

Gutachten: Methoden der Netzplanung

Im Auftrag von Agora Energiewende

Endfassung voraussichtlich ab Juni 2014 verfügbar

Rechtsanwälte

Christian von Hammerstein
Daniela Fietze

Berlin, den 4. März 2014

Inhaltsverzeichnis:

A. Hintergrund: Der Bedarf an Netzentwicklung und -ausbau.....	4
I. Verfahren im ersten Durchgang 2011 - 2013.....	5
1. Szenariorahmen	5
a) Erstellung durch Übertragungsnetzbetreiber.....	5
b) Genehmigung durch Bundesnetzagentur.....	6
2. Netzentwicklungsplan.....	6
a) Erstellung durch die Übertragungsnetzbetreiber	6
b) Bestätigung durch die Bundesnetzagentur.....	7
II. Die Agora/BET-Methode	7
1. Die Methode	8
a) Entwicklung der Szenarien	8
aa) Deskriptoren, Projektionen, Prämissen	8
bb) Szenarioauswahl.....	8
b) Markmodellierung	9
c) Netzausbauplanung.....	9
aa) Ermittlung der notwendigen Ausbaumaßnahmen.....	9
bb) Zeitliche Priorisierung der erforderlichen Maßnahmen.....	9
2. Die volkswirtschaftlich sinnvolle Dimension des Netzes.....	10
3. Vergleich des exemplarisch ermittelten Netzes mit dem Netzentwicklungsplan-E 2012.....	10
B. Auftrag.....	11
C. Rechtliche Würdigung	11
I. Vereinbarkeit der Methode mit geltendem Recht.....	11
1. Vereinbarkeit mit gesetzlichen Vorgaben.....	11
a) Darstellung der zukünftigen Entwicklung (Szenariorahmen).....	11
aa) Europarecht	11
bb) EnWG	12
(1) Vorgaben zur Methodik.....	12
(2) Ergebnis: „Wahrscheinliche“ Szenarien	13
b) Die Ermittlung des Netzausbaubedarfs (Netzentwicklungsplan).....	14
aa) Vorgaben zur Methodik.....	14
bb) Ergebnis: „Wirksame“ und „erforderliche“ Netzausbaumaßnahmen.....	15
(1) Auslegung der Kriterien und Subsumtion	15
(2) Abweichungen der Agora/BET-Methode zum bisherigen Verfahren unproblematisch.....	16

(3) Auslegung der Kriterien durch die Bundesnetzagentur.....	17
2. Vorzugswürdigkeit der der Agora/BET-Methode zur bisherigen Vorgehensweise.....	19
a) Szenariorahmen	19
b) Netzentwicklungsplan	19
3. Vereinbarkeit der von Agora/BET gesetzten Prämissen zur sinnvollen Dimensionierung des Netzes mit geltendem Recht	20
a) Prämissen.....	20
b) Gesetzgeberische Vorgaben	21
c) „Wahrscheinlichkeit“ i.S.v. § 12a EnWG der Prämissen.....	22
II. (Verpflichtende) Verwendung der Methode	23
1. Verwendung durch Übertragungsnetzbetreiber	23
2. Verwendung durch die Bundesnetzagentur	24
III. Akteure der Netzplanung: Besetzung und Verankerung einer „Netzplanungskommission“	24
1. Einrichtung einer beratenden Kommission bei der Bundesnetzagentur	25
2. Übertragung der Szenarien-Entwicklung von den Übertragungsnetzbetreibern auf unabhängige Kommission.....	26
a) Möglichkeiten nach geltendem Recht	26
aa) Kommission als entscheidender Akteur	26
bb) Kommission als lediglich beratender Akteur	27
b) Einsetzung durch Änderung des EnWG.....	27
IV. Durchführung der Netzplanung im mehrjährigen Turnus.....	29

A.**Hintergrund: Der Bedarf an Netzentwicklung und -ausbau**

Der Ausbau des Anteils der Erneuerbaren Energien an der deutschen Stromversorgung im Rahmen der Energiewende führt zu einem Ausbaubedarf der in Deutschland vorhandenen Stromnetze. Die §§ 12 a – g Energiewirtschaftsgesetz (EnWG), die 2011 zur Umsetzung der Richtlinie 2009/72/EG (Elektrizitätsbinnenmarkttrichtlinie, EltRL) ins EnWG eingefügt wurden, sehen erstmals einen koordinierten und öffentlichen Prozess der Netzausbauplanung durch die Übertragungsnetzbetreiber vor.

- Die Übertragungsnetzbetreiber bilden einen Szenariorahmen, der mindestens drei wahrscheinliche Entwicklungspfade für die nächsten zehn Jahre umfasst. Diesen Szenariorahmen legen sie der Bundesnetzagentur vor, welche die Öffentlichkeit beteiligt. Anschließend genehmigt die Bundesnetzagentur den Szenariorahmen unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 12a EnWG).
- Die Übertragungsnetzbetreiber ermitteln auf Grundlage dieses Szenariorahmens unter Beteiligung der Öffentlichkeit den erforderlichen Netzausbau und legen die so ermittelten Netzausbaumaßnahmen in einem Entwurf eines Netzentwicklungsplans der Bundesnetzagentur vor (§ 12b EnWG).
- Die Bundesnetzagentur prüft den Entwurf und bestätigt ihn nach einer erneuten Beteiligung der Öffentlichkeit (§ 12c EnWG).
- Die Bundesnetzagentur legt den bestätigten Netzentwicklungsplan der Bundesregierung als Entwurf für einen Bundesbedarfsplan vor (§ 12e EnWG).
- Die Bundesregierung legt diesen Entwurf dem Bundesgesetzgeber vor. Dieser erlässt im Anschluss ein Bundesbedarfsplangesetz (BBPlG) (§ 12e EnWG). Mit diesem sind für die darin enthaltenen Vorgaben die energiewirtschaftliche Notwendigkeit und der vordringliche Bedarf festgestellt, § 12e Abs. 4 S. 1 EnWG. Damit stehen die Anfangs- und Endpunkte der künftigen Höchstspannungsleitungen fest.

Mit Erlass des Gesetzes über den Bundesbedarfsplan am 23. Juli 2013 ist die vom Gesetz vorgesehene Bedarfsermittlung erstmalig vollständig durchlaufen worden.

Im weiteren Verlauf der Planung wird auf Antrag des zuständigen Übertragungsnetzbetreibers ein Korridorverlauf für die zu planenden Leitungen vorgeschlagen. Betreffen Vorhaben des Bundesbedarfsplanes nur ein einzelnes Bundesland, beginnt die zu-

ständige Landesbehörde ein Raumordnungsverfahren, um über den Antrag zu entscheiden. Betrifft ein Vorhaben hingegen mehrere Bundesländer oder führt es ins Ausland, liegt die Verantwortung bei der Bundesnetzagentur. Diese führt eine Bundesfachplanung entsprechend dem Netzausbaubeschleunigungsgesetz durch.

Die exakten Leitungsverläufe, die sogenannten Trassen, werden auf Antrag eines Übertragungsnetzbetreibers in einer anschließenden Planfeststellung festgelegt. Diese beruht auf den im Raumordnungsverfahren oder in der Bundesfachplanung festgesetzten Korridoren.

I.

Verfahren im ersten Durchgang 2011 bis 2013

1. Szenariorahmen

a) Erstellung durch Übertragungsnetzbetreiber

Der am 18. Juli 2011 von den Übertragungsnetzbetreibern vorgelegte Entwurf eines Szenariorahmens¹ (im Folgenden **Szenariorahmen-E**) für den Netzentwicklungsplan 2012 enthielt drei Szenarien der zukünftigen Entwicklung der deutschen Energiewirtschaft. Dabei gingen die Übertragungsnetzbetreiber vom damaligen Stand der regulatorischen Rahmenbedingungen aus, lediglich die Werte der Erzeugung und des Verbrauchs von Energie wurden variiert.²

Szenario A ging von einer vollständigen Umsetzung der energie- und klimapolitischen Ziele der Bundesregierung bei einem moderaten Anstieg der Stromerzeugung aus Steinkohle im konventionellen Bereich aus. Szenario B setzte auf Szenario A auf, ist aber von einem höheren Anteil an Erneuerbaren Energien und zusätzlichen Stromerzeugungskapazitäten aus Gaskraftwerken gekennzeichnet. Szenario C ging von einem nochmals gesteigerten Anteil an Strom aus Erneuerbaren Energien aus.³

Der so entwickelte Szenariorahmen-E definierte Leitplanken der zukünftigen Entwicklung.

¹ Szenariorahmen für den Netzentwicklungsplan 2012 – Eingangsdaten der Konsultation, abrufbar unter www.netzentwicklungsplan.de/content/materialien

² vgl. Szenariorahmen-E, S. 3, 5 f.

