsflächen verankert werden. Auf diesen Flächen werden die in der Richtlinie (EU) 2023/2413 vorgesehenen Erleichterungen zur umweltverträglichkeits- und artenschutzrechtlichen Prüfung sowie weitere Vorgaben zur Vereinfachung von Genehmigungsverfahren umgesetzt. Darüber hinaus soll die Effizienz von Planfeststellungsverfahren vorangetrieben werden, indem die Kommunikation der Behörden untereinander digitalisiert wird. Zudem sollen die Planfeststellungsbehörde oder die nach Landesrecht zuständige Behörde die Kompetenz erhalten, Infrastrukturgebiete für die Umsetzung von Netzprojekten auszuweisen.

2. Generelle Bewertung

Der Entwurf ist grundsätzlich geeignet, die Vorgaben der RED III-Richtlinie (Wind-Offshore, Stromnetze) in deutsches Recht umzusetzen und die Planungs- und Genehmigungsverfahren nach dem BundesplanG zu beschleunigen. Sie können als wesentliche Voraussetzungen dafür angesehen werden,

¹ Europäische Union (2023). Directive (EU) 2023/2413 of the European Parliament and of the Council of 18 October 2023 amending Directive (EU) 2018/2001, Regulation (EU) 2018/1999 and Directive 98/70/EC as regards the promotion of energy from renewable sources, and repealing Council Directive (EU) 2015/652.

dass die Bundesrepublik Deutschland ihre Ausbauziele an Erneuerbaren Energien erreichen kann. Diese liegen insbesondere darin, die erforderlichen Flächen zur Verfügung zu stellen und die entsprechenden Planungs- und Genehmigungsverfahren zu beschleunigen. Damit werden die räumliche und die zeitliche Dimension des Ausbauziels adressiert, denn es besteht aus einem kombinierten Mengen- und Zeitpunktziel (80 % des Strombedarfs aus Erneuerbaren Energien bis 2030).²

Wirtschaftspolitisch sind die Gesetzesänderungen auch deshalb bedeutsam, weil durch den Ausbau der Erneuerbaren Energien überhaupt die Voraussetzungen für eine Transformation der Wirtschaft in die Klimaneutralität geschaffen werden. Strom ist im Energiesystem der Zukunft ein zentraler Energieträger, sei es in Form direkten Einsatzes oder strombasierter Energieträger. Eine zügige Dekarbonisierung der Stromerzeugung ist deshalb zentrale Voraussetzung für die Dekarbonisierung von Industrie, Gebäudesektor und Mobilität. Ein beschleunigter Ausbau von Erzeugungskapazitäten setzt ein klares Signal und trägt so dazu bei, die Investitionserwartungen der Marktakteure stabilisieren und so das für die Transformation notwendige private Kapital mobilisieren.

Spezifisch für die Offshore-Windenergie hat sich Deutschland Zielvorgaben von 30 GW Kapazität bis 2030 und 70 GW bis 2045 gesetzt.³ Am 31. Dezember 2023 waren Anlagen mit einer Gesamtleistung von lediglich 8,5 GW in Betrieb.⁴ Eine Beschleunigung des bisherigen Ausbaupfades ist deshalb dringend geboten. Da der Gesamtumfang an theoretisch geeigneten Meeresflächen für die Offshore-Windenergie auf deutschem Hoheitsgebiet sehr begrenzt ist, ist die Beschleunigung der Inbetriebnahme der verfügbaren Flächen hierfür der geeignetste Weg.

Der vorgelegte Entwurf trägt diesem Tatbestand Rechnung. Angesichts der hohen gesellschaftlichen Bedeutung und politischen Priorität des Ausbaus ist eine Einschränkung der aktiven Mitwirkung der Bevölkerung an Genehmigungsprozessen, wie sie die Regelungen für Beschleunigungsflächen vorsehen, nach Abwägung aller Rechtsgüter gerechtfertigt. Die vorgesehene Digitalisierung der Prozessschritte ist zudem geeignet, Ineffizienzen zu verringern und so die Kosten von Genehmigungsverfahren gesamtsystemisch zu senken.

