

Atomausstieg und Energiewende - nachhaltige Politik?

Pehle, Heinrich

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Pehle, H. (2013). Atomausstieg und Energiewende - nachhaltige Politik? *GWP - Gesellschaft. Wirtschaft. Politik*, 62(3), 355-367. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-96396-4>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Atomausstieg und Energiewende – nachhaltige Politik?

Heinrich Pehle



Heinrich Pehle

Zusammenfassung

Die Bundesregierung beansprucht, eine Politik zu betreiben, die der Maxime der Nachhaltigkeit verpflichtet ist. Wenn dies auch für die aus dem Atomausstieg resultierende Energiewende gelten soll, dass müsste diese den Dreiklang aus ökologischer, sozialer und ökonomischer Rationalität realisieren, der dem Nachhaltigkeitsgedanken immanent ist. Der Beitrag misst den derzeitigen Stand der Energiewende an diesem Anspruch. Er analysiert den aktuellen Problemhaushalt und beantwortet die im Titel gestellte Frage.

1. Einleitung: Nachhaltigkeit als politisches Leitmotiv

Der Begriff Nachhaltigkeit wurde bereits im 18. Jahrhundert von dem deutschen Forstwirtschaftler Hans Carl von Carlowitz geprägt. Ihm ging es um einen verantwortungsvollen Umgang mit der Ressource Holz. Er plädierte deshalb schon damals dafür, dass nur so viel Holz geschlagen werden solle wie nachwachsen könne. Eine solche, rein ressourcenökonomische Interpretation von Nachhaltigkeit gilt heute allerdings als überholt. Nachhaltigkeit hat sich zu einem letztlich alle Felder der Politik verbindenden Konzept entwickelt. Die anhaltende (umwelt-)politische Karriere des umfassend interpretierten Begriffs ging von dem Bericht der „Weltkommission für Umwelt und Entwicklung“ aus, die im Jahr 1983 von den Vereinten Nationen eingesetzt worden war. Die häufig auch nach ihrer Vorsitzenden, der ehemaligen norwegischen Ministerpräsidentin Gro Harlem Brundtland, benannte Kommission legte 1987 ihren Abschlussbericht vor. Er trug den Titel „Unsere gemeinsame Zukunft“ und definierte Nachhaltigkeit wie folgt: „Nachhaltige Entwicklung ist eine Entwicklung, die den Bedürfnissen der heutigen Generation entspricht, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen.“

Ressourcen-
ökonomische
Interpretation

Brundtland-
Kommission

Auch die Politik der Bundesregierung sieht sich der Nachhaltigkeitsmaxime verpflichtet. Allerdings fand ihre Berufung auf eine der Nachhaltigkeit verpflichtete Ausrichtung der Politik erst nach der Jahrtausendwende auch eine in-

Rat für Nachhaltige Entwicklung
Fortschrittsberichte

stitutionelle Verankerung, und zwar zunächst durch den im April 2001 durch den von der damaligen rot-grünen Koalition ins Leben gerufenen Rat für Nachhaltige Entwicklung, dem 15 Personen des öffentlichen Lebens angehören. Nicht zuletzt basierend auf den Vorschlägen dieses Gremiums verabschiedete die Bundesregierung ein Jahr darauf die nationale Nachhaltigkeitsstrategie für Deutschland. Diese Strategie ist in den Folgejahren in Form sogenannter Fortschrittsberichte kontinuierlich weiterentwickelt worden. Sowohl die Große Koalition, die 2005 ins Amt kam, als auch das ihr nachfolgende schwarz-gelbe Regierungsbündnis hielten an der programmatischen Verpflichtung auf eine der Nachhaltigkeit verpflichteten Politik fest. Innerhalb der Bundesregierung schlug sich dies organisatorisch nieder in der Konstituierung des Staatssekretärsausschusses für Nachhaltige Entwicklung, der unter der Leitung des Chefs des Bundeskanzleramts steht. Erstmals wurde er im Jahr 2008 mit einem Beschluss zum damaligen Fortschrittsbericht der Bundesregierung aktiv.

Allparteienkonsens
Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

Dass sich hier zumindest im Grundsätzlichen faktisch ein Allparteienkonsens herausbildete, dessen Bestand im konkreten Alltagsgeschäft freilich prekär war und ist, hatte auch für den parlamentarischen Betrieb Konsequenzen. Im Dezember 2009 beschloss der Deutsche Bundestag auf Antrag und mit den Stimmen aller Fraktionen mit Ausnahme der Linken die Einsetzung eines Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung, der sich am 21. Januar 2010 konstituierte. Dieser Beirat hat gegenwärtig neun Mitglieder von CDU/CSU, fünf von der SPD, je drei von der FDP und der Linken sowie zwei Mitglieder von Bündnis 90/Die Grünen. Der Beirat ist den Ständigen Ausschüssen des Bundestages nicht gleichgestellt, sondern darauf beschränkt, die nationale Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung parlamentarisch zu begleiten und Empfehlungen abzugeben.

