

## Die deutsche Energiewende europäisch denken

Severin Fischer / Oliver Geden

Mit den Beschlüssen zur »Energiewende« wurde im Sommer 2011 ein jahrzehntelanger Konflikt über die Nutzung der Atomenergie in Deutschland in einem parteiübergreifenden Konsens beigelegt. Die Bundesregierung hat nicht nur das Ende der Atomstromproduktion bis 2022 eingeleitet, sondern auch die mittel- bis langfristigen Ziele für den Anteil erneuerbarer Energien sowie für den Klimaschutz bestätigt. Die intensive energiepolitische Debatte spielt sich bislang allerdings vornehmlich im nationalen Rahmen ab und vernachlässigt die wirtschaftlichen wie auch die politischen Rückkopplungen innerhalb der Europäischen Union. Diese verengte Sichtweise gefährdet die erfolgreiche Umsetzung der Energiewende in Deutschland und zudem deren Funktion als weltweit ausstrahlendes Modell einer gelungenen Transformation in eine CO<sub>2</sub>-arme Volkswirtschaft. Soll die deutsche Energiewende gelingen, muss sie von politischen Initiativen auf EU-Ebene flankiert werden.

Mit den Beschlüssen zur »Energiewende«, die unter dem Eindruck der Reaktorkatastrophe von Fukushima gefasst wurden, ist nicht nur das Ende der Atomstromproduktion in Deutschland besiegelt worden. In ihrem abermals überarbeiteten Energiekonzept hebt die Bundesregierung hervor, dass sie an den Ausbauplänen im Bereich der erneuerbaren Energien sowie am nationalen Klimaziel festhält, auch unter den nun deutlich veränderten Rahmenbedingungen. Bis zum Jahr 2020 sollen mindestens 35% des Stromverbrauchs aus regenerativen Quellen gedeckt werden. Die Treibhausgasemissionen sollen bis zu diesem Zeitpunkt unverändert um 40% (gegenüber 1990) sinken.

Die europäische Dimension der deutschen Energiewende kam in der nationalen Debatte bislang kaum zur Geltung, obwohl für die letzten Jahre eine starke Europäisierung der energiewirtschaftlichen und energierechtlichen Rahmenbedingungen zu konstatieren ist. Deshalb werden die Gestaltungsmöglichkeiten nationalstaatlicher Energiepolitik häufig überschätzt. Notwendig ist daher ein doppelter energiepolitischer Perspektivwechsel. Zum einen müssen die angestrebten Wirkungen nationaler Politikansätze stets im Kontext des bestehenden europäischen Umfelds bewertet werden. Zum anderen genügt es nicht, die Energiewende als ein auf Deutschland beschränktes Projekt zu betreiben. Energi-

sches Bemühen um einen modifizierten europäischen Rechtsrahmen muss hinzukommen.

### **Integration statt Isolation**

Viele Energieexperten warnen vor allem davor, dass sich infolge des raschen deutschen Atomausstiegs Stromausfälle häufen könnten, insbesondere im Winter, wenn erhöhte Nachfrage vermehrt auf ein geringes Angebot an Windkraft und Solarstrom trifft. Auch beim Energieträger Erdgas werden Bedenken laut. Sollten im Zuge der Energiewende zunehmend Gaskraftwerke zum Einsatz kommen – eine energie-technisch naheliegende Option, die unter gegenwärtigen Marktbedingungen aber recht unsicher ist –, könne dies die Abhängigkeit von Lieferanten wie Russland weiter erhöhen.

Bei beiden Energieträgern ist die Lösung weniger innerhalb Deutschlands zu suchen, sondern vielmehr in der Kooperation mit den Nachbarstaaten im Rahmen der europäischen Energiebinnenmarktentwicklung. Ein höheres Niveau an Versorgungssicherheit kann am effizientesten durch den Ausbau grenzüberschreitender Leitungen und eine engere Kooperation aller beteiligten Akteure erreicht werden. Die europäischen Vereinigungen der Netzbetreiber (ENTSO) für Strom und Gas spielen eine wichtige Rolle beim Management der Lastflüsse. Auch das Zusammenwirken der europäischen Energieregulierungsbehörden muss weiter verbessert werden. Überwunden werden sollte nicht zuletzt die in der breiteren politischen Öffentlichkeit meist negative Bewertung von Stromimporten aus den Nachbarstaaten. In einem europäischen Binnenmarkt für Elektrizität geht von Importen kaum ein erhöhtes Risiko für die Versorgungssicherheit Deutschlands aus.

