



Stellungnahme zum Szenariorahmen Strom 2025- 2037/2045

Prof. Dr. Hartmut Weyer

**Institut für deutsches und internationales Berg- und Energierecht der
TU Clausthal**

I. Gegenstand der Stellungnahme

Die Stellungnahme betrifft den folgenden Passus des Begleitdokuments:

"Zum anderen unterschreitet Szenario A des Entwurfs des Szenariorahmens Strom die im EEG festgelegten Ausbauziele der erneuerbaren Energien derart stark, dass sich das Szenario nicht mehr im Rahmen der gesetzlichen Rahmenbedingungen sowie der festgelegten energiepolitischen Ziele der Bundesregierung bewegt bzw. sich an diesen ausrichtet. In dieser Form ist Szenario A nicht mehr mit den gesetzlichen Vorgaben des § 12a EnWG vereinbar. Auch hier ist eine Anpassung im weiteren Verfahren unumgänglich und Konsultationsbeiträge hierzu willkommen."

Die Zulässigkeit der Szenarien A2037 und A2045 hängt davon ab,

- welche gesetzlich festgelegten und welche klima- und energiepolitischen Ziele der Bundesregierung für die Erstellung des Szenariorahmens relevant sind,
- welchen Spielraum diese Ziele für mögliche Abweichungen lassen
- und welche Bedeutung der Abweichung von den EE-Ausbauzielen zukommt.

II. Welche gesetzlich festgelegten sowie klima- und energiepolitischen Ziele der Bundesregierung sind für die Erstellung des Szenariorahmens relevant?

1. Kriterien des § 12a EnWG für die Szenarienbildung

§ 12a Abs. 1 S. 2-4 EnWG lassen sich zwei grundlegende Kriterien für die Szenarienbildung entnehmen:

- Darstellung der Bandbreite wahrscheinlicher Entwicklungen für den Betrachtungszeitraum (10-15 Jahre bzw. bis 2045) und

Besuchsanschrift:

Gebäude C9

Arnold-Sommerfeld-Straße 6
38678 Clausthal-Zellerfeld
Deutschland

<http://www.iber.tu-clausthal.de>

Bankverbindung:
Sparkasse Hildesheim Goslar Peine
IBAN:
DE71 2595 0130 0000 0221 11
Swift/BIC Code: NOLADE21HIK

USt.-Ident-Nr. DE811282802

- Zugrundelegung angemessener Annahmen für die jeweiligen Szenarien zu Erzeugung, Versorgung, Verbrauch von Strom und dessen Austausch mit anderen Ländern sowie zur Spitzenkappung nach § 11 Abs. 2 EnWG und Berücksichtigung geplanter Investitionsvorhaben der europäischen Netzinfrastuktur.

Beide Kriterien gelten sowohl für die Szenarien 2037 als auch die Szenarien 2045.

Nicht vollständig geklärt erscheint, ob neben diesen beiden Kriterien (Wahrscheinlichkeit der Entwicklungen, angemessene Annahmen) und - möglicherweise sogar vorrangig - auch die gesetzlich festgelegten sowie die klima- und energiepolitischen Ziele der Bundesregierung zusätzliche eigenständige Beurteilungskriterien darstellen. Ein solches Verständnis würde über eine Sichtweise hinausgehen, wonach diese Ziele (nur) die Wahrscheinlichkeit der Entwicklungen und die Angemessenheit der Annahmen beeinflussen und daher in diesem Rahmen zu berücksichtigen sind (s.u. II.2.).

Für die Einordnung als zusätzliche eigenständige Beurteilungskriterien könnte insbesondere die kumulative Nennung in § 12a Abs. 1 S. 2 und 3 EnWG sprechen. In diesem Fall müsste das Gewicht dieser Kriterien ggf. gegen das Gewicht einer abweichenden Beurteilung der Wahrscheinlichkeit der Entwicklungen und der Angemessenheit der Annahmen abgewogen werden.

