Die Energiewende als Gemeinschaftswerk – eine Bestandsaufnahme

Dr. Günther Bachmann
Generalsekretär, Rat für Nachhaltige Entwicklung

Eröffnung des *Trialoges Energiewende* von Prof. Dr. Gesine Schwan,
Humboldt-Viadrina School of Governance, 08.März 2012

Das Schlüsselwort meines Vortrages ist „prekär". Mit der Entscheidung zum Ausstieg aus der Atomenergie hat Deutschland die Chance, große Geschichte zu schreiben. Ob das gelingt, hängt aber von der Energiewende ab, die noch vor uns liegt. „Prekär" ist das Charakteristikum der Bestandsaufnahme, weil der Erfolg der Energiewende nicht gesichert ist, aber ihr Scheitern auch nicht vorauszusagen ist. Alle wollen die Energiewende, aber so recht voran geht es nicht. Im Detail mehren sich die Widerstände und Probleme. In dieser Lage braucht das Gemeinschaftswerk Energiewende ein Mehr an politischer Aufmerksamkeit und Gestaltungswillen – und deshalb sind Veranstaltung wie der *Trialog* von Prof. Dr. Gesine Schwan und die soeben eröffnete *Plattform Energiewende. Transdisciplinary Panel on Energy Change* durch Prof. Dr. Klaus Töpfer am Institute for Advanced Sustainability Studies, Potsdam, so wichtig –, damit nicht Skepsis und Angst wuchern. Das nämlich sind die größten und wichtigsten Hemmschuhe der Energiewende: eine diffuse Angst vor abenteuerlichen Strompreissteigerungen und die skeptisch-zurückhaltende Betrachtung der Dimension der Energiewende durch insbesondere die Meinungsmacher in der bürgerlichen Wirtschaftspublizistik. Beide Haltungen sind verständlich, sind doch die Zielkonflikte in der Energiewende – Preise, Klima, Umwelt, Versorgungssicherheit, Verteilungseffekte – nicht zu übersehen. Aber zum prekären Charakter der Energiewende gehört auch die Beobachtung sehr positiver Wirkungen und Bewegungen, die letztlich, wie ich glaube, die Energiewende zum Erfolg machen werden.

Warum die Energiewende ein Gemeinschaftswerk sein muss!

In einem nur achtwöchigen Beratungszeitraum hat die Ethik Kommission „Sichere Energieversorgung" unter dem Vorsitz von Prof. Dr.-Ing. Matthias Kleiner und Prof. Dr. Klaus Töpfer die politische und parlamentarische Entscheidung zur Energiewende vorbereitet. Ihr Bericht vom 30.5.2011[1] hat einen breiten, gesellschaftlich wirksamen Konsens bewirkt. Dabei spielen die Zielkonflikte der Energiewende und Empfehlungen zu ihrer Lösung eine zentrale Rolle. Die Kommission hat hierfür die Konzeption eines Gemeinschaftswerkes vorgeschlagen. Warum?

[1] http://www.bundesregierung.de/Content/DE/__Anlagen/2011/05/2011-05-30-abschlussbericht-ethikkommission__en,property=publicationFile.pdf

Man könnte ja kritisch einwenden, die Rede von einem Gemeinschaftswerk klinge zu sehr nach konsens-trunkener Vereinnahmung und Naivität angesichts eines Themenfeldes, wo es doch schon immer ausschließlich um Macht und Geld gegangen sei. Warum also?

- Weil das Gemeinschaftswerk eminent politisch ist:

  Die Energiewende darf nicht nur als Beschluss einer Regierungsmehrheit realisiert werden. Wäre es so, stünde sie unter einem latenten politischen Vorbehalt wie wir ihn hinsichtlich des rot-grünen Atomausstiegs kannten. Es bestünde dann die Gefahr, dass die Energiewende von einer nächsten und anderen politischen Regierungskonstellation in Frage gestellt wird. Dem hat die Ethik Kommission vorgebeugt, indem sie mit der Konzeption eines Gemeinschaftswerkes darauf hingearbeitet hat, dass der Deutsche Bundestag die Energiewende parteiübergreifend beschließt.