³ vgl. Szenariorahmen-E, S. 3

b) Genehmigung durch Bundesnetzagentur

Die Bundesnetzagentur genehmigte den Entwurf der Übertragungsnetzbetreiber nach Beteiligung der Öffentlichkeit mit leichten Änderungen der den Szenarien zugrunde liegenden Werte der Erzeugung von Energie aus erneuerbaren beziehungsweise konventionellen Energieträgern am 20. Dezember 2011 (**Szenariorahmen 2011**).⁴ Dabei legte sie das „von einem realitätsnahen, mittleren Ausbau an Erneuerbaren Energien“ ausgehende Szenario B als Leitszenario fest.⁵

2. Netzentwicklungsplan

a) Erstellung durch die Übertragungsnetzbetreiber

Auf der Grundlage des genehmigten Szenariorahmens erarbeiteten die Übertragungsnetzbetreiber mittels Marktmodellierung und Lastflussberechnungen den bedarfsgerechten Ausbau des deutschen Stromnetzes für jedes der drei im Szenariorahmen entwickelten Szenarien. Am 15. August 2012 legten sie der Bundesnetzagentur einen nach öffentlicher Konsultation überarbeiteten Entwurf eines Netzentwicklungsplans 2012 vor (**Netzentwicklungsplan-E**).⁶ In diesem führten die Übertragungsnetzbetreiber aus, dass die Netzausbauvolumina der Szenarien zu großen Teilen deckungsgleich seien⁷ und dass die Ausbaustrategie, die vom erforderlichen Netzvolumen des Szenarios B 2022 ausgeht, die größte Schnittmenge mit den sonstigen Szenarien habe. Daher empfahlen sie, die Netzausbaumaßnahmen des Leitszenarios B 2022 als Grundlage für den Netzausbau zu verwenden.⁸

Die im Netzentwicklungsplan-E 2012 vorhandenen Netzausbaumaßnahmen sind daher nach allen Szenarien erforderlich. Allerdings finden sich im Netzentwicklungsplan-E 2012 keine Maßnahmen, deren Erforderlichkeit sich allein aus den Szenarien A oder C des Szenariorahmens ergeben würde.

⁴ Bundesnetzagentur: Genehmigung vom 20.12.2011, Az.: 8121-12/Szenariorahmen 2011

⁵ Bundesnetzagentur: Szenariorahmen 2011, Tenorziffer 1 sowie S. 35

⁶ Netzentwicklungsplan Strom 2012, abrufbar unter www.netzentwicklungsplan.de/content/materialien

⁷ Netzentwicklungsplan-E: S. 170

⁸ Netzentwicklungsplan-E: S. 172

b) Bestätigung durch die Bundesnetzagentur

Bei der anschließenden Prüfung der von den Übertragungsnetzbetreibern vorgeschlagenen Netzausbaumaßnahmen nach § 12c Abs. 1 S. 1 EnWG orientierte sich die Bundesnetzagentur am Leitszenario B⁹ und wählte aus den 73 vorgeschlagenen Netzausbaumaßnahmen 51 aus.

Sie bestätigte den Netzentwicklungsplan 2012 am 25. November 2012 (im Folgenden **Netzentwicklungsplan 2012**).

II.

Die Agora/BET-Methode

Im Auftrag von Agora Energiewende hat das Büro für Energiewirtschaft und technische Planung GmbH (BET) eine alternative Methode der Netzausbauplanung entwickelt (Agora/BET-Methode).

Diese Methode geht in drei Arbeitsschritten vor:

- (1) Zunächst werden mit den Mitteln der Szenariotechnik mehrere Szenarien der zukünftigen Entwicklung gebildet und auf eine handhabbare Zahl von drei bis fünf Szenarien reduziert.
- (2) Anschließend wird mit einer Marktmodellierung ermittelt, welche Einspeisungen und Entnahmen in den einzelnen Szenarien an den einzelnen Netzknoten stattfinden werden.
- (3) Schließlich werden mit einer Lastflussberechnung alle Netznutzungsfälle aller ausgewählten Szenarien simuliert und das Startnetz wird entsprechend erweitert, wenn es den Lastflüssen nicht standhält. Auf diese Weise entsteht, anders als beim Netzentwicklungsplan 2012, nicht ein Netz pro Szenario, sondern ein Netz, das alle Netznutzungsfälle aller ermittelten Szenarien abdeckt.

Auf diese Weise wird ein robustes Netz entwickelt, das allen Netznutzungsfällen aus allen zugrunde gelegten Szenarien gerecht wird. Zugleich soll das so entwickelte Netz eine volkswirtschaftlich sinnvolle Dimension haben.

Um die Praxistauglichkeit der Methode zu beweisen, haben Agora und BET im Rahmen des Projekts eine exemplarische Netzausbauplanung durchgeführt.

⁹ Bundesnetzagentur (2012): *Bestätigung des Netzentwicklungsplans Strom*, S. 210

1. Die Methode

a) Entwicklung der Szenarien

Bei der Agora/BET-Methode wird zur Entwicklung der Szenarien die sogenannte Szenariotechnik verwendet. Damit werden aus einer Vielzahl möglicher zukünftiger Entwicklungen sinnvolle, konsistente Kombinationen zusammengestellt.

aa) Deskriptoren, Projektionen, Prämissen

Nach der Definition des Themas der zu entwickelnden Szenarien (Zukünftige Transportaufgabe des Übertragungsnetzes) werden Faktoren untersucht, die das Thema beeinflussen (sogenannte Deskriptoren).

In der exemplarisch durchgeführten Netzausbauplanung waren dies beispielsweise die Ausbaupfade von Windenergie und Photovoltaik, die Höhe der Verbrauchslast, die installierte Leistung konventioneller Kraftwerke sowie der Öl- und Gaspreis.

In einem weiteren Schritt wird der Istzustand der Deskriptoren ermittelt sowie ihre zukünftige Entwicklung (Projektion) prognostiziert. Dabei können unterschiedliche Projektionen eines Deskriptors angenommen werden.

Hat ein Deskriptor genau eine Projektion, also eine feststehende Annahme bezüglich einer zukünftigen Entwicklung, wird er als Prämisse bezeichnet.

bb) Szenarioauswahl

Die Kombinationen der möglichen Projektionen der Deskriptoren ergeben eine große Anzahl zukünftiger Szenarien. Um diese Anzahl auf eine handhabbare Anzahl von Szenarien zu reduzieren, wird die Szenariotechnik eingesetzt. Die verschiedenen Projektionen der Deskriptoren werden von den mit der Netzplanung jeweils betrauten Personen in einer Matrix nach Konsistenzgraden geordnet.

Anhand dieser Matrix lassen sich per Computersimulation Szenarien berechnen, die aus miteinander konsistenten Projektionen der Deskriptoren bestehen.

Im Gegensatz zum Szenariorahmen-E der Übertragungsnetzbetreiber werden durch diese Technik mithin nicht nur Leitplanken der zukünftigen Entwicklung definiert, sondern der Raum dieser Entwicklung wird aufgespannt, weil die unterschiedlichen Einflussfaktoren miteinander in Beziehung gesetzt werden.

Um die Anzahl der so gebildeten, konsistenten Szenarien für die weitere Untersuchung auf ein handhabbares Maß zu reduzieren, werden Szenarien ausgewählt, die zueinander ausreichend verschieden sind.

b) Marktmodellierung

Anschließend wird mit einer Marktmodellierung ermittelt, welche Einspeisungen und Entnahmen an den einzelnen Netzknoten des Übertragungsnetzes stattfinden werden, und damit, welche Energiemenge das zukünftige Netz transportieren muss.

c) Netzausbauplanung

aa) Ermittlung der notwendigen Ausbaumaßnahmen

Ausgehend von dem im Netzentwicklungsplan 2012 beschriebenen Startnetz¹⁰ werden mittels Lastflussberechnungen zukünftiger Jahre die erforderlichen Netzausbaumaßnahmen ermittelt. Dabei werden alle Netznutzungsfälle aller ausgewählten Szenarien simuliert und das Startnetz wird entsprechend erweitert, wenn es den Lastflüssen nicht standhält. So entsteht, anders als beim Netzentwicklungsplan 2012, nicht ein Netz pro Szenario, sondern ein Netz, das alle Netznutzungsfälle aller ermittelten Szenarien abdeckt.

bb) Zeitliche Priorisierung der erforderlichen Maßnahmen

Die so durchgeführte Netzausbauplanung ergibt eine Vielzahl von notwendigen Maßnahmen. Um auszuwählen, in welcher Reihenfolge mit dem Ausbau der Maßnahmen vorgegangen werden soll, schlagen die Autoren der Agora/BET-Methode die Festlegung einer zeitlichen Rangfolge nach Dringlichkeit vor. Dabei werden für ein relativ fernes Jahr, hier 2033, der Transportbedarf und das dafür notwendig Netz identifiziert. Von diesem Ausgangspunkt schreitet man um jeweils fünf Jahre nach hinten. Anhand eines Vergleichs der im Jahre 2033

¹⁰ Das zum Zeitpunkt der Erstellung des Netzentwicklungsplans 2012 vorhandene Netz zuzüglich der im Energieleitungsausbaugesetz festgelegten Maßnahmen zuzüglich bereits aufgrund eines Planfeststellungsbeschlusses in Umsetzung befindlicher Maßnahmen, vgl. Netzentwicklungsplan 2012, S. 18

notwendigen Netzinfrastruktur mit derjenigen, die im Jahre 2028 (2023, 2018) zur Erfüllung der Transportaufgaben benötigt wird, kann somit ermittelt werden, welche Netzausbaumaßnahme früher benötigt wird und somit früher begonnen werden muss. Das Ergebnis ist eine Differenzierung der einzelnen Netzausbaumaßnahmen nach Dringlichkeit.

