

„Die Energiewende ist dezentral und partizipativ“

Interview mit Claudia Kemfert

SOLARZEITALTER



„Energieunion“, „Winterpaket“, „länderübergreifende Ausschreibungen“ – das sind nur einige Stichworte aus der politischen Diskussion, die die Zukunft der Erneuerbaren Energien sowie die der Energiewende begleiten.

Das SOLARZEITALTER befragte hierzu Professorin Claudia Kemfert, die Leiterin der Abteilung Energie, Verkehr, Umwelt am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin). Dieses Interview eröffnet zudem eine neue Reihe von Gesprächen, die Irm Scheer-Pontenagel mit weiteren Trägerinnen und Trägern des Deutschen und Europäischen Solarpreises in der Kategorie „Persönliches Engagement“ führen wird und die wir in kommenden Ausgaben unserer Zeitschrift veröffentlichen werden.

SOLARZEITALTER: Die EU-Kommission hat Ende 2016 ein sogenanntes Winterpaket unter dem Titel „Saubere Energie für alle Europäer“ vor-

gestellt. Kann dieses Konzept zum Fundament der angestrebten Energieunion für alle Länder in der EU werden?

Claudia Kemfert: Grundsätzlich schon, da wichtige Signale und die Rahmenbedingungen definiert werden können. Allerdings ist das Winterpaket in seiner derzeitigen Ausgestaltung im Hinblick auf die Umsetzung einer europaweiten Energiewende jedoch eher enttäuschend. Es ist beispielsweise kontraproduktiv, den Einspeisevorrang Erneuerbarer Energien deutlich zu begrenzen. So wird man die Ausbauziele in Europa zur Erreichung des Anteils von 27 % bis 2030 nicht erreichen können. Zudem benachteiligt man die dezentrale Energiewende und bevorteilt konventionelle Kraftwerke. Es wären zudem durchaus ambitioniertere Ausbauziele Erneuerbarer Energien wünschenswert gewesen. Positiv ist zu werten, dass man sich auf erhöhte Energieeffizienzziele geeinigt hat und die Ausgestaltung möglicher Kapazitätsmärkte an Klimaschutzauflagen bindet. Zudem soll die einseitige Abhängigkeit von bestimmten fossilen Energieimporten vermindert werden.

SOLARZEITALTER: Das „Winterpaket“ vermittelt den Eindruck, als soll einmal mehr der Versuch unternommen werden, einen „Masterplan“ für die Energiepolitik zu schaffen, der anschließend für alle Beteiligten verbindlich gelten soll. Wie schätzen Sie das „Winterpaket“ mit Blick auf die länderspezifische Energiewende ein?

Claudia Kemfert: Energiepolitik ist nach wie vor Ländersache, wie man beispielsweise bei der Gas-

politik sehen kann. Deutschland baut weiterhin direkte Pipelines nach Russland – obwohl dies ausdrücklich den Zielen der Energieunion widerspricht. Dass man sich bei der Einführung der Ausschreibungen nun so strikt an EU-Vorgaben hält, ist offenbar auch eine gezielte Entscheidung. Insofern sind die EU-Vorgaben durchaus wichtig und können das Pendel in die eine oder andere Richtung schwenken.

Die vorgegebenen Rahmenbedingungen können somit die Ausgestaltung der dezentralen, bürger-nahen Energiewende eher behindern als fördern. Daher ist es auch so wichtig, dass vermieden wird, den Einspeisevorrang Erneuerbarer Energien abzuschaffen und den Ausbau deutlich zu begrenzen. Dies würde eine dynamische Energiewende eher behindern.

SOLARZEITALTER: Das „Winterpaket“ favorisiert unter anderem eine Fonds-Lösung: EU-Mitgliedstaaten können als Alternative zum Ausbau Erneuerbarer Energien in einen Fonds einzahlen. Mit den Mitteln dieses Fonds will die EU-Kommission dann Erneuerbare-Energien-Projekte finanzieren. Wird auf diese Weise eine neue Zentralisierung angestrebt und werden damit vor allem große Projekte wahrscheinlicher?

Claudia Kemfert: Durchaus. Die Energiewende findet vor Ort statt, sie ist dezentral, kleinteilig, flexibler und partizipativ. Daher ist es ja auch so wichtig, dass die einzelnen Länder die Energiewende aktiv umsetzen und fördern. Die Einzahlung in einen Fonds allein reicht da nicht aus. Zwar ist es löblich, dass gezielt Erneuerbare-Energien-Projekte finanziert werden sollen, auch können lokale Projekte durchaus profitieren. Doch die grundsätzliche Ausgestaltung muss in der lokalen Umsetzung liegen. Dafür müssen auch die Rahmenbedingungen geschaffen werden.

SOLARZEITALTER: Wie beurteilen Sie Rolle und Bedeutung der Netze und Netzbetreiber? Fördert eine Realisierung der Energieunion das Entstehen

neuer monopolartiger Strukturen auf dem Strommarkt?