  Nicht zu unterschätzen ist auch, dass die Idee eines Gemeinschaftswerkes den Gesamtblick auf die Energiewende legitimiert. Legitimation ist dann gut, wenn der Inhalt vertretbar war. Der immer wieder anzumahnende Gesamtblick ist eine in hohem Maße politische und politisierende Funktion des Gemeinschaftswerkes.

- Weil es für verschiedenste Unternehmen relevant ist:

  Die Festlegung eines Kalenderdatums zur Beendigung der Kernenergienutzung lenkt das Interesse der Investitionen und des Kapitalmarktes auf die Zukunftsfähigkeit von Anlagen und Wirtschaftsweisen. Es geht um viel Geld. Aber es geht nicht um Geld alleine. Investitionen, Innovationen, Infrastrukturen gehören dazu, ebenso wie Ausbildung, Arbeit, Anbindung an das moderne Netz. Das gehört gemeinsam vorangetrieben. Dafür steht die Idee des Gemeinschaftswerkes.

- Weil es etwas mit der gesellschaftlichen Streitkultur zu tun hat:

  Die Idee des Gemeinschaftswerks verändert den energiepolitischen Diskurs, in dem es ihn aus einem Streit um das Für und Wider (wahlweise auch mitunter das Gute und Böse) einzelner Energieformen zu einem nach vorne blickenden (Wett-)Streit um das Können, die Vision einer anderen Energieversorgung gemacht hat. Unnötig zu sagen, dass Interessenkonflikte und berechtigte Lobby-Interessen dabei nicht ausgeschlossen sind. Die Ethik Kommission hat intensiv auf die Zielkonflikte der Energiewende hingewiesen.

  Aber die Rede vom Gemeinschaftswerk ändert einige Grundmuster von Entscheidungskulturen. Bisher ist das so: Die energiepolitischen Akteure sind in harter Gegnerschaft verbunden. Sie lehnen sich gegenseitig schroff ab. Häme und klammheimliche Freude sind weit verbreitet. Zur Wahrheit und zu wissenschaftlichen Erkenntnissen besteht ein taktisches Verhältnis. Die Ethik Kommission hat das eine „vergiftete Atmosphäre“ genannt. Zur Entgiftung brauchen wir ein anderes Verständnis von Politik. Die Idee eines Gemeinschaftswerkes ist hierfür eine

Grundlage. Fortschritt ist nicht einfach dadurch definiert, dass die Gegenseite verliert. Erfolg der Energiewende ist nur als gemeinsamer Erfolg der Akteure zu haben.

Die Energiewende wird nur erfolgreich sein, indem sie zum Gegenstand des Handelns vieler Menschen wird. Die Energiewende ist mehr als das Ausschalten von Atomkraftwerken. Sie markiert den Wechsel der Energiepolitik von der Kampfpolitik zu einer Gestaltungspolitik. Das Abschalten der AKW ist vergleichsweise einfach; die Energiewende dagegen ein tief greifender Prozess.

Menschen sind Teilnehmer, nicht Zuschauer. Wir alle können per Stromvertrag unmittelbar die Preise und die Produktion des Stroms beeinflussen. Das ist eine Frage der Haltung und des Selbstverständnisses. Ähnlich bei den Unternehmen. Sie können warten und verlieren oder Chancen der Energieeffizienz aktiv suchen und ergreifen.

Die Politik steht vor der Herausforderung, Management-Methoden zur Prozess-Steuerung, zum Reporting und zur Verifizierung zu adaptieren, die wir bisher aus der Wirtschaft kennen.

Infrastrukturen müssen ihrem Charakter als Gemeingut, als „national commons“ entsprechend verstanden und in Wert gesetzt werden. Der Ordnungsrahmen der sozialen Marktwirtschaft ist an sich ändernde Bedingungen auf den Energiemärkten und bei der –produktion anzupassen.

Die Wissenschaft wird herausgefordert. Veränderung Realität ist nicht allein eine Folge von Wissen. Gesellschaftliche Veränderung muss stärker als bisher zum Impuls für die Wissenschaft werden. Das ist im gegenwärtigen BMBF-Wissenschaftsjahr zur Nachhaltigkeit besonders zu betonen.