Bestimmte Formulierungen in den Gesetzesbegründungen könnten möglicherweise im Sinne einer solchen Abwägung interpretiert werden (z.B. BT-Drs. 17/6072, 68: "berücksichtigt", BT-Drs. 18/6383, 14 f.: "auf die politischen Rahmenbedingungen [#8230;] abstimmen", BT-Drs. 20/1599, 51: "Berücksichtigung"). Der Gesetzeswortlaut ließe sich möglicherweise sogar dahingehend verstehen, dass den gesetzlichen und politischen Zielvorgaben Vorrang in der Abwägung zukommen soll ("Bandbreite wahrscheinlicher Entwicklungen im Rahmen der klima- und energiepolitischen Ziele der Bundesregierung", "Bandbreite von wahrscheinlichen Entwicklungen darstellen, welche sich an den gesetzlich festgelegten sowie weiteren klima- und energiepolitischen Zielen der Bundesregierung ausrichten"). Auch die Begründung zur Novelle 2022 zu § 12a Abs. 1 S. 3 EnWG (BT-Drs. 20/1599, 51) könnte so verstanden werden, dass die Netzentwicklungsplanung in jedem Fall - auch bei etwaigen Zweifeln an der Zielverwirklichung und der Angemessenheit der dazu erforderlichen Annahmen - zumindest auf das Ziel der Netto-THG-Neutralität in 2045 auszurichten ist, dieses Ziel also Vorrang genießt.

Gegen diese Sichtweise spricht allerdings das letztliche Ziel der Netzentwicklungsplanung, ausreichende Transportkapazitäten zur Verfügung zu stellen. Gesetzliche und politische Zielvorgaben stellen hierfür zwar gewichtige Einflussfaktoren dar, nicht aber eigenständige, sachlich begründete Kriterien für den Umfang der erforderlichen Transportkapazitäten. Dementsprechend ließen sich die o.g. Formulierungen in den Gesetzesbegründungen auch im dem Sinne interpretieren, dass die gesetzlichen und politischen Zielvorgaben lediglich als Einflussfaktoren berücksichtigt werden sollen. Auch die Formulierungen "im Rahmen" bzw. "ausrichten" lassen vom Wortlaut her einen gewissen Spielraum für Abweichungen zu, wenn die Wahrscheinlichkeit der Entwicklungen bzw. die Angemessenheit der Annahmen nicht gegeben ist. Zudem enthält § 12a EnWG jedenfalls keine ausdrücklichen Vorgaben für eine etwaige Abwägung der gesetzlichen und politischen Ziele gegen eine abweichende Beurteilung der Wahrscheinlichkeit der Entwicklungen und Angemessenheit der Annahmen. Daher erscheint ein Verständnis vorzugswürdig, das in den gesetzlichen und politischen Zielen keine zusätzlichen eigenständigen Beurteilungskriterien sieht.

2. Gesetzliche und politische Ziele als Einflussfaktoren für die Beurteilung der Kriterien des § 12a EnWG

Auf Grundlage des beschriebenen Verständnisses gewinnen gesetzliche und politische Ziele Bedeutung bei der Ermittlung der wahrscheinlichen Entwicklungen und der angemessenen Annahmen für die Szenarienbildung, da sie das Verhalten der Marktakteure und der politischen Akteure beeinflussen. Es bedarf insoweit keiner ausdrücklichen gesetzlichen Regelung hierzu.

Relevanz kommt jedenfalls allen rechtsverbindlichen Vorgaben zu. Deren Bedeutung ist allerdings in zweifacher Hinsicht eingeschränkt. Rechtsverbindlich ist zum einen nur das zum jeweiligen

Zeitpunkt geltende Recht, d.h. die Möglichkeit einer Rechtsänderung ist grundsätzlich zu berücksichtigen. Dies gilt umso mehr, je einfacher eine Rechtsänderung durchzuführen ist (z.B. bei Abweichungskompetenz durch regulierungsbehördliche Festlegung oder durch Rechtsverordnung), und umso weniger, je schwieriger eine Rechtsänderung durchzuführen ist (z.B. Verfassungsrecht, ggf. auch Unionsrecht). Zum anderen ist zu berücksichtigen, dass die Verbindlichkeit rechtlicher Vorgaben nicht automatisch deren Umsetzung in der Realität garantiert.