Zugleich dürfen aber aus gesamtsystemischer Perspektive auch die mit dem beschleunigten Ausbau von Erzeugungskapazitäten verbundenen verstärkten Anforderungen an den Netzbetrieb nicht übersehen werden. Gerade durch den Ausbau der Offshore-Windenergie verstärkt sich das vorhandene räumliche Ungleichgewicht zwischen Stromerzeugung und -verbrauch im deutschen Netzgebiet. Das verstärkt den Ausbaubedarf von Langstreckenverbindungen im Stromübertragungsnetz und erhöht unmittelbar die Kosten der Stabilisierung der Stromnetze. Für das Jahr 2023 schätzt die Bundesnetzagentur die Kosten des Engpassmanagements auf 3,1 Milliarden Euro.⁵ Diese Kosten werden von den Stromverbrauchern über höhere Netzentgelte getragen.

Ohne die gleichzeitige Beschleunigung und kosteneffiziente Gestaltung des Netzausbaus droht damit der Ausbau der Offshore-Windenergie die gegenwärtige Problematik hoher Strompreise noch zu verstärken. Das kann angesichts der gegenwärtig zu beobachtenden Fliehkräfte dem Industriestandort Deutschland nachhaltig Schaden zufügen. Zugleich belastet es bereits heute unter hohen

² Deutscher Bundestag (2023). Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz - EEG 2023).

³ Deutscher Bundestag (2023). Gesetz zur Förderung und Entwicklung der Windenergie auf See.

⁴ Deutsche WindGuard (2024). Status des Offshore-Windenergieausbaus in Deutschland – Jahr 2023.

⁵ Bundesnetzagentur (2024). Quartalsbericht Netzengpassmanagement – 4. Quartal 2023.

Lebenshaltungskosten leidende Privathaushalte. Wir empfehlen deshalb vor diesem Hintergrund eine Erweiterung des Gesetzentwurfs um die folgenden Punkte.

Generell reflektieren Gesetzesänderungen eine politische Neubewertung von Zielkonflikten. Ökonomisch existieren aufgrund des inhärenten Knappheitsproblems notwendig immer sogenannte Trade-offs, d.h. nicht alle Ziele können zu jedem Zeitpunkt unabhängig voneinander erreicht werden. Kosten und Nutzen können jedoch über die Zeit variieren, so dass Trade-offs neu bewertet werden. Zielkonflikte lassen sich am einfachsten über (lexikographische) Zielhierarchien lösen, indem bestimmte Ziele als höherwertig angesehen werden. Eine solche Zielhierarchie ist zumeist ökonomisch nicht effizient, weil sie Opportunitätskosten ausblendet. Im Falle des beschleunigten Ausbaus der Erneuerbaren Energien lässt sich von einer höheren gesellschaftlichen Präferenz und politischen Priorität ausgehen. Die Kosten eines deutlicheren Vorrangs des Ausbaus von Erneuerbaren Energien sollten jedoch politisch benannt und kalkuliert werden. Das gilt insbesondere für soziale Kosten, die aus negativen Externalitäten resultieren, beispielsweise Wirkungen des Ausbaus Erneuerbarer Energien auf andere Umweltziele. Angesichts der hohen politischen und infrastrukturellen Bedeutung des Ausbaus Erneuerbarer Energien und der dafür energiesystemisch notwendigen Netze, ist die durch die Gesetzesänderungen erhöhte Priorität gerechtfertigt, denn an ihnen hängen wesentliche mittel- bis langfristige gesellschaftliche und wirtschaftliche Ziele von allgemeinem Interesse. Zu beachten ist, dass sich die Kosten und Nutzen des Ausbaus Erneuerbarer Energien im Zeitablauf und vor allem mit zunehmender Inanspruchnahme der Flächen „at the margin“ verändern können.

3. Empfehlungen

Um den dringend notwendigen Stromnetzausbau zu beschleunigen und eine fairere Verteilung der mit dem Ausbau verbundenen Kosten zu erreichen, empfehlen wir die folgenden Ergänzungen.

- **Änderung des Designs von Offshore-Auktionen hin zu rein preisbasierten Gebotsverfahren**

