

JOACHIM WUERMELING

Der nationale und internationale Energiemarkt vor der Herausforderung des Klimaschutzes

Herr Professor *Klein*, Herr Professor *Hendler*, Herr Präsident *Benda*, Generalanwalt *Lenz*, meine Herren und Damen Abgeordneten, Frau *Müller*, sehr verehrte Teilnehmer der Bitburger Gespräche, liebe Gäste, meine sehr verehrten Damen und Herren,

Ich möchte mich zunächst herzlich bedanken für die Einladung zu dieser Veranstaltung. Heute darf ich mich vor allen Dingen dafür bedanken, dass Sie die Einladung, die Sie ausgesprochen haben, als ich noch im Wirtschaftsministerium war, aufrechterhalten haben. Ich bin deshalb besonders entspannt und besonders gerne gekommen und ich kann Ihnen sagen, dass mir die Vorbereitung auf meinen heutigen Vortrag sehr viel Freude bereitet hat, weil ich erstens dafür ausreichend Zeit hatte und mich außerdem etwas von der Rolle des Energiestaatssekretärs entfernen und als Europäer, als Jurist und im Moment als Pensionär den Fragen zuwenden konnte, die Sie mir heute gestellt haben.

Ich bin Ihnen dankbar, Herr Professor *Hendler*, dass Sie in Ihrer Einführung für unsere heutige Tagung schon sehr deutlich die Zielkonflikte, die sich in der Energiepolitik stellen, herausgearbeitet haben. Für mich ist es eigentlich einer der faszinierendsten Aspekte dieses Politikfeldes, dass so viele unterschiedliche Dimensionen, Interessen und Gesichtspunkte bei der Erarbeitung auch der kleinsten Detailfrage eine Rolle spielen. Sie haben zwei der drei Ecken, zwischen deren Spannungsfeld sich Energiepolitik abspielt, hier bereits erwähnt, einerseits Politik und andererseits Wirtschaft, und schließlich kommt hinzu das Recht. Sie haben die drei Ziele der Energiepolitik, Versorgungssicherheit, Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit, erwähnt und schließlich ist auch angeklungen, dass wir natürlich auch in drei politischen Ebenen arbeiten. Nämlich auf der internationalen Ebene, z. B. Kyoto-Protokoll u. Ä., der europäischen Ebene und der nationalen Ebene. Eine der großen Schwierigkeiten der Gestaltung nationaler Energiepolitik besteht darin, die europäische und auch die internationale Dimension ausreichend im Blick zu halten. Sie haben sehr klar das Thema, das ich bearbeiten soll, formuliert und eine präzise Abgrenzung zu den anderen Themen vorgenommen: Der nationale und internationale Energiemarkt vor der Herausforderung des Klimaschutzes. Die zwei Schlüsselbegriffe, die hier einen Pol bilden, sind auf der einen Seite der Markt und auf der anderen Seite der Klimaschutz. Insofern

haben Sie im Grunde auf Themen zurückgeblendet, mit denen sich die Bitburger Gespräche schon 1983 beschäftigt hatten, nämlich Umweltschutz und Gemeinwohl.

Ich möchte meinen Beitrag in drei Abschnitte gliedern und Sie um Verständnis dafür bitten, dass ich im ersten Abschnitt mit einigen Zahlen operieren werde. Denn ich glaube, die Thematik und die Herausforderung sind nur dann verständlich, wenn man die Ausgangslage sowohl energie- als auch klimawirtschaftlich anhand der Prognosen der Zahlen des Ist-Zustandes erläutert, dem wir uns gegenübersehen. Im zweiten Abschnitt würde ich gerne ausführen, welchen Zielen wir uns eigentlich schon unterworfen haben, welche rechtlich und teilweise nur politisch fixiert sind. Im Folgenden werde ich dann auf die Maßnahmen eingehen, die geplant und in der Diskussion sind.