Drei-Säulen-Konzept

Die genannten Gremien sind sich einig über ihr Verständnis von Nachhaltigkeit. Sie konkretisieren es im sogenannten „Drei-Säulen-Konzept“, das bereits in den 1990er Jahren von der vom Deutschen Bundestag eingesetzten Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ entwickelt worden ist.¹ Im Sinne dieses Konzeptes heißt es beispielsweise im Internetauftritt des Rates für Nachhaltigkeit:

„Nachhaltige Entwicklung heißt, Umweltgesichtspunkte gleichberechtigt mit sozialen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu berücksichtigen. Zukunftsfähig wirtschaften bedeutet also: Wir müssen unseren Kindern und Enkelkindern ein intaktes ökologisches, soziales und ökonomisches Gefüge hinterlassen. Das eine ist ohne das andere nicht zu haben.“²

Die Bundesregierung beansprucht, mit ihrem aus dem Atomausstieg resultierenden Konzept der Energiewende diesen Dreiklang aus ökologischer, sozialer und ökonomischer Rationalität zu realisieren. In ihrem jüngsten Fortschrittsbericht zur Nachhaltigkeit vom Februar 2012 formuliert sie entsprechend: „Deutschland soll in Zukunft bei bezahlbaren Energiepreisen und hohem Wohlstandsniveau eine der energieeffizientesten und umweltschonendsten Volkswirtschaften der Welt werden. Mit dem Energiekonzept hat die Bundesregierung Leitlinien für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung formuliert und erstmalig den Weg in das Zeitalter der erneuerbaren Energien formuliert.“³

Im Folgenden wird es darum gehen, den derzeitigen Stand der Energiewende an diesem Anspruch zu messen. Einem kurzen Abriss über die Entscheidungsprozesse, die zur Energiewende führten, folgen deshalb Darstellung und Analyse des aktuellen Problemhaushalts. Der Beitrag schließt mit einer Antwort auf die Frage, inwieweit wir es bei der Energiewende wirklich mit nachhaltiger Politik zu tun haben.

2. Zur Vorgeschichte: Der zweifache Atomausstieg

Alle im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien sind sich im Prinzip seit langem einig, dass Deutschland eine Vorreiterrolle im internationalen Klimaschutz spielen soll. Angestrebt wird, dass die deutschen Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2020 um bis zu 40 Prozent gegenüber dem Ausgangsjahr 1990 reduziert werden sollen. Als die damalige rot-grüne Bundesregierung im Jahr 2001 mit den Energieversorgungsunternehmen den sogenannten Atomausstieg aushandelte, in dessen Folge das letzte Kernkraftwerk im Jahr 2021 vom Netz gehen sollte, stand deshalb von vornherein fest, dass der mit dieser Entscheidung verbundene Produktionsausfall klimaneutral kompensiert werden sollte. Möglich erschien dies nur durch eine deutliche Steigerung des Anteils der Erneuerbaren Energien, also von Wind- und Wasserkraft, dem Einsatz von Biomasse und der Photovoltaik.

Um dies zu erreichen, beschloss man in Fortschreibung des bereits 1990 in Kraft getretenen Stromerzeugungsgesetzes das „Erneuerbare Energien Gesetz“. Dieses Gesetz ist noch heute in Kraft. Es sieht im Grundsatz vor, dass die Stromproduktion mittels Erneuerbarer Energien, auch „Ökostrom“ genannt, subventioniert, also mit einem ökonomischen Anreiz verbunden wird. Die Netzbetreiber sind verpflichtet, den Strom aus den Erneuerbaren Energien in ihre Netze einzuspeisen und ihn zu staatlich festgesetzten Preisen zu vergüten. Diese Vergütung fällt deutlich höher aus als diejenige für konventionell erzeugten Strom. Sie wurde für eine Laufzeit der jeweiligen Anlagen von 20 Jahren garantiert, um Investitionssicherheit zu schaffen. Finanziert wurden und werden diese Subventionen nicht aus dem Staatshaushalt, sondern durch eine finanzielle Umlage, die auf die Stromrechnungen der Endabnehmer aufgeschlagen wird.

Die von 2005 bis 2009 amtierende Große Koalition konnte hinsichtlich der Zukunft der Kernkraftwerke keine Einigkeit erzielen. Die SPD wollte am Atomausstieg, den sie ja selbst mit durchgesetzt hatte, festhalten, während die Unionsparteien den Atomausstieg gern rückgängig gemacht hätten. Angesichts dieser unüberbrückbaren Differenzen wurde die Frage nach der Zukunft der Kernkraft im Koalitionsvertrag nicht thematisiert. Das Atomgesetz wurde nicht geändert, der Atomausstieg blieb beschlossene Sache. Das Gesetz zur Förderung der Erneuerbaren Energien wurde nur in Details, nicht aber im Grundsatz geändert.

Die nach der Bundestagswahl von 2009 ins Amt gekommene schwarz-gelbe Koalition hielt ausweislich des Koalitionsvertrages am Ziel ihrer Vor-

gängerinnen fest, den Ausbau der Erneuerbaren Energien weiter voranzutreiben. Mittlerweile war der Anteil des Ökostroms am Strommix, der bei Amtsantritt der rot-grünen Regierung im Jahr 1998 noch unter 5 Prozent gelegen hatte, bereits auf knapp 16 Prozent gestiegen, und er sollte nach dem Willen der Regierung noch weiter steigen. Erneuerbare Energien werden anders als der Atomstrom dezentral, über das ganze Land verstreut, erzeugt. Deshalb argumentierten die Koalitionäre, dass man mehr Zeit benötige, um den weiteren Ausbau der Stromleitungen, der sogenannten Netzinfrastuktur, zu bewerkstelligen. In diesem Zusammenhang wurde die Kernenergie nunmehr als „Brückentechnologie“ auf dem Weg in das endgültige Zeitalter der Erneuerbaren Energien interpretiert.⁴ Man behauptete, sie für eine längere Zeit zu benötigen als der Atomausstieg von 2001 gewährte. Deshalb wurde durch eine erneute Änderung des Atomgesetzes, die im Dezember 2010 in Kraft trat, der neun Jahre vorher beschlossene Atomausstieg wieder rückgängig gemacht. Die Restlaufzeit der 17 noch im Betrieb befindlichen deutschen Kernkraftwerke wurde damit um durchschnittlich zwölf Jahre verlängert. Das Gesetz wurde vom Bundestag mit den Stimmen der Fraktionen von CDU/CSU und FDP gegen den Widerstand der Opposition verabschiedet.

