

Verwaltungsrechtliche Fragen und Problemstellungen bei der regionalen Kopplung des fluktuierenden Stromdargebotes mit dem Wärmemarkt

Vortrag von RA Prof. Dr. Ewer im Rahmen der Veranstaltung

„Energiewende nicht ohne Wärmewende“

26.05.2014 – Landeshaus Schleswig-Holstein

Lieber Herr Kollege Dahmke, lieber Herr Kollege Kinias,
meine sehr verehrten Damen und Herren,

lassen Sie mich zunächst meinen Respekt vor dem ambitionierten Projekt ausdrücken, welches hinter dem heutigen Workshop steht. Deutschland versucht, in einem nationalen Kraftakt in einer dafür kurzen Zeit weitgehend unabhängig nicht nur von der Atomenergie zu werden, sondern auch von fossilen Brennstoffen in der Stromerzeugung. Dass dies in einem hochtechnisierten Industrieland nicht ohne innovative Ideen möglich sein wird, dürfte auf der Hand liegen, nur mit solchen Ideen wird es möglich sein, eine echte Energie-WENDE zu schaffen. Denn, wie Waltraud Puzicha sagte:

„Jede Wende tut sich schwer, weil sie sich gegen den Trend vollziehen muß.“

Und gegen den Trend kann man sich halt nur stemmen, wenn man bereit ist, neue Wege zu gehen. Da ist der Ansatz begrüßenswert,

den Begriff der Energiewende weiter zu verstehen, als dies meist der Fall ist, wird in der Öffentlichkeit doch oftmals suggeriert, die Energiewende sei vor allem auf den Stromsektor begrenzt. Man denke nur an die Diskussionen um den Ausbau von Stromnetzen, um Hoch- und Höchstspannungsleitungstrassen, um den Strompreis und die EEG-Umlage, die Befreiungsmöglichkeiten hiervon und so weiter. Aber Energie ist eben nicht nur elektrische Energie. Eine Energieform, die gerade für den Verbraucher fast ebenso wichtig ist wie die elektrische Energie, ist die Wärmeenergie. Gerade in mittel- und nordeuropäischen Gefilden ist ein Leben ohne diese nicht denkbar. Was liegt daher näher, als die Energiewende nicht nur als eine Frage der Versorgung mit elektrischer Energie zu begreifen, sondern auch als Frage der Versorgung mit Wärmeenergie?

Und was liegt näher, als zu versuchen, diese beiden Energieformen nicht als unterschiedliche Einheiten zu betrachten, sondern im Sinne neuer Wege zu versuchen, diese als Gesamtheit zu begreifen. Zwar gibt es entsprechende Ansätze mit der Kraft-Wärme-Kopplung bereits seit einiger Zeit. Das Kraft-Wärme-Kopplungs-Gesetz wurde noch unter der Regierung von Bundeskanzler Schröder verabschiedet. Bislang habe ich jedoch das Gefühl, dass dieser Ansatz noch eine Art Schattendasein führt. Das Projekt WindWärme leistet daher m. E. einen wichtigen Beitrag zu besseren Lösungen, was die Verbindung zwischen der Nutzung von Wärmeenergie und elektrischer Energie anbelangt, insbesondere wenn man bedenkt, dass es auf diese Weise möglich wäre, einen Teil des Wärmeenergiebedarfs aus erneuerbaren Energiequellen zu decken und damit die entsprechende Verbrennung fossiler Brennstoffe zu substituieren.

Meine Damen und Herren,

die gerade in jüngster Zeit geführte Diskussion um die Reform des EEG zeigt aber auch, dass die Energiewende nicht nur bedeutsame technische Herausforderungen bereithält. Auch die rechtlichen Rahmenbedingungen müssen fortlaufend aktualisiert werden und an das Ziel und den modus operandi der Energiewende angepasst werden. Nur wenn die rechtlichen Rahmenbedingungen stimmen, hat die technische Seite der Energiewende die notwendige Planungssicherheit, um die ambitionierten Ziele nicht nur erreichen, sondern auch langfristig umsetzen und sichern zu können. Ein rechtlicher Rahmen, der mit der technischen Entwicklung nicht Schritt hält, behindert diese. Deshalb ist es notwendig, auch die rechtliche Seite dieses Projektes zu beleuchten, um sicherzugehen, dass das,

- was technisch machbar ist,

gleichzeitig auch

- rechtlich möglich ist und damit nicht nur umgesetzt werden kann, sondern auch langfristig dem Verbraucher und der Wirtschaft einen Nutzen bringen kann.

