

## **Vortragsreihe 2014: „Frieden sicherer durch Wachstum, Wachstum, Wachstum?“**

**Referentin: Prof. Dr. Ursula Münch**

### **„Verteilungsgerechtigkeit in der Energiepolitik – ein Weg der Konfliktvermeidung“**

Den ersten Vortrag der Reihe 2014 „Frieden sicherer durch Wachstum, Wachstum, Wachstum?“ hielt am 24. Februar 2014 Prof. Dr. Ursula Münch, Direktorin der Akademie für Politische Bildung Tutzing.

Prof. Münch gliedert ihren Vortrag wie folgt:

1. Einleitung
2. Weltweite Energieversorgung und Verteilungsgerechtigkeit
  - a) Versorgungsgerechtigkeit als Aspekt von Verteilungsgerechtigkeit
  - b) Belastungsgerechtigkeit als Aspekt von Verteilungsgerechtigkeit
3. Energiewende und Verteilungsgerechtigkeit
  - a) Die Asymmetrie von Nutzen und Lasten
  - b) Zur Lösbarkeit von Standortkonflikten durch Verteilungsgerechtigkeit
4. Fazit

Die Vortragende begrenzt das Thema bewusst auf die Fragestellung der Verteilungsgerechtigkeit in der Energiepolitik, ein Thema mit Bezug zur Wachstumsproblematik und somit zur diesjährigen Vortragsreihe des VSF gleichzeitig von großer Aktualität sowohl in internationaler als auch in nationaler Perspektive.

### **Weltweite Energieversorgung und Verteilungsgerechtigkeit**

Die Herausforderung, der sich die Welt gegenüber sieht, ist bekannt: Das Wachstum der Weltbevölkerung, das eine steigende Nachfrage nach Energie nach sich zieht und die damit verbundenen Folgeprobleme. Hierzu gehören der anthropogene, d.h. der von Menschen verursachte, Klimawandel und gleichzeitige Ressourcenkonflikte, die unter Umständen kriegerische Auseinandersetzungen nach sich ziehen können. Diese Verteilungskonflikte verstärken ohnehin schon bestehende politische Probleme und tragen dazu bei, dass sich bereits abzeichnende Auflösungsprozesse innerhalb einer Gesellschaft noch intensivieren.

Prof. Münch weist auf zwei Aspekte der Verteilungsgerechtigkeit hin, nämlich Versorgungsgerechtigkeit und Belastungsgerechtigkeit. Die Versorgungsgerechtigkeit wiederum lässt sich unter dreierlei Gesichtspunkten betrachten.

In der Energiepolitik versteht man unter Versorgungsgerechtigkeit die Möglichkeit des Zugriffs auf normalerweise knappe Ressourcen. Hierzu zählen die begrenzt verfügbaren, "endlichen" Aufkommen fossiler Energieträger, aber auch die - vermeintlich - "unendlichen" Energieträger, deren Nutzbarmachung für die Energieversorgung mit hohem Aufwand und hohen Kosten verbunden sind. Hinzu kommt stets das grundsätzliche Problem der Weiterleitung bzw. des Transportes der Energie von der Quelle zum Verbraucher. Diese Weiterleitung benötigt ebenfalls Ressourcen.

Ein zweiter Aspekt der Versorgungsgerechtigkeit ist gerade in Entwicklungsländer, z.T. auch für die Schwellenländer, relevant, da dort Energiearmut herrscht und somit eine Wachstumsbremse existiert; selbst in Ländern, in denen Primärenergie in reichem Maß vorhanden ist. Hinzu kommen dort gesundheitliche Probleme, da die Nutzung der vorhandenen Quellen mit hohen Emissionen einhergeht.

Drittens sind Staaten, ja ganze Regionen abhängig von Energielieferungen anderer Regionen, auch aus sog. "Problemstaaten". Hieraus resultiert die Gefahr der Erpressbarkeit ganzer Volkswirtschaften, die auf Energieimporte angewiesen sind. Die Referentin illustriert diesen Aspekt anhand des (graphischen) Vergleiches von Erdölförderung und Mineralölverbrauch nach Regionen. Hier wird zumindest für die Industrienationen eine erhebliche Diskrepanz zwischen dem Verbrauch und der Förderung deutlich, insbesondere in Europa. Bezogen auf die künftige Entwicklung des Primärenergieverbrauchs konstatiert Prof. Münch einen nach wie vor steigenden Energieverbrauch sowohl im Bereich der fossilen Energieträger Erdöl, Kohle, Erdgas, als auch bei den "modernen" Energieträgern Kernenergie, Wasserkraft, Biomasse und den sonstigen Erneuerbaren. "Dies", so Prof. Münch wörtlich, "ist eine weltweite Perspektive, die sich nicht mit unserer bundesdeutschen Vorstellung [...] alles ersetzen zu können, deckt."

Die Referentin stellt schlaglichtartig Prognosen und Szenarien des Weltenergiebedarfes (World Energy Council - WEC), eine Organisation aus Energieproduzenten, Umweltschutzorganisationen, Forschungseinrichtungen und Regierungsorganisationen, vor. Im Jahr 2050 werden demnach immer noch schätzungsweise 500 Mio. Menschen weltweit keinen verlässlichen Zugang zu Strom haben.