Durch die baldige Umsetzung eines Verordnungsvorschlags der Europäischen Kommission könnte der notwendige Ausbau europäischer Energieinfrastrukturen weitaus entschlossener vorangetrieben

werden, als dies nach den bislang geltenden Leitlinien für Transeuropäische Energienetze (TEN-E) möglich ist. Vor dem Hintergrund der deutschen Energiewende ist dieses Gesetzgebungsverfahren als besonders wichtig einzuschätzen. Beschleunigte Investitionen in grenzüberschreitende Leitungen könnten Investitionen in zusätzliche Kraftwerke oder Terminals für verflüssigtes Erdgas (LNG) in Deutschland obsolet machen und damit auch die Kosten der Energiewende reduzieren. Anders als in früheren Jahren sollte die Bundesregierung ernsthaft erwägen, der Harmonisierung grenzüberschreitender Genehmigungsverfahren sowie einer höheren Inanspruchnahme öffentlicher Mittel für den Energieinfrastrukturausbau zuzustimmen (9,1 Mrd. Euro von 2014 bis 2020 im Vergleich zu 155 Mio. Euro im Rahmen der TEN-E-Periode 2007 bis 2013).

### **Nukleare Sicherheit in Europa**

Auch wenn die Ereignisse von Fukushima die Atompolitik in Deutschland, Italien und der Schweiz stark beeinflusst haben, hat sich doch in den meisten europäischen Ländern kein fundamentaler Wandel vollzogen. EU-Mitgliedstaaten wie Frankreich, Großbritannien oder Tschechien werden sich auf absehbare Zeit nicht von der Kernenergie verabschieden. Die europäischen Verträge geben den Mitgliedstaaten das Recht, souverän über die Nutzung unterschiedlicher Ressourcen oder Technologien zu entscheiden. Gemäß den Prinzipien des Binnenmarkts muss Strom aus Atomkraftwerken (AKWs) – wie jede andere Ware auch – europaweit diskriminierungsfrei gehandelt werden dürfen. Das näher rückende Ende der Produktion von Atomstrom in Deutschland ist also nicht gleichbedeutend mit einem Ende des Konsums von Atomstrom hierzulande. Verhindern ließe sich dessen Import allenfalls, wenn das deutsche Stromnetz vollständig von den Nachbarstaaten abgekoppelt würde. Deutschland ist jedoch gerade aufgrund der nationalen Energiewende auf eine größere

europäische Vernetzung angewiesen. Sie erleichtert Stromimporte bei kurzfristigen Versorgungsgpässen und erlaubt es, regenerativ erzeugten Strom in Phasen geringer Inlandsnachfrage europaweit abzusetzen.

Europapolitisch konsequent wäre es, wenn die Bundesregierung ihr Engagement für eine Erhöhung des Sicherheitsniveaus von AKWs in der EU verstärken würde. Die Kommission wurde im März 2011 von den 27 Staats- und Regierungschefs aufgefordert, den entsprechenden Rechtsbestand kritisch zu überprüfen. Deutschland sollte – auch im Zusammenhang mit der Ende 2011 anstehenden Erstbewertung der »Stresstests« für europäische AKWs – auf die Vorlage einer Richtlinie drängen, mit der erstmals einheitliche Sicherheitsvorgaben für den Betrieb kerntechnischer Anlagen verbindlich gemacht würden. Durch die Bildung einer Koalition mit weiteren atomkraftkritischen Mitgliedstaaten ließe sich das Thema nukleare Sicherheit dauerhaft auf der energiepolitischen Agenda der EU verankern.

### **Konzentration auf europäische Klimaziele**

Die sofortige Abschaltung von acht deutschen AKWs und die sukzessive Stilllegung von neun weiteren Anlagen werden bewirken, dass die deutsche Klimabilanz sich schon bald verschlechtert, da aller Voraussicht nach fossile Kraftwerke den Ausfall zumindest anteilig ausgleichen werden. Unter diesen Bedingungen dürfte sich das selbstgesetzte Ziel, die nationalen Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2020 um 40% zu senken, nicht mehr erreichen lassen.

In nationaler politischer Perspektive gilt dies als heikel, weil es die deutsche Vorreiterrolle in der Klimapolitik zu untergraben scheint. Wenn aber das Zusammenspiel deutscher und europäischer Steuerungsinstrumente in den Blick genommen wird, stellt sich heraus, dass hier lediglich ein Kommunikationsproblem vorliegt. Die

gesamte Stromproduktion in den EU-Mitgliedstaaten ist nämlich dem gemeinsamen Emissionshandel unterworfen, in dessen Rahmen ab 2013 keine nationalen Ziele mehr existieren, sondern nur noch ein einziges gesamteuropäisches. Die maximale Anzahl der Verschmutzungsrechte nimmt bis 2020 jährlich um 1,74% ab. Wird nun in Deutschland infolge des Atomausstiegs verstärkt auf Gas- und Kohlekraftwerke zurückgegriffen, steigen zwar die Emissionen aus Deutschland, nicht aber innerhalb der EU. Die wachsende Nachfrage deutscher Kraftwerksbetreiber nach Verschmutzungsrechten verteuert die Zertifikate, die an den europäischen Strombörsen gehandelt werden. Dies wird relativ emissionsintensive Kraftwerke in der EU auf die Dauer unrentabel machen und aus dem Markt drängen. Was Kohle- und Gaskraftwerke in Deutschland zusätzlich an Kohlendioxid ausstoßen, wird europaweit durch den Einsatz CO<sub>2</sub>-ärmerer Anlagen eingespart werden. Der Verlauf dieses Prozesses wird allein von den Marktakteuren bestimmt und ist durch nationale Politiken kaum zu beeinflussen.