In einem umfassenden Gutachten habe ich daher bereits im vergangenen Jahr basierend auf der auch derzeit noch aktuellen

rechtlichen Lage untersucht, ob und in welchem Maße bereits jetzt möglich ist, Strom,

- der aufgrund hoher Netzauslastung nicht in das Netz eingespeist werden kann

und daher eigentlich

- aufgrund einer Abschaltung von Anlagen im Wege des Einspeisemanagements gar nicht erzeugt werden könnte,

was jedoch

- für den Verbraucher aufgrund der Entschädigungsregelungen dennoch nicht unerhebliche Kosten bedeuten würde,

nunmehr

- doch nutzbar zu machen, und zwar in der Form von Wärmeenergie.

Ich habe mich dabei der Frage zugewandt, ob schon das bestehende EEG – und sei es für eine räumlich begrenztes Experiment – die rechtliche Möglichkeit bietet, solchen Strom gegen einen ggf. niedrigeren Preis als der Anlagenbetreiber sonst als Einspeisevergütung oder Entschädigung erhalten würde, an Verbraucher abzugeben, die hiermit heißes Wasser in größeren Mengen erzeugen und die elektrische Energie darin in Wärme speichern und später verwenden, beispielsweise zum Beheizen

eines Hauses. Für den Fall, dass das derzeit in Kraft befindliche EEG eine solche Möglichkeit nicht bietet, bestand meine Aufgabe darin, einen Weg aufzuzeigen, wie dies möglich gemacht werden könnte.

Meine Damen und Herren,

ein genauer Bericht über die Ergebnisse und Erwägungen meines Gutachtens an dieser Stelle würde ganz sicher das zeitliche Limit meines Vortrags sprengen, vermutlich sogar den Rahmen dieser Veranstaltung. Rechtsfragen des Rechts der erneuerbaren Energien gestalten sich – leider – meist kompliziert, gerade wenn es um Fragen der Kostenverteilung geht.

Im Ergebnis gehe ich davon aus, dass das momentane EEG nicht die Möglichkeit bietet – und sei es auch nur auf experimenteller Basis – ein solches Modell umzusetzen. Ich denke, weder § 16 Abs. 3 EEG bzw. ein Umkehrschluss hierzu eröffnet diese Möglichkeit, noch die Bestimmungen zur Direktvermarktung von Strom aus EEG-Anlagen, insbesondere nicht mit der notwendigen Flexibilität, die ein solches Projekt bzw. eine WindWärme-Lösung bräuchten.

Würde man eine Lösung über § 16 EEG versuchen, hätte man das Problem, dass der betreffende Strom nur an Nutzer in unmittelbarer räumlicher Nähe zur Anlage, in der er erzeugt wurde, abgegeben werden darf. Die an einem WindWärme-Projekt beteiligten Haushalte würden aber vermutlich jedenfalls mehrere Kilometer hiervon entfernt liegen. Dies wäre nach meinen Ergebnissen

definitiv nicht mehr als unmittelbar räumliche Nähe im Sinne des Gesetzes anzusehen.

Eine Lösung über die bestehenden Regeln zur Direktvermarktung hätten den Nachteil, dass diese momentan sehr unflexibel sind und einen Wechsel in die Direktvermarktung bzw. aus dieser heraus nur mit nicht unerheblichem zeitlichem Vorlauf möglich machen. Dies dürfte für ein Projekt, das eine schnelle und flexible Abnahme von Strom, der aufgrund letztendlich der Wetterlage nicht erzeugt werden könnte, da die Netze überlastet wären, vorsieht, indes nicht die notwendige Flexibilität bieten.

Auch eine analoge Anwendung bestehender Normen des aktuell gültigen EEG dürfte nicht ausreichend sein. Man wird dem Gesetzgeber insofern keine planwidrige Regelungslücke vorwerfen können, die zu einer Analogie berechtigen würde.