2. Die volkswirtschaftlich sinnvolle Dimension des Netzes

Auch ein Netz, das allen Netznutzungsfällen aller gebildeten Netze gerecht wird, soll eine volkswirtschaftlich sinnvolle Dimension haben. Dies kann insbesondere durch bestimmte regulatorische Maßnahmen erreicht werden, die den Netzausbaubedarf begrenzen.

In der von Agora und BET durchgeführten exemplarischen Netzausbauplanung wurden dazu zwei entsprechende Mechanismen identifiziert:

- Abregelung Erneuerbarer Energien: Es gibt ein Erzeugungsmanagement bei den Erneuerbaren Energien. Das Netz muss also nicht derart ausgebaut werden, dass es auch noch die *letzte Kilowattstunde*, zum Beispiel in windstarken Stunden, transportieren können muss.
- Sinnvolle Allokation von Kraftwerken: Neue Kraftwerke, die nicht prinzipiell an bestimmte Standorte gebunden sind, werden durch einen geeigneten Mechanismus so platziert, dass allein durch ihren Standort kein signifikanter zusätzlicher Netzausbaubedarf entsteht.

In der exemplarischen Netzausbauplanung wurde die Einführung solcher Mechanismen als wahrscheinliche Entwicklung angesehen. Es wurden daher entsprechende Prämissen gesetzt.

3. Vergleich des exemplarisch ermittelten Netzes mit dem Netzentwicklungsplan-E 2012

Ein optischer Vergleich zwischen dem nach der Agora/BET-Methode entwickelten Netz aus dem Jahr 2033 mit dem Szenario B 2032 des Netzentwicklungsplans-E 2012 zeigt, dass die Gesamtlängen der ermittelten Netze nahezu identisch sind. Beide beinhalten vier weiträumige Korridore, die in der Nähe zukünftiger oder bestehender Windschwerpunkte beginnen und an starken Netzknoten im Süden und Südwesten enden. Auch das Ausfransen der Korridore in Trassen und Kanäle ist vergleichbar.

**B.
Auftrag**

Die Agora bittet um die Prüfung der folgenden Fragen:

1. Kann die von Agora und BET vorgeschlagene Methode bereits nach der geltenden Rechtslage (verpflichtend) umgesetzt werden? Falls Änderungen notwendig sind, auf welcher Ebene (Gesetzesänderung, Verordnung, Festlegung durch die Bundesnetzagentur) müsste eine derartige Änderung erfolgen?
2. Wie könnte eine Expertenrunde zusammengesetzt sein, die den Prozess der Szenarienentwicklung übernimmt? Wo wäre diese verankert und wie legitimiert?
3. Muss eine Netzentwicklungsplanung jedes Jahr stattfinden, oder ist es möglich, den Prozess in einem größeren Rhythmus zu durchlaufen (zum Beispiel in einem zweijährigen Rhythmus)?

**C.
Rechtliche Würdigung**

**I.
Vereinbarkeit der Methode mit geltendem Recht**

1. Vereinbarkeit mit gesetzlichen Vorgaben

a) Darstellung der zukünftigen Entwicklung (Szenariorahmen)

aa) Europarecht

Vorgaben zum Netzausbau beziehungsweise zur Netzentwicklung enthält lediglich das europäische Sekundärrecht.

So verabschiedet das European Network of Transmission System Operators for Electricity gemäß Art. 8 Abs. 3 lit. b) VO (EG) 714/2009 (Stromhandelszugangsverordnung) alle zwei Jahre einen gemeinschaftsweiten zehnjährigen Netzentwicklungsplan. Dieser ist nach der Verordnung selbst nicht bindend, muss aber gemäß § 12b Abs. 1 S. 5 EnWG im Rahmen der Erstellung des deutschen Netzentwicklungsplans berücksichtigt werden (dazu näher sub C. I. 1. b) aa).

Art. 22 Abs. 3 EitRL sieht vor, dass die Übertragungsnetzbetreiber „angemessene Annahmen über die Entwicklung der Erzeugung, der

Versorgung, des Verbrauchs und des Stromaustauschs mit anderen Ländern unter Berücksichtigung der Investitionspläne für regionale und gemeinschaftsweite Netze“ zugrunde legen. § 12a Abs. 1 S. 4 EnWG übernimmt diese Vorgaben teils wortgleich, dazu näher C. I. 1. sub bb) (1).

bb) EnWG

§ 12a Abs. 1 EnWG verpflichtet die Übertragungsnetzbetreiber zur Erstellung eines (gemeinsam erarbeiteten) Szenariorahmens.

Dieser soll gemäß § 12a Abs. 1 S. 4 EnWG auf Grundlage „angemessener“ Annahmen zu Erzeugung, Versorgung, Verbrauch von Strom sowie dessen Austausch mit anderen Ländern erstellt werden. Europäische Infrastrukturvorhaben sind zu berücksichtigen. Er soll anhand mindestens dreier Entwicklungspfade (Szenarien) die Bandbreite der wahrscheinlichen Entwicklung der nächsten zehn Jahre im Rahmen der mittel- und langfristigen energiepolitischen Ziele der Bundesregierung abdecken (§ 12a Abs. 1 S. 2 EnWG).

(1) Vorgaben zur Methodik

Der Gesetzgeber hat für die Entwicklung der Szenarien lediglich vorgegeben, dass angemessene Annahmen zu Erzeugung, Versorgung und Verbrauch von Strom sowie dessen Austausch mit anderen Ländern zugrunde zu legen und geplante europäischen Infrastrukturvorhaben zu berücksichtigen sind.

Damit ist die Agora/BET-Methode vereinbar.

Zur Entwicklung der Szenarien werden diejenigen Faktoren herausgearbeitet, die den Netzausbau beeinflussen (S. 18 ff., 26 ff. BET-Gutachten), und es wird ihre wahrscheinliche Entwicklung innerhalb von 10 beziehungsweise 20 Jahren anhand von Studien prognostiziert. Dabei können insbesondere Annahmen zu Erzeugung, Versorgung, Verbrauch und Austausch von Strom mit anderen Ländern als Deskriptoren beziehungsweise Prämissen der Szenariobildung zugrunde gelegt werden.

Dabei sind diese bereits dann „angemessen“ im Sinne von § 12a Abs. 1 S. 4 EnWG, wenn sie methodisch korrekt ermittelt wurden.¹¹

Zwar legt der Wortlaut von § 12a Abs. 1 S. 4 EnWG nahe, dass – wie im Rahmen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung – eine Abwägung stattzufinden habe. Der Wortlaut wurde jedoch aus Art. 22 Abs. 3 EltRL übernommen. Dort hat das Kriterium der Angemessenheit nicht dieselbe Bedeutung wie im deutschen Recht. Zudem ist es das Ziel von § 12a EnWG, tatsächliche zukünftige Entwicklungen abzubilden. Dem widerspräche es, würde man bereits auf Ebene der Tatsachenermittlung den Übertragungsnetzbetreibern einen Abwägungsspielraum zubilligen. Es wäre auch nicht nachvollziehbar, womit die ermittelten Daten, etwa zum Verbrauch, abgewogen werden sollen.

Auch die vom Gesetzgeber in § 12a Abs. 1 S. 4 EnWG verlangte „Berücksichtigung europäischer Infrastrukturvorgaben“ ließe sich als eine Prämisse (oder Deskriptor) bei der Methode berücksichtigen.

(2) Ergebnis: Wahrscheinliche Szenarien

Ein anhand der Agora/BET-Methode entwickelter Szenariorahmen würde auch der materiellen Vorgabe des § 12a Abs. 1 S. 2 EnWG genügen, mindestens drei wahrscheinliche Szenarien zu enthalten.