I. Die Ausgangslage im energiewirtschaftlichen und im Klimabereich

Die energiewirtschaftliche Lage zeichnet sich dadurch aus, dass global mit einer Zunahme des Energieverbrauchs von 55 % bis zum Jahr 2030 zu rechnen ist. Das ist eine recht konservative Prognose der Internationalen Energieorganisation, dem World Economic Outlook, die im letzten Herbst noch einmal manifestiert wurde. Es gibt Zahlen, die gehen weit darüber hinaus. Der Weltenergiarat rechnet sogar mit einer Verdoppelung des Energiebedarfs bis zum Jahr 2050. Wir können also davon ausgehen, dass wir im globalen Energiemarkt mittelfristig, womöglich langfristig, eine weit aus stärkere Nachfrage nach Energie haben werden, als das Angebot hergibt. Das liegt weniger an der Zunahme des Energiebedarfs in den klassischen industriellen OECD-Staaten. Diese Zunahme des Bedarfs geht vor allen Dingen auf die prognostizierte Entwicklung in China und in Indien zurück, wo mit einer Verdoppelung des Energiebedarfs gerechnet wird. Der Zuwachs am Ölbedarf in China und in Indien ist etwa so groß wie die Menge, die die USA und Japan gemeinsam insgesamt derzeit an Öl importieren. Insofern ist es nicht überraschend, dass die Internationale Energieorganisation zu dem Schluss kommt, dass es einen „real threat“ für die Energieversorgung in der Zukunft gibt. Etwa 84 % der Zunahme der Energieerzeugung wird nach diesen Berechnungen auf fossilen Energieträgern beruhen, d. h. klimapolitisch schädlich sein. Dabei dürfen auch die wirtschaftlichen Dimensionen nicht außer Betracht gelassen werden. Es wird mit einem Investitionsbedarf für die Erzeugung dieser zusätzlichen Energie von drei Billionen Euro in dieser Zeit gerechnet.

In Deutschland verbrauchen wir gegenwärtig 14.000 PJ (Petajoule). Bei uns ist wegen der demografischen Situation, womöglich aber auch wegen der Energieeinsparung, nach unseren Prognosen eher mit einer Abnahme des Energieverbrauchs zu rechnen, allerdings nur um etwa 7 %. Indes haben wir in Deutschland die Situation, dass wir im Hinblick auf den Investitionszyklus der Kraftwerke gegenwärtig an einem Punkt angelangt sind, an dem erhebliche Investitionen notwendig sind, weil alte Kraftwerke schlicht und einfach stillgelegt werden müssen. Bis zum Jahr 2020 müssen etwa 40.000 MW (Megawatt) neu gebaut werden. In Planung und im Bau sind nach einer jüngsten Veröffentlichung des BDEW lediglich 20.000 MW.

Der Energiemix in Deutschland, insbesondere im Bereich des Stroms, stellt sich so dar, dass etwa die Hälfte des Stroms aus Kohle erzeugt wird, weitere 26 % aus Kernenergie, 14 % aus erneuerbaren Energien und 11 % aus der Verstromung von Gas. Insgesamt wird bei einer Einbeziehung der Wärmeerzeugung und des Verkehrsbereichs über 80 % unserer Energie aus fossilen Rohstoffen erzeugt. Das heißt, dass es für Deutschland trotz der Abnahme des Energiebedarfs keine Entspannung gibt. Dies liegt einerseits daran, dass das Angebot wesentlich stärker abnehmen wird als die Nachfrage, aber auch an dem Ausstieg aus der Kernenergie und den Widerständen gegen die Restrukturierung des Kraftwerksparks im Kohlebereich sowie bei den erneuerbaren Energien. Das sind die Basiszahlen zum Bereich der Energieseite.

Nach den klassischen Schätzungen zur Klimaentwicklung müssen wir mit einem globalen Anstieg der Temperatur zwischen 1,4 und 5,8° C bis zum Jahr 2100 rechnen. Als tragbar wird allseits nur eine Zunahme von 2° C gehalten. Dafür wäre, nach Einschätzung vom Präsidenten der Europäischen Kommission, Herrn *Barroso*, eine Halbierung der CO₂-Emissionen mittelfristig notwendig. Vereinbart wurde bisher in der Klimaschutzvereinbarung von Kyoto 1997 lediglich eine Reduzierung von 5 % bis zum Jahr 2012. Deutschland hat sich zur Einsparung von 21 % verpflichtet. 19 % haben wir bereits eingespart. Wir sind demnach sehr gut im Plan.

