



STELLUNGNAHME ZUM GRÜNBUCH „EIN STROMMARKT FÜR DIE ENERGIEWENDE“

Ergebnisse der Dialog-Veranstaltung „Grünbuch Strommarktdesign – Von nationalen Klimaschutzzielen zu nachhaltiger europäischer Stromerzeugung“

Am 10.12.2014, 10-18 Uhr im Allianz Forum, Pariser Platz 6, Berlin

Zusammenfassung¹

Im Mittelpunkt des Dialogs stand die im Grünbuch gestellte Frage, wie der deutsche Strommarkt gestaltet werden kann, dass auch in Zukunft ein hohes Maß an Versorgungssicherheit umweltverträglich und zu möglichst niedrigen Kosten gewährleistet ist. Dazu mussten unterschiedliche Aspekte mit den Teilnehmer/innen diskutiert werden, die einige zentrale Spannungsfelder erkennen ließen. Es zeigte sich aber auch, dass ein *Grundkonsenskorridor* für nachhaltige Politik abgesteckt werden kann.

- Die Zieltrias der Energiepolitik - Versorgungssicherheit, Nachhaltigkeit, Wirtschaftlichkeit - wurde hierbei als grundlegend betrachtet, wenngleich *Zielprioritäten zumindest auf Zeit* nicht vermieden werden können.
- Veränderungen des Kraftwerksparks werden unterschiedlich betrachtet, sind aber unvermeidbar. Hier stellt sich die Frage, wie der Kraftwerkspark so „klimafreundlich“ wie möglich gestaltet werden kann und wie mit Anschlussproblemen und -chancen umgegangen wird (z.B. regionale Arbeitslosigkeit durch Kraftwerksstilllegungen, Energieeinsparpotentiale für die Industrie).
- Die Veränderungen des Arbeitsmarktes durch die Energiewende müssen offen und explizit diskutiert werden.
- Eine engere Abstimmung zwischen betroffenen und beteiligten Akteuren beim befürworteten Netzausbau ist gewünscht.

¹ Diese Stellungnahme ist eine gekürzte Zusammenfassung der Dialog-Ergebnisse des beim Projektförderer Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) vorgelegten Abschlussberichtes. Bei Rückfragen und für weitere Informationen kontaktieren Sie bitte Frau Katja Treichel ktreichel@governance-platform.org.



- Eine Optimierung des Strommarktdesigns sowie eine strategische Reserve als *Brückenlösung* werden befürwortet, um der Spaltung des Energiesystems in „alt/konventionell“ und „neu/regenerativ“ zu begegnen.
- Grundsätzlich werden ein intensiverer und breiterer Austausch und Kooperationsbestrebungen mit den europäischen Mitgliedstaaten sowie eine europäische Koordinierung beim Strommarktdesign gewünscht.

Über den Trialog

Das Trialog-Konzept

Die Trialoge der HUMBOLDT-VIADRINA Governance Platform gGmbH unterstützen in Form von Multi-Stakeholder-Treffen dabei, im vorstaatlichen Raum Grundkonsenskorridore zu formulieren, um gemeinwohlorientierte Politik vorzubereiten. Durch die Unterstützung von Trialogen können politische Entscheidungen getroffen und begründet werden, die durch eine breite *grundkonsensuale* Verständigung der Stakeholder-Gruppen nachhaltig sind.

Im vorstaatlichen Raum bieten Trialoge eine Arena, die unterschiedlichen Perspektiven, Interessen und Sachargumente zwischen den Stakeholdern ausdrücklich zu artikulieren und damit transparent zu machen. Da politische Entscheidungen zunehmend eine europäische Dimension einnehmen, werden je nach Thematik und Relevanz auch Vertreter/innen der Stakeholder-Gruppen aus anderen Mitgliedstaaten eingeladen, um einerseits Auswirkungen deutscher Politik auf unsere Nachbarstaaten besser einschätzen zu können und andererseits um auch *Grundkonsense* auf europäischer Ebene zu erarbeiten.²

Fragestellung und Ziel

Der Trialog „Grünbuch Strommarktdesign – Von nationalen Klimaschutzziele zu nachhaltiger europäischer Stromerzeugung“ wurde durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) gefördert, um den öffentlichen Konsultationsprozess zum im Oktober 2014 veröffentlichten Grünbuch „Ein Strommarkt für die Energiewende“ zu unterstützen. Es bestand dabei eine strategische Partnerschaft mit dem Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin). Im Mittelpunkt des Trialogs stand die im Grünbuch gestellte Frage, wie der deutsche Strommarkt gestaltet werden kann, so dass auch in Zukunft ein hohes Maß an Versorgungssicherheit umweltverträglich und zu möglichst niedrigen Kosten gewährleistet ist.