Netzinfrastuktur

Brückentechnologie

Nur drei Monate später, am 11. März 2011, bewirkte die Reaktorkatastrophe im japanischen Fukushima jedoch eine erneute Kehrtwende. Die Bundeskanzlerin attestierte diesem Vorfall ein „apokalyptisches Ausmaß“.⁵ Die Bundesregierung beschloss deshalb ein dreimonatiges Moratorium, also eine vorübergehende Betriebsstilllegung, für insgesamt acht der ältesten Kernkraftwerke. In diesem Zeitraum sollten alle mit der Zukunft der Kernkraft in Deutschland verbundenen Fragen geprüft und einer Lösung zugeführt werden. Der Vorschlag dazu wurde von einer „Ethik-Kommission Sichere Energieversorgung“ unter Vorsitz des ehemaligen Bundes-Umweltministers Klaus Töpfer unterbreitet.⁶ Die Lösung bestand in einer erneuten Änderung des Atomgesetzes. Sie wurde vom Bundestag im Juni 2011 mit großer Mehrheit, also auch mit den Stimmen der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen, beschlossen. Das Gesetz sieht nun vor, dass die im Zuge des Moratoriums nach dem japanischen Reaktorunfall abgeschalteten Kernkraftwerke dauerhaft vom Netz bleiben. Von den restlichen neun Kraftwerken soll jeweils eines in den Jahren 2015, 2017 und 2019 vom Netz gehen. Je drei weitere sollen in den Jahren 2021 und 2022 abgeschaltet werden.

Fukushima

Ethik-Kommission

Der endgültige Ausstieg aus der Atomkraft bedingt ein außerordentlich ehrgeiziges Programm zur Förderung der Erneuerbaren Energien: Ihr Anteil an der Stromerzeugung betrug für das Jahr 2011 schon etwas über 20 Prozent. Bis 2020 soll er auf mindestens 35 Prozent steigen, bis 2030 sogar auf 50 Prozent. Zugleich soll der Stromverbrauch durch gesteigerte Energieeffizienz bis 2020 um zwanzig Prozent sinken. Das gesamte Szenario wird unter dem Stichwort „Energiewende“ diskutiert.

Tabelle: Ziele der Energiewende

	2011	2020	2030	2040
Absenkung Treibhausgasemissionen (gegenüber 1990)	- 23 %	- 40 %	- 55 %	- 70 %
Absenkung des Primärenergieverbrauchs (gegenüber 2008)	- 6 %	- 20 %		
Anteil der erneuerbaren Energien am Bruttoendenergieverbrauch	11 %	18 %	30 %	45 %
Anteil der erneuerbaren Energien am Bruttostromverbrauch	20 %	35 %	50 %	65 %

Quelle: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

3. Der Problemhaushalt

3.1 Die Preisspirale

Bundeskanzlerin Angela Merkel hatte versichert, dass die Energiewende kostenneutral vollzogen werden könnte, das heißt, dass die Verbraucher den Atomausstieg nicht mit höheren Strompreisen würden bezahlen müssen.⁷ Bald aber zeigte sich, dass die gesetzlich festgelegte Förderung der Erneuerbaren Energien Opfer des eigenen Erfolgs zu werden drohte. Der Grund dafür findet sich in dem Umstand, dass das Erneuerbare Energien Gesetz vorsieht, dass die Netzbetreiber den Produzenten Erneuerbarer Energien diese für einen langfristig garantierten Preis abnehmen müssen. Die Differenz zwischen dem an der Strombörse jeweils notierten Preis und demjenigen, der für den Strom aus Erneuerbaren Energien bezahlt werden muss, zahlen die Verbraucher in Form einer sogenannten EEG- oder Ökostromumlage. Diese Preisgarantien für den Ökostrom erwiesen sich als so attraktiv, dass der Anteil der Erneuerbaren Energien an der Stromproduktion allein im ersten Halbjahr 2012 noch einmal um weitere 5 Prozent auf insgesamt 22 Prozent zunahm. Was sich aus umweltpolitischer Sicht als Glücksfall ausnahm, erwies sich in anderer Hinsicht allerdings als fatal, denn für die Stromkunden zog diese Entwicklung erhöhte Preise nach sich.