Fukushima plus eins, Abschalt-Dekade minus neun

Wo stehen wir im Jahr eins nach Fukushima, das zugleich das Jahr minus neun der Energiewende ist, wenn man die Abschalt-Dekade zur Grundlage nimmt?

Zunächst einmal ist festzustellen, dass das Ergebnis der Ethik Kommission mitnichten von vornherein feststand. Das wird zwar gerne schon einmal behauptet, trifft aber nicht zu. Wenn es so gewesen wäre, ist die intensive Arbeit in der Kommission angesichts der vollen Terminkalender ihrer Mitglieder kaum erklärlich. Die Frage nach dem Schicksal der sieben Reaktoren war offen, die Frage nach einem Enddatum für die Kernenergienutzung war offen, die ethischen Grundfragen waren offen, die Konditionierung der Energiewende war bis zuletzt umstritten. Und: Die Kommission hat für das zeitliche Nacheinander des Abschaltens der einzelnen Atomkraftwerke das Bild einer stetige Treppe gewählt, also das kontinuierliche Abschalten. Die Bundesregierung stimmte dem Ergebnis der Kommission im Prinzip zu. Allerdings: Der beschlossene Ausstieg ähnelt eher einem Wasserfall: nur drei Atomkraftwerke in den nächsten acht Jahren, dann sechs Atomkraftwerke in den letzten zwei Jahren der Ausstiegs-Dekade. Die ökonomischen und netz-technischen Risiken des Wasserfall-Konzeptes sind wesentlich größer als die des Treppenkonzeptes. Auch wurde der Kommissionsvorschlag zum Prozessmanagement nicht im Sinne der Kommission aufgegriffen.

Das vorige Jahr war geprägt von dem öffentlichen Schock, den die Bilder aus Fukushima und die Nachrichten über die unglaublichen technischen Probleme auslösten. Unfasslich sind viele technische Details heute noch, zum Beispiel wenn wir aktuell von der so genannten Kaltabschaltung hören, die bei zerstörten Brennstab-Kühlbecken gar nicht möglich ist. Oder wenn wir hören, dass jetzt 70 000 Quadratmeter Ozeanboden an den havarierten Meilern sechzig Zentimeter dick betoniert werden sollen, um die Strahlung zu beherrschen.

Das Jahr war weiterhin geprägt vom überraschend breiten Konsens, den die Ethik Kommission zu ihrer Konzeption gefunden hat und durch die eindeutigen und schnellen Aktionen der Bundespolitik.

Derzeit gewinnen allerdings Skeptiker und ablehnende Stimmen wieder an öffentlicher Resonanz. Sie halten die Energiewende für überambitioniert und fehlgeleitet. Ein einziger mittelgroßer Blackout, so ist zu fürchten, kann die Energiewende zum Halten bringen und zu einer Rückwärts-Bewertung der Kernenergie führen.

Die aktuelle Energie-Debatte droht in Vor-Energiewende – Argumenten stecken zu bleiben. Das ist vor allem deshalb schade, weil ein substanzieller Beitrag der Ethik Kommission verloren geht, vielleicht auch einfach nur zu wenig gelesen wird. Denn zu allen großen Themen der Energiepolitik brauchen wir Reformen, müssen wir den nächsten Schritt machen und über die bestehenden Instrumente hinausdenken, ergänzend und konzeptionell. Konkret betrifft das den Energiemarkt und das Instrument der Kapazitätsmärkte, das betrifft die energetische Gebäudesanierung und das Ordnungsrecht. Das betrifft die Energieeffizienz und die regulierte Schaffung von Märkten. Das betrifft die Übertragungsnetze, aber auch die Ertüchtigung der Verteilnetze und die intelligente Dezentralität, um nur die wichtigsten Bereiche zu nennen. Es betrifft darüber hinaus auch die generelle Lebenswirklichkeit der Menschen, das heißt die Art und Menge von Energie, die wir konsumieren.