Die Energie verursacht gegenwärtig einen CO₂-Ausstoß weltweit von 35 Gt (Gigatonnen). Wenn man davon ausgeht, dass der weltweite Energiebedarf um 50 % ansteigen wird, dann können wir damit rechnen, dass aus den 35 Gt bis zum Jahr 2030 52 Gt werden. Wenn wir aber die Klimaveränderung auf 2° C beschränken wollen, dürften wir den Ausstoß nicht von 35 Gt auf 52 Gt steigern, sondern wir müssten den Verbrauch von 35 Gt auf 23 Gt absenken. Inwieweit das realistisch ist, wird die Frage sein. Eine Reduzierung um 50 % wird jedenfalls seitens der Energiewirtschaft für unrealistisch, ja sogar für abwegig gehalten.

Die Schlussfolgerung aus diesem Abschnitt lautet also: Der Energieverbrauch und der CO₂-Verbrauch steigen nach den gegenwärtigen Prognosen etwa um 50 %. Der Klimaschutz würde aber eine Senkung um 50 % verlangen.

II. Festgelegte Ziele

Es fragt sich, welche Eckpunkte für die Zukunftsentwicklung wir bereits für uns festgelegt haben.

Dabei kommt sehr gut das Zusammenspiel internationaler Vereinbarungen, europäischer Regulierung und nationaler Maßnahmen in den Blick. International haben wir bislang nur das Kyoto-Protokoll, nach welchem eine Reduzierung von 5 % erreicht werden soll. Dieses beschränkt sich jedoch auf verhältnismäßig wenige Staaten. Der Erfolg der deutschen G8-Präsidentschaft ist es allerdings gewesen, dass man sich in größerem Rahmen ein ehrgeizigeres Ziel für die Zukunft setzen will. Die ersten Verhandlungen dazu in Bali im Dezember stimmten nicht gerade euphorisch, aber sie haben zumindest den Weg zu weiteren internationalen Vereinbarungen geöffnet.

Auf der europäischen Seite sind wir schon wesentlich weitergegangen. Wir haben uns in den maßgeblich von der deutschen Ratspräsidentschaft beeinflussten Beschlüssen vom März letzten Jahres auf das von Ihnen bereits erwähnte Ziel 20-20-20 festgelegt; d. h. wir reduzieren unsere CO₂-Emissionen um 20 %, wenn es keine internationalen Vereinbarungen gibt und um 30 %, wenn auch andere sich zu ehrgeizigen Zielen verpflichten. Auch hier besteht ein interessanter Zusammenhang zwischen den Ebenen. Die Europäer sagen, wir sind nur dann ehrgeizig, wenn es auch international Ehrgeiz gibt. Wir haben das in Deutschland noch fortgeführt, indem wir angekündigt haben, wir reduzieren um 40 %, wenn Europa 30 % anpeilt. Es gibt hier also eine regelrechte Kaskade des Klimaschutzes im Hinblick auf die politischen Entscheidungen, die die Interdependenz beleuchtet. Wir haben bei diesem Gipfel aber nicht nur festgelegt, dass wir 20 % CO₂ einsparen wollen, sondern auch, dass 20 % unserer Energieerzeugung aus erneuerbaren Energien kommen soll. Die EU-Kommission hat im Januar dazu erste Regulierungsvorschläge vorgelegt, auf die ich gleich noch kurz zu sprechen kommen möchte. Schließlich hat sich die Europäische Union vorgenommen, die Energieeffizienz um 20 % zu erhöhen. Das heißt im Grunde schlicht, wir wollen den Energieverbrauch um 20 % senken und damit zu der Ausgewogenheit von Angebot und Nachfrage beitragen.

