Akteure verschiedener Handlungsebenen und ihre Interessen im Hinblick auf eine räumliche Steuerung des Zubaus erneuerbarer Energien

erstellt von
Elke Bruns
Matthias Futterlieb
Dörte Ohlhorst

im Rahmen des Forschungsvorhabens
„Instrumente für eine verbesserte räumliche Steuerung der Energieerzeugung aus erneuerbaren Energien - IRSEE“ (FKZ 0325599A)
Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung ........................................................................................................................................... 5
   1.1 Das Forschungsvorhaben „IRSEE“ ............................................................................................ 5
   1.2 Inhalte des Hintergrundpapiers ............................................................................................... 5

2 Akteure der politisch-administrativen Ebenen ................................................................................. 6
   2.1 Energiepolitische Akteure auf Bundesebene ............................................................................. 6
      2.1.1 Bundesregierung ............................................................................................................... 6
      2.1.2 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie ................................................................. 7
   2.2 Fachbehörden des Bundes ....................................................................................................... 8
      2.2.1 Bundesamt für Naturschutz und Umweltbundesamt ............................................................. 8
      2.2.2 Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung ......................................................... 9
      2.2.3 Bundesnetzagentur .......................................................................................................... 9
   2.3 Bundesländer ............................................................................................................................ 10
      2.3.1 Ziele und Präferenzen der Länder ...................................................................................... 11
      2.3.2 Erneuerbare Energien als Wirtschaftsfaktor .................................................................... 12
      2.3.3 Interessenunterschiede nord-, mittel- und süddeutscher Bundesländer ................................. 12
      2.3.4 Abstimmung der Ausbauplanungen ............................................................................... 15
      2.3.5 Flächenbereitstellung im Zielkonflikt mit Natur- und Immissionsschutz ......................... 15
   2.4 Regionale Planungsträger ........................................................................................................ 16
   2.5 Planungsträger auf Landkreis- und Kommunalebene .............................................................. 17
   2.6 Energieregionen als zweckbezogene Zusammenschlüsse von Raumseinheiten ..................... 18
   2.7 Entscheidungslogiken der politisch-administrativen Ebenen ................................................... 18

3 Koordinierung im föderalen System ............................................................................................... 21
   3.1 Koordinationsstruktur des Bundes und der Länder für die Energiewende .............................. 21
   3.2 Ministerpräsidentenkonferenz .................................................................................................. 23
   3.3 Ministerkonferenzen und EE-Steuerungsfragen ....................................................................... 23
      3.3.1 Wirtschaftsministerkonferenz ............................................................................................ 24
      3.3.2 Umweltministerkonferenz ................................................................................................ 24
      3.3.3 Ministerkonferenz für Raumordnung ............................................................................... 25
      3.3.4 Vorschlag einer ständigen Energieministerkonferenz ....................................................... 26
3.4 Bund-Länder-Initiative Windenergie ................................................................. 26

4 Verbände, Politikberatung und Betreiber ......................................................... 27

4.1 Energiewirtschaftliche Verbände ................................................................. 27

4.1.1 Bundesverband Erneuerbare Energie ......................................................... 27

4.1.2 Bundesverband Windenergie ................................................................. 28

4.1.3 Bundesverband Solarwirtschaft ............................................................... 28

4.1.4 Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft .................................... 29

4.1.5 Verband kommunaler Unternehmen ....................................................... 29

4.1.6 Bundesverband der Deutschen Industrie ................................................... 29

4.2 Umwelt- und Verbraucherverbände ............................................................. 30

4.3 Kommunale Spitzenverbände ....................................................................... 31

4.4 Fachwissenschaftliche und politikberatende Einrichtungen ......................... 32

4.5 Stromnetzbetreiber ...................................................................................... 34

4.6 Projektierer, Investoren und Anlagenbetreiber ........................................... 35

5 Fazit ..................................................................................................................... 36

6 Quellenverzeichnis ............................................................................................. 39
1 Einleitung

1.1 Das Forschungsvorhaben „IRSEE“

Das vorliegende Hintergrundpapier ist im Rahmen des vom BMWi geförderten Forschungsvorhabens „Instrumente für eine verbesserte räumliche Steuerung der Energieerzeugung aus erneuerbaren Energien - IRSEE“ (FKZ 0325599A) entstanden. Mit dem Vorhaben wird der Frage nachgegangen, mit welchen formellen und informellen Instrumenten die Energieerzeugung aus erneuerbaren Energien gesteuert wird, ob und wenn ja, welche räumlichen Steuerungsziele die Instrumente verfolgen und welche Steuerungsfähigkeit die Instrumente im Hinblick auf das Erreichen dieser Ziele besitzen. Die Analyse erstreckt sich einerseits auf die Rechtsgrundlagen (Gesetze, Verordnungen, Erlasse) und darin verankerte Steuerungsanreize (z. B. Staffelung von Vergütungssätzen, Kostentragsregeln etc.) selbst sowie andererseits auf die in den Rechtsgrundlagen verankerten planerischen Instrumente, namentlich Pläne und Programme des Raumordnungs- und Baurechts in den Bundesländern. Neben diesen formellen Instrumenten werden informelle Instrumente (z. B. Energiekonzepte als informelle Fachkonzepte) hinsichtlich möglicher Steuerungswirkungen für den EE-Ausbau ausgewertet.

Für ein vollständiges Bild wurden nicht nur die Instrumente, sondern auch die Akteure, die die Steuerungsinstrumente nutzen oder anderweitig Einfluss auf eine räumliche Energiewendesteuerung nehmen, in den Blick genommen. Deren Interessen und Positionen sind in vorliegendem Hintergrundpapier dargestellt.

