

Energie- und Klimaprogramm

Klimaschutzpolitik: Emanzipation von Partikularinteressen ante portas?

Prof. Dr. Uwe Leprich – Hochschule für Technik und Wirtschaft des Saarlandes

Rechtzeitig vor der Weltklimakonferenz in Bali beschloss die Bundesregierung am 5. Dezember mit dem Integrierten Energie- und Klimaprogramm (IKEP) das „weltweit umfangreichste und ehrgeizigste Klimaschutzprogramm, das (je) eine Regierung auf die Beine gestellt hat“ (Sigmar Gabriel). Für eine Politik, die ihre traditionell konfliktscheue Moderatorenrolle aufgeben und jedenfalls neuen Gestaltungsehrgeiz entwickeln will, mag das IKEP bereits als Erfolgsnachricht durchgehen. Legt man jedoch die angestrebten Klimaschutzziele als Messlatte an, wird die Länge des Weges deutlich, den die Politik sich noch durch das verminte Lobbyistengelände bahnen muss.

Der erste Prüfstein jedes erfolgversprechenden Klimaschutzprogramms liegt sicherlich darin, die richtigen Schwerpunkte zu setzen und insbesondere jene Felder zu adressieren, die die größten CO₂-Reduktionspotenziale versprechen.

Die Abbildung unten gibt einen Überblick über die Aufteilung der CO₂-Emissionen in Deutschland auf die einzelnen Anwendungsfelder:

Es werden unmittelbar **drei Schwerpunktbereiche** für eine zielorientierte Klimaschutzpolitik deutlich:

1. Der Bereich der **fossilen Kraftwerke** vereinigt allein mehr als 40% aller CO₂-Emissionen auf sich und ist daher der absolute Schlüsselbereich.

2. Der **Straßenverkehrssektor** umfasst mittlerweile ein Fünftel aller CO₂-Emissionen und weist zudem die höchsten Zuwachsraten der letzten Jahre auf.
3. Der Bereich der **Niedertemperaturwärme** (Heizung, Warmwasser, jeweils ohne Strom) bei den privaten Haushalten und im Kleinverbrauch (Gewerbe, Handel, Dienstleistungen) liegt mit einem Fünftel der CO₂-Emissionen in der gleichen Größenordnung wie der Straßenverkehrssektor, allerdings mit abnehmender Tendenz.

Alle drei Bereiche werden daher naturgemäß vom IKEP adressiert.

zu 1) Stromerzeugung & -verbrauch

Die 14 vom Bundeskabinett am 5. Dezember gebilligten Maßnahmen enthalten drei wesentliche Vorhaben, die im Strombereich ansetzen:

- a) die Novelle des Kraft-Wärme-Kopplungsgesetzes
- b) die Novelle des Erneuerbare-Energien-Gesetzes
- c) der stufenweise Austausch von Nachstromspeicherheizungen als erheblicher Beitrag zur Stromverbrauchsreduzierung.

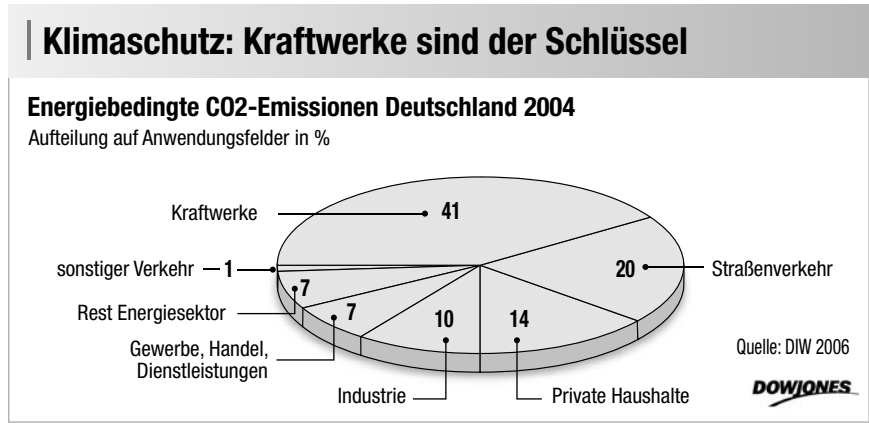
Als korrespondierende Zielsetzungen waren bereits im August beim Kabinettsstreifen in Meseberg ausgegeben worden:

- ▶ mehr als eine Verdopplung des Anteils der Kraft-Wärme-Kopplung an der gesamten Stromerzeugung von heute rund elf bis zwölf Prozent auf 25% im Jahr 2020;
- ▶ die Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien an der gesamten Stromerzeugung von heute rund 14% auf 27% im Jahr 2020;
- ▶ die Verdopplung der Energieproduktivität und daraus resultierend eine absolute Verringerung des Stromverbrauchs um elf Prozent.