In Deutschland sieht die Zahlenwelt wieder etwas anders aus. Bei den erneuerbaren Energien hat sich die EU ein Ziel von 20 % vorgenommen. Das übersetzt sich in Deutschland auf nur 18 %. Was die Energieeinsparung angeht, haben die Europäer eine Verbesserung um 20 % ins Auge gefasst. Wir hingegen haben eine Verdoppelung der jährlichen Verbesserung der Energieeffizienz von 1 % auf 2 % anvisiert, d. h. in 13 Jahren, bis zum Jahr 2020, 26 %. Insofern ist es kein Wunder, wenn Ihr Vorstandsvorsitzender, Herr *Schwanhold*, gestern in der Bild-Zeitung gesagt hat, dass das alles doch ein rechter Wirrwarr sei und auch für diejenigen, denen diese Ziele auferlegt werden, einigermaßen unübersichtlich. Das waren die Ziele, die wir uns klimapolitisch gesetzt haben.

Jedoch verfolgt die Energiepolitik nicht nur klimapolitische Ziele. Energiepolitik hat selbstverständlich auch noch andere Ziele, insbesondere die Wirtschaftlichkeit der Energieversorgung. Sie ist erstens eine soziale Frage, eine Frage für den Verbraucherschutz, aber natürlich auch für die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie und den Erhalt von Arbeitsplätzen von entscheidender Bedeutung. In energieintensiven Industrien ist der Kostenanteil für die Energie teilweise doppelt so groß wie der für die Arbeit. Insofern kann man diesen Aspekt gar nicht zu gering schätzen, zumal natürlich heute angesichts der Globalisierung und angesichts der Möglichkeit der Produktion weltweit für ein energieintensives Unternehmen die Möglichkeit besteht, in Länder auszuweichen, wo entsprechende Anforderungen und entsprechende Kostenniveaus nicht erreicht werden. Schließlich ist das Ziel der Energiepolitik, die Versorgungssicherheit zu gewährleisten, d. h. wir wollen mittelfristig und langfristig sicher sein, dass wir über ausreichend Energie verfügen. Und es werden ja ernsthafte Zweifel geäußert, ob das tatsächlich möglich ist.

Vor etwa 20 Jahren haben wir uns auch noch dazu entschlossen, die Energieversorgung von der staatlichen Reorganisation in einen Markt zu überführen, d. h. wir sind

mitten im Prozess einer ganz grundlegenden Umgestaltung dieser Branche, von dem öffentlich-rechtlichen Versorgungsauftrag hin zu einem dynamischen Markt. Mitten in diesen Prozess fallen jetzt neue klimapolitische Anforderungen, Vorgaben und Herausforderungen.

Schließlich müssen wir uns natürlich neben den ganzen politischen Diskussionen auf den verschiedenen Ebenen, neben den Zielen, die wir uns gesetzt haben, auch die Frage stellen, was eigentlich faktisch gegenwärtig in Deutschland energiewirtschaftlich passiert. Das ist verhältnismäßig wenig. Die Investitionen stocken – und zwar nicht deswegen, weil die Energiewirtschaft sie nicht tätigen will, sondern schlicht und einfach deswegen, weil die Planungssicherheit für die Rentabilität dieser Investitionen sehr zweifelhaft geworden ist, weil sich die Investitionen vor Ort in den Genehmigungsverfahren, in den politischen Prozessen, kaum noch durchsetzen lassen und weil eine große Unsicherheit darüber besteht, wo die Reise überhaupt hingehen soll. Das gilt sowohl im Hinblick auf die Investition in den Kraftwerkspark als auch im Hinblick auf die Investitionen in das Netz. Wenn wir unseren Energiemix substanziell und grundlegend umbauen wollen, dann bedeutet das eine starke geografische Verschiebung der Kraftwerke, der energieerzeugenden Anlagen, insbesondere von Süden nach Norden. Da der Strom aber nun von der Stelle, wo er hergestellt wird, zu der Stelle, wo er verbraucht wird, transportiert werden muss, sind erhebliche Investitionen in das Netz notwendig. Die DENA-Netzstudie benennt etwa 850 km allein im Übertragungsnetz. Hier kommt der Bau praktisch nicht voran, weil die Widerstände gegen die entsprechenden Leitungen vor Ort zu groß sind.