Das EEG betrachtet momentan eben die Einspeisung von Strom in das Netz für die allgemeine Versorgung und die entsprechende Abnahme des Stroms durch den Netzbetreiber, nicht die Versorgung spezieller einzelner Abnehmer, wie es im Rahmen eines WindWärme-Projektes notwendig wäre. Für den Fall einer Netzüberlastung bzw. eines Netzengpasses wird das Einspeisemanagement als Regelfall vorgesehen, und eben nicht die Abgabe an einen speziellen Nutzerkreis. Schließlich betrachtet das EEG auch vor allem das Verhältnis zwischen Anlagenbetreiber und Netzbetreiber, sieht aber keine Einbeziehung des Verbrauchers von Strom vor, jedenfalls nicht in der Form der vertraglichen Einbeziehung auf Augenhöhe mit Netzbetreiber und

Anlagenbetreiber. Auch dies wäre aber meines Erachtens Voraussetzung eines Projektes, was die Abgabe von Strom aus Anlagen an bestimmte Verbraucher beinhaltet, um diesen als Wärmeenergie zu speichern.

Meine Damen und Herren,

insofern musste ich zu dem Ergebnis kommen – und ich bin dieser Ansicht auch heute noch –, dass eine Vorgehensweise wie im Projekt WindWärme eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage braucht bzw. eine Grundlage in der Form einer Verordnung. Dies gilt sowohl für die bloße Experimentierphase als auch für eine ggf. spätere Serienreife dieser Technik und ihren dauerhaften und ggf. großflächigen Einsatz.

Dann wird die Nutzung gerade von EinsMan-Strom meines Erachtens auch rechtlich möglich sein.

Wo im EEG und in welcher Weise man diese schafft, dafür gibt es unterschiedliche Möglichkeiten. Man kann

- an die Schaffung einer allgemeinen Experimentierklausel

denken,

- an eine Ergänzung des § 16 Abs. 3 EEG mit entsprechender Anpassung der Vergütungsregeln sowie einer Bestimmung zur kostenlosen Durchleitung dieses Stroms durch das Netz,

sowie

- an eine Anpassung der Vorschriften zur Direktvermarktung, insbesondere was einen flexiblen Wechsel zwischen der Einspeisung von Strom aus EEG-Anlagen in das Netz zur allgemeinen Versorgung und der direkten Vermarktung von Strom, der aufgrund einer Einspeise-Management-Situation eigentlich gar nicht erzeugt werden könnte, anbelangt, sowie hinsichtlich der notwendigen kostenlosen Durchleitung solchen Stroms durch das Netz zum Verbraucher,

oder schließlich

- der Erlass einer entsprechenden Verordnung nach § 64f Nr. 6 Buchst. a EEG zur Verbesserung der Integration des Stroms aus erneuerbaren Energien.

Meine Damen und Herren,

mein Favorit wäre derzeit die Lösung über eine Verordnung, gerade um kurzfristig jedenfalls die rechtlichen Voraussetzungen für ein Forschungsprojekt zu schaffen. Die Voraussetzungen des Erlasses einer solchen Verordnung und der Zweck, mit dem § 64f EEG in seiner derzeitigen Fassung die Möglichkeit zum Erlass solcher Verordnungen vorgibt, wären m. E. erfüllt, würde man eine Verordnung erlassen, um Einspeisemanagement-Strom auf diese Weise zum Verbraucher zu bringen und der Volkswirtschaft die

Kosten des Einspeisemanagements zu ersparen. Mangels Zeit möchte ich auf diese Fragen an dieser Stelle nicht weiter eingehen.

Erwähnen möchte ich nur, dass solche Verordnungen langfristig die Möglichkeit schaffen sollen, den Strom aus erneuerbaren Energiequellen selbständig gegen Strom aus anderen Energiequellen am Markt bestehen zu lassen und kurzfristig auf Fehlentwicklungen reagieren zu können. Beides dürfte definitiv der Fall sein, würde man im Falle eines Netzengpasses nicht im Wege des Einspeisemanagements dafür sorgen, dass Strom nicht produziert wird, die Volkswirtschaft hierfür gleichwohl aber mit Kosten belastet wird, sondern dafür sorgen, dass solcher Strom von speziellen Verbrauchern abgenommen wird, die ihn zur Wärmeerzeugung und Wärmespeicherung nutzen.