Bislang sind im „Windenergie-auf-See-Gesetz“ für die Ausschreibung von Flächen für Offshore-Windenergie zwei Arten von Gebotsverfahren vorgesehen. Für zentral voruntersuchte Flächen wird bei der Vergabeentscheidung ein Punktesystem angewandt, bei dem neben der Höhe des Gebots weitere Kriterien einfließen. Das Höchstgebot wird mit 60 Punkten bewertet. Weitere 35 Punkte entfallen daneben auf vier weitere Kriterien, in denen es um die Kapazität eines Parks geht, um umweltverträgliche Bauverfahren, den CO₂-Fußabdruck beim Bau und den Ausbildungsquotienten der Betreiber. Die Vergabe bei nicht zentral voruntersuchten Fläche erfolgt hingegen rein preisbasiert. Bei Abgabe mehrerer Null-Cent Gebote geht der Vergabeprozess in ein dynamisches Gebotsverfahren über, bei dem die Bieter der Null-Cent Gebote in mehreren Stufen Zahlungen für die Nutzung der Fläche anbieten. Die Trennung der Gebotsverfahren nach voruntersuchten und nicht voruntersuchten Flächen ist dadurch begründet, dass in Auktionsverfahren private und öffentliche Informationen in die Gebote einfließen, die bei voruntersuchten und nicht voruntersuchten Flächen in Form von Informationsasymmetrien auseinanderfallen können.

Ein dynamisches Gebotsverfahren ist grundsätzlich geeignet, die reale ökonomische Knappheit der verfügbaren Fläche anzuzeigen und als Einnahmepotenzial zu realisieren. Da 90 % dieser Einnahmen an die Übertragungsnetzbetreiber fließen, trägt es zur Finanzierung des Netzausbaus und damit zu einer Senkung der Kosten für die Allgemeinheit der Stromverbraucher bei.

Wir empfehlen, dieses rein preisbasierte Verfahren zukünftig auf sämtliche Ausschreibungen von Flächen für Offshore-Windkraft anzuwenden. Dies sollte das Einnahmepotenzial aus den Ausschreibungen erhöhen und so die positiven Effekte auf Netzausbau und Kostenentlastung verstärken. Die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten sollte auf die eigentliche Umweltprüfung begrenzt sein, die auch zukünftig essenzieller Bestandteil von Genehmigungsverfahren bleiben muss.

Der europaweite Stromnetzausbau ist ein entscheidender Engpass bei der Verwirklichung der EU-weiten und deutschen Energieziele. Da die Netze als natürliche Monopole einer strengen Entgeltregulierung unterliegen, kann dieser Engpass nicht unmittelbar über Marktkräfte beseitigt werden. Zugleich ist angesichts teuer bleibender Spitzenlastkraftwerke auch mittelfristig von durchschnittlich hohen Börsenstrompreisen auszugehen. Eine (begrenzte) Umverteilung der Renditen aus der Flächennutzung von Stromproduzenten zur Infrastrukturfinanzierung wäre damit grundsätzlich effizienzseitig gerechtfertigt. Da die Offshore-Produktion angesichts der großen mittleren Distanzen zu den Stromverbrauchszentren in besonderem Maße den Netzausbau erhöht, wäre dies auch verursachungsgerecht.

Ökonomisch handelt es sich bei diesem Vorgehen um eine Renditeabschöpfung durch Fixkostenerhöhung. Die marginalen Kosten der Stromerzeugung sind nicht betroffen, so dass auf funktionierenden Strombörsen keine unmittelbaren Effekte auf den Börsenpreis zu erwarten. Mittelbar könnte sich ein Strompreiseffekt durch das Ausscheiden von Anbietern ergeben, die die steigenden Flächenpreise nicht aufbringen können. Dies muss sorgfältig beobachtet werden. Da die Offshore-Windkraft aber auch langfristig nur einen Teil des Stromangebots an den Strombörsen ausmachen wird, ist der negative Wettbewerbseffekt voraussichtlich begrenzt.

- **Umwandlung des prozentualen Beitrags der Offshore-Auktionseinnahmen an Meeresnaturschutz- und Fischereiprojekte in einen Fixbetrag**

Bislang leistet der bezuschlagte Bieter Vorabzahlungen im Umfang von 10 % seines Gebots an den Bundeshaushalt, die zu gleichen Teilen in Meeresnaturschutz- und Fischereiprojekte fließen.

Eine solche Teil-Verwendung der Auktionsmittel ist ökonomisch begründbar. Die Nutzung knapper Flächen ist gesellschaftlich immer mit Opportunitätskosten verbunden. Im konkreten Fall betrifft dies etwa die Nutzung durch die Fischerei sowie mariner Ökosysteme. Ein solcher Trade-off ist nicht direkt lösbar. Seine Folgen können jedoch überwunden werden, wenn ein Teil der Rendite der Flächennutzung dafür genutzt wird, die Schäden aus der entgangenen Nutzung zu kompensieren.