III. Die geplanten Maßnahmen

Lenken wir das Augenmerk auf die Maßnahmen, die im Moment ergriffen werden, die in Planung sind und die überlegt werden. Die Ziele von energiepolitischen Maßnahmen sind: Versorgungssicherheit, Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit. Die Bundesregierung setzt vor allen Dingen auf die Energieeinsparung. Die Maßnahmen zur Energieeinsparung sind die einzigen Maßnahmen, die allen drei energiepolitischen Zielen dienen, nämlich der Versorgungssicherheit, weil eingesparte Energie gar nicht erst beschafft werden muss, der Wirtschaftlichkeit, weil dafür kein Geld ausgegeben werden muss und natürlich auch der Nachhaltigkeit, weil diese Energie erst gar nicht umweltschädlich produziert werden muss. Insofern würde ich mich der These anschließen, dass die Energiequelle mit dem größten Potenzial in Deutschland die Energieeinsparung ist.

Der zweite Bereich, in den wir stark regulierend und investierend eingreifen, ist die Veränderung des Energiemixes hin zu den erneuerbaren Energien sowohl in Deutschland als auch auf der europäischen Ebene. Weiterhin ist die Investition in Forschung und Entwicklung ein Feld, das natürlich in einer rechtspolitischen Diskussion keinen so großen Raum einnimmt, das aber aus meiner Sicht ein großes Potenzial hat. Sowohl bei der Erhöhung der Wirkungsgrade als auch bei der Nutzung von neuen Ressourcen

wie auch bei der Speicherung von Energie eröffnen sich noch enorme weitere technische Möglichkeiten.

Hier stehen wir in Deutschland an der Spitze der Forschung und die Bundesregierung hat die Mittel für die Energieforschung noch erheblich aufgestockt. Wir haben die Hoffnung, dass durch schrittweise und vielleicht sogar bahnbrechende Entwicklungen die Energieversorgung bei uns und auch weltweit womöglich auf ganz neue Grundlagen gestellt werden kann, die auch die Prognosen, die ich eben nannte, womöglich im Nachhinein dann als zu dramatisch erscheinen ließen. In Deutschland haben wir uns deshalb vorgenommen, sowohl mit legislativen Maßnahmen als auch mit Fördermaßnahmen Vorreiter sowohl in der europäischen Entwicklung als auch international zu werden. Wir wollen eine Energiepolitik, die für den Klimaschutz auf der einen Seite und für Wirtschaft und Verbraucher auf der anderen Seite gut ist. Wir wollen eine hocheffiziente, eine schonende Energieversorgung.

Wenn man Diskussionen mit Chinesen, Indern oder mit wem auch immer hat, dann nützt es verhältnismäßig wenig, im Hinblick auf den Klimaschutz Katastrophenszenarien zu beschreiben, weil das natürlich Staaten sind, die in einer gigantischen Entwicklung mit großen Zukunftschancen sind, für die sie einfach Energie brauchen. Man müsste hingegen deutlich machen, jetzt die Weichen für eine Energieversorgung zu stellen, die ressourcenschonend ist und zwar im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit, die viel bessere Entwicklungschancen ermöglicht als Kohlekraftwerke. Klimaschutz erscheint so als Treiber von Innovation und ein Treiber von der Entwicklung des wirtschaftlichen Umfeldes in diesen Staaten. So wird Klimaschutz eine Entwicklungschance und ist nicht ein Risiko für die Entwicklung. Nur wenn das klar ist, werden diese Staaten auch ehrgeizige Klimaschutzmaßnahmen in Betracht ziehen.

Wir haben in Deutschland die Chance, durch entsprechende Weichenstellungen Vorreiter zu sein.