Entsprechende Überlegungen gelten grundsätzlich auch für gesetzlich festgelegte Ziele. Allerdings kann deren Bedeutung zusätzlich eingeschränkt sein, soweit solche Zielvorgaben keine Pflichten der Marktakteure begründen und ein entsprechendes Verhalten der Marktakteure daher nicht automatisch angenommen werden kann (z.B. im Falle der EE-Ausbauziele für Stromerzeugungsanlagen; anders z.B. für die verbindlichen EE-Quoten für Inverkehrbringer von Kraftstoffen). Allerdings besteht bei verbindlichen gesetzlichen Zielen eine Verpflichtung staatlicher Stellen, einer drohenden Zielverfehlung durch geeignete Maßnahmen entgegenzuwirken. Daher kann die Zielerreichung auf diesem Wege in gewissem Umfang (bei Verfügbarkeit entsprechender finanzieller Mittel, Akzeptanz der Betroffenen etc.) als gewährleistet angesehen werden.

Schließlich können auch (sonstige) Ziele der Bundesregierung das Verhalten der betroffenen Akteure beeinflussen. Die Bedeutung solcher politischer Ziele ist gleichfalls insoweit eingeschränkt, als (bloße) Zielvorgaben der Bundesregierung keine Pflichten der Marktakteure begründen können. Zudem kommt ihnen vermutlich auch deshalb geringere Bedeutung zu, weil sie auch für staatliche Akteure nicht rechtsverbindlich sind zudem leichter verändert werden können.

3. Konkretisierungen in § 12a EnWG

Gesetzliche und politische Ziele sind als relevante Einflussfaktoren der Sache nach bei der Beurteilung der Wahrscheinlichkeit der Entwicklungen und der Angemessenheit der Annahmen zu berücksichtigen. Die Beurteilung weist aufgrund ihres prognostischen Charakters allerdings große Unschärfen auf. Der Gesetzgeber kann insoweit nähere Vorgaben für die Beurteilung machen. In diesem Sinne lässt sich insbesondere die Regelung des § 12a Abs. 1 S. 2 und 3 EnWG verstehen.

Die Relevanz gesetzlich festgelegter Ziele ist für die Szenarien 2045 ausdrücklich geregelt, § 12a Abs. 1 S. 3 EnWG. Damit soll insbesondere die Berücksichtigung des Ziels der Netto-THG-Neutralität in 2045 gemäß § 3 Abs. 2 S. 1 KSG ermöglicht werden (BT-Drs. 20/1599, 51). Demgegenüber fehlt es an einer ausdrücklichen Regelung für die Szenarien 2037, vgl. § 12a Abs. 1 S. 2 EnWG. Dies dürfte aber wohl nicht als gesetzlicher Ausschluss der Berücksichtigung gesetzlich festgelegter Ziele zu verstehen sein. Näher liegt vielmehr, deren Relevanz erst recht zu bejahen sein, da der Gesetzgeber in § 12a Abs. 1 S. 2 EnWG klima- und energiepolitische Ziele der Bundesregierung ausdrücklich für relevant erklärt und der Einfluss von Zielen auf die wahrscheinlichen Entwicklungen und die Angemessenheit der Annahmen bei gesetzlicher Verankerung der Ziele gesteigert wird. Zudem sind gesetzlich festgelegte Ziele auch für Bundesregierung verbindlich (solange keine Änderung des Rechtsrahmens erfolgt) und könnten daher auch als politische Ziele der Bundesregierung eingeordnet werden (anders i.E. möglicherweise Kment-Posser, EnWG, 3. Aufl. 2023, § 12a Rn. 31).

Die Relevanz (weiterer) klima- und energiepolitischer Ziele der Bundesregierung wird sowohl für die Szenarien 2037 als auch die Szenarien 2045 gesetzlich ausdrücklich vorgegeben, vgl. § 12a Abs. 1 S. 2 und 3 EnWG.