Nach der Agora/BET-Methode können beliebig viele Szenarien entwickelt werden. Ein Szenario ist wahrscheinlich im Sinne von § 12a Abs. 1 S. 2 EnWG, wenn die zugrunde gelegten Werte in 10 beziehungsweise 20 Jahren tatsächlich eintreten werden, das zukünftige Netz diesen Belastungen also standhalten muss.¹²

Dies entspricht auf den ersten Blick dem Kriterium der angemessenen Annahmen: Sind die zugrunde gelegten Annahmen angemessen, also methodisch korrekt ermittelt, so müssten die aus ihnen entwickelten Szenarien wahrscheinlich sein. Damit

¹¹ Ruge in: *Berliner Kommentar zum EnWG*, 3. Aufl. 2014, § 12a Rz. 76

¹² Bundesnetzagentur: *Szenariorahmen 2011*, S. 34; Ruge in: *Berliner Kommentar zum EnWG*, 3. Aufl. 2014, § 12a Rz. 70

wäre das Kriterium der „wahrscheinlichen“ Entwicklung jedoch bedeutungslos. Daher ist eine Auslegung der wahrscheinlichen Entwicklung vorzuziehen, die berücksichtigt, dass nicht jede Kombination der zugrunde gelegten Annahmen (jedes theoretisch mögliche Zukunftsszenario) mit gleich hoher Wahrscheinlichkeit eintreten wird – es gibt Kombinationen von Annahmen, die zueinander nicht konsistent sind.

Der so verstandenen gesetzlichen Systematik entspricht die Agora/BET-Methode, wenn sie anhand der Konsistenzmatrix untersucht, inwiefern die zugrunde gelegten Projektionen der Deskriptoren zueinander konsistent sind, und aus den so entwickelten Szenarien die wahrscheinliche(re)n Szenarien auswählt.

b) Die Ermittlung des Netzausbaubedarfs (Netzentwicklungsplan)

aa) Vorgaben zur Methodik

Vorgaben zur Vorgehensweise bei der Bedarfsermittlung enthält § 12b Abs. 1 EnWG. Danach muss der Netzentwicklungsplan aus den Szenarien des Szenariorahmens entwickelt werden. Bei seiner Erarbeitung muss eine geeignete und für einen sachkundigen Dritten nachvollziehbare Modellierung des deutschen Übertragungsnetzes verwendet werden. Der gemeinschaftsweite Netzentwicklungsplan nach Art. 8 Abs. 3 lit. b) der VO 714/2009 ist zu berücksichtigen.

Mit diesen Vorgaben ist die Agora/BET-Methode vereinbar.

Bei der Agora/BET-Methode wird der Netzausbaubedarf ausgehend von dem als Startnetz definierten, vorhandenen Netzbestand anhand von Marktmodellierungen und Lastflusssimulationen ermittelt. Dabei bilden die in Schritt 1 erstellten Szenarien die Eingangsdaten der Marktmodellierung, der Netzentwicklungsplan wird also aus allen Szenarien des Szenariorahmens entwickelt, vgl. § 12b Abs. 1 S. 1 EnWG.

Die Vorgabe aus § 12 Abs. 1 S. 4 EnWG, bei der Erarbeitung des Netzentwicklungsplans müsse eine nachvollziehbare Modellierung des deutschen Übertragungsnetzes verwendet werden, kann angesichts des Regelungszwecks und -zusammenhangs nur so verstanden werden, dass nachvollziehbar dargelegt werden muss, welchen Lastflüssen das Übertragungsnetz in Zukunft genügen muss.

Dazu dienen bei der Agora/BET-Methode die Marktsimulation und die Lastflussberechnungen: Mit der Marktsimulation wird berechnet, welche Einspeisungen und Entnahmen an den einzelnen Netzknoten stattfinden werden, und damit, welche Energiemenge das Netz zu transportieren hat. Anschließend werden die möglichen Netznutzungsfälle simuliert und so ermittelt, welche Ausbaumaßnahmen des Startnetzes erforderlich sind, um die veranschlagte Energiemenge unter Wahrung des (n-1)-Kriteriums transportieren zu können.

Dabei müssten – was ohne Weiteres möglich ist – für sachkundige Dritte nachvollziehbare Simulations- und Lastflussmodelle verwendet werden.

Die „Berücksichtigung des gemeinschaftsweiten Netzentwicklungsplans“ beziehungsweise entsprechender Infrastrukturvorhaben nach § 12b Abs. 1 S. 5 EnWG könnte durch eine entsprechende Erweiterung des Startnetzes vorgenommen werden.

bb) Ergebnis: Wirksame und erforderliche Netzausbaumaßnahmen

Die so ermittelten Netzausbaumaßnahmen würden auch den Vorgaben aus § 12b Abs. 1 S. 2 EnWG entsprechen, alle wirksamen Maßnahmen zur bedarfsgerechten Optimierung, Verstärkung und zum Ausbau des Netzes zu enthalten, die in den nächsten zehn Jahren für einen sicheren und zuverlässigen Netzbetrieb erforderlich sind.

(1) Auslegung der Kriterien und Subsumtion

Der bedarfsgerechte Ausbau des Energieversorgungsnetzes nach § 11 EnWG umfasst Maßnahmen, die die Fähigkeit des Netzes sicherstellen, eine angemessene Nachfrage nach Transport und Verteilung von Strom zu befriedigen.¹³ Eine Maßnahme, die dazu beiträgt, diesen (Netz-)Bedarf zu befriedigen, wäre wirksam.

Nach netztechnischen Kriterien ist ein Netz sicher, wenn es seine Transportaufgabe auch bei Ausfall oder Abschaltung erfüllen kann (sogenanntes (n-1)-Kriterium).¹⁴ Eine Netzausbaumaßnahme wäre danach für den sicheren und zuverlässigen

¹³ König in: *Berliner Kommentar zum EnWG*, 3. Aufl. 2014, § 11 Rn. 33; vgl. auch Bundesnetzagentur, *Netzentwicklungsplan 2012*, S. 108

¹⁴ Bundesnetzagentur: *Netzentwicklungsplan 2012*, S. 102

Netzbetrieb erforderlich, wenn das Netz ohne diese Maßnahme bei Ausfall eines Betriebsmittels nicht sicher betrieben werden kann.

Der (Ausbau-)Bedarf des Netzes wird bei der Agora/BET-Methode durch Marktsimulation und Lastflussberechnungen ermittelt. Zeigt sich anhand einer Lastflussberechnung, dass die zu transportierende Strommenge beim zugrunde gelegten Netz zu einer Leitungsüberlastung führt, wird das Netz um jeweils eine konkrete Maßnahme erweitert. Jede so ermittelte Maßnahme wäre mithin wirksam für den bedarfsgerechten Ausbau des Netzes.

Die Maßnahmen wären auch erforderlich für den zuverlässigen Netzbetrieb. Dies ergibt sich einerseits schon daraus, dass sie den Ausbaubedarf hinsichtlich zukünftiger Lastflüsse umsetzen. Zusätzlich wird die (n-1)-Sicherheit des Netzes nach der Agora/BET-Methode durch die Simulation von Netzausfällen überprüft und somit gewährleistet. Auch die Ausfälle einzelner Erzeugungsanlagen werden simuliert. Ergeben diese Simulationen Beeinträchtigungen der Sicherheit des Netzes, werden die Netzausbaumaßnahmen entsprechend ergänzt.

(2) Abweichungen der Agora/BET-Methode zum bisherigen Verfahren unproblematisch

Während die Übertragungsnetzbetreiber ein Netz pro Szenario modelliert haben, wird nach der Agora/BET-Methode nur ein Netz modelliert. § 12b EnWG gibt jedoch nicht vor, dass drei Netze modelliert werden müssen. Das nach der Agora/BET-Methode modellierte Netz enthält vielmehr alle Maßnahmen, die nach den Szenarien des Szenariorahmens erforderlich sind, und entspricht damit den Vorgaben aus § 12b Abs. 2 S. 1 EnWG.

Auch die zusätzliche zeitliche Priorisierung der Maßnahmen, die bei der Agora/BET-Methode vorgenommen wird, ist mit den Vorgaben des Gesetzes konform. Zwar sind alle ermittelten Maßnahmen wirksam und erforderlich, um einen zuverlässigen Netzbetrieb zu gewährleisten, siehe sub C. I. 1. b) (bb) (1). Eine zusätzliche Priorisierung steht jedoch im Einklang mit dem Merkmal der Bedarfsgerechtigkeit. Würde dies dasselbe bedeuten wie wirksam und erforderlich, wäre es überflüssig. Vielmehr

enthält die Bedarfsgerechtigkeit eine zusätzliche zeitliche Komponente: Der Bedarf an Netzausbau ist zeitlich gestaffelt in dem Sinne, dass nicht alle Maßnahmen gleichzeitig begonnen werden müssen, um dem Bedarf des Zieljahres genügen zu müssen. Diese Auslegung wird dadurch bestätigt, dass der Gesetzgeber selbst in § 12b Abs. 1 S. 3 Nr. 1 EnWG vorgibt, dass im Netzentwicklungsplan die Netzausbaumaßnahmen, die in den nächsten drei Jahren ab Feststellung des Plans durch die Regulierungsbehörde für einen sichereren Netzbetrieb erforderlich sind, angegeben werden. Er hält die Festlegung einer zeitlichen Rangfolge daher ebenfalls für geboten.¹⁵

Ganz im Gegenteil entspricht die Agora/BET-Methode den gesetzgeberischen Zielvorstellungen und gesetzlichen Vorgaben besser als das bisher praktizierte Verfahren, dazu sub C. I. 2.

