Eine Energiepolitik für die Zukunft

Severin Fischer¹

Auf einen Blick

Das Energiesystem zeichnet sich durch langjährige Investitionszyklen und träge Veränderungsprozesse aus. Dementsprechend sind verlässliche politische Rahmenbedingungen Voraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung von langfristigen Strukturveränderungen. Die Klimapolitik legt dabei die Leitplanken für zukünftige energiepolitische Entscheidungen fest. Gleichzeitig bleibt eine sichere und bezahlbare Energieversorgung zentrale Aufgabe der Energiepolitik. Um Klimaschutzziele und energiepolitische Herausforderungen gleichzeitig zu erfüllen und dabei Handlungsfähigkeit zu erhalten, sind massive Verbesserungen bei der Energieeffizienz, eine intelligente Erneuerbare-Energien-Förderung und ein grenzüberschreitender Netzausbau unerlässlich. Der Erhalt von Wettbewerbsfähigkeit und eine sozialpolitische Flankierung der Energiewende sind notwendige Voraussetzungen, um öffentliche Akzeptanz für die erforderlichen Maßnahmen zu gewinnen.

Einleitung

Über kaum einen Bereich der deutschen Politik wird so kontrovers gestritten wie über die Energiepolitik. Die Debatten rund um das Energiekonzept der Bundesregierung haben einmal mehr deutlich gemacht, dass ein weitreichender gesellschaftlicher Konsens über die Gestaltung politischer Rahmenbedingungen für Wirtschaft und Gesellschaft nur schwer zu finden ist. Im Vordergrund stehen dabei stets die Diskussionen über den „richtigen“ Mix der Energieträger. Eine Vielzahl anderer energiepolitischer Richtungsentscheidungen kommt unterdessen zu kurz. Wie lassen sich die Potenziale bei der Energieeffizienz künftig besser heben? Welche Faktoren bestimmen die Energiemärkte der Zukunft? Wie dezentral kann Energieversorgung tatsächlich ausgestaltet sein? Wo liegt das richtige Preisniveau für Energiedienstleistungen? Wie viel kann und wie viel muss eine Gesellschaft in die Entwicklung neuer Technologien investieren? Wie kann der notwendige Ausbau der Infrastruktur gelingen? Die Aufzählung zentraler energiepolitischer Fragestellungen ist damit keineswegs erschöpft, sondern ließe sich beinahe endlos fortsetzen.

Vom Ziel her denken

Die langen Investitionszyklen der Energiewirtschaft und die Transformationsträgheit des Energiesystems machen Planungshorizonte von mehreren Jahr-

zehnten zu einem zentralen Charakteristikum der Energiepolitik. Zusammen mit den Herausforderungen, die sich durch die Klimapolitik im nationalen, europäischen und globalen Rahmen stellen, sind die wesentlichen Rahmenbedingungen für die Gestaltungsoptionen der Politik bereits gesetzt. Da die Formen der heutigen Energieversorgung als treibende Faktoren für den Prozess der globalen Erwärmung gelten, muss das Energiesystem grundlegend verändert werden, um die Lebensgrundlagen auch für künftige Generationen zu erhalten. Aus dem Zusammenspiel der Trägheit des Energiesystems und den Erfordernissen der Nachhaltigkeit ergeben sich langfristige Planungshorizonte für die Energiepolitik. Das Jahr 2050 gilt vor diesem Hintergrund als neuer Referenzpunkt für die energiepolitische Strategieentwicklung.

Die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union haben für das Bezugsjahr 2050 ein Emissionsreduktionsziel von 80 bis 95 Prozent vereinbart, welches gegenüber dem Niveau des Jahres 1990 erreicht werden soll. In Deutschland gilt eine mittelfristige klimapolitische Zielsetzung in der Größenordnung von 40 Prozent bis zum Jahr 2020. Dieses ehrgeizige Ziel wurde im Rahmen der Meseberg-Beschlüsse von der schwarz-roten Regierung im Jahr 2007 konkretisiert. Vor dem Hintergrund dieser klimapolitischen Leitplanken stellen sich nun eine Reihe energiepolitischer Handlungsoptionen, durch die Sicherheit garantiert, Kosteneffizienz erreicht und gesellschaftliche Akzeptanz erworben werden können.