Die Höhe dieser Schäden steht jedoch im vorliegenden Fall in keinem unmittelbaren Zusammenhang zur Höhe der Rendite der Flächennutzung. Letztere ergibt sich aus ökonomischen Kriterien wie der Höhe der Planungs- und Installationskosten und der Höhe der zukünftig erwarteten Strompreise. Die Kosten des Netzausbaubedarfs stehen jedoch im Zusammenhang zur Flächennutzung, da mit Ausdehnung der genutzten Erzeugungsflächen auch der Aufwand im Stromtransport steigt. Insofern macht es ökonomisch Sinn, einen variablen Part der Versteigerungserlöse auf die Finanzierung des Netzausbaus zu fokussieren. Die Abgabe für Meeresschutz sollte hingegen als fixer, gebotspreisunabhängiger Pauschalbetrag entrichtet werden und langfristig an ökologischen Parametern ausgerichtet werden.

- **Prüfung der Erdleitungspriorität im Netzausbau aus der Perspektive der Systemkosten**

Rechtsgrundlage für die aktuelle Erdleitungspriorität sind die Ende 2015 verabschiedeten Änderungen im Bundesbedarfsplangesetz. Für große Stromautobahnen (= neue Höchstspannungs-Gleichstrom-Übertragungsleitungen, HGÜ-Leitungen) wurde der Vorrang der Erdverkabelung in der Bundesfachplanung eingeführt. Ein wesentliches Argument hierfür war die höhere gesellschaftliche Akzeptanz, was die Verzögerung des Netzausbaus durch Klagen verringern sollte.

Die Bundesnetzagentur schätzt in ihren jüngsten Berechnungen, dass sich durch die alternative Verlegung von Freileitungen statt Erdkabeln auf den betroffenen Trassen für den Zeitraum bis 2045 Kosten in einem Umfang von 35,3 Milliarden Euro einsparen ließen. Dies entspricht immerhin etwas weniger als 10 % der gegenwärtig für diesen Zeitraum prognostizierten Gesamtkosten von 320 Milliarden Euro.⁶ Dieser Kostenunterschied würde sich entsprechend auch in den Netzentgelten und damit in der Kostenbelastung von Wirtschaft und Verbrauchern bemerkbar machen. Die Bundesnetzagentur betont zugleich, dass einer Umsetzung bisheriger Erdkabelprojekte als Freileitungen technisch und raumplanerisch nichts im Wege stünde. Zudem rechnen Netzbetreiber bei einem Umstieg auf Freileitungen mit einer Beschleunigung des Leitungsausbaus.

Die Bundesregierung sollte vor dem Hintergrund der bereits heute hohen Strompreise die Angemessenheit der Erdleitungspriorität kritisch prüfen. Neben der Kostenfrage sind dabei auch der Naturschutz und die Akzeptanzfrage als Aspekte abzuwägen. Letztere sollte nicht rein aus der Perspektive vergangener Erfahrungen bewertet werden, sondern vor dem Hintergrund wachsenden Drucks auf die Netze auch das zunehmende Bewusstsein für den Wert von Versorgungssicherheit berücksichtigen.

⁶ Tagesschau.de (2024). [Warum der Stromnetzausbau so teuer ist.](#)

**Prof. Dr. Henning Vöpel**

Direktor Centrum für Europäische Politik
Vorstand der Stiftung Ordnungspolitik

Dr. Götz Reichert, LL.M. (GWU)

Fachbereichsleiter
Energie | Umwelt | Klima | Verkehr

Dr. André Wolf

Fachbereichsleiter
Technologische Innovation, Infrastruktur und industrielle Entwicklung

Centrum für Europäische Politik FREIBURG | BERLIN

Kaiser-Joseph-Straße 266 | D-79098 Freiburg
Schiffbauerdamm 40 | Räume 4205/4206 | D-10117 Berlin
Tel. + 49 761 38693-0

Das **Centrum für Europäische Politik** FREIBURG | BERLIN,
das **Centre de Politique Européenne** PARIS und
das **Centro Politiche Europee** ROMA bilden
das **Centres for European Policy Network** FREIBURG | BERLIN | PARIS | ROMA.

Das gemeinnützige Centrum für Europäische Politik analysiert und bewertet die Politik der Europäischen Union unabhängig von Partikular- und parteipolitischen Interessen in grundsätzlich integrationsfreundlicher Ausrichtung und auf Basis der ordnungspolitischen Grundsätze einer freiheitlichen und marktwirtschaftlichen Ordnung.