(3) Auslegung der Kriterien durch die Bundesnetzagentur

Die Bundesnetzagentur hat bei der Prüfung des Netzentwicklungsplans-E die Merkmale des § 12b Abs. 1 EnWG teilweise anders ausgelegt als oben sub C. I. 1. b) bb) (1). Sie ging davon aus, ihr obliege der „vernünftige Ausgleich zwischen der einerseits bestehenden generellen Notwendigkeit eines Netzausbaus sowie der derzeit rechtlich und planerisch bestehenden uneingeschränkten Verpflichtung zum Netzausbau auch bei nur geringem Bedarf und der andererseits existierenden Ungewissheit über die Entwicklung der Planungsgrundlagen und möglicher unnötiger Folgekosten für nicht oder nicht mehr wie im geplanten Maße erforderliche Maßnahmen (...). Ein solcher Ausgleich kann (...) durch die Einbeziehung einer selbständigen Erforderlichkeitsprüfung für wirksame und bedarfsgerechte Maßnahmen gefunden werden“.¹⁶ Der bestätigte Netzentwicklungsplan solle „schon aus Gründen der Verhältnismäßigkeit nur Maßnahmen enthalten, deren Umsetzung auch angesichts der bestehenden Ungewissheiten über die energiewirtschaftliche Entwicklung angemessen ist“.¹⁷

Eine Maßnahme sei daher wirksam, wenn sie entweder

¹⁵ Ruge in: *Berliner Kommentar zum EnWG*, 3. Aufl. 2014, § 12b Rz. 60

¹⁶ Bundesnetzagentur: *Szenariorahmen 2011*, S. 104

¹⁷ Bundesnetzagentur: *Szenariorahmen 2011*, S. 104

- den (n-1)-sicheren Betrieb des Übertragungsnetzes sicherstellt oder
- unverhältnismäßigen Aufwand zur Behebung von Überlastungen in untergelagerten Netzebenen vermeidet oder
- zu einer gewollten Erhöhung der grenzüberschreitenden Transportkapazität führt oder
- ungewollte physikalische Ringflüsse über das europäische Ausland merklich reduziert.¹⁸

Eine Maßnahme sei bedarfsgerecht, wenn sich für die Maßnahme eine zulässige Auslastung ergebe und sie einer konkreten Veränderung in der Erzeugungs- und Verbrauchsstruktur Rechnung trage.¹⁹

Eine Maßnahme sei erforderlich, wenn sie nicht nur bedarfsgerecht, sondern auch gegenüber Veränderungen der Netzentwicklungsplanung in einem gewissen Maße widerstandsfähig und damit robust sei.²⁰

Unter Zugrundlegung dieser Auslegung bestätigte sie von den 73 im Netzentwicklungsplan 2012-E von den Übertragungsnetzbetreibern vorgesehenen Netzausbaumaßnahmen lediglich 51.

Ob nach der Agora/BET-Methode ermittelte Netzausbaumaßnahmen diesen so verstandenen Kriterien genügen würden, kann abstrakt – ohne Kenntnis der einzelnen Maßnahmen – nicht überprüft werden.

Die Auslegung der Bundesnetzagentur ist aber jedenfalls nicht bindend. Auch kann dem Bedürfnis, angesichts der Ungewissheit des tatsächlich erforderlichen Netzausbaus unter den von den Übertragungsnetzbetreibern vorgeschlagenen Netzausbaumaßnahmen noch einmal eine zusätzliche Auswahl zu treffen, auch mit der in der Agora/BET-Methode vorgesehenen

¹⁸ Bundesnetzagentur: *Szenariorahmen 2011*, S. 106

¹⁹ Bundesnetzagentur: *Szenariorahmen 2011*, S. 108

²⁰ Bundesnetzagentur: *Szenariorahmen 2011*, S. 109

Festlegung einer zeitlichen Rangfolge der Netzausbaumaßnahmen begegnet werden, siehe sub C. I. 2. b).

2. Vorzugswürdigkeit der der Agora/BET-Methode zur bisherigen Vorgehensweise

Die Agora/BET-Methode entspricht den gesetzlichen Vorgaben besser als die bisher von den Übertragungsnetzbetreibern praktizierte Vorgehensweise.

a) Szenariorahmen

Die Übertragungsnetzbetreiber und die Bundesnetzagentur haben im ersten Durchgang der Szenarienentwicklung lediglich die Werte der Erzeugung und des Verbrauchs von Energie variiert. Die Bundesnetzagentur ist den Übertragungsnetzbetreibern darin gefolgt.

Dabei wurde das Zusammenspiel der Faktoren, die das Thema „Zukünftige Transportaufgabe des Netzes“ beeinflussen, nicht berücksichtigt. Das Ergebnis waren daher lediglich Leitplanken der zukünftigen Entwicklung.

Dem Regelungszusammenhang der Kriterien aus § 12a Abs. 1 EnWG – angemessen und wahrscheinlich, siehe sub C. I. 1. a) bb) – entspricht die Agora/BET-Methode weitaus besser, wenn sie die zugrunde gelegten angemessenen Annahmen zueinander in Beziehung setzt (und somit einen Raum der zukünftigen Entwicklung aufspannt) und mittels Konsistenzmatrix die konsistenten und damit wahrscheinlichen Kombinationen der Einflussfaktoren in Szenarien bündelt. Beide Kriterien erhalten so eine eigenständige Bedeutung und ergänzen sich.

b) Netzentwicklungsplan

Das bisherige Vorgehen bei der Auswahl der erforderlichen Netzausbaumaßnahmen orientierte sich an den Maßnahmen, die für das Leitszenario B als erforderlich angesehen wurden. Das führte dazu, dass alle Maßnahmen, die im Netzentwicklungsplan 2012 bestätigt wurden, zwar in der Schnittmenge aller drei Szenarien lagen. Maßnahmen, die nur nach den Szenarien A oder C erforderlich gewesen wären, fanden jedoch keine Aufnahme in den Netzentwicklungsplan.

Dieser Ansatz widerspricht schon dem Wortlaut von § 12 Abs. 2 EnWG, der besagt, dass der Netzentwicklungsplan alle Maßnahmen enthalten soll, die nach den Szenarien erforderlich sind.

Er entspricht auch nicht dem gesetzgeberischen Ziel, ein möglichst zukunftssicheres, robustes Netz zu entwickeln: Denn die Netzausbaumaßnahmen des Netzentwicklungsplans 2012 decken nicht alle aus den Szenarien abgeleiteten und damit wahrscheinlichen Netznutzungsfälle ab (schließlich waren auch die Szenarien A und C wahrscheinlich im Sinne von § 12a Abs. 1 EnWG).

Ein nach der Agora/BET-Methode entwickeltes Netz würde hingegen allen Netznutzungsfällen aller Szenarien gerecht. Es ist somit robust in dem Sinne, dass es alle noch im Szenariorahmen als wahrscheinlich angesehenen Entwicklungen auffangen würde.

Auch die zusätzliche Festlegung einer zeitlichen Rangfolge für die Maßnahmen entspricht den gesetzgeberischen Zielen in besonderem Maße. Sie steht in Einklang mit einer Auslegung des Merkmals der Bedarfsgerechtigkeit, die diesem eine eigenständige Bedeutung verleiht, siehe sub C. I. 1. b) bb) (1) und (2). Sie würde zudem gewährleisten, dass Änderungen in der Einschätzung der Zukunft die Notwendigkeit bereits bestätigter und gegebenenfalls begonnener Netzausbaumaßnahmen nur im Ausnahmefall entfallen ließen: Durch die Änderung der Einschätzung der Zukunft verändert sich auch der Szenariorahmen. Dabei kann es dazu kommen, dass ursprünglich als notwendig identifizierte Netzausbaumaßnahmen außerhalb des Zukunftskegels liegen.

Es ist wahrscheinlich, dass diese Änderungen sich eher in der ferneren Zukunft abspielen werden. Die Priorisierung würde somit auch dem von der Bundesnetzagentur identifizierten Bedürfnis entsprechen, angesichts der Ungewissheit über die Entwicklung der Planungsgrundlagen und möglicher unnötiger Folgekosten unter den von den Übertragungsnetzbetreibern als wirksam und erforderlich ermittelten Netzausbaumaßnahmen eine (weitere) Auswahl zu treffen.

3. Vereinbarkeit der von Agora/BET gesetzten Prämissen zur sinnvollen Dimensionierung des Netzes mit geltendem Recht

a) Prämissen

Auch ein Netz, das allen Netznutzungsfällen aller gebildeten Netze gerecht wird, soll eine volkswirtschaftlich sinnvolle Dimension haben. Dies kann insbesondere durch bestimmte regulatorische Maßnahmen erreicht werden, die den Netzausbaubedarf begrenzen.