Claudia Kemfert: Die Gefahr besteht – aber nur dann, wenn zu wenig und zu sehr im Sinne der Netzbetreiber reguliert wird und sich die Rahmenbedingungen zum Vorteil der Netzbetreiber noch weiter verbessern. Schon heute sieht man ja, dass die Netzbetreiber strategisches und zum Teil monopolartiges Verhalten ungehindert ausleben können. Die Energieunion sollte ein derartiges Verhalten weiter unterbinden und muss somit – um dies zu vermeiden – klare Regulierungen vorgeben.

SOLARZEITALTER: Themenwechsel: Welche Auswirkungen haben Ausschreibungen – als politisch gewolltes Instrument für die Teilnahme der Erneuerbaren Energien am Strommarkt – für das EEG in seiner ursprünglichen Form von 2000?

Claudia Kemfert: Das EEG in seiner ursprünglichen Form ist Geschichte. Die nun eingesetzten Ausschreibungen können problematisch sein, vor allem im Hinblick auf die Akteursvielfalt. Die Energiewende zeichnete sich bisher durch eine Akteursvielfalt aus, auch viele kleine Investoren wie Bürgerenergiegenossenschaften haben den Markt belebt. Ausschreibungen können zwar die Transparenz erhöhen, die günstigsten Anbieter können identifiziert werden, auch könnte die Systemdienlichkeit – d. h. wie gut die Erneuerbare Energien Anlagen sich in das bestehende System eingliedern können – besser berücksichtigt werden. Dennoch gibt es viele Nachteile: Der administrative Aufwand ist sehr hoch, vor allem wenn sehr viele weitere Aspekte und Nebenbedingungen berücksichtigt werden müssen. Beispielsweise muss strategisches Bieterverhalten identifiziert und ausgeschlossen werden. Die Transaktionskosten bei Bietern können stark ansteigen und sind vermutlich nicht von allen Akteuren zu leisten, die Komplexität kann abschreckend wirken. Die regulatorischen Unsicherheiten nehmen somit beträchtlich zu. Zudem entstehen Bieterisiken, da unklar ist,

ob der Zuschlag erfolgen kann oder aber Strafen bei Nichterfüllung gezahlt werden müssen. Der Planungsbedarf steigt merklich, Bürokratie- und damit Transaktionskosten werden steigen. Ausschreibungen führen nicht automatisch zu niedrigen Förderhöhen, die Gefahr der Zielverfehlung des Ausbaus Erneuerbarer Energien ist groß.

SOLARZEITALTER: Welche Rolle spielen und welche Bedeutung haben die länderübergreifenden Ausschreibungen für die dezentrale Energiewende?

Claudia Kemfert: Die dezentrale Energiewende mit Akteursvielfalt wird eher behindert als gefördert. Grundsätzlich klingt es gut, dass man anstrebt, die wettbewerblich ermittelten Förderhöhen zu erreichen und so die Planungssicherheit zu erhöhen. Doch die Tücken stecken im Detail. Erfahrungen aus anderen Ländern zeigen, dass keinesfalls gesichert ist, dass die Vergütungshöhen sinken, da finanzielle Risiken und erhöhte Transaktionskosten sowie mögliche Strafzahlungen eingepreist werden. Zudem besteht die Gefahr, dass die angestrebten Ausbaukorridore nicht erreicht werden. Nach der Zuschlagserteilung kann es zu Projektverzögerungen oder Nichtrealisierung kommen, da es unerwartete Kostensteigerungen gegeben hat, oder strategisch geboten wurde, um beispielsweise Marktmacht zu sichern. Auch dies kann man hierzulande in Ansätzen bereits beobachten.

SOLARZEITALTER: Wie bewerten Sie die in Deutschland angestrebten gemeinsamen Ausschreibungen für PV- und Windkraft-Anlagen und die damit erzwungene Konkurrenz zweier Nutzungstechniken von erneuerbaren Energiequellen?

Claudia Kemfert: Technologieoffene Ausschreibungen führen zu einer einseitigen Förderung von kostengünstiger Erneuerbarer Energie, also in erster Linie Windenergie an Land vor allem in wind-

reichen Regionen. Somit führen technologieoffene Ausschreibungen zu einer Benachteiligung aller anderen Erneuerbaren Energien sowie zu Mitnahmeeffekten und somit vergleichsweise höheren Strompreisen. Von einem Fördersystem ohne Differenzierungen profitieren vor allem Technologien wie die Windenergienutzung an Land, die bereits ausgereift und deshalb gegenwärtig relativ kostengünstig sind, aber nur noch relativ geringe Innovationspotentiale aufweisen. Damit ist die Gefahr eines technologischen Lock-in verbunden, der die langfristige Erreichung ambitionierter Ziele erheblich erschweren kann. Durch eine Differenzierung der Förderung lassen sich Mitnahmeeffekte bei ausgereiften Techniken beziehungsweise an besonders günstigen Standorten vermindern. Unnötig hohe Gewinne (Produzentenrenten) als Folge der Förderung können so vermieden werden. Dadurch können letztlich auch die finanziellen Belastungen der Stromverbraucher wesentlich verringert werden.