² Trialoge müssen Vertraulichkeit garantieren um eine offene Diskussion zu ermöglichen. Sie werden daher grundsätzlich gemäß Chatham House Rule durchgeführt, d.h. den Teilnehmenden ist die freie Verwendung der erhaltenen Informationen unter der Bedingung gestattet, dass weder die Identität noch die Zugehörigkeit von Rednern/Rednerinnen oder anderen Teilnehmenden preisgegeben werden dürfen. (Siehe: *Royal Institute of International Affairs, London*)



Teilnehmer/innen

An der Trialog-Veranstaltung nahmen insgesamt 51 Vertreter/innen aus Politik, Unternehmenssektor, organisierter Zivilgesellschaft sowie Wissenschaft und Medien teil. Die Teilnehmer/innen verteilten sich relativ gleichmäßig auf die Stakeholder-Gruppen organisierte Zivilgesellschaft, Wirtschaft, und Wissenschaft. Der Bereich Politik war leicht, und der Bereich Medien stark unterrepräsentiert. Dennoch konnte eine ausgewogene Teilhabe und Perspektivenvertretung gewährleistet werden. Die Mehrzahl der Teilnehmer/innen kam aus Deutschland, doch eine erste Einbeziehung von Teilnehmern/innen aus dem europäischen Ausland führte zu einer erfolgreichen Perspektivenerweiterung.

Inputs

Dem Trialog-Format entsprechend präsentierten einzelne Vertreter der Stakeholdergruppen ihre Teilperspektiven in kurzen Input-Statements. Dabei wurde nicht der Anspruch erhoben, dass die Inputgebenden alle vermeintlichen Gemeinwohlinteressen vertreten, sondern im Gegenteil durchaus ihre Teilperspektiven abdecken, die gegebenenfalls auch im Gegensatz zu einander oder zu den Positionen einzelner oder mehrerer Teilnehmer/innen stehen. Dass es sehr wohl auch Überschneidungen zwischen den Sektorenvertretern gibt, ist klar und nötig, um zu einem *Grundkonsenskorridor* zu gelangen.

Für den politischen Sektor Deutschlands sprach Dr. Günther Horzetzky, Staatssekretär aus dem Ministerium für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk des Landes Nordrhein-Westfalen, für die organisierte Zivilgesellschaft Dr. Ralf Bartels, Abteilungsleiter Energiewende / Nachhaltigkeit in der Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie (IGBCE) und für den Unternehmenssektor Andreas Kuhlmann, Geschäftsbereichsleiter Strategie und Politik im Bundesverband für Energie und Wasserwirtschaft e.V. (BDEW). Des Weiteren präsentierte für die Wissenschaft Prof. Dr. Claudia Kemfert, Leiterin der Abteilung Energie, Verkehr, Umwelt am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW). Die europäischen Inputgebenden waren für die organisierte Zivilgesellschaft Mathilde Mathieu vom Institut für Nachhaltige Entwicklung und Internationale Beziehungen (IDDRI) aus Frankreich und für den Unternehmenssektor Per Anker-Nilssen, stellvertretender Direktor Energie und Umwelt im Verband Norwegischer Unternehmen (NHO). Jacques de Jong, Senior Fellow im Clingendael International Energy Programme (CIEP) aus den Niederlanden sprach für die politikberatende Wissenschaft.

Zusammenfassung der Ergebnisse

Der Trialog verfolgte das Ziel, in der Debatte um die im Grünbuch vorgestellten Maßnahmen zur Optimierung des Strommarktes und der Grundsatzfrage nach der Einrichtung eines Kapazitätsmarktes oder der Option für einen Energy-Only-Markt gemeinwohlorientierte bzw.



langfristig durchdachte Interessen von kurzfristigen unreflektierten Partikularinteressen zu unterscheiden, um einen *Grundkonsenskorridor* für nachhaltige Politik abstecken zu können. Dieser *Grundkonsenskorridor* bietet den Raum, in dem trotz Kompromissen breit akzeptierte, kohärente und nachhaltige Politikentscheidungen getroffen werden können, ohne dass diese im Einzelnen gegenüber der demokratisch legitimierte Politik präjudiziert würden.