Diese Zielsetzungen in der Summe verringern dramatisch den Investitionskorridor der etablierten Kraftwerkswirtschaft in Deutschland und werden sich aller Voraussicht nach nur gegen den massiven Widerstand derselben durchsetzen lassen. Davon zeugen auch unmittelbar die Entwürfe für die obigen drei Vorhaben.

a) *Novelle des KWK-Gesetzes*

Nachdem die freiwillige Vereinbarung zwischen Bundesregierung und der deutschen Wirtschaft zum Ausbau ▶▶



der KWK aus dem Jahr 2000 ihr Ziel absehbar deutlich verfehlen wird und dieses ordnungspolitisch umstrittene Instrument in Deutschland daher auf überschaubare Zeit diskreditiert sein dürfte, lastet auf der Politik seit mindestens zwei Jahren der Druck, hier auf gesetzlichem Wege zu Nachbesserungen zu kommen.

Der nun vorliegende Gesetzentwurf hat zumindest drei bisherige Tabu-Themen auf den Weg gebracht:

- ▶ auch der eigengenutzte Strom aus KWK-Anlagen soll künftig gefördert werden; dies betrifft insbesondere industrielle KWK-Anlagen;
- ▶ die Kopplung des KWK-Zuschusses an den Grundlast-Börsenpreis entfällt und damit ein gewichtiges Unsicherheitsmoment für die Investoren;
- ▶ die Wärmenetze sollen als wesentliche Infrastrukturvoraussetzung zur Nutzung der KWK-Wärme separat gefördert werden.

Wesentliche Schwächen des Entwurfs liegen darin, dass die KWK-Ausbauziele nicht explizit im Gesetz genannt werden, dass sowohl die spezifische als auch die absolute Förderung mit in der Summe 750 Mio EUR/a eher zurückhaltend ausfällt und dass sie zudem nicht flexibel an die Entwicklung im Förderzeitraum angepasst werden kann.

Es darf sicherlich mit Recht bezweifelt werden, dass mit diesem Gesetz das angestrebte KWK-Verdopplungsziel bis 2020 erreicht werden kann. Gleichwohl deuten sowohl Signale aus der Politik als auch aus der Stromwirtschaft darauf hin, dass das jahrzehntelange Abwehrbollwerk gegen eine stärkere Dezentralisierung der Stromerzeugung in Deutschland Risse bekommen hat und möglicherweise einer stärkeren Einsicht in klimapolitische Notwendigkeiten weichen könnte. Ohne ein zeitnahes Monitoring des Gesetzes allerdings – bislang viel zu spät erst im Jahr 2012 vorgesehen – und den Willen des Gesetzgebers, bei absehbaren Zielverfehlungen schnell zu reagieren, wird jedoch eine Tempoverschleppung zentraler Stützpfeiler jeder Abwehrstrategie gegen den Ausbau der KWK bleiben.

b) *Novelle des EEG*

Ungewöhnlich wenig Widerstand seitens der Stromwirtschaft war gegenüber dem lange ungeliebten Kind EEG zu verzeichnen, das den Anteil der „neuen erneuerbaren Energien“ (ohne alte Wasserkraft) auf mittlerweile fühlbare 10% der gesamten Stromerzeugung katapultiert hat. Ob dies mit der Einsicht in das Unvermeidliche oder mit der Hoffnung der Branche zu tun hat, dass Brüssel mit der im Januar 2008 erwarteten EE-Rahmenrichtlinie dem deutschen EEG ohnehin den Garaus machen möchte, entzieht sich der Kenntnis des Autors.

Dreh- und Angelpunkt der Zielerreichung im Jahr 2020 mit mehr als einer Verdopplung des aktuellen Anteils ist ohne Zweifel der Ausbau der Offshore-Windenergienutzung, verknüpft mit einem weiteren ehrgeizigen Wachstum der Wind-Onshorenutzung durch Erschließung weiterer Standorte und Repowering. Die vorgesehenen Fördersätze kommen im parlamentarischen Verfahren sicherlich noch einmal auf den Prüfstand, dokumentieren aber bereits den politischen Willen, die „Erfolgsstory“ Windenergienutzung fortzusetzen. Der zunehmenden Notwendigkeit, die erneuerbaren Energien mit steigendem Anteil stärker in das bestehende System zu integrieren, wird bislang lediglich mit einer umfangreichen Verordnungsermächtigung in § 64 Rechnung getragen. Dies dokumentiert den aktuell noch fehlenden politischen Mut,