SOLARZEITALTER: Ausschreibungen werden als zentrales Medium für den Ausbau der Erneuerbaren Energien definiert. Ist damit die Hoffnung verbunden, den schon angesprochenen „Masterplan“ für die Energiepolitik anzustreben und zu realisieren?

Claudia Kemfert: Vermutlich. Mit den jetzigen Ideen wird man es im Sinne einer erfolgreichen Energiewende jedoch eher nicht erreichen können. Zum einen bedeuten die vorgeschlagenen Rahmenbedingungen eher eine Behinderung als Förderung der dezentralen, ambitionierten Energiewende. Zum anderen hängt es immer noch entscheidend davon ab, welche Ziele sich die einzelnen Länder direkt setzen. Die Einführung von Ausschreibungen allein macht keinen Masterplan. Sie bedeuten, dass eine maximale Menge an Erneuerbaren Energien zugebaut werden darf – die aller Wahrscheinlichkeit eher nicht im gewünschten Umfang realisiert wird. Sollte der Einspeisevorrang Erneuerbarer Energien eher ausgehoben werden, werden die konventionellen Energien stark bevorzugt – und die Energiewende ausgebremst.

SOLARZEITALTER: Wie schätzen Sie die Möglichkeiten und Chancen für einen zügigen Ausbau der Erneuerbaren Energien in unserem Land und in Europa aktuell ein?

Claudia Kemfert: Hier in Deutschland sind die Chancen eher gering, da der Ausbau durch die maximale Vorgabe der Ausbaumengen massiv begrenzt wird. Obwohl die Kosten Erneuerbarer Energien immer weiter sinken, wird ihr Ausbau massiv ausgebremst. Das Bild in anderen Ländern ist gemischt: in Dänemark, Skandinavien, Italien oder Österreich geht es ganz gut voran, wohingegen in vielen osteuropäischen Ländern, allen voran Polen, noch immer die Kohle-Kraftwerke dominieren. England ist erst einmal mit dem EU-Austritt beschäftigt und ist energiepolitisch mit der Planung von teuren Atomkraftwerken ohnehin im Abseits.

SOLARZEITALTER: Welche Hindernisse sehen Sie?

Claudia Kemfert: Die Hindernisse liegen vor allem darin, dass der Zubau der Erneuerbaren Energien massiv behindert wird, die Rahmenbedingungen eher verschlechtert werden und den konventionellen Energien zu viele Vorteile gewährt werden. Die Akteursvielfalt wird absichtlich vermindert, die partizipative und erfolgreiche „Energiewende von unten“ ausgebremst. Die jetzigen Vorschläge bevorzugen konventionelle Energien – Atomenergie soll nach wie vor subventioniert werden können, der Einspeisevorrang für konventionelle Energien eingeführt werden. Dabei verschlechtern sich die Bedingungen für die neuen Energien und die partizipative Energiewende.

SOLARZEITALTER: Welche politischen Maßnahmen der Bundesregierung und der EU-Organe sind erforderlich, um diese Steine aus dem Weg zu räumen hin zu 100 Prozent Erneuerbare Energien, wie Hermann Scheer das Ziel in seinem letzten Buch definiert hat?

Claudia Kemfert: Um eine Energieversorgung hin zu 100 % Erneuerbare Energien zu erreichen, sollten langfristige Ausbauziele für Erneuerbare Energien klar formuliert werden, der Ausbau gefördert und nicht behindert werden sowie die Emissionsminderungsziele verbindlich festgelegt werden. Notwendig ist, dass der Einspeisevorrang für Erneuerbare Energien beibehalten wird und Subventionen für Atom- und konventionelle Energien konsequent abgeschafft werden. Wir benötigen EU-Grenzwerte für klima- und umweltschädliche Schadstoffe sowohl für Kraftwerke als auch für Fahrzeuge. Die Rahmenbedingungen müssen so angepasst werden, dass versorgungssicherer, Erneuerbarer Energien-Strom samt dezentraler Erzeugung, intelligenter Steuerung und Energie- und Lastmanagement im Mittelpunkt stehen. Das Energiesparen muss in allen Sektoren konsequent umgesetzt werden, eine nachhaltige Mobilität muss auf Verkehrsvermeidungsoptimierung und Elektrifizierung ausgerichtet werden, klimaschonende Kraftstoffe werden im Schiffs- und Flugverkehr benötigt. Für diese 100 % Erneuerbare-Energien-Welt braucht man heute klare politische Ziele und gemeinsame Rahmenbedingungen.

SOLARZEITALTER: Frau Kemfert, wir danken Ihnen für das Gespräch.

Das Interview führte Irm Scheer-Pontenagel, Herausgeberin SOLARZEITALTER.

Claudia Kemfert ist Professorin für Energieökonomie und Nachhaltigkeit an der Hertie School of Governance in Berlin und Leiterin der Abteilung Energie, Verkehr, Umwelt am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin).

Kontakt: ckemfert@diw.de