Die erforderliche Dekarbonisierung des Energiesystems lässt sich mittelfristig nur über den Weg politischer Eingriffe in die Märkte sowie durch eine Veränderung der bestehenden Energiemarktstrukturen umsetzen. Nicht ohne Grund wird der Klimawandel als eines der größten Marktversagen der jüngeren Geschichte bezeichnet. Ob die Zukunft der Stromversorgung am Ende allerdings vollständig regenerativ und dezentral ausfallen muss, bleibt abhängig von den technologischen Entwicklungen und dem politischen Ehrgeiz der beteiligten Akteure. Eine beständige politische Flankierung, etwa durch die Lenkungswirkung eines deutschen Klimaschutzgesetzes, könnte als rechtlicher Rahmen für die Erfüllung der eingegangenen Verpflichtungen hilfreich sein.

Erhöhung der Energieeffizienz: Voraussetzung für die Energiewende

Erfolge in der Energieeffizienzpolitik werden in Zukunft wesentlich über die Gesamtbilanz jeder Energiepolitik entscheiden. Nur über einen deutlich sinkenden Energieeinsatz bei gleichbleibenden Leistungen lassen sich gleichzeitig Treibhausgasemissionen begrenzen, Importquoten senken und langfristig bezahlbare Energiedienstleistungen garantieren. Die zeitliche Verschiebung von Kosten und Nutzen der Effizienzmaßnahmen stellt dabei eine der größten Hürden für die Politik dar. Insofern scheinen staatliche Eingriffe über Produktregulierung, Verbraucherinformation und insbesondere Kreditprogramme adäquate Mittel für die erfolgreiche Umsetzung dieser Ziele zu sein. Gerade der in diesem Kontext oft thematisierte Gebäudebereich birgt große Einsparpotenziale. Frühzeitige Investitionen unter Zuhilfenahme staatlicher Investitionsprogramme sind notwendig, um Klima- und Energieeffizienzziele in diesem Bereich zu erreichen. Die einseitige Belastung von Mieterinnen und Mietern muss jedoch gerade aus sozialpolitischer Perspektive vermieden werden. Stattdessen haben die bereits in der Vergangenheit genutzten KfW-Kredit- und Investitionsprogramme einen substantiellen Beitrag bei der Steigerung der Effizienz im Gebäudebereich geleistet. Die kluge Umsetzung der EU-Richtlinien zur Energieeffizienz in ein effektives deutsches Energieeffizienzgesetz steht dabei noch immer aus. Der Markt für Energieeffizienzdienstleistungen könnte dabei ein Kernelement künftiger Energieeffizienzpolitik werden.

Neben der Einsparung von Energie stellt auch ein Brennstoffwechsel, etwa von Kohle oder Heizöl zu Erdgas oder erneuerbaren Energien ein wichtiges Element zur Erhöhung von Klima- und meist auch Energieeffizienz dar. Hierzu gehört auch, die Potenziale der Kraft-Wärme-Kopplung vor allem in städtischen Gebieten und in der Nähe von Industriezentren noch stärker zu nutzen. Sichere Rahmenbedingungen für Investitionen – gerade für kommunale Versorger – sind hierfür jedoch Voraussetzung.

Weiterentwicklung der Förderung erneuerbarer Energien

Das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) steht symbolisch für den Erfolg der ökologischen Industriepolitik. Ein Ausbau der deutschen Strom-

versorgung durch erneuerbare Energien von 6 auf 16 Prozent innerhalb von nur zehn Jahren sowie eine stetig steigende Beschäftigungsquote zeigen den Erfolg dieses Politikinstrumentes deutlich. Gleichzeitig sind mit den Erfolgen des EEG auch langfristige Kosten verbunden, die industrielle wie private Verbraucherinnen und Verbraucher in den kommenden Jahren mit steigenden Belastungen konfrontieren. Diese Kosten lassen sich nur begründen, wenn die erneuerbaren Energien in den kommenden Jahren auch einen immer wichtigeren Beitrag zur deutschen Energieversorgung stellen. Hierfür ist einerseits eine spezifische Technologieförderung notwendig, um Energietechnologien der Zukunft weiterzuentwickeln. Andererseits muss der Druck auf die Produzenten erneuerbarer Energien anhalten, ihre Anlagen und Verfahrenstechniken beständig zu verbessern. Die richtige Balance zwischen abnehmender Unterstützung und effektiver Technologieförderung wird im Mittelpunkt der künftigen Debatten stehen. Der Einspeisevorrang für regenerativ erzeugten Strom muss dabei als Kernelement des EEG erhalten bleiben und mit neuen Modellen, etwa für die Betreiber von Speicheranlagen, abgestimmt werden.