- ▶ den EEG-Strom von neutraler dritter Seite direkt an der Börse vermarkten zu lassen und damit den intransparenten „Veredelungsprozess“ durch die Übertragungsnetzbetreiber gänzlich abzuschaffen;
- ▶ dadurch gleichzeitig die Händler von den mit der EEG-Prognose verbundenen Risiken zu entlasten und ihnen freie Hand bei der marktwirtschaftlichen Beschaffung ihres gesamten Produktportfolios zu lassen.

Hinzu kommt das politische Bestreben, dem zarten Pflänzchen Eigenvermarktung, von vielen rigoros als

inakzeptables „Rosinenpicken“ abgeurteilt, einen Riegel vorzuschieben und damit diese Nische zu schließen, bevor sie sich überhaupt entwickeln konnte (§17).

So verständlich die Vorsicht sein mag, die Tür für eine stärkere wettbewerbliche Orientierung von EEG-Anlagen zu öffnen, bevor man nicht abschätzen kann, ob man sie nach den eigenen Vorstellungen auch wieder zu bekommt, so wenig kompatibel ist die ehrgeizige Ausbazielsetzung bis 2020 mit einem auf Dauer geschützten Nischenbereich ohne einen Fahrplan zur schrittweisen Systemintegration.

Zum Thema Netzintegration wird im Rahmen des IKEP auf das zweite Paket im Mai verwiesen, wo im Rahmen einer Novelle des Energiewirtschaftsgesetzes weitergehende Regelungen zum Ausbau der Stromnetze vorgenommen werden sollen.

Insgesamt ist die EEG-Novelle offensichtlich von dem Willen getragen, die angestrebten Ausbauziele für 2020 zu erreichen, es stellt sich jedoch die Frage, ob diese Ziele wie bisher allein durch den Fördermechanismus erreichbar sind oder ob eine bessere Integration der EEG-Anlagen in Netze und Märkte dafür Voraussetzung sein wird.

c) *Schrittweiser Ersatz von Nachtstromspeicherheizungen*

Dass Strom aus fossilen Kraftwerken die ökologisch inakzeptabelste Form der Bereitstellung von Niedertemperaturwärme ist, hatte sich bereits in den 80er Jahren herumgesprochen. Dass auch im Jahr 2007 noch jede dritte Kilowattstunde im Haushaltsbereich für Stromwärme verwendet wird (vgl. Graphik Seite 8) und dass Nachtstromspeicherheizungen zwischen 1995 und 2005 sogar Zuwachsraten zu verzeichnen hatten und aktuell rund 1,4 Mio. Wohnungen beheizen, wurde erst kürzlich in einer Studie für das Bundesumweltministerium aufgedeckt.

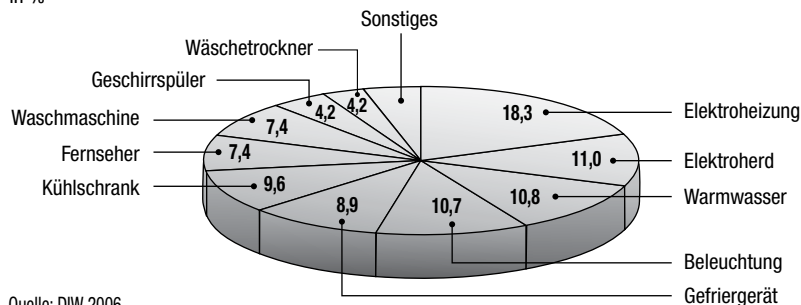
Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass der schnelle Ersatz dieser Elektroöfen als wichtiger erster ▶▶

Energie- und Klimaprogramm

1,4 Mio Wohnungen nutzen Stromspeicherheizungen

Aufschlüsselung des Haushalts-Stromverbrauch 2003

in %



Quelle: DIW 2006

Schritt begriffen werden muss, um Stromwärme generell aus dem Niedertemperaturwärmebereich herauszunehmen. Im Rahmen der **Novellierung der Energieeinsparverordnung (EnEV)** im Mai nächsten Jahres sollen Nachtstromspeicherheizungen verboten werden. Allerdings soll dabei im Einzelfall geprüft werden, ob eine Umstellung für die Immobilienbesitzer „wirtschaftlich vertretbar“ ist. Ist sie das nicht, soll sie mit Hilfe staatlicher Fördermittel aus dem aufgestockten CO₂-Gebäudesanierungsprogramm unterstützt werden.