III. Welchen Spielraum lassen diese Ziele für mögliche Abweichungen?

Stellen die Wahrscheinlichkeit der Entwicklungen und die Angemessenheit der Annahmen die maßgeblichen Kriterien für die Szenarienbildung dar, während die gesetzlichen und politischen Ziele (nur) als Einflussfaktoren für die Beurteilung von Wahrscheinlichkeit und Angemessenheit zu berücksichtigen sind, sind von den Zielvorgaben abweichende Szenarien nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Die Bedeutung der Zielvorgaben für die Beurteilung hängt im Ausgangspunkt von

vielen verschiedenen Faktoren ab, wie z.B. dem betrachteten Zeithorizont, der Verlässlichkeit der gesetzlichen bzw. der klima- und energiepolitischen Zielsetzungen der Bundesregierung sowie der Wahrscheinlichkeit eines Nachsteuerns des Gesetzgebers bei sich abzeichnender Zielverfehlung (unter Berücksichtigung von Finanzierbarkeit, Akzeptanz etc.). Auch hier weist die Beurteilung aufgrund ihres prognostischen Charakters große Unschärfen auf und der Gesetzgeber kann konkretisieren, welche Bedeutung diesen Zielen hinsichtlich Wahrscheinlichkeit der Entwicklungen und Angemessenheit der Annahmen zuzumessen ist.

Für die Szenarien 2037 konkretisiert § 12a Abs. 1 S. 2 EnWG, dass die Entwicklungspfade (Szenarien) für die mindestens nächsten zehn und höchstens 15 Jahre die Bandbreite wahrscheinlicher Entwicklungen "im Rahmen der klima- und energiepolitischen Ziele der Bundesregierung abdecken" müssen. Die Formulierung "im Rahmen" bedeutet aus dem hier verfolgten Blickwinkel jedenfalls nicht, dass die gesetzlich festgelegten Ziele bzw. die Ziele der Bundesregierung zwingend eingehalten werden müssen (z.B. der EE-Ausbau mindestens den Umfang der gesetzlichen Ausbauziele erreicht). Dies scheint auch das Verständnis der BNetzA zu sein, wenn im Begleitdokument von einer "derart starken" Unterschreitung der Ausbauziele gesprochen wird, dass Szenario A nicht mehr mit den gesetzlichen Vorgaben des § 12a EnWG vereinbar sei. Dieses Ergebnis ergäbe sich im Übrigen auch dann, wenn die gesetzlichen und politischen Ziele als eigenständige Kriterien angesehen würden, solange ihnen nicht ein vollständiger Vorrang gegenüber den Kriterien "wahrscheinliche Entwicklungen" und "angemessene Annahmen" zugemessen wird.

Hinsichtlich der Szenarien 2045 konkretisiert § 12a Abs. 1 S. 3 EnWG, dass diese eine Bandbreite von wahrscheinlichen Entwicklungen darstellen müssen, welche sich "an den gesetzlich festgelegten sowie weiteren klima- und energiepolitischen Zielen der Bundesregierung ausrichten." "Ausrichten" bedeutet aus dem hier verfolgten Blickwinkel nicht, dass die Erreichung sämtlicher gesetzlicher Ziele sowie klima- und energiepolitischer Ziele der Bundesregierung zwingend angenommen werden muss. Allenfalls könnte ein solcher gesetzgeberischer Wille für das Ziel der Netto-THG-Neutralität in 2045 in Betracht gezogen werden (s.o. II.1.) sowie ggf. für einige andere sehr grundlegende Ziele.

IV. Welche Bedeutung kommt der Abweichung von den EE-Ausbauzielen zu?

Die Szenarien A2037 und A2045 unterschreiten deutlich die gesetzlichen EE-Ausbauziele. Im Begleitdokument wird eine "derart starke" Abweichung konstatiert, dass sich das Szenario A nicht mehr im Rahmen der gesetzlichen Rahmenbedingungen sowie der festgelegten energiepolitischen Ziele der Bundesregierung bewege bzw. sich an diesen ausrichte. In dieser Form sei es nicht mehr mit den gesetzlichen Vorgaben des § 12a EnWG vereinbar und eine Anpassung im weiteren Verfahren unumgänglich.