Das den Anlagenbetreibern teilweise zugeschriebene Motto „Produce and Forget“ würde aufgebrochen. Eine zumindest verbesserte Marktintegration des Stroms aus erneuerbaren Energiequellen würde erreicht. Man könnte diese dabei m. E. auch so ausgestalten, dass eine Art Win-Win-Situation entsteht, bei der

- der Verbraucher für diesen Strom lediglich einen reduzierten Preis für den Strom bezahlt, er also weniger Geld ausgeben muss, als wenn er dieselbe Strommenge zum gewöhnlichen Abnahmepreis bezogen hätte, damit sich kostspielige Anlagen zur Speicherung der Energie in Wärme bzw. warmem Wasser amortisieren können,

- der Netzbetreiber dem Anlagenbetreiber nicht die volle Einspeisevergütung bezahlen muss, sondern lediglich den Differenzbetrag zwischen dieser und dem Preis, den der Anlagenbetreiber vom Verbraucher erhält, er also von Kosten entlastet wird,

und

- der Anlagenbetreiber damit im Endeffekt finanziell nicht schlechter gestellt wird als im Falle einer Einspeisemanagement-Situation.

Darüber hinaus hätte eine Verordnung gegenüber einer Gesetzesänderung den Vorteil, dass sie vergleichsweise einfach zu erreichen ist. Es braucht kein langwieriges und meist politisch sehr aufgeladenes Verfahren, wie es für eine Gesetzesänderung oft notwendig ist. Auch wäre nicht zu erwarten, dass eine solche Verordnung in ähnlicher Weise zum Zankapfel der Lobbygruppen werden würde, wie es eine Reform des EEG (wohl noch immer) werden kann.

Gerade um möglichst schnell eine rechtliche Basis für das Projekt zu schaffen, wäre es daher meine Empfehlung – vor allem auf Basis des derzeit geltenden EEG – den Weg über eine solche Verordnung zu gehen. Dies dürfte schneller und weniger „aufgeregt“ möglich sein, als eine entsprechende Gesetzesänderung, die auch noch in den vorliegenden Entwurf einer EEG-Reform eingepasst werden müsste.

Meine Damen und Herren,

lassen Sie mich noch kurz auf diese EEG-Reform eingehen. Da es sich hierbei bislang nur um ein Gesetzesvorhaben handelt, will ich dies lediglich kurz am Schluss meiner Ausführungen tun. Zwar hat das Bundeskabinett den entsprechenden Gesetzesentwurf der Bundesregierung beschlossen. Solange dieser jedoch nicht in Kraft ist, muss sich die rechtliche Betrachtung nach dem aktuell gültigen EEG richten. Auch ist angesichts des nicht unerheblichen „Gezerres“ um die EEG-Reform m. E. auch nicht auszuschließen, dass der Inhalt des vorliegenden Entwurfs noch einmal überarbeitet oder geändert wird.

Im Prinzip hat sich nach einer ersten Analyse des Gesetzentwurfs der Bundesregierung für ein erneuertes EEG an meiner hier präsentierten Einschätzung nichts geändert. Auch nach dem neuen EEG – so es denn unverändert in Kraft tritt – wird meines Erachtens eine experimentelle Übertragung von Einspeisemanagement-Strom auf spezielle Abnehmer zu einem reduzierten Preis nicht möglich sein, da sich eine gesetzliche Grundlage hierfür auch im neuen EEG wohl nicht findet.

Da der Gesetzgeber vermutlich nicht bereit sein wird, ein einmal beschlossenes EEG zugunsten des hiesigen Projektes oder vergleichbarer Projekte gleich wieder „anzufassen“, empfehle ich auch weiterhin, den Weg über eine Verordnung zu wählen. Dies sollte am besten auch noch vor Inkrafttreten des neuen EEG geschehen. Ansonsten habe ich jedenfalls die Sorge, dass die zuständigen Stellen davon ausgehen könnten, die in § 64f EEG

enthaltene Verordnungsermächtigung sei im neuen EEG nicht mehr enthalten. Zwar findet sich in § 85 Abs. 2 Nr. 4 des Gesetzesentwurfs eine ähnliche Verordnungsermächtigung. Ich bin mir allerdings nicht sicher, ob diese wirklich den gleichen Fall meint, da sie eigentlich lediglich auf die Ausschreibung bestimmter Förderungen bezogen ist, nicht aber allgemein auf die bessere Netzintegration.

Will man sich eine Grundlage für das Projekt schaffen, kann ich daher nur empfehlen, möglichst schnell zu handeln.