In der von Agora und BET durchgeführten exemplarischen Netzausbauplanung wurden dazu zwei entsprechende Mechanismen identifiziert:

- Abregelung Erneuerbarer Energien: Es gibt ein Erzeugungsmanagement bei den Erneuerbaren Energien. Das Netz muss also nicht derart ausgebaut werden, dass es auch noch die *letzte Kilowattstunde*, zum Beispiel in windstarken Stunden, transportieren können muss.
- Sinnvolle Allokation von Kraftwerken: Neue Kraftwerke, die nicht prinzipiell an bestimmte Standorte gebunden sind, werden durch einen geeigneten Mechanismus so platziert, dass allein durch ihren Standort kein signifikanter zusätzlicher Netzausbaubedarf entsteht.

Damit diese Prämissen bei einer erneuten Bedarfsermittlung wiederum gesetzt werden könnten, müsste ihr Eintritt wahrscheinlich im Sinne von § 12a EnWG sein.

b) Gesetzgeberische Vorgaben

Derzeit gilt noch der Einspeisevorrang der Erneuerbaren Energie nach § 8 Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG). Eine Abregelung ist gemäß § 11 Abs. 1 EEG nur zur Vermeidung von Engpässen gestattet. Auch einen Allokationsmechanismus für Kraftwerke gibt es derzeit noch nicht.

Allerdings muss bei der Ermittlung der wahrscheinlichen Szenarien nicht zwingend vom gesetzlichen Rahmen zum Zeitpunkt der Szenarienerstellung ausgegangen werden.²¹ Denn die Beurteilung der Wahrscheinlichkeit einer Entwicklung ist immer eine – zumindest teilweise ungewisse – Prognoseentscheidung, bei deren Einschätzung die Übertragungsnetzbetreiber einen Beurteilungsspielraum haben.²² Ferner hat der Gesetzgeber selbst eine zusätzliche Unsicherheit in den Gesetzestext aufgenommen und damit akzeptiert, indem er die „wahrscheinliche Entwicklung“ von den „mittel- und langfristigen energiepolitischen Zielen der Bundesregierung“ abhängig gemacht hat (§ 12a Abs. 1 S. 2 EnWG). Ziele der Bundesregierung sind gerade (noch) keine gesetzlichen Vorgaben. Demgemäß hat auch die Bundesnetzagentur im ersten Verfahren der Netzausbauplanung (lediglich) po-

²¹ So aber Bundesnetzagentur: *Szenariorahmen 2011*, S. 36; Ruge in: *Berliner Kommentar zum EnWG*, 3. Aufl. 2014, § 12a Rz. 71

²² vgl. Ruge in: *Berliner Kommentar zum EnWG*, 3. Aufl. 2014, § 12a Rz. 70

litische Zielvorgaben für den Ausbau der Erneuerbaren Energien als Eingangsgröße für Szenario C übernommen.²³

Diese Formulierung des Gesetzes erklärt sich vor dem Hintergrund, dass für die Bedarfsermittlung beim Netzausbau nach der gesetzlichen Konzeption die Übertragungsnetzbetreiber und die Bundesnetzagentur zuständig sind. Diese ermitteln die Einflussfaktoren und deren zukünftige Entwicklung, bewerten die Korrektheit der angewandten Methoden und die Plausibilität der Szenarien. Die Ermittlung des Netzausbaubedarfs ist somit nicht nur dem eigentlichen Gesetzgebungsverfahren vorgelagert. Der Gesetzesinitiator Bundesregierung erhält mit dem Netzentwicklungsplan einen Gesetzesentwurf, ohne den Bedarf selber ermitteln zu müssen. Für die notwendige Rückkopplung an die Politik sorgt § 12a Abs. 1 S. 2 EnWG. Dieser soll es den Netzplanern ermöglichen, auch künftige gesetzliche Entwicklungen zu berücksichtigen. Indem der Gesetzgeber diese anschließend mit Erlass des Bundesbedarfsplangesetzes in seinen Willen aufnimmt, legt er sich hinsichtlich dieser Entwicklungen zudem eine Selbstbindung auf.

c) Wahrscheinlichkeit im Sinne von § 12a EnWG der Prämissen

Danach ist die Abregelung der Erneuerbaren Energien „wahrscheinlich“ im Sinne von § 12a Abs. 1 S. 2 EnWG:

Die Abregelung der Erneuerbaren Energien ist im Koalitionsvertrag für die 18. Legislaturperiode vorgesehen. Dabei wird darauf hingewiesen, dass dies ein Mittel zur Begrenzung der Kosten des Netzausbaus darstellt.²⁴

Die Beurteilung eines Allokationsmechanismus für Kraftwerke fällt hingegen anders aus:

Zwar ist im Koalitionsvertrag vorgesehen, dass die Härtefallregelung im Falle des Einspeisemanagements, § 12 EEG, so überarbeitet wird, dass die Netzsituation bei der Platzierung von Neuanlagen berücksichtigt wird.²⁵

Dies betrifft aber nur die Allokation von Erzeugungsanlagen aus Erneuerbaren Energien. Konventionelle Kraftwerke sind damit gerade nicht gemeint.

²³ Bundesnetzagentur: *Szenariorahmen 2011*, S. 34

²⁴ *Deutschlands Zukunft gestalten*, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, S. 55.

²⁵ *Deutschlands Zukunft gestalten*, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, S. 55.

II.

(Verpflichtende) Verwendung der Methode

1. Verwendung durch Übertragungsnetzbetreiber

Die Bundesnetzagentur wäre gemäß § 12c Abs. 6, 1. Var. EnWG berechtigt, die Übertragungsnetzbetreiber zur Verwendung der Agora/BET-Methode zu verpflichten.

Nach § 12c Abs. 6, 1. Var. EnWG kann die Regulierungsbehörde durch Festlegung nach § 29 EnWG nähere Bestimmungen zu Inhalt und Verfahren der Erstellung des Netzentwicklungsplans treffen.

Davon ist insbesondere die Verpflichtung der Übertragungsnetzbetreiber, eine bestimmte Methode zur Netzplanung zu verwenden, umfasst. Ansonsten hätte die Festlegungsermächtigung keinen praktischen Regelungsgehalt. Der generelle Verfahrensablauf, insbesondere der zeitliche Ablauf und das Verhältnis zwischen Planung durch die Übertragungsnetzbetreiber, Beteiligung der Öffentlichkeit und Prüfung und Genehmigung durch die Bundesnetzagentur ist bereits durch den Gesetzgeber geregelt worden (siehe sub A.). Die Ermächtigung in § 12c Abs. 6, Var. 1 EnWG muss also darüber hinausgehen. § 12c Abs. 6, 1. Var. EnWG kann auch nicht so ausgelegt werden, dass er allein zur konkreteren Regelung der Öffentlichkeitsbeteiligung ermächtigt. Dazu besteht mit § 12c Abs. 6, 2. Var. EnWG eine spezielle Ermächtigung.

Gegen diese Auslegung ließe sich allein anführen, der Gesetzgeber habe sich bewusst dafür entschieden, die Planung des Netzausbaus allein den Übertragungsnetzbetreibern zu übertragen und damit ihre unternehmerische Eigenverantwortung zu wahren.²⁶ Es ließe sich dann argumentieren, dass die Vorgabe einer bestimmten Methode zur Netzplanung ein Eingriff in diese unternehmerische Eigenverantwortung wäre.

Für eine derart enge Auslegung bieten aber weder der Gesetzeswortlaut noch die Gesetzesmaterialien Anhaltspunkte. Dagegen sprechen schon die Kontroll- und Änderungsbefugnisse der Bundesnetzagentur in den §§ 12a Abs. 4, 12c Abs. 1 S. 2, Abs. 4 EnWG. Auch die Gesetzesbegründung steht einer derart einschränkenden Auslegung von § 12c Abs. 6 EnWG entgegen. Der Gesetzgeber wollte mit der Festlegungsbefugnis nicht nur gewährleisten, dass die Verfahrensabläufe zügig an die gemachten Erfahrungen angepasst werden können, sondern auch, dass „gänzlich neue Entwicklungen“ berücksichtigt werden können.²⁷

²⁶ So Ruge in: *Berliner Kommentar zum EnWG*, 3. Aufl. 2014, § 12a Rz. 61, § 12b Rz. 45

²⁷ Bundestags-Drucksache 17/6072, S. 69

Bei dem Konzept des gemeinsamen, nationalen Netzentwicklungsplans handele es sich um ein neues Institut, daher müssten die Rahmenbedingungen „lernfähig und flexibel“ sein.²⁸

Selbst wenn man der oben dargestellten engen Auslegung folgen würde, wäre der Eingriff in den Verantwortungsbereich der Übertragungsnetzbetreiber nicht schwerwiegend. So würden sie insbesondere die maßgeblichen Einflussfaktoren bei der Erstellung des Szenariorahmens festlegen (Deskriptoren und deren Projektionen, Prämissen). Bei der Erstellung des Netzentwicklungsplans gehen sie schon bisher mit Marktmodellierung und Lastflusssimulation vor,²⁹ sodass die Verwendung der Agora/BET-Methode keine Veränderung darstellen würde.