Chancen und Bewegung

Die Bestandsaufnahme zeigt: Ein uneingeschränkt positives Zeichen ist, dass das Stromnetz im Februar-Kälteeinbruch den gestiegenen Anforderungen standhält. Auch ist ein Wende-bedingter Preisanstieg ausgeblieben. Die Erneuerbaren Energien drücken sogar den Börsenstrompreis. Hier zeigen sich systemische Konsequenzen, weil der billigere Strom für den Stromkunden gut ist, aber für die Systemabsicherung des Stroms durch die Verschiebung der Merit Order ein Problem aufbauen kann. Und privat gilt: Je mehr Solarstrom im Haus bleibt (vom Dach in den Keller), desto größer ist die Rendite für die PV-Anlage auf dem Hausdach. Das birgt die Chance zu einem sich selbst tragenden Mechanismus zu werden, wenn und sofern der Rückgang der Förderung angemessen organisiert wird. Erst Anfänge von virtuellen Kraftwerken oder Schwarmkraftwerken kombinieren die Chancen dezentraler, effizienter Erzeugung mit gemeinsamer Steuerung von Speicherung und Bereitstellung.

Generell lässt sich erkennen, dass viele Akteure die Energiewende als Chance erkannt haben. Es gibt Positives zu vermelden.

Das Gemeinschaftsprojekt nimmt immer mehr an Schwung auf. Bürgermeister erklären die Energiewende zu ihrer Sache. Stiftungen nehmen den Impuls auf und stärken ihn.

Genossenschaften werden gegründet, Sparkassen entfalten viele Vor-Ort-Aktivitäten. Die Stadtwerke spielen vielerorts eine wichtiger werdende Rolle. Aber auch die großen Energieversorgungsunternehmen steigen zunehmend in die Produktion erneuerbarer Energien ein. Produzierende Unternehmen prüfen, ob sie sich durch die Erzeugung eigenen Stroms vom Netz unabhängig machen sollten.

Die Idee von Energie-Autarkie greift um sich und lässt die spannende Frage entstehen nach der Zukunft von Energienetzen und der Vorstellungen, die wir von Dezentralität und Zentralität haben.

Die Wissenschaft – die wichtigste Ressource in der Energiewende – hat den Ball aufgenommen. Die großen Wissenschaftsorganisationen haben ihre Ergebnisse und Erkenntnisse in die Erarbeitung der Energiewende-Konzeption eingebracht. Forschungsthemen wie etwa zur Materialeffizienz, zu Speichertechnologie, aber auch zur Kombination von Strom- und Gasnetz und zu noch weiter entfernt liegenden Themen wie etwa der Nutzung von Kohlendioxid werden verstärkt aufgegriffen. Die Bundesforschungsministerin fördert in diesem Jahr erstmalig vor-Ort-ZukunftsDialoge zwischen Wissenschaft und Bürgern. Es wird mehr energiewissenschaftliche Expertise bereitgestellt als je zuvor. Das ist gut, allerdings wird zurzeit noch im Wesentlichen Mehr an Gleichem produziert. Große Chancen liegen in der Einbindung der Wissenschaft in die Roadmap der Energiewende, oder anders ausgedrückt, in der Schaffung von Wissen und Technik, die zur systemischen Veränderung von Erzeugung und Nutzung von Energie geeignet sind.

Die Wirtschaft ist noch geteilt. Die Mehrheit wartet ab. Innovative Vorreiter sind aber längst dabei, der Nachhaltigkeit im Wirtschaften Konturen zu geben. Sie bringen die Green Economy, das nachhaltige Wirtschaften in Schwung. Neben den klassischen Unternehmen, die qua Produkt (Windrad) Teil der Energiewende sind, sind vor allem solche Unternehmen wichtig, die die Energiewende qua Nachhaltigkeit und nachhaltiger Unternehmensführung in ihre Strategien aufnehmen. Das sind sehr viele. Hier liegen Chancen für neue Geschäftsfelder energie- und materialeffizienter Produktion, für Meß- und Regeltechniken, für neue Produkte und Dienstleistungen. Für das nachhaltige Wirtschaften sind Methoden und Vergleichsmaßstäbe zu entwickeln, zu erproben und anzuwenden. Der Nachhaltigkeitsrat fördert dies mit dem Deutschen Nachhaltigkeitskodex und dem Unternehmens-Wettbewerb zum Deutschen Nachhaltigkeitspreis.