Energiewende
kostenneutral

Ökostromumlage

Je mehr Strom angeboten wird, desto niedriger fällt sein Preis aus. In der Konsequenz bedeutete das, dass die Differenz zwischen Börsenpreisen und der Preisgarantie für den Ökostrom immer größer wurde. Je mehr also die erhöhte Ökostromproduktion die Börsenpreise drückte, desto teurer wurde der Strom für die Endverbraucher. Deshalb reichte die von den Stromkunden erhobene Umlage nicht mehr aus, um die den Produzenten Erneuerbarer Energien garantierten Preise bezahlen zu können. Die Förderumlage musste deshalb mit Beginn des Jahres 2013 um fast die Hälfte – von 3,6 auf 5,3 Cent pro Kilowattstunde – erhöht werden. Strompreiserhöhungen von durchschnittlich 13 Prozent waren die Folge. Das Problem wurde dadurch verschärft, dass das Erneuerbare Energien Gesetz für drastische Fehlallokationen sorgte, weil es nicht zwischen den verschiedenen Energiequellen unterscheidet. Die Sonnenenergie

Fehlallokationen

trug nur zu etwas weniger als fünf Prozent zur gesamten deutschen Stromerzeugung bei und sorgte damit für etwa 20 Prozent des produzierten Ökostroms, aber rund 55 Prozent aller Ökostrom-Subventionen – knapp sieben Milliarden Euro jährlich – entfielen auf ihre Förderung. Die Bundesregierung hatte dieses Problem erkannt. Mit Beginn des Jahres 2013 richtet sich die Photovoltaik-Förderung für Neuanlagen deshalb nach der Höhe des Anlagenzubaus in den vorherigen Monaten, sodass der Betrag im dreimonatigen Rhythmus korrigiert wird. Im ersten Quartal 2013 wurde die Einspeisevergütung um jeweils 2,2 Prozent gesenkt, im darauf folgenden um 1,8 Prozent. Diese Maßnahme änderte jedoch nichts an der 20jährigen Abnahme- und Preisgarantie für die bisher installierten Anlagen.

3.2 Privilegien für die energieintensive Industrie

internationale
Wettbewerbs-
fähigkeit

Ein weiteres Problem in Gestalt diverser Privilegien für die energieintensive Industrie kam hinzu. Um die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie nicht zu gefährden, wurden Unternehmen des produzierenden Gewerbes, die besonders viel Strom verbrauchen, seit jeher mit vergünstigten Ökostrom-Umlagen bedacht oder ganz davon befreit. Je mehr Abnehmer von den Rabatten profitieren, desto größer ist die Belastung der übrigen Stromkunden. Unter dem Druck verschiedener Interessenverbände erweiterte der Gesetzgeber den Kreis der Unternehmen, die von der Ökosteuerumlage befreit sind, im Jahr 2012 noch einmal. Wurden im Jahr 2012 insgesamt 979 Standorte von der Umlage befreit, waren es zu Beginn des Jahres 2013 bereits 2.245. Die Begünstigungen summierten sich im Jahr 2012 schon auf insgesamt etwa 2,5 Milliarden Euro, und sie werden bis Ende des Jahres 2013 voraussichtlich auf etwa 4 Milliarden Euro steigen. Dies stößt nicht nur bei den privaten Stromkunden auf Kritik, sondern auch, und zwar sehr massiv, bei den Vertretern derjenigen Wirtschaftszweige, die nicht von der Umlage befreit wurden.

4 Milliarden Euro

Die schwarz-gelbe Koalition bedachte große, energieintensive Industriebetriebe noch mit einem weiteren Privileg, indem sie ihnen erlaubte, sich auf Antrag von den sogenannten Netzentgelten befreien zu lassen. Das sind die Kosten, mit denen die Stromkunden am Ausbau und Unterhalt der Stromleitungen beteiligt werden. Sie machen gut 20 Prozent des Strompreises aus. Die knapp 650 Millionen Euro, die der Industrie aus Beschluss der Regierungsmehrheit hier jährlich erlassen werden, müssen ebenfalls von den übrigen Stromkunden aufgebracht werden. Die in der „Klima-Allianz-Deutschland“ zusammengeschlossenen Umwelt und Sozialverbände haben errechnet, dass die Ökostromumlage ohne die Industrieprivilegien Ende des Jahres 2012 statt 5,3 Cent pro Kilowattstunde nur 3,8 Cent betragen hätte.

Klima-Allianz-
Deutschland

Unabhängig von der Unzufriedenheit, die dieser Sachverhalt bei Umwelt- und Verbraucherverbänden stiftete, sieht sich die Bundesregierung seit März des Jahres 2013 mit einem weiteren Problem konfrontiert. Die Europäische Kommission eröffnete ein Verfahren gegen die entsprechenden Regelungen, weil sie Wettbewerbsverzerrungen vermutet, und das Oberlandesgericht Düsseldorf erklärte sie gar für nichtig, weil die Richter ihre gesetzliche Grundlage

anzweifeln. Revision gegen die letztgenannte Entscheidung wurde zugelassen, beide Verfahren sind also noch nicht abgeschlossen.

3.3 Probleme mit der Windenergie

Preistreibend wirkt noch ein weiterer Mechanismus. Er ergibt sich aus der Förderung der Windenergie. Weil vermieden werden sollte, dass durch die Errichtung großer „Windparks“ die Landschaft im Norden Deutschlands zerstört wird, setzte man darauf, vor allem Offshore-Anlagen auf hoher See zu errichten. Damit handelte man sich allerdings durchaus gravierende Probleme ein, denn es zeigte sich, dass die Errichtung dieser Anlagen mit so gravierenden technischen Schwierigkeiten und unvorhergesehen hohen Kosten verbunden ist, dass die Ausbaupläne der Bundesregierung sich mittlerweile als unrealistisch erweisen. Zudem wurde deutlich, dass sich die Anbindung dieser Anlagen an das Stromnetz auf dem Festland wesentlich schwieriger und aufwendiger erwies als gedacht. Diese Anbindung aber müssen die Netzbetreiber gewährleisten, denn das Erneuerbare Energien Gesetz verpflichtet sie zur Abnahme auch des offshore-produzierten Ökostroms. Deshalb setzte die Bundesregierung bei der Reform des Energiewirtschaftsgesetzes durch, dass die Netzbetreiber den Eigentümern betriebsbereiter Offshore-Anlagen eine Entschädigung bezahlen müssen, wenn deren Anbindung an das Stromnetz nicht rechtzeitig erfolgt oder länger gestört ist. Den Netzbetreibern, die das damit verbundene ökonomische Risiko scheuten, wurde zugestanden, dass sie die Kosten derartiger Entschädigungen abhängig vom Verschuldungsgrad durch eine Umlage auf die Stromkunden abwälzen dürfen. Die wohl unvermeidbare Konsequenz dieser Entscheidung besteht darin, dass der Strompreis für die Endabnehmer nach Fertigstellung der ersten Offshore-Windparks noch einmal steigen wird.