2. Verwendung durch die Bundesnetzagentur

Auch die Bundesnetzagentur könnte die Agora/BET-Methode im Rahmen ihrer Befugnisse zur Prüfung des von den Übertragungsnetzbetreibern vorgeschlagenen Szenariorahmens beziehungsweise der Netzentwicklungsmaßnahmen verwenden. Die §§ 12a ff. EnWG machen der Bundesnetzagentur keine Vorgaben, wie sie ihre Prüf- und Kontrollbefugnisse nach §§ 12a, c EnWG wahrnehmen darf.

Allerdings würde die Bundesnetzagentur ihrer Stellung im Verfahren entsprechend lediglich die Planung der Übertragungsnetzbetreiber „prüfen“, vgl. § 12c Abs. 1 S. 1 EnWG. Sie dürfte ihre eigenen Berechnungen nicht an die Stelle derer der Übertragungsnetzbetreiber setzen.³⁰ Hielte sie zusätzliche Netzausbaumaßnahmen für erforderlich, dürfte sie deren Aufnahme in den Netzentwicklungsplan nicht verlangen. Damit wäre insbesondere nicht gewährleistet, dass der Netzentwicklungsplan alle Maßnahmen enthält, die nach allen Szenarien des Szenariorahmens erforderlich sind, vgl. sub A.I.2. a), C. I. 2. b).

III.

Akteure der Netzplanung: Besetzung und Verankerung einer Netzplanungskommission

Die Agora/BET-Methode bietet besonders bei der Erstellung des Szenariorahmens (Setzung der Prämissen, Auswahl der Deskriptoren und ihrer Projektionen) die Möglichkeit, die erste Stufe der (Netz-)Bedarfsermittlung unter Beteiligung von Akteuren aus unterschiedlichen Bereichen transparent und nachvollziehbar zu gestalten. Will

²⁸ Bundestags-Drucksache 17/6072, S. 69

²⁹ vgl. Netzentwicklungsplan-E 2012, Kapitel 4 Marktsimulation, Kapitel 5 Netzanalysen

³⁰ Ruge in: *Berliner Kommentar zum EnWG*, 3. Aufl. 2014, § 12c Rz. 16

man diese Möglichkeit nutzen und die Netzausbauplanung einer Kommission anvertrauen, die unter Beteiligung der Öffentlichkeit eigenständig und weisungsunabhängig die tatsächlichen Rahmenbedingungen des Netzausbaubedarfs ermittelt, stellt sich die Frage, welche Möglichkeiten und Grenzen das geltende Recht für die Einsetzung einer solchen Kommission bietet.

1. Einrichtung einer beratenden Kommission bei der Bundesnetzagentur

Die Einrichtung einer Kommission bei der Bundesnetzagentur, die diese bei ihrer Entscheidung nach § 12a Abs. 3 (Genehmigung des Szenariorahmens) und ihrer Prüfung nach § 12c Abs. 1 S. 1, Abs. 4 EnWG (Bestätigung des Netzentwicklungsplans) unterstützt, wäre nach § 64 Abs. 1 EnWG möglich.

Nach § 64 EnWG kann die Bundesnetzagentur auf wissenschaftliche Unterstützung zurückgreifen, insbesondere nach § 64 Abs. 1 EnWG zur Vorbereitung ihrer Entscheidungen wissenschaftliche Kommissionen einsetzen.

Eine derartige Kommission würde jedoch den folgenden Beschränkungen unterliegen:

- Die Mitglieder der Kommission müssen nach § 64 Abs. 1 S. 2 a.E. EnWG auf dem Gebiet der leitungsgebundenen Energieversorgung über besondere Erfahrungen und über ausgewiesene wissenschaftliche Kenntnisse verfügen. Ausschließlich in der Praxis erworbene Erfahrungen würden eine Berufung als Kommissionsmitglied ausschließen.³¹ Damit wäre eine Besetzung der Kommission mit Mitgliedern der Öffentlichkeit ausgeschlossen, wenn diese nicht über ausgewiesene wissenschaftliche Kenntnisse verfügen.
- Die Einbeziehung externen Sachverständigen nach § 64 EnWG darf nicht dazu führen, dass die für die Bundesnetzagentur handelnden Amtsträger die Ergebnisse der Kommission ohne Weiteres übernehmen. § 64 EnWG ermächtigt die Bundesnetzagentur dazu, Unterstützung einzuholen. Sie muss die Ergebnisse der Kommission jedoch eigenständig überprüfen und die ihr vom Gesetz übertragene Entscheidung selbständig treffen.³²
- Die Aufgaben der Kommission würden nicht weiter gehen als die Aufgaben der Bundesnetzagentur. Die Bundesnetzagentur prüft im Verfahren der Netzbedarfsermittlung nur die planerischen Überlegungen der Übertragungsnetzbetreiber, entwickelt aber nicht selber den Szenariorahmen, sie-

³¹ Geppert/Schütz in: Becker'scher Online-Kommentar zum TKG, § 125 Rn. 11

³² Hermes in: Britz/Hellermann/Hermes: EnWG, 2. Aufl. 2010, § 64 Rn. 3

he sub C. II. 2. Auch eine von der Bundesnetzagentur eingesetzte Kommission könnte den Szenariorahmen nicht selbst entwickeln, sondern nur den von den Übertragungsnetzbetreibern vorgelegten Szenariorahmen prüfen.

2. Übertragung der Szenarientwicklung von den Übertragungsnetzbetreibern auf unabhängige Kommission

Gemäß den §§ 12a ff. EnWG sind die Übertragungsnetzbetreiber und die Bundesnetzagentur für die Netzausbauplanung zuständig. Dabei liegt die Planung nach der gesetzlichen Konzeption bei den Übertragungsnetzbetreibern, während die Bundesnetzagentur die ihr vorgelegten Pläne prüft und genehmigt (§ 12a Abs. 4 EnWG) und bestätigt (§ 12c Abs. 4 EnWG). Will man die Expertenkommission mit der eigentlichen Planung betrauen, sollte sie im ersten Schritt der Netzausbauplanung, also auf Ebene der Übertragungsnetzbetreiber, tätig werden.

a) Möglichkeiten nach geltendem Recht

In welchem Rahmen die Übertragungsnetzbetreiber den Szenariorahmen erstellen, ist ihnen selbst überlassen. Dabei müssten lediglich die oben – sub C. I. 1. a) bb) – dargestellten methodischen Vorgaben eingehalten werden. Die Übertragungsnetzbetreiber könnten daher jederzeit (freiwillig) die Szenarientwicklung einer Kommission übertragen, die die Szenarien unter Beteiligung der Öffentlichkeit bildet.

Fraglich ist, ob sie bereits nach geltendem Recht zur Einsetzung einer solchen Kommission verpflichtet werden können. In Betracht kommt eine Festlegung der Bundesnetzagentur nach § 12c Abs. 6, 1. Var. EnWG.

aa) Kommission als entscheidender Akteur

Die Verpflichtung der Übertragungsnetzbetreiber, eine Kommission einzusetzen, die unabhängig von den Übertragungsnetzbetreibern in eigener Verantwortung die Szenarien entwickelt, wäre nach geltendem Recht nicht möglich.

§ 12c Abs. 6 EnWG ermächtigt die Bundesnetzagentur zur Regelung näherer Bestimmungen zu Inhalt und Verfahren der Erstellung des Netzentwicklungsplans. Die Festlegungskompetenz betrifft nach ihrem Wortlaut nur das Wie der Netzplanung, nicht aber das Wer.

Eine systematische Auslegung bestätigt diese Bedenken: Der Gesetzgeber hat das Verfahren der Netzausbaubedarfsermittlung in den

§§ 12a ff. EnWG geregelt und hierbei auch die wesentlichen Akteure (Übertragungsnetzbetreiber, Bundesnetzagentur, Öffentlichkeit) sowie ihre jeweilige Rolle geregelt. Dem würde es zuwiderlaufen, wenn die Bundesnetzagentur durch Festlegung einen Teil der Planungsaufgabe der Übertragungsnetzbetreiber auf eine externe Kommission verlagern könnte. Möglich wäre es allenfalls, die Übertragungsnetzbetreiber durch eine Festlegung zu verpflichten, die Agora/BET-Methode bei der Ermittlung des Netzausbaubedarfs zu verwenden. Damit würde nur das Wie des Verfahrens festgelegt (siehe sub C. II. 1.), nicht aber die den Übertragungsnetzbetreibern zugewiesene Aufgabe komplett auf eine externe Kommission verlagert.

bb) Kommission als lediglich beratender Akteur

Möglich wäre es aber, die Übertragungsnetzbetreiber nach § 12c Abs. 6 EnWG zu verpflichten, eine lediglich beratende Kommission einzusetzen. Den Übertragungsnetzbetreibern obläge weiterhin die Entscheidung über die Szenarien. Ihre gesetzlich zugewiesene Aufgabe und Verantwortung bliebe bestehen.

b) Einsetzung durch Änderung des EnWG

Um den Prozess der Szenarien-Entwicklung nach der Agora/BET-Methode vollständig einer Kommission (Kommission Szenarienentwicklung) zu übertragen und damit schon bei der Entwicklung der Szenarien alle relevanten Akteure, insbesondere die Öffentlichkeit, zu beteiligen, müsste das EnWG, insbesondere § 12a EnWG, geändert werden.