In einem weiteren Schritt werden im Rahmen des Forschungsvorhabens Empfehlungen zur Fortentwicklung der Instrumente entwickelt. Diese Überlegungen werden in den Abschlussbericht des Vorhabens aufgenommen.

1.2 Inhalte des Hintergrundpapiers


Ziel dieses Hintergrundpapiers ist es, einen Überblick über diejenigen Akteure zu geben, die Fragen der räumlichen Verteilung von EEG-Anlagen thematisieren. Im Folgenden werden daher die Perspektiven, Handlungsagenda sowie die Steuerungsmacht unterschiedlicher Akteure 

1 http://www.i-ner.de/irsee
herausgearbeitet, die sich mit Fragen der räumlichen Steuerung befassen bzw. deren Aktivitäten im Hinblick auf räumliche Steuerungs- und Koordinierungserfordernisse relevant sein könnten.

Die Auswahl erfolgte hinsichtlich der Frage, welche Akteure im Mehrebenen-System raumwirksame Interessen verfolgen, eine raumbezogene Koordinierung der EE-Ausbau-Aktivitäten zum Ziel haben oder diese thematisieren. Es wurde geprüft, in wieweit die Akteure Möglichkeiten der Einflussnahme haben, d. h. ob und wie sie evtl. vorhandene raumbezogene Präferenzen durch Steuerungsmacht oder -instrumente umsetzen oder beeinflussen können.

Im Folgenden sind die Akteure mit potenziellen Berührungspunkten zu räumlichen Steuerungsfragen gegliedert in Akteure mit Bezug zu einer der politisch-administrativen Ebenen sowie den nachgelagerten Fachbehörden (Kapitel 2), Koordinierungsgremien im föderalen System (Kapitel 3) sowie Verbände und Netz- sowie Anlagenbetreiber als „Stakeholder“ und Adressaten von Steuerungsansätzen (Kapitel 4).

2 Akteure der politisch-administrativen Ebenen

Akteure mit einem spezifischen Bezug oder einer Zuständigkeit für eine politisch-administrative Ebene oder ein Gebiet haben damit potenziell die Möglichkeit, steuernd auf die räumliche Verteilung von EE-Erzeugungsanlagen einzuwirken. Im Folgenden werden Handlungsspielräume und Motive der Akteure, die sich auf die räumliche Verteilung von EE-Anlagen auswirken könnten, analysiert.

2.1 Energiepolitische Akteure auf Bundesebene

2.1.1 Bundesregierung


kleinmaßstäbig in erster Linie aufgrund betriebswirtschaftlicher Erwägungen der Investoren (vgl. Kapitel 4.6).


Auch von der Möglichkeit, z. B. die Bundesraumordnung zur Unterstützung eines gewünschten räumlichen Verteilungsmusters einzusetzen, wurde bisher kein Gebrauch gemacht. Ein Grund für den Verzicht liegt darin, dass das Risiko, in Länderkompetenzen einzugreifen und unlösbare Konflikte über die Verteilungsfrage hervorzurufen, sehr hoch ist.

2.1.2 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie


---

² Laut Begründung zur „Freiflächenausschreibungsverordnung“ (FFAV) vom 06.02.2015 und der Begründung zum EEG 2014 ist dies nicht Aufgabe des EEG, sondern anderen Rechtsbereichen vorbehalten.

³ Unter Systemintegration wird weniger eine räumliche, sondern eher die zeitliche Komponente, also die Verschiebung von Erzeugung oder Last, verstanden.
Mit dem Regierungswechsel wurde die Zuständigkeit für das Bauwesen an das BMU (seither: BMUB) verlagert, die Zuständigkeit für die Raumordnung verblieb jedoch im BMVI. BMUB und BMVI sind zuständig für die Umsetzung bzw. Steuerung des raum-, klima-, umwelt- und naturverträglichen Ausbaus. Positionen der zugeordneten Fachbehörden werden in Kapitel 2.2 beschrieben.

2.2 Fachbehörden des Bundes

2.2.1 Bundesamt für Naturschutz und Umweltbundesamt


Das Umweltbundesamt berät das BMUB in umwelt- und energietechnischen Fragen sowie beim Immissions- und Klimaschutz. Das Energiewendeziel wird durch zahlreiche Forschungsvorhaben, u. a. zur Machbarkeit der Energiewende sowie zum Abbau von Hemmnissen für den Ausbau der Windenergie unterstützt.

Eine breite Diskussion hat die bundesweite Windenergie-Potenzialstudie (UBA & Fraunhofer IWES 2013, 2, 35) bundesweit etwa gleichmäßig verteilt, so dass sich hieraus keine regionalen Verteilungspräferenzen ableiten lassen. Das UBA weist darauf hin, dass durch Einführung von Mindestabständen zu Wohnsiedlungen das Potenzial erheblich absinken würde. Aufgrund der

---

4 Vgl. z. B. Jessel in Bfn 07.03.2016.
5 Hier insbesondere FFH-Verträglichkeitsprüfung (§ 34 ff. BNatSchG), Artenschutzrechtliche Prüfung (§ 44 ff. BNatSchG) und Eingriffsregelung (§ 14 ff. BNatSchG).
6 Bei Erhöhung eines – angenommenen – Pauschalabstandes von 600 m auf 1.200 m bereits um 75 %.
Abhängigkeit von der Siedlungsstruktur würde dies regional zu „Verzerrungen“ führen\(^7\), die letztlich eine Ungleichverteilung der Potenziale zur Folge hätten.