Offshore-Anlagen

Anbindung an das Stromnetz

3.4 Fehlende Speicherkapazitäten

Die politisch durchaus gewollte, deutliche und zügige Steigerung des Anteils der Erneuerbaren Energien zeitigte noch weitere, kontraproduktive Effekte, die von der Politik so nicht vorausgesehen worden waren. Wenn mehr Strom zur Verfügung steht als aktuell benötigt wird, genießt die Einspeisung des Ökostroms in die Stromnetze Vorrang vor konventionell erzeugtem Strom. Deshalb wird der von konventionellen Kraftwerken produzierte Strom zumindest an den Tagen, die für die Produktion von Ökostrom günstig sind, oft gar nicht mehr benötigt. Mangels entsprechender Speicherkapazitäten kann man auf absehbare Zeit jedoch nicht darauf verzichten, konventionelle Kraftwerke am Netz zu halten, damit sie bei Bedarf für Ausgleich sorgen können. Die Politik stand damit vor der Aufgabe, die Betreiber konventioneller Kraftwerke eben dazu zu bewegen. Wenn diese Kraftwerke betriebsbereit gehalten werden, ohne dass ihre Betreiber über weite Strecken keinen Strom produzieren und absetzen können, bedeutet dies natürlich ein Zuschussgeschäft. Die Energiekonzerne drohten deshalb, diejenigen Kraftwerke, deren Betrieb keinen oder zu wenig Gewinn mehr einbringt, dauerhaft vom Netz zu nehmen. Durch die Ver-

konventionelle Kraftwerke

abschiedung einer Neufassung des Energiewirtschaftsgesetzes versuchte der Gesetzgeber, dem vorzubeugen, indem er die Bundesnetzagentur ermächtigte, die Stilllegung „systemrelevanter“ Kraftwerke gegen Kostenerstattung vorübergehend zu verhindern. Diese Maßnahme stieß zwar beim Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft auf durchaus positive Resonanz, auch wenn dieser die Schaffung einer sogenannten „strategischen Reserve“ – diskutiert auch unter dem Titel „Kapazitätsmarkt“ – favorisiert hätte, bei der die Energieversorger allerdings ebenfalls eine Vergütung dafür erhalten würden, dass sie konventionelle Kraftwerke für den Bedarfsfall betriebsbereit halten. Die zusätzliche Belastung in Folge der Energiewende, die sich die Bundesregierung anlasten lassen musste, wäre aber auch mittels dieser Alternative nicht vermeidbar gewesen.

3.5 Die gescheiterte Strompreisbremse

Strompreisbremse

Der Druck auf die Bundesregierung, namentlich auf Bundesumweltminister Peter Altmaier, die steigenden Strompreise in den Griff zu bekommen, hatte mithin kontinuierlich zugenommen. Der Umweltminister versuchte, das Thema im Vorfeld der Bundestagswahl dadurch zu entschärfen, dass er die Idee einer „Strompreisbremse“ entwickelte. Im Januar 2013 konfrontierte er sowohl das Bundeswirtschaftsministerium als auch die zuständigen Landesministerien überraschend mit seiner Initiative. Sie sah unter anderem vor, die EEG-Umlage für die Jahre 2013 und 2014 einzufrieren, den Zahlungsbeginn für Neuanlagen zeitlich um einige Monate hinauszuschieben, die Ausnahmeregelungen für die energieintensive Industrie zu reduzieren und eine einmalige, rückwirkende Kürzung der Ökostromsubventionen zu beschließen. Altmaier scheiterte mit seinen Plänen jedoch am Widerstand der Landesregierungen, auf deren Zustimmung er im Bundesrat angewiesen gewesen wäre. Insbesondere der Versuch, die Ökostromsubventionen rückwirkend anzutasten, galt als „Tabubruch“. Das Bundeskanzleramt, das mit einem Vermittlungsversuch beauftragt wurde, musste ebenfalls die Waffen strecken und sah sich genötigt, eine für April geplante Gesprächsrunde mit den Länderregierungschefs abzusagen. Nachdem der Strompreis im Laufe des Mai wiederum gestiegen war, unternahm der Umweltminister gleichwohl noch einmal einen Vorstoß. Neuere Berechnungen, so hieß es in seinem Schreiben an die zuständigen Landesminister, zeigten, dass ein weiterer deutlicher Anstieg der EEG-Umlage auf über sechs Cent wahrscheinlich sei. Auch diese Initiative blieb indes nicht zuletzt auf Grund ausbleibender Unterstützung aus Kanzleramt und Wirtschaftsministerium folgenlos. In der Folge wird die „heiße Phase“ des anstehenden Bundestagswahlkampfes sehr wahrscheinlich von Spekulationen über die künftige Höhe der Strompreise begleitet werden.