Dabei besteht *eine Schwierigkeit* der Grundsatzfrage nach der Gewährleistung der Versorgungssicherheit darin, dass *eine Reihe von Faktoren* zur Beantwortung *prognostiziert* werden müssen, *also unsicher* sind. Neben dem geschätzten Maß an derzeitigen und mittelfristigen Überkapazitäten und dem Marktberaumungsprozess hinsichtlich der Kraftwerke zählen hierzu: der zu erwartende Netzausbau und damit auch die zu erwartenden Investitionen, der Umfang der europäischen Kooperation und der Zugewinn an Vertrauen, die nachfrageseitige Flexibilisierung und die damit zusammenhängende Weiterentwicklung von Technologien. Diese Faktoren sind nur bedingt klar, sicher oder überhaupt messbar. Nichtsdestotrotz muss bei der dabei möglichen Erstellung, Nutzung und Bereitstellung von Daten und Szenarien auf Transparenz, Quellen und Verständlichkeit geachtet werden. *Nur dann kann Politik verständnisorientiert argumentieren und breite Zustimmung erfahren.*

Die mitunter monierte Langwierigkeit der Debatte mit dem Hinweis darauf, dass zwischen der Grundsatzentscheidung für einen Kapazitätsmarkt und dessen tatsächlicher Einrichtung Jahre vergehen können, sollte die *Notwendigkeit zur Klärung wichtiger Weichenstellungen* und Details Zeit aufzubringen, gegenübergestellt werden. Dazu ist es wichtig, beim Handlungsziel, z.B. der Versorgungssicherheit, *die Implikationen und Anschlussprobleme der möglichen Entscheidungen explizit zu machen* und in die Diskussion aufzunehmen. Das bietet die Möglichkeit, gegebenenfalls dafür Lösungsvorschläge von vornherein vorzubereiten (Bsp. Wegfall von Arbeitsplätzen konventioneller Kraftwerke, möglicher Schaden für den Industriestandort Deutschland).

Dazu zählt auch aufzuzeigen, was unternommen werden kann, *wenn gewisse Grundannahmen* des Grünbuchs *nicht* eintreten, anstatt diese als gesichert vorauszusetzen bzw. vorzugeben (Bsp. Stimulierung ausreichender Investitionen auf Energy-Only-Markt durch Preisspitzen). Ebenso sollte stärker auf die *unterschiedlichen Kapazitätsmarktmodelle sowie deren Implikationen* eingegangen werden, inklusive der Indikatoren, die einen Kapazitätsmarkt aktivieren würden.

Schließlich sollte zum Verständnis der Öffentlichkeit, *der theoretische und vermutliche praktische Zusammenhang zwischen Kohlekraftwerken, Kapazitätsmarkt (der die Kohlekraftwerke stabilisieren könnte) und Klima (dem die Kohlekraftwerke auf Dauer schaden würden)* in den Erklärungen berücksichtigt werden. Könnte ein reformiertes ETS der durch einen Kapazitätsmarkt vermeintlichen Begünstigung von Kohlekraftwerken entgegenwirken?