Im Vergleich zu den Erfolgen der erneuerbaren Energien im Stromsektor stehen der Wärme- und Kältesektor sowie der Verkehrssektor noch weit hinter ihren Möglichkeiten zurück. Gerade bei Versorgung mit Wärme aus Biomasse und Biogas gilt es in den kommenden Jahren weitere Potenziale abzurufen.

Während Deutschland die Förderung der erneuerbaren Energien in den vergangenen Jahren stark vorangetrieben hat, bleiben viele der europäischen Partner noch immer hinter den Erwartungen und Möglichkeiten zurück. Gerade weil sich hier auch Exportpotenziale für grüne Industriesektoren bieten, sollte es im Interesse der deutschen Politik liegen, auf eine noch bessere Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedsstaaten im europäischen Verbund hinzuarbeiten.

Netzausbau und Infrastrukturprojekte

Der erfolgreiche Umstieg von einem fossil geprägten auf ein regenerativ geprägtes Energiesystem sowie die Veränderungsprozesse von zentral hin zu dezentral organisierten Versorgungsstrukturen setzen massive Investitionen im Bereich der Übertragungs- und Verteilungsnetze voraus, die es in den kommenden Jahren zu bewältigen

gilt. Insbesondere die regionale Verschiebung von Erzeugungskapazitäten, in erster Linie durch eine vermehrte Produktion im Norden und Osten Deutschlands und hohe Verbrauchszahlen bei abnehmender Erzeugung im Süden und Westen, machen eine funktionierende, zukunftsfähige und intelligente Infrastruktur notwendig. Neben dem hohen Bedarf an finanziellen Mitteln stellt die öffentliche Akzeptanz von Infrastrukturprojekten ein großes Hindernis für eine weitergehende Umgestaltung des Energiesystems dar. Nur eine glaubwürdige und kohärente Energiepolitik kann die notwendige öffentliche Unterstützung für Netz- und Speicherausbau erwerben. Gerade der Umgang mit dem Bahnhofprojekt Stuttgart 21 zeigt deutlich, dass ein transparentes Vorgehen mit ausreichender Bürgerbeteiligung eine Voraussetzung für den Bau künftiger Infrastrukturprojekte ist.

Der Bau von Stromautobahnen, nicht nur in Deutschland, sondern auch über die Grenzen hinweg, erfordert eine gemeinsame Planung, gute Investitionsbedingungen und eine kluge Anreizregulierung. In diesem Zusammenhang ist insbesondere die Bundesnetzagentur gefordert, die künftigen Bedürfnisse und die veränderten Marktstrukturen verstärkt in ihre Berechnungen aufzunehmen und im europäischen Verbund nachhaltig zu planen.

Strukturwandel und Wettbewerbsfähigkeit

Die Veränderungen in der Energiewirtschaft und damit auch in der energieintensiven Industrie bringen neue Herausforderungen für den Standort Deutschland mit sich. Gleichzeitig bergen sie auch Chancen, sowohl für die Ansiedlung neuer Industriezweige, als auch für ein ressourcenschonendes und effizientes Wirtschaften der klassischen Produktionssparten. Für einige wenige Branchen wird es langfristig jedoch keine Zukunft geben, andere werden unter einen erheblichen Anpassungsdruck geraten. Auch das gehört zum notwendigen ökologischen Strukturwandel, der entsprechend begleitet werden muss, um die negativen Auswirkungen auf Beschäftigung und regionale Wirtschaftskraft zu minimieren.

Daher bleibt eine zentrale Herausforderung der sozialverträgliche und vorausschauende Umgang mit strukturellen Veränderungen in Wirtschaft und Gesellschaft, insbesondere den Bereichen,

die von der bereits begonnenen Energiewende betroffen sind. Staatliche Eingriffe in den Markt und Unterstützungsmaßnahmen zum Umbau industrieller Strukturen können gerechtfertigt sein, wenn sich betroffene Sektoren im Gegenzug den Herausforderungen eines Dekarbonisierungsprozesses stellen. Die Mehrheit der Unternehmen in Deutschland hat diese Herausforderung bereits angenommen. Zu den Unterstützungsleistungen können zeitlich begrenzte und inhaltlich begründete Ausnahmen bei der Besteuerung von Energie gehören, vorausgesetzt, Unternehmen investieren in notwendige technologische Innovationen in Rahmen ihrer Produktionsprozesse.