### 2.2.2 Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung

Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) berät das BMUB in den Politikfeldern Stadt- und Raumentwicklung. Im Schwerpunkt Energie- und Klimaschutzpolitik behandelt das BBSR auch EE-Themen, u. a. im Rahmen von „Modellvorhaben der Raumordnung“ (MORO). In diesem Kontext unterstützt das BBSR die Erstellung informeller regionaler Energiekonzepte und deren Berücksichtigung bei der Regionalplanung.\(^8\)


### 2.2.3 Bundesnetzagentur


\(^7\) Insbesondere in Bundesländer mit vielen Splittersiedlungen, z. B. Nordrhein-Westfalen oder Schleswig-Holstein, würde das Potenzial überproportional reduziert. In Flächenländern wie Brandenburg würde das Potenzial auch bei hohen Wohnumfeldabständen hingegen nur leicht ab (UBA & Fraunhofer IWES 2014, 16).

\(^8\) Hier relevant sind u. a. die Veröffentlichungen: BBSR 2013; BBSR 2015; BMVBS2011.
2.3 Bundesländer


Die Länder können darüber hinaus durch Bildungsinitiativen und auch durch Kampagnen sowie Informations- und Beratungsangebote für Bürger, Investoren und Landwirte die Politik für erneuerbare Energien progressiv gestalten (Ohlhorst 2011; Bruns et al. 2011). Dies spiegelt sich besonders im Aufbau von Landes-Energieagenturen wieder, die mit Ausnahme Hamburgs mittlerweile in allen Ländern eingerichtet worden sind.

### 2.3.1 Ziele und Präferenzen der Länder


Mit Blick auf die Bundesebene ist festzustellen, dass sich die Ausbauziele der Bundesländer (Stand 2014) in Summe weder in quantitativer (Erzeugungsmengen) noch in zeitlicher Hinsicht (Zielzeitpunkte) mit den Bundeszielen decken.\(^14\) Unter dem veränderten Anreizsystem des EEG 2014

---


\(^10\) Durch ihre Landesvertretungen und den Ausschuss der Regionen in Brüssel nehmen die Länder auch Einfluss auf die Politik der europäischen Ebene (Mez et al. 2007). Eine besondere Relevanz dieser Ebene in räumlichen Steuerungsfragen ist allerdings nicht festzustellen, sie wird daher hier nicht gesondert betrachtet.


\(^12\) Hohe Ambitionen bezüglich des Windenergieausbaus kommen in den LEnK der „windfreundlichen“ norddeutschen Länder (MV, SH, NI) zum Ausdruck, während die LEnK von z. B. Thüringen (bis 2015) und Sachsen eher weniger ambitionierte Zielsetzungen enthalten. Ein Sonderfall ist Bayern, wo das LEnK sehr hohe Ziele ausweist, die Landespolitik jedoch eine andere Linie verfolgt.


(Ausbaukorridor und Ausschreibungsmodell zunächst für PV, ab 2017 auch für Windenergie) hat sich der Zubau 2015 spürbar verlangsamt\textsuperscript{15}, so dass Anpassungen der Ziele und Zeitkorridore in den Ländern erforderlich werden. Insbesondere die norddeutschen Länder wehren sich gegen die auf Bundesebene propagierten Einschnitte und wollen, wie sie im „Wismarer Appell“ zum Ausdruck brachten, an ihren Ausbauzielen festhalten (norddeutsche Bundesländer 25.01.2016).


### 2.3.2 Erneuerbare Energien als Wirtschaftsfaktor


### 2.3.3 Interessenunterschiede nord-, mittel- und süddeutscher Bundesländer


\textsuperscript{15} Verschiedene Faktoren werden für den langsamen Fortschritt des Windenergieausbaus verantwortlich gemacht: So werde seitens der Bundesregierung nicht für ausreichende Investitionssicherheit gesorgt (z. B. Tettau 01.08.2014). In manchen Ländern, wie z. B. Nordrhein-Westfalen, rufen die im Entwurf des Landesentwicklungsplans vorgesehenen Zahlen für Windvorrangzonen Widerstand in den Kommunen hervor (Kellers 29.04.2015). Überdies wachse in mehreren Bundesländern der Widerstand der Bevölkerung gegen den weiteren Ausbau der Windenergie (vgl. Richter 03.05.2015; Kellers 29.04.2015).


\textsuperscript{17} Goldschmidt (MELUR Schleswig-Holstein) auf der Tagung „Mehrebenen-Governance in der Energiewende“ am 03.11.2014 in Berlin (ffu 2015) sowie Goldschmidt 26.02.2014.


Die Länder Hessen, Saarland, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und Thüringen äußerten in einem gemeinsamen Positionspapier im Mai 2015 ihre Sorge, dass im zukünftigen Ausschreibungsmodell für Windenergie die Binnenländer benachteiligt werden könnten (Wirtschaftsministerium Hessen et al. 20.05.2015). Eine bundesweite Ausschreibung böte durch viele Anbieter die höchstmögliche Marktlückigkeit, weniger windhöfliche Standorte kämen aber nicht mehr zum Zuge, obwohl auch in Zukunft ein über das gesamte Bundesgebiet vertiefter Ausbau sinnvoll sei (ebda., 3).\(^{19}\) Das bestehende zweistufige Referenzertragsmodell solle daher windschwächere Standorte zwischen 60% und 90% Referenzertrag besserstellen und in das zukünftige Ausschreibungsdesign überführt werden. Der Landesvertreter befürchten, dass anderenfalls der Ausbau der Windenergie in den mittleren und südlichen Bundesländern weitgehend zum Erliegen

\(^{18}\) Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Schleswig-Holstein sowie Hamburg und Bremen.