Die Umweltverbände arbeiten im Modus von politischen Ideengebern und Lobbyisten einerseits und von Problemlösern andererseits. Problemlöser sind vor allem jene Mitgliederverbände, die alle Zielkonflikte um Pumpspeicher, Leitungstrassen und Windanlagen nicht nur als Thema von Politik, sondern vor allem auch Themenfeld verbandsinterner Meinungsbildung erkennen und bearbeiten.

Politik und Markt

Der Blackout blieb im Februar mit Glück und durch gutes Lastmanagement aus, aber tatsächlich ist die Energiewende kein Selbstläufer. Das ist ein komplexes Thema, das hier nur überblicksartig gestreift wird: Die Energieherstellung ist zunehmend polarisiert. Die

Geschwindigkeit im Zubau von erneuerbaren Energien ist beachtlich und erfreulich, aber nicht systemkonform. Es fehlen Regelleistungen und es mangelt an Systemintegration. Entweder muss man das Wachstum verlangsamen oder das System ändern. Denn die Zubau-Planungen sind nicht mit dem Netz abgestimmt und die Bereitstellung von Leistung und Arbeit ist nicht mehr wirtschaftlich synchronisiert. Daraus folgt, dass Investitionen zurückgehalten werden, insbesondere solche in fossile (Gas) Kraftwerke, die ausfallenden Sonnen- und Windstrom kompensieren sollen. Ungeklärte Haftungsfragen und die „sunk investments“ der Vergangenheit verzögern Investitionen weiterhin.

Dabei fehlt es nicht am guten Willen der Beteiligten, nicht in erster Linie an Wissen und auch nicht an Techniken. Das Defizit liegt im Verhältnis von Politik und Markt. Die Ethik Kommission hat das Konzept der so genannten Kapazitätsmärkte in die Diskussion eingebracht. Womöglich gibt es bessere Konzepte, aber entscheidend ist, dass die Diskussion mutig und kreativ in Gang kommt und nicht mit fadenscheinigen, ordnungsrechtlichen Argumenten vermieden wird.

Die Netze sind fragil und vorerst eine Achillesferse. Hier liegen augenblicklich wesentliche technische Engpässe für die Energiewende. Das Lastmanagement (im Rahmen des bestehenden Netzes) und die bestehenden Speichermöglichkeiten können die fragilen Grenzen des Netzes nicht auf Dauer auffangen. Der Ausbau leistungsfähiger Stromnetze kommt noch nicht in Schwung. Die beschlossene Aufstellung eines Netzentwicklungsplans und eines Bundesbedarfsgesetzes sowie der Übertragung von Planungskompetenz an den Bund muss sich erst noch als wirksam erweisen. Nicht nur die Übertragungsnetze, sondern – zunehmend – auch die Verteilnetze müssen erweitert und ertüchtigt werden, um moderne Mess- und Regeltechniken aufzunehmen. Hierfür sind gravierende Haftungsfragen (Offshore!), Sicherheitsfragen (intelligente Netze) und Zugänge zu lösen.

Der innenpolitische Streit um Kompetenzen und abstrakte ordnungsrechtliche Prinzipien verhindert, dass sich Deutschland aktiv und kreativ in die europäische Debatte über die Zukunft der Energieeffizienz einbringt. Wegen der hohen Einsparpotenziale und weil sie es ermöglicht, technische Innovationen mit Änderungen der Lebensweisen zu verbinden, wird die Energieeffizienz von allen Seiten als der „schlafende Riese“ der Energiewende bezeichnet; zu Recht, aber er wird auf Dauer weiter schlafen, wenn es nicht gelingt, dem Markt neue Regeln zu geben.