Eine Umstellung von Nachtstromspeicherheizungen auf umweltverträgliche Heizsysteme wie Wärme aus der Kraft-Wärme-Kopplung oder erneuerbare Systeme liegt nur sehr selten im wirtschaftlichen Interesse der Vermieter, dafür umso stärker im Interesse der Mieter. Nur durch eine weitgehende Förderung der Umstellungskosten (bis zu 50%) lässt sich dieses Mieter-Vermieter-Dilemma auflösen.

Mit einem ehrgeizigen Programm lieben sich hier nach ersten Abschätzungen mit einer Förderung von knapp 600 Mio EUR im Jahr bis zum Jahr 2020 alle Elektroöfen ersetzen und insgesamt rund 23 Mio t CO₂ zu Kosten von 16 EUR/t einsparen. Diesen Ehrgeiz scheint die Bundesregierung nicht an den Tag legen zu wollen, wenn sie von einer „ersten Tranche“ der Ersetzung bis 2020 spricht und jetzt schon

auf großzügige Härtefallklauseln hinweist. Gleichwohl signalisiert diese vorgesehene Maßnahme der Stromwirtschaft, dass die Politik nicht länger bereit ist, die über Jahrzehnte systematisch betriebene Stromabsatzförderung weiterhin zu tolerieren.

zu 2) Straßenverkehr

Die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Reduzierung der stark angewachsenen CO₂-Emissionen im Straßenverkehr sollen an dieser Stelle nicht diskutiert werden. Es sei nur der Hinweis erlaubt, dass der sich im Energiebereich abzeichnende notwendige Paradigmenwechsel im Verkehrssektor bislang nicht erkennbar ist.

zu 3) Niedertemperaturwärme & regeneratives Wärmegesetz

Der Heizungs- und Warmwasserbereich soll über das übliche KfW-Förderinstrumentarium hinaus durch ein neues Instrument adressiert werden: das Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz (EEWärmeG).

Erneuerbare Energien tragen zur Zeit rund 6% zur gesamten Wärmebereitstellung in Deutschland bei, den weitest großen Teil davon die Biomasse. Ziel der Bundesregierung ist es, diesen Anteil bis 2020 auf 14% zu steigern. War ursprünglich einmal daran

gedacht worden, über die Stromwirtschaft hinaus auch die Gaswirtschaft und den Brennstoffhandel in die klimapolitische Pflicht zu nehmen, ist von diesem Gedanken im vorliegenden Gesetzentwurf nichts mehr übrig geblieben. In dem in Insiderkreisen als „Bettvorleger“ gehandelten Werk ist es der Brennstofflobby sogar gelungen, den gesamten Altbaubestand auszuklammern und eine Nutzungspflicht nur für Eigentümer von solchen Gebäuden zuzulassen, die nach dem 31. Dezember 2008 fertig gestellt werden. Diese müssen ihren Wärmeenergiebedarf dann durch eine definierte anteilige Nutzung von Biomasse, Geothermie, solarer Strahlungsenergie oder Umweltwärme decken, wobei eine breite Palette von Ersatzmaßnahmen wie beispielsweise der Einsatz der umstrittenen elektrischen Wärmepumpe von der Pflichterfüllung entbinden.

Damit droht das EEWärmeG eines jener Gesetze zu werden, bei denen von vorneherein klar ist, dass sie die gesteckten Ziele nicht erreichen können und relativ schnell nachgebessert werden müssen. Dem widerspricht auch nicht das aufgestockte Marktanzreizprogramm, das bei Einzelanlagen ansetzt und damit definitionsgemäß jene großen Potenziale nicht erschließen kann, die nur großflächig in Kombination mit Nahwärmenetzen realisierbar sind.

Sonstige Maßnahmen

Das in Meseberg beschlossene Maßnahmenpaket von insgesamt 29 Einzelmaßnahmen enthält über die oben beschriebenen Maßnahmen hinaus nur noch wenige nennenswerte Ansätze, die schwerpunktmäßig in den Bereichen Förderung, Information und Forschung angesiedelt sind und eher als „Ohnehin“-Maßnahmen zu charakterisieren sind. In diesem Sinne ist das IKEP als Phase Eins eines ernsthaften Klimaschutzprogramms für Deutschland zu betrachten, das sicher noch lernen muss, sich von den Partikularinteressen der mächtigen Lobbies zu emanzipieren. ■