Widerstand der Landesregierungen

3.6 Das „Aus“ für den Emissionshandel

Die Energiewende, das hatte die Bundesregierung von vornherein klargestellt, sollte möglichst klimaschonend organisiert werden. An ihrem Ziel, die Treibhausgasemissionen spürbar zu senken, hielt sie fest. Dafür ist von Belang, welcher Art die Reserve ist, die im Bedarfsfall eingesetzt wird, wenn nicht genügend Strom aus Erneuerbaren Energien verfügbar ist. Diesbezüglich ist der „Merit Order-Effekt“ entscheidend. Er beschreibt die Entstehung des Strompreises. Zur Deckung der jeweiligen Nachfrage kommen immer erst die Stromproduzenten zum Zug, die am billigsten produzieren. Unter Klimaschutzgesichtspunkten bedeutet das nichts anderes, als dass es darum gehen muss, den Weiterbetrieb klimaschädlicher, aber preislich günstig produzierender Braun- und Steinkohlekraftwerke ökonomisch unattraktiv zu machen und auf diese Weise Investitionen in klimaschonendere Produktionsweisen, insbesondere in flexibel einsetzbare Gaskraftwerke, zu fördern.

Merit Order-Effekt

Eben die Förderung klimafreundlicher Produktionsweisen war das Motiv für die Einführung des europaweiten Handels mit Emissionszertifikaten, der im Jahr 2003 beschlossen wurde und seit 2005 umgesetzt wird. Unternehmen ab einer bestimmten Größe, vor allem also Energieversorger und Industriebetriebe, sind verpflichtet, für jede Tonne Kohlendioxid, die sie bei der Produktion ausstoßen, ein Zertifikat vorzulegen. Klimafreundliche Produzenten, so die Idee, könnten und sollten über überzählige Erlaubnisscheine verfügen, die sie dann am Markt verkaufen könnten. Unternehmen, die mehr emittieren als sie Zertifikate besitzen, müssten dazukaufen. Auf diese Art und Weise sollten die Emissionen einen Preis bekommen und Unternehmer dazu motiviert werden, alte Anlagen durch moderne zu ersetzen. Dieser Mechanismus lebt davon, dass man die Gesamtmenge der handelbaren Zertifikate so knapp hält, dass das Verhältnis von Angebot und Nachfrage die Preise im Sinne eines ökonomischen Modernisierungsanreizes beeinflusst wird. Eben dies ist ausgeblieben. Eine zu großzügige und überwiegend kostenlose Zuteilung der Emissionszertifikate, allzu großzügige Verrechnungsmöglichkeiten mit Klimaschutzprojekten in Entwicklungsländern durch das sogenannte *Clean Development Management/ CDM* und die *Joint Implementation/ JI* sowie der wirtschaftliche Einbruch in Südeuropa sorgten dafür, dass ein drastisches Überangebot an Erlaubnisscheinen auf dem Markt war. Der Preis, der zwischenzeitlich einmal bei 30 Euro pro Tonne Kohlendioxid lag, brach dramatisch auf unter 5 Euro ein – eine investitionswirksame Steuerungswirkung war damit nicht einmal mehr ansatzweise verbunden.

Förderung klimafreundlicher Produktionsweisen

Überangebot an Erlaubnisscheinen

Die Europäische Kommission beabsichtigte, das Handelssystem durch ein sogenanntes *Backloading* zu retten. Sie wollte 900 Millionen Handelszertifikate zumindest vorübergehend vom Markt nehmen und so die Preise wieder nach oben treiben. Dieser Plan scheiterte, nachdem das Europäische Parlament mit knapper Mehrheit die Kommissionsvorlage ablehnte, wozu auch die Stimmen aller deutschen FDP-Abgeordneten und die der großen Mehrzahl der deutschen Unionsabgeordneten beitrugen. Auch im Ministerrat hätte über eine Änderung der entsprechenden EU-Richtlinie befunden werden müssen. Die Mehrheit im Rat wäre ohne die Zustimmung der deutschen Bundesregierung schwerlich zu

Backloading

organisieren gewesen. Weil sich Wirtschaftsminister Philipp Rösler, ein entschiedener Gegner des *Backloading*, und Umweltminister Peter Altmaier, der den Plan befürwortete, jedoch nicht auf einen gemeinsamen Standpunkt einigen konnten und ein Machtwort der Bundeskanzlerin ausblieb, bezog die Bundesregierung im Rat jedoch niemals Stellung. Im Endeffekt fiel der Preis nach der Entscheidung des Europäischen Parlaments noch einmal auf unter 3 Euro.