Für die Beschäftigten einzelner Industriezweige müssen Angebote entwickelt werden, mit denen sie sich auch in Zukunft durch ihre Kenntnisse und Erfahrungen an der lokalen oder regionalen Wertschöpfung beteiligen können. Zukunftsfähige Energiepolitik bedeutet in diesem Kontext auch, Veränderungsprozesse zu beobachten und zu begleiten. Sie ist in diesem Kontext gleichermaßen auch Struktur-, Arbeits- und Sozialpolitik. Der Erhalt von industrieller Wettbewerbsfähigkeit und eine sozialpolitische Flankierung des Strukturwandels müssen also Teil einer energiepolitischen Zukunftsstrategie sein.

Internationale und europäische Energiepolitik

Wie kaum ein anderes Land der Welt, ist Deutschland durch seine geografische Lage und seine exportorientierte Wirtschaft in seinen Entscheidungen gleichermaßen abhängig von globalen Entwicklungen wie antreibend für internationale Veränderungen. Der Klimawandel ist ein weltweites Phänomen und kann letztlich nur von allen gemeinsam bewältigt werden. Aus diesem Grund muss ein völkerrechtliches Abkommen weiterhin Zielsetzung der Klimapolitik bleiben. Dennoch haben die Industrieländer eine besondere Verantwortung, der sie vor allem durch ihre wirtschaftsstrategische Ausrichtung begegnen können. Energie- und Klimapolitik bieten, so sie intelligent gestaltet werden, zahlreiche positive

Effekte für Wirtschaft und Gesellschaft in Deutschland, in Europa und weltweit.

Energie- und Klimapolitik in nationalen Kategorien zu denken, greift zu kurz und führt langfristig zu strategischen Fehlentscheidungen. Die zunehmende physikalische Verknüpfung der europäischen Staaten durch Strom- und Gasnetze sowie die bereits weit gediehene gemeinsame Klimapolitik, die sich vor allem in der Einführung des europäischen Emissionshandelssystems äußert, steht beispielhaft für diesen Prozess. Aus diesem Grund kann ein deutsches Energiekonzept nur dann zukunftsweisend sein, wenn es in einen europäischen Rahmen eingebettet wird. Insbesondere der Ausbau von Leitungsnetzen zur Integration erneuerbarer Energien und für den Zugang zu künftigen Stromspeichern, aber auch zur Sicherung der Energieversorgung bei Lieferausfällen, gehört zu einer der wichtigsten energiepolitischen Aufgaben in den kommenden Jahren und Jahrzehnten. Insofern stellt ein europäisches Netzkonzept eine notwendige Ergänzung zu einem neuen, sauberen, sicheren und wettbewerbsfähigen europäischen Energiesystem dar.

Energiepolitik muss Vertrauen schaffen

Die Energiepolitik der Zukunft steht vor großen Herausforderungen. Sie muss die notwendigen Anreize für langfristige Investitionen in saubere und effiziente Energiesysteme schaffen. Dies setzt ein Grundvertrauen seitens der Marktteilnehmer in eine langfristig verlässliche Lenkungswirkung der Politik voraus. Unternehmen erwarten sichere und verlässliche Rahmenbedingungen, um langjährige Investitionen tätigen zu können. Gleichzeitig muss es das Ziel einer zukunftsfähigen Energiepolitik sein, einen weitreichenden öffentlichen Konsens über die Zielrichtung und entsprechende Strategien zu entwickeln. Gegen den Willen der Bürgerinnen und Bürger lässt sich auch eine noch so ehrgeizige Energiepolitik nicht durchsetzen. Aus diesem Grund ist eine gesellschaftliche Debatte notwendig, die auch auf die möglichen Verlierer von Strukturveränderungsprozessen Rücksicht nimmt.

1 Severin Fischer ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Europäische Politik (IEP) in Berlin und arbeitet in einem gemeinsamen Projekt mit der ASKO EUROPA-STIFTUNG zu Fragen europäischer Energie- und Klimapolitik. Neben eigenen Forschungsergebnissen des Autors beruht dieser Beitrag auf einer Zusammenfassung der Podiumsdiskussion des Arbeitskreises Nachhaltige Strukturpolitik „Eine Energiepolitik für die Zukunft“ vom 6. Oktober 2010.