Grundkonsenskorridor

a) innerhalb Deutschlands

- Alle Akteure bejahen die Zieltrias Versorgungssicherheit, Nachhaltigkeit, Wirtschaftlichkeit. Keines der energiepolitischen Ziele sollte in einer Entscheidungsfindung komplett ausgeblendet werden. Es wird aber nicht zu vermeiden sein, dass es *Zielprioritäten zumindest auf Zeit* geben wird. Die Zeitschiene bietet eine erste Dimension für Kompromisse im *Grundkonsenskorridor*. Besonderes Augenmerk in der Debatte sollte nach Ansicht der Teilnehmer/innen auf dem Strompreisaspekt liegen.
- Der Kraftwerkspark befindet sich derzeit in einem Veränderungsprozess mit unterschiedlichen möglichen Folgen:
 - a) Eine Verdrängung von klimafreundlicheren Gaskraftwerken durch Kohlekraftwerke im Marktberäumigungsprozess ist nicht gewünscht. Folgt daraus eine eindeutige Hierarchie zugunsten von Gaskraftwerken? Oder müssen hier – zumindest zeitweise - weitere z.B. regionale Faktoren einbezogen werden? Welche Maßnahmen gäbe es zugunsten der Rettung von Arbeitsplätzen, Kohlekraftwerke klimafreundlicher produzieren zu lassen? Welchen Beitrag kann die Forschung an dieser Stelle noch leisten?
 - b) Die Stilllegung von Kraftwerken allgemein wird *Anschlussprobleme* und *-chancen* mit sich bringen. Bisher werden dabei fast ausschließlich die *Risiken* nationaler oder regionaler *Versorgungseingänge* diskutiert. Aber zum einen muss beispielsweise auch eine dadurch entstehende regionale *Arbeitslosigkeit* von der Politik thematisiert werden. Zum anderen sollte es nicht nur um *Risiken von Versorgungseingängen* gehen. Sie können auch die Aufmerksamkeit auf Energieeinsparpotentiale in der Industrie und auf dezentrale Stromversorgung lenken, *neue Dynamiken* zugunsten von Energieeffizienz auslösen und damit *neue Chancen* eröffnen, auch zugunsten von neuen Arbeitsplätzen. Insgesamt sollten also zum einen Risiken *und* Chancen gesehen und zum zweiten neben der Versorgungssicherheit auch soziale Probleme thematisiert werden. Die gleichzeitige Wahrnehmung unterschiedlicher Herausforderungen macht es schwieriger, mag aber auch neue Perspektiven eröffnen. So können technische Innovationen zugunsten von Umwelt *und* Arbeit neue Räume für einen Grundkonsens eröffnen, nachdem Risiken und Chancen aus verschiedenen Perspektiven explizit präzisiert worden sind.
- Die Veränderungen des Arbeitsmarktes, z.B. der Qualität der Arbeit durch die Energiewende müssen offen und explizit diskutiert werden, damit für dieses wichtige politische Problem der Energiewende (wie jeder gravierenden Wirtschaftsstrukturveränderung) verträgliche und nachhaltige Lösungen gefunden werden können.
- Der Netzausbau wird breit unterstützt, aber auch hier ist eine engere Abstimmung zwischen betroffenen und beteiligten Akteuren erwünscht. Die durch die Europäische Kommission angeregte Liste und die Finanzierungsoptionen zu Vorhaben von gemeinsamen Interesse



(Projects of Common Interest) können in diesem Zusammenhang als förderlich gewertet werden, allerdings wird der Auswahlprozess hinsichtlich mangelnder Transparenz kritisiert. Diese Transparenz zu schaffen kann zur Klärung eines diesbezüglichen *Grundkonsenskorridors* beitragen.

- Das Energiesystem steht derzeit vor einer drastischen Veränderung, die von allen Akteuren erkannt wird. Dabei scheint sich das Energiesystem in eine „alte, konventionelle“ und eine „neue, regenerative“ Welt zu spalten, die sich in ihrer Funktionslogik voneinander entfernen. Entsprechend werden eine Optimierung des Strommarktdesigns sowie eine strategische Reserve als *Brückenlösung* befürwortet. Welche Maßnahmen im Detail zur Optimierung getroffen werden sollen und wie eine strategische Reserve ausgestaltet werden kann, sollte weiter diskutiert werden, wenn auch die Vielzahl der im Grünbuch vorgestellten Vorhaben grundsätzlich unterstützt wird.