Wie ausgeführt liefe eine strikte Bindung der Szenarien an sämtliche EE-Ausbauziele dem Grundansatz des § 12a EnWG zuwider und wird offenbar auch von der BNetzA nicht befürwortet. Allerdings ist bislang auch keine handhabbare Konkretisierung ersichtlich, in welchem Umfang eine Abweichung von den EE-Ausbauzielen zulässig wäre. Daher erscheint das Abstellen auf die Abweichung von den EE-Ausbauzielen problematisch. Näherliegend erscheint daher eine Beurteilung anhand "grundlegenderer" gesetzlicher oder klima- und energiepolitischer Ziele der Bundesregierung als sie die EE-Ausbauziele darstellen.

In Betracht kommt vor allem eine Ausrichtung an den THG-Emissionen, die das grundlegende Klimaschutzziel zentral beschreiben. Von besonderer Bedeutung sind dort und könnten daher besondere Beachtung erfordern:

- das Ziel der Netto-THG-Neutralität bis 2045 gemäß § 3 Abs. 2 S. 1 KSG (wird laut konsultiertem Szenariorahmen eingehalten)
- die THG-Minderungsziele gemäß § 3 Abs. 1 THG (65% bis 2030, 88% bis 2040)
- die Einhaltung des verbleibenden THG-Emissionsrestbudgets gemäß Berechnungen des Sachverständigenrats für Umweltfragen auf der Grundlage der Schätzungen des IPCC. Dieses

Restbudget wurde vom BVerfG als maßgeblich für die Vereinbarkeit des KSG mit den Anforderungen des Art. 20a GG angesehen und damit auf Verfassungsrang gehoben (BVerfG v. 24.3.2021, Az. 1 BvR 2656/18 u.a.).

Zudem wirft Szenario A angesichts des hohen Anteils von Wasserstoff und synthetischen Energieträgern sowie des hohen Wasserstoffimports in besonderem Maße Fragen nach Zielen für die Art der Energiebereitstellung auf. Von besonderer Bedeutung sind dort:

- der Grundsatz "efficiency first". Dieser ist allerdings abzuwägen mit den Zielen der Preisgünstigkeit und Versorgungssicherheit. Zudem ist zu berücksichtigen, dass sich in Szenario A gemäß dem konsultiertem Szenariorahmen eine starke Reduktion des Stromverbrauchs ergibt. Daher erscheint die Tragfähigkeit auch einer solchen Begründung problematisch.

- der Vorrang elektrolytischer erneuerbarer Wasserstofferzeugung gegenüber der nicht strombasierten Wasserstofferzeugung (insbesondere in Verbindung mit CCUS). Dieser Vorrang wird sowohl in der deutschen NWS als auch der EU-Wasserstoffstrategie grundsätzlich bejaht. Allerdings wird kohlenstoffarmer Wasserstoff zumindest als Übergangslösung ohne festes Enddatum zugelassen und CCUS wird auch durch die Eckpunkte der deutschen Carbon Management Strategie nicht (mehr) ausgeschlossen. Daher erscheint auch eine diesbezügliche Begründung zweifelhaft.

Im Ergebnis erscheint es problematisch, die Unzulässigkeit der Szenarien A2037 und A2045 mit der (zu starken) Abweichung von den EE-Ausbauzielen für die Stromerzeugung zu begründen. Ob die vorstehend genannten alternativen Zielsetzungen hinsichtlich der THG-Emissionen, wenn man sie denn als zwingende Vorgaben zur Wahrscheinlichkeit der Entwicklungen und der Angemessenheit der Annahmen ansieht (was noch eine vertiefte Prüfung erfordern würde), zur Unzulässigkeit dieser Szenarien führen, bedürfte einer Klärung der faktischen Auswirkungen auf die THG-Emissionen.