Im Bewusstsein dieser Zusammenhänge sollte die deutsche Klimapolitik ihre Ambitionen nicht auf »freiwillige« nationale Ziele richten, sondern auf eine Veränderung des europäischen Rechtsrahmens. Wenn Deutschland seine Rolle als klimapolitischer Vorreiter wirksam spielen will, muss es dafür eintreten, über den CO<sub>2</sub>-Preis deutlichere Anreize für Investitionen in klimafreundliche Technologien zu setzen. Da dies nur gesamteuropäisch funktioniert, müssen nationale Vorhaben und EU-Klimaziele miteinander in Einklang gebracht werden. Die dänische EU-Ratspräsidentschaft wird im ersten Halbjahr 2012 die wohl letztmögliche Initiative ergreifen, das EU-Reduktionsziel für 2020 von 20 auf 25–30% heraufzusetzen. Die klimapolitischen Festlegungen im Zuge der Energiewende würden eine deutsche Unterstützung dieses Vorhabens erwarten lassen.

## »Modell Deutschland«

Mit der Energiewende hat die Bundesregierung ein energiepolitisches Gesamtkonzept beschlossen, das für ein großes Industrieland bislang einmalig ist. Im Mittelpunkt steht die Beschleunigung eines Technologiepfads, der eine effiziente und regenerative Nutzung von Energieressourcen sicherstellt, und dies unter den erschwerten Bedingungen des Ausstiegs aus der Atomstromproduktion. Das »Modell Deutschland« wird nicht nur in Europa, sondern auch in anderen Regionen der Welt genau beobachtet, insbesondere seine volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit. Dies wiederum erfordert einen kritischen Blick auf die Transformationskosten, die maßgeblich durch die Wahl des Regulierungsmodells beeinflusst werden.

Wichtigstes Instrument dieser Transformation der deutschen Volkswirtschaft zu einer *low carbon economy* ist das nationale Erneuerbare-Energien-Gesetz aus dem Jahr 2000. Die exportorientierte deutsche Wirtschaft ist jedoch seit jeher abhängig von der Struktur ihrer Absatzmärkte, insbesondere vom europäischen Binnenmarkt. Die deutsche Binnennachfrage nach erneuerbaren Energietechnologien sowie Umwelt- und Effizienztechnologien im Allgemeinen wird langfristig nicht ausreichen, um den wirtschaftlichen Transformationsprozess in Deutschland in Gang zu halten. Deshalb hängt der Erfolg des deutschen Modells auch stark von der gesamteuropäischen Nachfrage ab. Diese kann einerseits indirekt durch eine striktere Begrenzung der CO<sub>2</sub>-Zertifikate im Rahmen des Emissionshandels beeinflusst werden, andererseits aber auch direkt durch europäische Förderinstrumente im Bereich der erneuerbaren Energien. Diese Instrumente werden innerhalb der EU sehr unterschiedlich gehandhabt. Deutschland steht hier mit seinen hohen Fördersätzen an der Spitze. In vielen anderen EU-Mitgliedstaaten sind die Rahmenbedingungen weitaus weniger günstig.

Neue Politikansätze zur europaweiten Förderung erneuerbarer Energien würden nicht nur den Absatzmarkt für deutsche

Produkte erweitern. Sie dürften auch die Kosten der nationalen Energiewende senken, und zwar auf zweierlei Weise. Zum einen würden die Erzeugungsstandorte in ganz Europa effizienter verteilt sein, da meteorologische und topographische Gesichtspunkte stärker berücksichtigt würden. Zum anderen würde die Nachfrage außerhalb Deutschlands erhöht. Beschränkt man die Förderpolitik weiterhin auf den heimischen Markt für erneuerbare Energien, werden die Kosten für die anstehende Transformation des Industriestandorts Deutschland spürbar steigen. Das wird dem »Modell Deutschland« einiges von seiner Strahlkraft nehmen.

## Die Energiewende europäisieren

Mit der Verabschiedung eines revidierten Energiekonzepts und den entsprechenden gesetzgeberischen Entscheidungen hat die deutsche Energiepolitik die Grundlinien fortgeschrieben, die seit dem rot-grünen Atomausstiegsbeschluss des Jahres 2000 gelten. Doch die Rahmenbedingungen haben sich seitdem erheblich verändert. Das stetige Zusammenwachsen des europäischen Energiebinnenmarkts und die Herausbildung einer genuin europäischen Klimapolitik haben der deutschen Politik immer mehr an nationalen Steuerungsmöglichkeiten entzogen. Dieser Trend wird sich in der nächsten Dekade fortsetzen. Wird die Energiewende auf eine »deutsche Angelegenheit« reduziert, droht dieses weltweit bislang einzigartige Transformationsprojekt zu scheitern. Wenn die Energiewende tatsächlich gelingen soll, wird sich Deutschland in den nächsten Jahren verstärkt darauf konzentrieren müssen, europäische Steuerungsinstrumente in seinem Sinne auszugestalten.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2011  
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
www.swp-berlin.org  
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364