Die Geschwindigkeit der energetischen Gebäudesanierung verfehlt das gesetzte Ziel. Das gilt auch bei der verfügbaren Mittelhöhe von (2012) 1,5 Milliarden an KfW-Krediten. Die vom Bundestag beschlossene zusätzliche, steuerliche Förderung der Gebäudesanierung ist weiterhin im Bundesrat blockiert. Die Länder wollen nicht die steuerlichen Minderaufkommen übernehmen. Das ist ärgerlich und widerspricht wirtschaftlicher Vernunft. Steuermindereinnahmen würden mehr als überkompensiert durch wirtschaftliche Effekte. Wo der Staat einen Euro in die Gebäudesanierung investiert, kommen acht Euro Wirtschaftskraft zurück. Auch wenn wesentlich mehr öffentliche Gelder bereit gestellt würden, ist die angestrebte Sanierungsquote nicht zu erreichen. Die Gebäudesanierung braucht einen ergänzenden Neuansatz bis hin zum Mietrecht und zu einer Kombination von energetischer Sanierung und Innovation der Gebäudetechnik. Die Chancen liegen auf dem Tisch, als Gemeinschaftswerk.

Professionelle Steuerung nötig

Die Energiewende ist ein Mega-Projekt. Ohne den Eindruck aufkommen zu lassen, man könnte ein solches Projekt von zentraler Stelle aus (mikro)managen, bleibt doch unbestreitbar, dass es geeigneter institutioneller Lösungen zur Prozesssteuerung bedarf. Die Ethik Kommission hat dem Bundestag die Einsetzung eines Energiebeauftragten, der Bundesregierung ein professionelles Prozessmanagement und ein Monitoring sowie ein nationales zivilgesellschaftliches Forum zur Energiewende vorgeschlagen. Der Sachstand: Die Steuerung der Energiewende liegt bei einem Kreis von Staatsekretären, der halbjährlich unter doppelter Federführung von BMWi und BMU tagt. Das Monitoring organisiert die Bundesregierung ebenfalls in doppelter Federführung von BMWi und BMU. Bei der Bundesnetzagentur ist eine Geschäftsstelle eingerichtet. Die Berichterstattung soll auf Daten verschiedener Ämter beruhen und von einer Experten-Kommission begleitet werden. Sie soll jährlich stattfinden und dem Bundestag vorgelegt werden. Alle drei Jahre soll sie durch einen Fortschrittsbericht ergänzt werden. Die Bundesregierung will die Diskussion von Experten in so genannten Plattformen bündeln. Hierfür sind verschiedene Plattformen entsprechend der Zuständigkeit der Ressorts zu Netzfragen, Kraftwerksbau und Erneuerbaren Energien vorgesehen.

Das bedeutet, dass die Steuerungsaufgaben entlang der Ressort-Zuständigkeit eingerastet sind. Dieses institutionelle Setup ist sicherlich von beachtlicher Wirkung. Ob es ausreicht, den Prozess für ein Mega-Projekt wie die Energiewende zu managen, ist zu bezweifeln. Es wird darauf ankommen, inwieweit es gelingt, Konflikt und Konsens, Weichenstellungen und Alternativen deutlich zu machen und entscheidungsrelevant aufzubereiten. Was dafür entscheidend fehlt, ist der integrative Gesamtblick auf die Energiewende, etwa in dem Sinne, dass es so etwas wie eine Gewährsstelle für die Richtungssicherheit und Dynamik der Energiewende gibt.

Viele Menschen knüpfen an die Energiewende und vor allem an den effizienten Umgang mit Energie zu Recht die Erwartung, dass sie den Zwängen eines stetig wachsenden Energieverbrauches entkommen. Es gibt - vor allem in kleinen und mittleren Unternehmen Deutschlands - viele gute Beispiele für kräftige Fortschritte der Energieeffizienz. Energiewende kann – Anzeichen dafür gibt es heute zwar erst vage, aber immerhin – zu einem Lebensgefühl und zu einer gesellschaftlichen Markierung für Aufbruch und neues Denken werden.

Versagt jedoch die Politik bei dem Versuch, der Energiewende den richtigen Rahmen zu geben, so drohen Enttäuschungen und Verdrossenheit bei den Menschen und unnötige wirtschaftliche Risiken bei den Unternehmen, die sich mit der ohnehin latenten Skepsis hinsichtlich der Fiskalpolitik potenzieren. Die europäische Krise der Staatsfinanzierung ist letztlich nur durch die Schaffung von neuen, wissensgestützten und innovativen Märkten zu schaffen, die den Wandel der Lebensstile der Menschen in einer nachhaltigen Entwicklung unterstützen.