\(^{19}\) Vorteile seien u. a. die Vermeidung von Abregelung in norddeutschen Verteilnetzen, der räumliche Zusammenhang von Erzeugung und Verbrauch und die bessere lokale Akzeptanz (ebda.).
kommt. Darüber hinaus plädieren sie für eine regionale Komponente im Ausschreibungsverfahren und dafür, Deutschland in eine nördliche und eine mittel- und süddeutsche Windregion zu teilen, um eine gleichmäßige Verteilung der Wertschöpfung und einen mit der Netzausbauplanung synchronisierten Zubau zu gewährleisten (ebda., 4). Beide Regionen sollen einen Anspruch auf 40 % der Zuschläge erhalten (der Zuschlag für die übrigen 20 % soll im freien Wettbewerb und unabhängig von der regionalen Zuordnung erteilt werden). Die sechs Länder haben ihre Positionen in die bundespolitischen Diskussionen um die künftigen Ausschreibungsbedingungen für die Vergütung von Windstrom im EEG eingebracht.


Dazu sollen die norddeutschen sowie die mittel- und süddeutschen Bundesländer (BW, BY, SL, HE, NW, RP, SN, TH) gruppiert werden. In der weiterhin gemeinsamen Auktion müsste dann sichergestellt werden, dass jeweils 40 % der günstigsten Angebote aus Nord und Süd berücksichtigt werden, die übrigen 20 % werden räumlich ungebunden vergeben (ebda., 5).

Im Steinkohlefinanzierungsgesetz wurde 2007 ein Auslaufen des subventionierten Steinkohlenbergbaus in Deutschland festgelegt.
2.3.4 Abstimmung der Ausbauplanungen


2.3.5 Flächenbereitstellung im Zielkonflikt mit Natur- und Immissionsschutz

Auf Länderebene nehmen auch die (obersten) Natur- und Immissionsschutzbehörden steuernden Einfluss auf die Standortfindung für EEG-Anlagen.

Die obersten Naturschutzbehörden, üblicherweise im Geschäftsbereich des für Naturschutz zuständigen Landesministeriums (meist Umweltministerien), vollziehen den Arten- und Naturschutz sowie den Schutz des Landschaftsbildes. Rechtsgrundlage sind vor allem das

---

22 Das Bayerische STMWI warf der Bundesregierung Ende 2014 u. a. vor, fast ausschließlich auf massive Windstromproduktion in Norddeutschland, also auf eine vorrangige Nutzung der besten Standorte, und den Transport über große Leitungsprojekte zu setzen. Auf räumliche Steuerung zugunsten süddeutscher Länder werde verzichtet.


24 Im zweistufigen Verwaltungsaufbau sind die obersten Natur- und Immissionsschutzbehörden (Landesministerien) durch die unteren Landesbehörden auf kommunaler Ebene ergänzt (vgl. Kapitel 2.5). Im dreistufigen Verwaltungsaufbau sind auf Ebene der Regierungsbezirke (z. B. Nordrhein-Westfalen) Landesmittelbehörden dazwischen geschaltet (hier nicht detailliert betrachtet).


2.4 Regionale Planungsträger


In der Erstellung informeller regionaler Energiekonzepte (RENK) sehen zahlreiche Träger der Regionalplanung einen sinnvollen Beitrag zum Klimaschutz und zur Energiewende. Einige Regionalplanungsvertreter sehen die Übernahme derartiger Aufgaben als „Bedeutungszuwachs“, andere sehen darin – vor dem Hintergrund der personell meist nur schwach ausgestatteten

---

25 Einbindung in Ministerium (SH) oder Landkreis (NI); kommunalverbandlich (BB, BW, SN, ST) oder „Mischmodell“ Aufgabenteilung zwischen Regionalversammlung und einer staatlichen Planungsstelle (BY, HE, MV, NW, RP, TN).

2.5 Planungsträger auf Landkreis- und Kommunalebene

Neben fehlendem Personal halten unklare rechtliche Vorgaben und Verantwortungsbereiche Landkreise vielfach davon ab, formal Verantwortung für Ziele der Energiewende zu übernehmen (BayLfU 2012, 13). Für die Landkreise\textsuperscript{26} stellt die Unterstützung der Energiewende daher größtenteils eine freiwillige Leistung dar, die anteilig durch Fördermittel des Bundes (hier: NKI-Kommunalrichtlinie) unterstützt wird.\textsuperscript{27} Das freiwillige Engagement der Landkreise ist in hohem Maße von der politischen Führung der Landkreise bzw. Kreistage (BayLfU 2012, 14) und gegenwärtig ebenso stark von staatlicher Förderung abhängig.


Verzichten die Kommunen auf eine (proaktive) räumliche Steuerung durch Windkonzentrationszonen (WKZ), sind die WEA im Außenbereich privilegiert zulässig; die Möglichkeiten der Konfliktminderung etwa durch Standortoptimierung sind im Genehmigungsverfahren ohne Konzentrationszonenplanung begrenzt.


\textsuperscript{26} Niedersachsen ist dabei eine Ausnahme, denn hier haben Landkreise als Träger der Regionalplanung die Verpflichtung, Flächen für die Ansiedlung erneuerbarer Energien auszuweisen.