Dabei ist der Gesetzgeber in der Ausgestaltung der Kommission frei. Insbesondere bestehen keine Bedenken gegen eine Übertragung der Planung von den bisher zuständigen Übertragungsnetzbetreibern auf eine externe Kommission. Die Planung des zukünftigen Netzes ist keine grundrechtlich geschützte Position der Übertragungsnetzbetreiber. Der Gesetzgeber des bisherigen § 12a EnWG hat sie ihnen allein aufgrund ihrer Sachnähe übertragen.

Der Gesetzgeber könnte den Prozess der Szenarienentwicklung auch insgesamt auf eine Kommission übertragen, also auf eine Genehmigung des durch die Kommission entwickelten Szenariorahmens durch die Bundesnetzagentur verzichten.

Für die Kommission Szenarienentwicklung könnte die Kommission zur Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe (Kommission StandAG) nach § 3

Standortauswahlgesetz (StandAG) als Vorbild herangezogen werden. Die Kommission StandAG soll – vor dem eigentlichen Standortauswahlverfahren – „Grundsatzfragen“ für die Entsorgung radioaktiver Abfälle untersuchen und bewerten.³³ Dazu zählen nach § 4 Abs. 2 Nr. 2 StandAG auch die (tatsächlichen) Entscheidungsgrundlagen für die spätere Standortauswahl. Sie wird damit zukunftsgerichtet in einem Bereich gesamtgesellschaftlicher Bedeutung tätig. Ihre Aufgabe ist somit derjenigen einer Kommission, die Zukunftsszenarien von Energieerzeugung und -verbrauch entwickelt, durchaus vergleichbar.

- Diese Kommission StandAG besteht aus Vertretern von Politik, Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft (§ 3 Abs. 1 S. 2 StandAG).
- Stimmberechtigt sind nur die Mitglieder aus Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft (§ 3 Abs. 5 S. 4 StandAG).
- Sie ist beim federführenden Ausschuss des Deutschen Bundestags angesiedelt und wird von einer Geschäftsstelle unterstützt, § 3 Abs. 1 S. 6 StandAG.
- Die Kommission StandAG kann Sachverständige anhören und externe wissenschaftliche Gutachten beauftragen, § 4 Abs. 3 S. 3 StandAG.
- Die Sitzungen der Kommission StandAG sind öffentlich, insbesondere können sie als Livestream im Internet übertragen werden, § 5 Abs. 1 StandAG. Sie beteiligt die Öffentlichkeit durch frühzeitige Unterrichtung der Öffentlichkeit im Rahmen von Bürgerdialogen und -versammlungen und durch geeignete Medien, § 5 Abs. 3 StandAG. Die Öffentlichkeitsbeteiligung soll durch ihre Geschäftsstelle organisiert werden.

Angesichts der bisherigen Öffentlichkeitsbeteiligung³⁴ ist auch für die zukünftigen Verfahren der Netzausbauplanung mit einer regen Öffentlichkeitsbeteiligung zu rechnen. Es wäre daher sinnvoll, die Kommission Szenarienentwicklung bei der Bundesnetzagentur einzurichten. Diese könnte als Geschäftsstelle für die Kommission dienen und etwa die Öffentlichkeitsbeteiligung durchführen und der Kommission entsprechenden Input liefern.

³³ Bundestags-Drucksache 17/13471, S. 20

³⁴ vgl. Szenariorahmen 2011, S. 7-9; Netzentwicklungsplan 2012, S. 20-27

IV.

Durchführung der Netzplanung im mehrjährigen Turnus

Gemäß §§ 12a, b EnWG ist das Verfahren der Netzausbauplanung (Erstellung von Szenariorahmen und Netzentwicklungsplan), jährlich durchzuführen. Fraglich ist, ob der Gesetzgeber dies ändern und etwa einen zweijährigen Turnus vorsehen könnte.

Die gesetzgeberischen Vorgaben aus §§ 12a, b EnWG beruhen auf Art. 22 Abs. 1 EltRL, der die Übertragungsnetzbetreiber zur jährlichen Vorlage eines Netzentwicklungsplans bei der Regulierungsbehörde verpflichtet.

Die in den §§ 12a, b EnWG vorgenommene Umsetzung ist jedoch nicht zwingend durch Art. 22 EltRL vorgegeben. Art. 22 EltRL ist seiner systematischen Stellung nach nur auf unabhängige Übertragungsnetzbetreiber im Sinne der Richtlinie anwendbar (vgl. Kapitelüberschrift: Kapitel V. Unabhängiger Übertragungsnetzbetreiber (ITO)). Dies sind in Deutschland nur die Amprion GmbH und Transnet GmbH BW, 50Hertz Transmission GmbH und Tennet Holding B. V. als „eigentumsrechtlich entflochtene“ Übertragungsnetzbetreiber im Sinne von Art. 9 Abs. 1 EltRL. Der deutsche Gesetzgeber hielt die Erstreckung der Verpflichtung auf alle Übertragungsnetzbetreiber für sachdienlich, da nur so ein „gemeinsamer“ Netzentwicklungsplan entstehen könne. Investitionen in ein Netz, die gegebenenfalls Investitionen in das benachbarte Netz überflüssig machten, würden nur auf diese Weise berücksichtigt.³⁵

Der Gesetzgeber war jedoch nicht gezwungen, die Regelungen des Art. 22 EltRL in §§ 12a ff. EnWG, den Regelungen über den Netzausbau, umzusetzen. Art. 22 EltRL ist nach seinem Sinn und Zweck nicht auf die Planung und Durchführung des Netzausbaus durch die Mitgliedsstaaten anwendbar, sondern enthält Vorgaben zur Entflechtung der Übertragungsnetzbetreiber. Er dient dazu, die Verwirklichung des Elektrizitätsbinnenmarkts durch tatsächliche Wettbewerbshindernisse, wozu der Unionsgesetzgeber die mangelnde Entflechtung zählt, zu beseitigen. Art. 22 EltRL ist Ausdruck des Misstrauens gegenüber der schwächsten Entflechtungsform; hier sollte gesondert kontrolliert werden, ob die unabhängigen Übertragungsnetzbetreiber genügend Investitionen ins Netz vornehmen, damit ungehinderter Wettbewerb stattfinden kann. Er soll jedoch nicht die Mitgliedsstaaten dazu verpflichten, ob und wie sie ihre Netze auszubauen haben. Zu einer derartigen Regelung wäre die Union auch gar nicht befugt: Gemäß Art. 170 AEUV trägt sie zum Auf- und Ausbau transeuropäischer Netze im Bereich der Energieinfrastruktur bei. Die eigentliche, primäre Zuständigkeit für Planung und Bau der betreffenden Infrastrukturen liegt bei den Mitgliedsstaaten, die Union hat lediglich koordinierende und orientierende Funktion.³⁶ Zuständigkeiten der Union in an-

³⁵ vgl. Bundestags-Drucksache 17/6072, S. 68

³⁶ Voet van Vormizeele in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo: EU-Kommentar, 3. Aufl. 2012, Art. 170 AEUV, Rn. 8; vgl. auch den Maßnahmenkatalog in Art. 171 Abs. 1 AEUV

deren Bereichen (beispielsweise der Grundfreiheiten oder des Wettbewerbs) würden sie lediglich dazu ermächtigen, den Mitgliedsstaaten den Abbau bestehender rechtlicher Hindernisse für Wettbewerb oder Marktfreiheiten aufzugeben. Ein Zubau von Infrastruktur kann nicht verlangt werden.

Einer Änderung der §§ 12a ff. EnWG, die Netzplanung in einem mehrjährigen Rhythmus durchzuführen, stünde europäisches Recht demnach nicht entgegen. Allerdings müsste die Regelung des Art. 22 EitRL dennoch umgesetzt werden, etwa, indem § 10 EnWG entsprechend geändert wird. Dies würde dazu führen, dass Amprion und Transnet BW neben dem gemeinsamen Plan nach §§ 12a ff. EnWG noch einen zusätzlichen jährlichen Netzentwicklungsplan an die Bundesnetzagentur zu übermitteln hätten.

Vorläufige Fassung