Nicht nur Umweltverbände kritisierten die Haltung der Bundesregierung und der deutschen Europaabgeordneten von CDU, CSU und FDP. Zu den schärfsten Kritikern gehörte auch der Vorstandsvorsitzende von Eon, Johannes Teyssen, der gemeinsam mit seinen Kollegen u.a. von Shell, Puma, Alstom, EnBW und der Otto-Gruppe eine Deklaration veröffentlichte, in welcher der Erhalt der Funktionsfähigkeit des Emissionshandelssystems gefordert wurde. Ihr Protest speiste sich aus der Enttäuschung darüber, dass sie von der Bundesregierung und der sie tragenden parlamentarischen Mehrheit vergeblich erwartet hatten, dass diese nach dem Atomausstieg für Investitionssicherheit in die Erneuerbaren Energien sorgen würden. Nach Meinung der Kritiker hätte nur ein funktionierender Zertifikatehandel Investitionen in die teuren, aber als „strategische Reserve“ dringend benötigten und ökologisch vorteilhaft produzierenden Gaskraftwerke gegenüber den aus umweltpolitischer Sicht veralteten, zum Teil sogar längst abgeschriebenen Kohlekraftwerken ökonomisch attraktiv machen können. Außerdem hätte in der gerade angelaufenen Handelsperiode ein Teil der Zertifikate vom Staat versteigert werden sollen. Die daraus resultierenden Einnahmen waren für den Bundeshaushalt eingeplant. Diese Mittel, die nunmehr ausblieben, hätten dem sogenannten Klimaschutzfonds zugutekommen sollen, mit dem die Bundesregierung die Energiewende flankieren wollte.

Investitionssicherheit

Klimaschutzfonds

3.8 Der Netzausbau

Völlig unabhängig von den negativen ökonomischen Effekten, welche die von der Bundesregierung verantwortete Energiewende begleiten, stellen sich im Jahr der Bundestagswahl noch weitere Herausforderungen. Sie resultieren aus dem Umstand, dass die Energiewende nur durch massiven Einsatz der Windkraft gelingen kann, wobei der Windstrom auf Grund der klimatischen Bedingungen vor allem im Norden Deutschlands produziert werden muss. Dieser Strom wird jedoch vor allem im Süden Deutschlands benötigt, denn dort wurden die meisten Kernkraftwerke abgeschaltet. Allerdings reicht die vorhandene Netzkapazität in Deutschland schon heute kaum aus, den im Norden produzierten Windstrom nach Süden zu transportieren. Mit dem geplanten weiteren Ausbau der Windparks an bzw. vor den Küsten wird sich dieses Problem dramatisch verschärfen. Nach Angaben der Netzbetreiber geht es dabei um 3.800 Kilometer an neuen Trassen, die die in den nächsten zehn Jahren gebaut werden müssen. Zusammen mit der Modernisierung von 4.000 Kilometern an alten Trassen kommen auf die Stromverbraucher wahrscheinlich noch einmal Kosten von insgesamt 20 Milliarden Euro zu. Die Gemüter wurden allerdings primär nicht durch den absehbaren, zusätzlichen Preisschub für den Strom be-

Netzkapazität

20 Milliarden Euro

wegt. Vielmehr sah sich die Politik bereits nach Veröffentlichung schon der ersten Ausbauplanungen mit dem Widerstand zahlreicher Bürgerinitiativen und Naturschutzverbände gegen die Errichtung neuer Höchstspannungsleitungen konfrontiert.

4. Die Energiewende auf dem Prüfstand: Diagnose und Handlungsempfehlungen

Die Energiewende, so räumte Umweltminister Altmaier wörtlich ein, sei sicher „nicht Ergebnis einer cleveren Strategie gewesen.“ Die schwarz-gelbe Bundesregierung vollzog in denkbar kurzer Zeitfolge einen zweimaligen grundsätzlichen Politikwechsel, der die Entwicklung einer auch nur einigermaßen konsistenten Strategie verhinderte. Wie gezeigt, verbindet sich mit der Energiewende eine Fülle von nicht intendierten Folgewirkungen, die nur schwer korrigierbar erscheint. Von einer Co-Optimierung ökologischer, ökonomischer und sozialer Ziele, wie sie das Nachhaltigkeitsparadigma verlangt, kann schon angesichts der absehbaren Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft durch die erforderlichen Infrastrukturmaßnahmen, der nachweisbaren Fehlallokationen bei der Subventionierung der erneuerbaren Energien und der sozialen Schieflage infolge der Strompreissteigerungen ersichtlich keine Rede sein.

Wo liegen die Gründe für das Dilemma? Im Auftrag des World Wide Fund For Nature (WWF) erstellte das Institut für Umweltkommunikation der Universität Lüneburg im vergangenen Jahr eine Studie, die – basierend auf Interviews mit Ministerialbeamten in allen Bundesministerien und mit Abgeordneten und Referenten in allen Bundestagsfraktionen – dem „Stellenwert der Nachhaltigkeit im politischen Tagesgeschäft Deutschlands“ nachging. Dort heißt es unter anderem: „Nachhaltigkeit ernsthaft politisch und administrativ zu adressieren, erfordert die Kombination und Zusammenarbeit unterschiedlicher Sachgebiete.“ „Allerdings“, so die Autoren, „fehlt die systematische und durch Strukturen und Prozesse institutionalisierte Verzahnung von Politikfeldern und Ebenen, die helfen würde, eine nachhaltige Entwicklung signifikant zu fördern“ (WWF 2012: 9) Zwar gebe es durchaus organisatorische und instrumentelle Ansätze, die in die richtige Richtung wiesen, wie etwa die Einrichtung des Staatssekretärsausschusses für nachhaltige Entwicklung, des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung und des Rates für nachhaltige Entwicklung. Allerdings genossen diese eigens geschaffenen Institutionen nur „eingeschränkte Bedeutung“, weshalb eine „mangelnde Verankerung des Themas im politischen und administrativen Tagesgeschäft“ genauso zu beklagen sei wie die „in der Mehrzahl der Bundesministerien verbreitete Vorstellung, nach der sich jedes Ressort lediglich um seinen Fachbereich kümmern müsse, damit sich Gesamt-Nachhaltigkeit einstellt“ (ebd.: 8f.). Die bislang weitgehend gescheiterten Versuche, die mit der Energiewende verbundenen Probleme in den Griff zu bekommen, belegen diese Diagnose nachdrücklich.