\textsuperscript{27} Würden die freiwilligen Aktivitäten der Landkreise, etwa zur Erstellung von Energie- und Klimaschutzkonzepten, in Pflichtaufgaben umgewandelt, entfielen die Förderung. In diesem Fall müsste das Land müsste dann die Finanzierung übernehmen. Insofern sind die Länder zurückhaltend bei der Festlegung von Pflichtaufgaben.
2.6 Energieregionen als zweckbezogene Zusammenschlüsse von Raumeinheiten


2.7 Entscheidungslogiken der politisch-administrativen Ebenen

Die politisch-administrativen Akteure im Mehrebenen-System folgen in ihrer Politik für (oder gegen) einen verstärkten EE-Ausbau oder eine priorisierte Standortfindung jeweils unterschiedlichen Entscheidungslogiken, die sich aus verschiedenen Rahmenbedingungen ergeben. Dazu gehören zum Beispiel Pfadabhängigkeiten in der Energiepolitik, politische Schwerpunktsetzungen, Leitbilder oder Ziele, Entscheidungskriterien und Problemstellungen mit Bezug zur räumlichen Verteilung, faktische

---

28 Weitere Bottom-up-Initiativen sind z. B. Unternehmensnetzwerke von Landwirten, kommunale Initiativen oder Energiegenossenschaften, die mit dem Ausbau eine regionale Energieautonomie (Unabhängigkeitswunsch von zentralen Energieinfrastrukturen), aber auch regionale Wertschöpfung und Beschäftigung anstreben (Gailing & Röhring 2015, 38).

29 Beispiele sind z. B. die „MORO-Energieregionen“, die „100 %-EE-Regionen“ und „Bioenergieregionen“. Diese Energieregionen wurden bzw. werden vom BMVI, BMU (bis 01/2014) und BMELV gefördert.


Mit dem Begriff der „Entscheidungslogik“ wird zum Ausdruck gebracht, dass es sich dabei in der Regel um eine Perspektive eines Entscheidungsträgers handelt, die zwar im Kontext der jeweiligen Handlungsbedingungen konsistent sein mag, aber nicht alle relevanten, auch ebenen- und politikfeldübergreifenden Aspekte berücksichtigt und daher nicht unbedingt zu einer Entscheidung im Sinne des Gemeinwohls und der Nachhaltigkeit führen muss. Jede administrative Ebene ist auf die eigene innergebietliche Optimierung ausgerichtet.

**Bundesebene**


**Bundesländerebene**

2.3.1) und dabei ihre Handlungsautonomie zu wahren. Die energiewirtschaftlichen Effekte (z. B. Netzausbaubedarf) sowie die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Kosten beeinflussen die Entscheidungslogik auf Bundesländerebene hingegen kaum.


Eine wirkungsvolle top-down-Steuerung durch die Bundesebene wird nicht angestrebt und wäre schwierig umzusetzen, denn die Bereitschaft, sich von der Bundespolitik auf bestimmte Energiequellen und Ziele festlegen zu lassen, ist bei den Ländern gering ausgeprägt. Sie wollen ihre Entscheidungsautonomie erhalten. Während es für die Formulierung raumordnerischer Ziele ein rechtlich verankertes „Gegenstromprinzip“ mit wechselseitigen Verbindlichkeiten gibt, ist ein solches Prinzip für die Formulierung gemeinsamer EE-Ausbauziele von Bund und Ländern nicht gegeben. Mit den in Landesraumordnungsplänen und -gesetzen verankerten Gebietskategorien legen die Länder die Rolle der nachgeordneten Regionalplanung für die räumliche Steuerung fest.

Regionale Ebene


Für die Energieregionen (vgl. Kapitel 2.6) stehen neben der Wertschöpfungslogik Klimaschutz, Dezentralität und ein hoher Grad an Selbstversorgung im Vordergrund (Gailing et al. 2013).

Kommunale Ebene


3 Koordinierung im föderalen System

Im Folgenden werden Gremien der Ebenen übergreifenden Koordination im föderalen System betrachtet, die potenziell eine Rolle für die Energiewendesteuerung übernehmen könnten. Es wird jeweils gefragt, ob und wenn ja, wie diese Gremien ein räumliches Steuerungsziel der Verortung von EE-Erzeugungsleistungen verfolgen und entsprechende politische Entscheidungsprozesse beeinflussen können.

3.1 Koordinationsstruktur des Bundes und der Länder für die Energiewende

Anfang 2013 stellte die Bundesregierung vier Plattformen vor, welche zu einer besseren horizontalen Verzahnung der energiepolitischen Maßnahmen auf Bundesebene beitragen sollten.\(^{34}\) Hierzu zählten:

- die Plattform Erneuerbare Energien (2012 gegründet durch BMU/BMWi),
- das Kraftwerksforum (seit 2011 im BMWi)
- die Plattform Energienetze (seit 2011 im BMWi) und

---


Energiegipfel des Bundes und der Länder im Kanzleramt


37 Zum Beispiel Die Bundesregierung 07.03.2013; Altenbockum 01.04.2014.

38 November 2012, März 2013, April 2014.

Weitere Treffen haben nicht stattgefunden. Die Energiegipfeltreffen blieben somit sporadisch und haben sich als Gremium der Ebenen übergreifenden Koordinierung nicht etabliert.

3.2 Ministerpräsidentenkonferenz


3.3 Ministerkonferenzen und EE-Steuerungsfragen

Die Ministerkonferenzen (MKOs) sollen die Zusammenarbeit der Länder koordinieren. Sie setzten sich aus den Ministern der jeweiligen Landes-Fachministerien zusammen; der jeweilige Bundesminister kann als Gast hinzukommen. Die MKOs dienen dem fachlichen, aber auch dem politischen Meinungsaustausch. In den Ministerkonferenzen werden Beschlüsse zum gemeinsamen politischen Handeln auf Landesebene oder gegenüber dem Bund im Hinblick auf die ressortspezifischen Themen gefasst, die für die Umsetzung der ihnen übertragenen Aufgaben relevant sind und zu denen ein abgestimmtes Vorgehen in den Ländern vorteilhaft erscheint. Die Ministerkonferenzen können durch ihre Beschlüsse, die Entwicklung von Leitbildern oder die
Veranlassung von Handreichungen eine gewisse Gestaltungsmacht erreichen. Durch gemeinsame Positionierung der teilnehmenden Minister gegenüber der Bundesebene kann sie mittelbar Steuerungsmacht ausüben.