b) in Europa

- Grundsätzlich werden ein intensiverer und breiterer Austausch und Kooperationsbestrebungen mit den europäischen Mitgliedstaaten gewünscht. Einen besonderen Schwerpunkt bilden die im Grünbuch angeführten Länder des pentalateralen Forums, aber auch östliche Nachbarn wie Polen. Dem Nachbarn Frankreich gilt aufgrund seiner kürzlich verabschiedeten neuen energiepolitischen Ziele sowie der anstehenden Einführung eines Kapazitätsmarkts eine besondere Priorität. Die Energieunion wird als mögliches zukünftiges Forum betrachtet, um die europäische Versorgungssicherheit eingebettet in die verschiedenen nationalen Ausgangslagen sowie die Ziel-Trias zu diskutieren. Leitbild und Funktionsweise der Energieunion sind aber derzeit noch offen.
- Hinsichtlich der zu entscheidenden Grundsatzfrage des Grünbuchs gab es, wie zu erwarten, große Divergenzen. Der kleinste gemeinsame Nenner ist die Notwendigkeit einer europäischen Koordination, sollte Deutschland, wie bereits in anderen Mitgliedsländern vorgesehen, einen Kapazitätsmarkt einrichten. Dabei sollte bereits jetzt eine Diskussion auf europäischer Ebene darüber begonnen werden, welche Risiken und Chancen mit der Schaffung von diversen nationalen Kapazitätsmärkten entstehen und wie deren Koordinierung strukturiert sein könnte.
- Weitsichtiger und nachhaltiger allerdings, zugleich dringlich in Bezug auf den Zeithorizont wäre eine verständigungsorientierte Kommunikation mit den europäischen Nachbarn über neue Chancen für die Energiesicherheit sowohl in Deutschland als auch in Europa durch eine gemeinsame europäische Strategie. Sie müsste die verschiedenen diesbezüglichen Interessen, Perspektiven und Implikationen zur Sprache bringen. Unter diesen Bedingungen bietet sie weiteren Raum für einen energiepolitischen Grundkonsens in Deutschland und in Europa.



Grundsätzlich legt die differenzierte Diskussion von Lösungsvorschlägen ein neues Verständnis von politischen Entscheidungen nahe, wenn man deren Nachhaltigkeit anstrebt. Es ist wichtig, die theoretischen und praktischen, oft unsicheren Prämissen der Entscheidungen sowie deren sozial wie politisch positive, aber auch mögliche negative Implikationen öffentlich zu thematisieren. Anstelle der Behauptung, dass eine Entscheidung einzig richtig, gleichsam „alternativlos“ ist, die der effektiveren Durchsetzung dienen soll, tritt die Einsicht, dass die Zusammensicht unterschiedlicher Perspektiven Unsicherheiten sowie Vor- und Nachteile von Entscheidungen für unterschiedliche Ziele transparent zu machen vermag. Die Berücksichtigung wie Abwägung unterschiedlicher Interessen ermöglicht erst gerechte Lösungen.

Eine solche Ausdifferenzierung, die mehr Komplexität verarbeiten muss, steht weder effektiven noch nachhaltigen Entscheidungen im Weg. Im Gegenteil: Sie dient der solideren Durchsetzung und Nachhaltigkeit von Politik, weil sie auch mögliche negative Folgen einbeziehen und ihnen möglicherweise von vornherein entgegenwirken kann, sie jedenfalls transparent macht. Ein solches Vorgehen ist realitätsnäher und ehrlicher, es stiftet Vertrauen und verdankt seine Effektivität wie Nachhaltigkeit der Einsichtsfähigkeit der Öffentlichkeit in die Schwierigkeit der Abwägung unvermeidlicher Risiken sowie pluraler Interessen und Perspektiven, aus denen sich unsere Gesellschaften nun einmal zusammensetzen.

Ausblick

- Da dem Grünbuch im Mai 2015 ein Weißbuch folgen soll, bietet sich ein weiterer Dialog an, der für das Weißbuch die Vor- und Nachteile der beiden Lösungen präzisiert und abzuwägen hilft.
- Neben der grundsätzlichen Notwendigkeit Themen der Energiepolitik in einen europäischen Diskurs zu besprechen, bietet es sich konkret an, die möglichen Ausprägungen, Vorteile und zu beachtenden Probleme einer Europäischen Energieunion in Multi-Stakeholder-Foren zu diskutieren. Dabei sollte u.a. thematisiert werden, was eine Europäische Energieunion vor dem Hintergrund ihrer Kompetenzen leisten kann und was nicht.
- Schließlich muss das Thema Arbeit viel stärker in die Debatte um die Energiewende einfließen. Herausforderungen wie der Wegfall von Arbeitsplätzen im konventionellen Stromsektor sowie möglicherweise in der energieintensiven Industrie, die Qualität der Arbeitsplätze im Bereich erneuerbarer Energien sowie mögliche Transformationsstützen müssen erörtert und präzisiert werden, um den Grundkonsens zu stärken.