Wir als Wirtschaftsministerium haben immer klar gesagt, dass wir einen dynamischen Markt wollen, der mit minimalen Ressourcen eine maximale Energieleistung produziert. Aus unserer Sicht kann der Weg dorthin nur der Wettbewerb sein. Wir haben uns immer zu dieser ordnungspolitischen Leitlinie bekannt. Ich bin der festen Überzeugung, dass nach wie vor der Satz gilt: Ein knappes Gut wird am besten durch den Markt verwaltet. Deswegen ist es von ganz entscheidender Bedeutung, dass man dieses Marktmodell weiter fortführt. Das wird ja auch im Prinzip nicht in Zweifel gestellt, nur dieses Marktmodell wird natürlich dann überfordert, wenn der Markt sich in einem zu kleinen Spielfeld abspielen muss, weil die Regulierung von allen Ecken und Enden die Entfaltung der Marktkräfte behindert.

Ich möchte nun aufzeigen, dass wir einen Instrumentenmix haben aus Ordnungsrecht, aus Anreizen, aus der Setzung von rechtlichen Rahmenbedingungen und aus Förderung. Wir haben das klassische Ordnungsrecht, so z. B. die Vorschläge zur Reduzierung von CO₂ bei den Pkws oder die Anforderungen an die Energieeffizienz von Gebäuden oder von Geräten u. Ä. mehr. Wir haben aber auch eine ganze Menge von Mitteln eingesetzt, insbesondere das Energie- und Klimaprogramm, das die Bundesregierung im Dezember verabschiedet hat, durch die Anreize gesetzt werden. Die

Kfz-Steuer und die Lkw-Maut werden am CO₂ orientiert. Auch die Verbrauchskennzeichnung, die Bio-Kraftstoff-Besteuerung u. Ä. wird stärker am CO₂-Ausstoß orientiert. Hier wird über die steuerrechtliche Seite eine Reihe von Anreizen gesetzt, um CO₂ einzusparen. Die rechtlichen Rahmenbedingungen werden durch die Liberalisierung des Marktes massiv verändert. Beispielhaft sind die Verbesserung des Netzzugangs, aber auch die Liberalisierung des Messwesens, jedoch vor allen Dingen die Maßnahmen des europäischen Binnenmarktes. Dann gibt es noch eine ganze Reihe von Förderprogrammen. Teilweise werden die Programme aus dem Staatshaushalt finanziert, wie z. B. das Gebäude-Sanierungsprogramm oder die Sanierung der öffentlichen Infrastruktur. Teilweise findet die Finanzierung über den Energieverbraucher statt, durch die Einspeisevergütung für erneuerbare Energien oder die Kraft-Wärme-Kopplung. Schließlich investieren wir in die Forschung auf europäischer Ebene, aber auch auf nationaler Ebene.

IV. Fazit

Ich hoffe, dass deutlich geworden ist, dass wir uns rein von den tatsächlichen Grundlagen her vor einer riesigen Herausforderung befinden. Es müssen auf unterschiedlichen Ebenen hierfür die Rahmenbedingungen gesetzt und dabei sehr unterschiedliche Instrumente eingesetzt werden.

Auf dem Flyer zu der heutigen Tagung heißt es: „Die Gesellschaft für Rechtspolitik betrachtet es als ihre Aufgabe, das Bewusstsein für das Recht als einer bei allem notwendigen Wandel wertgebundenen und dadurch Stetigkeit verbürgenden Ordnung zu stärken.“ Das wäre auch ein gutes Leitmotiv für die weitere Gestaltung der Energiepolitik: Wir brauchen mehr Rationalität in dieser Debatte, die Zusammenhänge müssen ehrlich und klar vermittelt werden. Wie Bundesminister *Glos* bei der Handelsblatt-Tagung sagte: „Wir müssen zurück zu der Gleichwertigkeit der Ziele in der Energiepolitik. Wir müssen ein integriertes Maßnahmenkonzept verfolgen und wir müssen auch zurück zu den Grundprinzipien Wettbewerb, Rechtsstaatlichkeit und Ordnungsrecht.“ Dann, denke ich, wird es uns gelingen, mit den Mitteln des Rechts, mit den Mitteln der Politik und mit den Mitteln des Marktes auch diese riesige energie- und klimapolitische Herausforderung zu meistern.