3.3.1 Wirtschaftsministerkonferenz

Energiewirtschaftliche Themen sind überwiegend in den Wirtschaftsressorts der Länder angesiedelt, insofern ist die Energiepolitik in den Protokollen und Beschlüssen der Wirtschaftsministerkonferenz (WMK) durchgängig ein zentrales Thema.39 Darin kommt zum Ausdruck, dass den Bundesländern für die Standortsicherung für Erzeugungsanlagen und Netze eine hohe Bedeutung beigemessen wird. Die WMK hebt überdies die Notwendigkeit gesamtwirtschaftlich optimaler Standortentscheidungen von (konventionellen) Kraftwerken hervor.40


3.3.2 Umweltministerkonferenz

Die Umweltministerkonferenz (UMK) befasst sich mit umwelt- und naturschutz- sowie klimapolitischen Fragestellungen. Sie spricht sich für einen schnellen Ausbau erneuerbarer Energien aus und will zur Lösung bestehender Konflikte beitragen.42 Das EEG soll den Aufbau dezentraler Energieversorgungsstrukturen unterstützen; dadurch könne der Netzausbaubedarf reduziert werden.

---

42 Zum Beispiel zwischen Windkraft und Radar (Protokoll der 74. UMK vom 11.06.2010, TOP 45; 75. UMK vom 12.11.2010, TOP 18), durch naturschutzrechtliche Kompensation (78 UMK vom 22.06.2012, TOP 17) oder durch bedarfsgerechte Anlagenbefeuierung zur Akzeptanzsteigerung der Windenergie (76. UMK vom 27.05.2011, TOP 18).


### 3.3.3 Ministerkonferenz für Raumordnung


---

43 Protokoll der 76. UMK vom 27.05.2011, TOP 13 und 14; vgl. auch Protokoll der 84. UMK vom 22.05.2015, TOP 11.5, in dem ein räumlich gleichmäßig verteilter Ausbau im Rahmen des Ausschreibungsmodells (Weiterentwicklung des Referenzertragsmodells) gefordert wird.
44 Protokoll der 79. UMK vom 16.11.2012, TOP 37; 76. UMK vom 27.05.2011, TOP 42 und 43.
45 Protokoll der 80. UMK vom 07.06.2013, TOP 4; 82. UMK vom 09.05.2014, TOP 5.

3.3.4 Vorschlag einer ständigen Energieministerkonferenz


3.4 Bund-Länder-Initiative Windenergie


48 Die Auswirkungen energiepolitischer Entscheidungen auf weitere Politikfelder, insbesondere die Industriepolitik, sowie die bereits auf Bundesebene erfolgte Bündelung der Zuständigkeiten im BMWi spreche für eine solche Fachministerkonferenz (ebda.).


50 Die BLWE war zunächst beim BMU angesiedelt. 2013 wechselte sie in die Verantwortung des BMWi. Seit 2011 fanden 18 Sitzungen statt (Stand 03/2016). Die Themen sind durch öffentlich zugängliche Protokolle dokumentiert.

51 Bayern ist das einzige Bundesland, das eine Verordnung mit eigenen Abstandsregelungen (zehnfache Gesamthöhe) erließ, geblieben.

4 Verbände, Politikberatung und Betreiber

Im Folgenden soll die Rolle und Motivation von Stakeholdern herausgearbeitet werden, die ein potenzielles Interesse an einer bestimmten räumlichen Verteilung der Erzeugungskapazitäten im Bundesgebiet haben und vor diesem Hintergrund Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse nehmen könnten. Die aufgeführten Verbände, Beratungseinrichtungen und Netzbetreiber verfügen nicht über direkte raumbezogene Steuerungsmöglichkeiten. Anlagenbetreiber hingegen können die räumliche Verteilung über die Standortauswahl beeinflussen.

4.1 Energiewirtschaftliche Verbände


4.1.1 Bundesverband Erneuerbare Energie


Auch in einer Stellungnahme zum Ausschreibungsdesign für Freiflächen-PV sprach sich der BEE dafür aus, in den Ausschreibungen eine ausgewogene geographische Verteilung zu adressieren (BEE 21.01.2015, 3). In einer möglichst großen Flächenkulisse sollten aus Sicht des Bundesverbandes regionale Differenzierungen (ähnlich dem Referenzertragsmodell für die Windenergie) möglich sein, um zu verhindern, dass sich Projekte auf die Regionen mit der höchsten Einstrahlung konzentrieren (ebda., 5).

4.1.2 Bundesverband Windenergie


4.1.3 Bundesverband Solarwirtschaft


---

53 Die Ausweitung der Flächenkulisse soll in den Ausschreibungsständen ab 2016 realisiert werden, ein ertragskorrigierender Regionalfaktor ist im Ausschreibungsdesign bisher nicht berücksichtigt (Freiflächen-ausschreibungsverordnung FFAV vom 06.02.2015).
4.1.4 Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft


4.1.5 Verband kommunaler Unternehmen


4.1.6 Bundesverband der Deutschen Industrie

4.2 Umwelt- und Verbraucherverbände

Umwelt- und Naturschutzbelange werden durch den Bund für Umwelt und Naturschutz (BUND) sowie den Naturschutzbund (NABU) vertreten; die Verbraucherverbände betrachten vor allem die Kostenperspektive der Endkunden.