Sofern der Gesetzgeber im noch laufenden politischen Prozess bereit wäre, zugunsten des Grundgedankens einer besseren Verwendung nicht nur von EinsMan-Strom, sondern auch zur besseren Netzintegration der Erneuerbare-Energie-Anlagen in den laufenden Prozess zur Reform des EEG weitere Gedanken aufzugreifen, möchte ich mir schließlich noch die folgenden Bemerkungen erlauben bzw. Fragen aufwerfen:

Schön wäre es in jedem Fall, eine Rechtsgrundlage für den Erlass der von mir empfohlenen Verordnung, wie sie sich derzeit im EEG findet, auch explizit und klar in das neue EEG aufzunehmen, ggf. unter Übernahme des derzeitigen § 64f Nr. 6 Buchst. a EEG.

Ein weiterer Gedanke könnte sein, dass man den Netzbetreiber verpflichtet, im Falle einer Einspeisemanagement-Situation betroffene Anlagen nicht einfach abzuschalten, sondern zunächst nachweisen zu müssen, dass keine Möglichkeit besteht, den von diesen produzierten Strom an lokale Abnehmer abzugeben, die

diesen z.B. in der Form von Wärme zwischenspeichern. Es wäre insofern sinnvoll, eine klare Rangfolge von Nutzung und Abschaltung festzulegen. Hier wäre ggf. zu klären, inwieweit Geschäftsgeheimnisse des Netzbetreibers, diesem entgegenstehen können bzw. es müssten entsprechende rechtliche Grundlagen geschaffen werden.

Man könnte letztendlich sogar daran denken, dem Netzbetreiber die Pflicht aufzuerlegen, für solchen Strom eine Art „Zweite Strombörse“ für lokale Abnehmer einzurichten, um dessen Produktion und Vermarktung zu ermöglichen und den Prozess der Vermarktung transparent zu gestalten.

Dies könnte z.B. im Rahmen einer Überarbeitung und v. a. Angleichung der Normen zum Einspeisemanagement und zur Direktvermarktung aneinander geschehen. Ganz allgemein sollten die Regelungen zur Direktvermarktung auf die Nutzbarmachung auch des Stroms ausgerichtet werden, der ansonsten aufgrund eines Netzengpasses nicht produziert aber bezahlt werden müsste.

Gedanken sollte man sich im Gesetzgebungsprozess auch zu der Frage machen, was geschehen soll, wenn Erzeuger von Strom aus erneuerbaren Energien diesen selbst für „minderwertige Zwecke“ wie die Wärmeerzeugung und Wärmespeicherung nutzen, insbesondere ob diese hierfür eine gewisse finanzielle Entlastung erhalten sollen bzw. zumindest eine geringere Belastung mit EEG-Umlage, da sie hiermit letztendlich klimaschonend fossile Brennstoffe substituieren, und in welchem Bereich sich diese Entlastung bzw. Minderbelastung bewegen sollte. In jedem Fall

halte ich jedoch den Grundsatz „Produktion und Nutzung – auch für ‚minderwertige Zwecke wie Wärmeerzeugung‘ – vor Abschaltung von EEG-Anlagen und Verbrennung fossiler Brennstoffe“ für wichtig und zutreffend, also eine Art Nutzungsgebot für zur Verfügung stehenden Strom aus erneuerbaren Energiequellen.

Schließlich könnte man erwägen, eine rechtliche Basis für eine dauerhafte Zwei-Zähler-Lösung zu finden, die es Nutzern ermöglicht, flexibel zwischen dem „normalen“ Strombezug vom Energieversorger und der Abnahme von EinsMan-Strom zu wechseln und dieses jedenfalls gesondert zu erfassen und ggf. zu bezahlen.

Meine Damen und Herren,

damit bin ich auch bereits am Ende meiner Ausführungen angelangt. Ich denke, schon anhand dieser kurzen und eher kursorischen Bemerkungen lässt sich erkennen, dass das Projekt WindWärme nicht nur in technischer Hinsicht ambitioniert ist, sondern auch in rechtlicher Hinsicht. Ich halte es aber durchaus möglich, im Rahmen eines solchen Projektes auch die rechtliche Basis für solche m. E. sinnvollen Schritte zu schaffen.

Ich freue mich auf die weitere Veranstaltung, darf an dieser Stelle meine Ausführungen aber zunächst schließen und mich herzlich für Ihre Aufmerksamkeit bedanken.