WWF

Stellenwert der Nachhaltigkeit

Ressortkonflikt

Die zentrale Konfliktlinie innerhalb der Bundesregierung verläuft zwischen Wirtschafts- und Umweltministerium. Dieser Ressortkonflikt hat sozusagen Tradition, denn er besteht seit Gründung des Umweltministeriums im Juni des Jahres 1986 weitgehend unabhängig von der parteipolitischen Zusammensetzung der jeweiligen Koalitionsregierungen und von den persönlichen Konstellationen innerhalb derselben (vgl. dazu schon Pehle 1998). Welche Bedeutung diesem Konflikt zukommt, zeigte sich in vorliegendem Beitrag bei der Analyse der Ereignisse rund um die Energiewende exemplarisch besonders deutlich an den Auseinandersetzungen über die Positionierung der Bundesregierung in Bezug auf den Emissionshandel. Hochrangige Beamte im BMU hatten seit jeher gefordert, dem Umweltminister die Zuständigkeit für die Energiepolitik zuzusprechen – wohl wissend, dass sich dieses Postulat nur schwer würde realisieren lassen. Dem Umweltministerium wurde bei Antritt der zweiten rot-grünen Bundesregierung aber immerhin die Zuständigkeit für die Erneuerbaren Energien zugesprochen, die vordem beim Wirtschaftsminister ressortierten. Dabei ist es bis heute geblieben. Das mag man aus umweltpolitischer Sicht durchaus als „Punktsieg“ verbuchen – am Abstimmungsbedarf mit den anderen Ministerien und den Blockademöglichkeiten des Wirtschaftsministeriums hat es jedoch wenig geändert.

Querschnittscharakter

Zusammenlegung von Kompetenzen

Energieministerium

Jedwede Regierung, die sich der Nachhaltigkeit im Sinne des Drei-Säulen-Konzepts ernsthaft verpflichtet fühlt, kommt deshalb nicht daran vorbei, nachdrücklich an der Realisierung des Querschnittscharakters der angesprochenen Politikfelder zu arbeiten, denn: „Vor dem Hintergrund der Interdependenzen der Nachhaltigkeitsdimensionen erscheint das Ressortprinzip bzw. die klassische Ressortautonomie immer weniger zielführend“ (WWF 2012: 117). Die in diesem Zusammenhang geforderte „Zusammenlegung von Kompetenzen unterschiedlicher Häuser“ (ebd.) ist nicht neu, sondern wird seit langem diskutiert (vgl. Pehle 1998: 295ff.). Allerdings würde sie allein sicher nicht ausreichen, um dem Nachhaltigkeitsgedanken nicht nur, aber eben auch energiepolitisch zum Durchbruch zu verhelfen. Insofern erschiene die Einrichtung eines eigenständigen Energieministeriums, wie sie von den Oppositionsparteien gefordert und für den Fall eines Wahlsiegs bei der anstehenden Bundestagswahl auch in Aussicht gestellt wurde, durchaus als Schritt in die richtige Richtung. Letztlich entscheidend aber wird sein, wie sich der künftige Regierungschef positioniert. Nachhaltige Energiepolitik kann nur betreiben, wer sie davor schützt, im Ressortkonflikt zerrieben zu werden. Diesbezüglich wäre vor allem das Bundeskanzleramt gefordert. Von dort müsste der Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung entsprechend instruiert und unterstützt werden, um als tatsächlich wirkungsmächtiges, intragouvernementales Koordinationsorgan der Energiewende im doppelten Wortsinn zum „nachhaltigen“ Erfolg verhelfen zu können.

Anmerkungen

- 1 Der Abschlussbericht der Enquete-Kommission wurde veröffentlicht als Bundestagsdruckache 13/11200.
- 2 Vgl. <http://www.nachhaltigkeitsrat.de/nachhaltigkeit/> (Zugriff am 23.6.2013).

- 3 <http://tinyurl.com/lzavktv> (Zugriff am 23.6.2013).
- 4 CDU/CSU/FDP, Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode, S. 29, verfügbar unter <http://tinyurl.com/klj7de2> (Zugriff am 17.6.2013).
- 5 Merkel, Angela, Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel zur aktuellen Lage in Japan vor dem Deutschen Bundestag am 17. März 2011 in Berlin, verfügbar unter <http://tinyurl.com/la5jtzq> (Zugriff 17.6.2013).
- 6 Vgl. Ethik-Kommission Sichere Energieversorgung, Deutschlands Energiewende – Ein Gemeinschaftswerk für die Zukunft, Berlin, 30.05.2011, S. 17ff., verfügbar unter <http://tinyurl.com/kmtytz9> (Zugriff am 17.6.2013).
- 7 Im Folgenden wird auf Einzelnachweise verzichtet. Die Darstellung beruht auf einer Auswertung eines vom Verfasser angelegten Zeitungsarchivs.

Literatur

- Pehle (1998): Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Ausgegrenzt statt integriert? Das institutionelle Fundament der deutschen Umweltpolitik, Wiesbaden.
- WWF (2012): Politikbarometer zur Nachhaltigkeit in Deutschland. Mehr Macht für eine nachhaltige Zukunft, verfügbar unter http://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/WWF_Politikbarometer.PDF (Zugriff am 29.6.2013).