**BUND und NABU**


54 Waren Wälder als Windkraftstandorte noch vor fünf Jahren „Tabu“, sind einige Bundesländer (u. a. NRW) dazu übergegangen, diese Flächen auch für die Windkraftnutzung zu öffnen. Diese Öffnung ist Voraussetzung dafür, dass auch im waldreichen Süden Deutschlands Windenergie zugebaut werden kann.
Verbraucherverbände

Die Interessen privater Energieverbraucher werden durch die thematisch breit aufgestellten Verbraucherzentralen bzw. deren Bundesverband vzbv sowie den Bund der Energieverbraucher (BDE) vertreten. Der BDE als Mitglied der vzbv positioniert sich nicht zu raumbezogenen Fragen erneuerbarer Energien. Die Mitglieder der Verbraucherverbände sind zunehmend nicht mehr nur Konsumenten, sondern gleichzeitig Energieerzeuger, hauptsächlich in Form privater PV-Anlagen.


4.3 Kommunale Spitzenverbände

Der Deutsche Städte- und Gemeindebund, der Deutsche Städtetag sowie der Landkreistag bilden die drei kommunalen Spitzenverbände.

Deutscher Städte- und Gemeindebund (DStGB) und Deutscher Städtetag

Der DStGB setzt sich zusammen aus den Städte- und Gemeindetagen der Bundesländer, während im Städte- und Landkreistag die jeweiligen Gebietskörperschaften Mitglied sind. Für den Deutschen Städtetag wie für den DStGB ist die Sicherung regionaler Wertschöpfung zentral. Der DStGB fordert die Bundesländer dazu auf, ihre Energiekonzepte aufeinander abzustimmen und auf ein funktionierendes Gesamtsystem hinzuwirken (DStGB 2014, 4). Hinsichtlich des zukünftigen Fördersystems spricht sich der DStGB für die ergebnisoffene Prüfung des Ausschreibungsverfahrens aus. Bei der Auswahl der wirtschaftlichsten Angebote solle nach Technologien und Regionen unterschieden werden (DStGB 2014, 2). Eine solche Differenzierung könnte zu einer gleichmäßigeren...
Anlagenverteilung führen, wenn z. B. ortsgebundene Ausschreibungen durchgeführt oder regionale Gegebenheiten berücksichtigt würden.\textsuperscript{58}

**Deutscher Landkreistag**


### 4.4 Fachwissenschaftliche und politikberatende Einrichtungen

Von der Vielzahl der zur Energiewende arbeitenden Institutionen sollen hier einige herausgegriffen werden, deren Veröffentlichungen die räumlichen Steuerung von EEG-Anlagen zumindest berühren und die in der Fachwelt diskutiert wurden.

**Sachverständigenrat für Umweltfragen**


\textsuperscript{58} Vgl. auch Klessmann et al. 10.07.2014, die eine „Regionalkomponente“ empfehlen, sodass Ausschreibungen nicht mit identischen Kriterien durchgeführt werden (was zu einer Konzentration an optimalen Standorten führt), sondern z. B. Potenziale (Solarertrag, Windhöflichkeit) und Flächenverfügbarkeit berücksichtigt werden.

\textsuperscript{59} Der Kreistag formuliert in diesem Zusammenhang den Vorschlag, in Ländern mit weit fortgeschrittenem Windenergieausbau die Anwendung des Privilegierungstatbestandes zur Errichtung von WKA im Außenbereich (§ 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB) auszusetzen (Deutscher Landkreistag 2011, 4). An der EEG-Novelle 2014 kritisierte der Landkreistag insbesondere die Absenkung der Vergütung an ertragreichen Standorten, wodurch sich Windkraftanlagen selbst im Mittelgebirge kaum noch rechnen würden (Deutscher Landkreistag 19.04.2014).


**Agora Energiewende**


**100 % erneuerbar Stiftung**


Eine von der Stiftung selbst durchgeführte Studie zeigt, dass die Systemverträglichkeit fluktuierender erneuerbarer Energieerzeuger (PV und Wind) durch eine dezentrale Verteilung günstig beeinflusst

---

60 Agora Energiewende wird von der Stiftung Mercator und der European Climate Foundation finanziert.
61 Die Vorteile eines Ausbaus an den besten Standorten können sich durch verzögerten Netzausbau jedoch schnell in das Gegenteil verkehren (consentec & Fraunhofer IWES 2013, 29).
werden kann; insbesondere könne die negative Residuallast reduziert werden (100 prozent erneuerbar stiftung 2014). Auch hieraus ist eine von der Stiftung präferierte, dezentrale Anlagenverteilung zu erkennen. Eine geographische Verteilungspräferenz (Nord/Süd) wird nicht geäußert.

**Akteure der räumlichen Energiewendesteuerung**


**4.5 Stromnetzbetreiber**


**Übertragungsnetzbetreiber**

**Verteilnetzbetreiber**


**4.6 Projektierer, Investoren und Anlagenbetreiber**


Die räumlichen Präferenzen von EE-Anlagenplanern oder -projektierern und Investoren können grundsätzlich beeinflusst werden durch Faktoren wie die energiepolitischen Ziele eines Bundeslandes oder einer Region (Energiekonzept), das Vorliegen von Potenzialstudien, die Netzkapazität des Einspeisenetzes (niedrige Abregelungsquote) und die Akzeptanz von EE-Anlagen durch Bürger in der Region.

Für Akteure, die sich in ihren EE-Ausbau-Aktivitäten auf eine Region konzentrieren oder die Bewohner einer Region durch Beteiligungsmöglichkeiten\(^ {64}\) einbeziehen, können neben der Einspeisevergütung Nutzenaspekte eine Rolle spielen, wie z. B. die Möglichkeit einer nachhaltigen Energieversorgung aus regionalen Ressourcen, eine positive Wirkung auf die regionale Wirtschaftsentwicklung und die damit verbundene Schaffung dauerhafter Arbeitsplätze sowie ein möglicher Klimaschutzbeitrag.

Hinsichtlich der konkreten Standortwahl spielen weitere Faktoren eine Rolle, wie zum Beispiel Vorverträge für Grundstücke (Kaufangebote, Pachtverträge), Boden- und Pachtpreise, Kontakte zu

---

\(^ {63}\) Eine Überarbeitung der ARegV, um mehrjährige Verzögerungen bei der Kostenberücksichtigung zu vermeiden, ist nur für die Hochspannungsebene vorgesehen (Agora Energiewende 2013, 15).

\(^ {64}\) Vgl. neue energie 2015, Bovet & Lienhoop 2015 zum geplanten Beteiligungsgesetz Mecklenburg-Vorpommerns.
kommunalen Entscheidungsträgern, der Projektbeteiligungs- wunsch des lokalen oder regionalen Energieversorgers, der Beteiligungswille der lokalen Bevölkerung, die planungsrechtliche Absicherung des Standorts und dessen Lage in einem Eignungsgebiet oder in einer Konzentrationszone, die privilegierte Zulassung nach § 35 Abs. 3 BauGB, die Nähe zum Netzverknüpfungspunkt und der damit verknüpfte Erschließungsaufwand und die entsprechenden Kosten sowie die standortbezogene Renditeerwartung.


5 Fazit


Bundesregierung und Ministerien (hier: BMWi, BMUB) verzichten auf ein räumlich differenziertes Steuerungsziel aufgrund der Unsicherheiten über die Kosten unterschiedlicher regionaler Verteilungsmuster. Vor allem sollen Konflikte mit den Zielen subnationaler Ebenen vermieden werden. Auch die Fachbehörden des Bundes (BNetzA, UBA, BfN, BBSR) halten sich mit der Priorisierung eines bestimmten Verteilungsmusters zurück.


Somit ist festzuhalten, dass jede Ebene vorrangig auf die eigene wirtschaftliche Optimierung ausgerichtet ist. Keiner der auf Bundesebene angesiedelten Akteure (Bundesregierung, Gremien der Ebenen und Länder übergreifenden Koordination wie z. B. Ministerkonferenzen) hat das explizite Ziel oder erkennbares Interesse an einer national koordinierten, räumlich differenzierten sowie gesamtwirtschaftlich optimierten Steuerung. Es ist weder erkennbar, dass sie einen Nord-Süd-Ausgleich anstreben, noch eine verstärkte Lenkung der EE-Stromerzeugung auf verbrauchsnahe Standorte oder eine räumliche Ausrichtung an Stromnetzkapazitäten. Das Ausschreibungsverfahren und die Vergütungsregeln des EEG 2014 verstärken vielmehr die Lenkung auf diejenigen Standorte, an denen EE-Strom am kostengünstigsten produziert werden kann. In den Gremien zur Bund-Länder-
Koordination stehen Fragen der Kostenentwicklung im Vordergrund. Die zur Beschleunigung der Energiewende eingerichteten Plattformen und der Energiegipfel im Kanzleramt haben die in sie gesetzte Erwartung, Konflikte und Konkurrenz der Länder zu mindern bzw. zu überwinden, nicht erfüllt.


Für die Verbände der erneuerbaren Energien steht vor allem die Flächenverfügbarkeit (insbesondere bei Windkraft, aber auch PV-Freiflächen) im Vordergrund. Aus ihrer Sicht gibt es keine Präferenz für ein bestimmtes geographisches Verteilungsmuster, solange unter dem jeweiligen Förderregime ausreichend wirtschaftliche und genehmigungsfähige Standorte verfügbar sind. Die Netzbetreiber äußern kein spezifiziertes Interesse an einem bestimmten Verteilungsmuster der Erzeugung.

Aufgrund eines fehlenden räumlichen Steuerungsziels und der im Detail heterogenen Motivationslagen ist es derzeit unwahrscheinlich, dass eine ausreichend starke Akteurskoalition für ein bundesweites räumliches Gesamtkonzept oder gar für einen formellen Plan zur räumlichen Steuerung des EE-Zubaus zustande kommt.
6 Quellenverzeichnis


Bruns, Elke; Ohlhorst, Dörte; Wenzel, Bernd; Köppel, Johann (2011): Renewable energies in Germany's electricity market. A biography of the innovation process. Dordrecht, the Netherlands, New York: Springer.


Wirtschaftsministerium Hessen (Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung); Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Energie und Verkehr Saarland; MKULNV (Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen); MWKEL (Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung Rheinland-Pfalz); Umweltministerium BW (Ministerium für Umwelt, Klima und Energiwirtschaft Baden-Württemberg); TMUEN (Ministerium für Umwelt, Energie und Naturschutz Thüringen) (20.05.2015): Länderpositionspapier zum ausgewogenen Ausbau der Windenergie. Online verfügbar unter http://um.baden-wuerttemberg.de/de/presse-service/presse/pressemitteilung/pid/laenderuebergreifender-vorstoss-fuer-die-windenergie/, zuletzt geprüft am 29.04.2016.