Selbst wenn sich die Welt um mehr sog. nachhaltiges Wachstum, also Ressourcen schonenden Umgang und Verbrauch, bemühen *würde*, wäre das sog. Zwei-Grad-Ziel, d.h. die Begrenzung der weltweiten Klimaerwärmung auf weniger als zwei Grad Celsius gegenüber dem Niveau vor Beginn der Industrialisierung, nicht erreichbar.

Daraus, so Prof. Münch, resultieren neue Probleme der Verteilungsgerechtigkeit. Unabhängig vom Szenario und der zugrunde liegenden Annahme des Anstieges der Treibhausgaskonzentration (die moderatere Entwicklung im "Symphony" genannten Szenario vs. des deutlich stärkeren Anstiegs im Szenario "Jazz") fordert der WEC die Bundesrepublik Deutschland auf, "sich von dem Mythos zu verabschieden, dass die Energiewelt künftig so beschaffen sein könnte, wie wir Deutschen dies nach der Energiewende gerne hätten." Auch ein etwaiger Vorbildcharakter Deutschlands in diesem Politikfeld, so die Referentin, wird durch den WEC eher skeptisch gesehen.

Zur Belastungsgerechtigkeit als Aspekt von Verteilungsgerechtigkeit führt die Referentin aus, dass hier der Begriff *Belastungsungerechtigkeit* zutreffender wäre. Die Ungerechtigkeit ergibt sich daraus, dass die Verursacher des anthropogenen Klimawandels, dies sind insbesondere die Industrieländer, aber auch die Schwellenländer, andernorts zu suchen sind, als diejenigen, die die Konsequenzen zu tragen haben. Dies sind vor allem die Entwicklungsländer an der - vermeintlichen - sog. Peripherie. Sie tragen negative Konsequenzen sowohl in räumlicher als auch - mit Blick auf die nachfolgenden, noch nicht geborenen Generationen - in zeitlicher Hinsicht, Stichwort: Generationelle Verschiebung.

Zusammenfassend stellt Prof. Münch fest: "Es besteht eine Asymmetrie zwischen den Verursachern und den Leidtragenden des Klimawandels."

Sie weist auf einen Beitrag von Nikolaus von Bomhard, Vorstandsvorsitzender der Munich Re, in der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung vom 23. Februar d.J. hin. Von Bomhard befasst sich darin mit den Folgen von Naturkatastrophen für Migration und internationale Sicherheit. Die Zahl der Toten von Naturkatastrophen verteilt sich demnach höchst ungerecht. 1980 bis 2012 wurden fast 1,5 Mio. Tote in Folge von Klimakatastrophen registriert. 57 Prozent der Opfer stammen aus ganz armen Regionen (Indikator: BIP), 12 Prozent aus reichen Ländern (Bsp. Hurrikans in den USA). Zugleich werden Länder durch klimaverursachte Katastrophen wider Willen Herkunftsländer bzw. Aufnahmeländer für Flüchtlinge. Der Hohe Flüchtlingskommissar der UN ging für 2005 von ca. 24 Mio. Menschen aus, die aus den genannten Gründen auf der Flucht waren. Die Internationale Organisation für Migration prognostiziert für 2050 ca. 200 Mio. Menschen, die aufgrund von Klimaveränderungen gezwungen sein werden, ihre Heimat zu verlassen. Von Bomhard nennt als zentrales politisches Ziel das "Streben nach Klimagerechtigkeit".

"Diese Klimagerechtigkeit", so Prof. Münch, "kann höchstens durch den Abbau der genannten Asymmetrien erreicht werden." Es gibt keine Patentrezepte, aber es ist aus ihrer Sicht notwendig, überhaupt einmal einen Diskurs über die Verteilungs- und Belastungsgerechtigkeit zu führen: "Dieser Diskurs beinhaltet die Erfordernis, dass die Profiteure des energieintensiven Wachstums überhaupt registrieren, welche Nachteile sie für andere produzieren." Es gibt, so die Referentin, Überlegungen des Deutschen Ethikrates, namentlich von Friedrich Gethmann, der den, so Münch, "die Hilflosigkeit deutlich machenden" Vorschlag einbringt, einen internationalen Fond einzurichten, aus dem eine Art „internationale Umzugshilfe“ für vom Klimawandel und dem Anstieg des Meeresspiegels betroffene Regionen finanziert werden könnte.

## **Energiewende und Verteilungsgerechtigkeit**

Prof. Münch wendet sich im Folgenden der Energiewende in Deutschland unter dem Aspekt der Verteilungsgerechtigkeit zu. Sie erläutert das "Energiepolitische Zieldreieck", ein Standardmodell aus den einschlägigen Lehrbüchern, das auch in den aktuellen Koalitionsvertrag übernommen wurde und das sich aus den Komponenten Wirtschaftlichkeit, Umweltverträglichkeit und Versorgungssicherheit zusammensetzt: Ein auf den ersten Blick "Harmonie ausstrahlendes Modell", das jedoch gerade mit Blick auf die aktuelle Lage in der Praxis mit politischen und sozialen Konflikten einhergeht.

Im Unterschied zu den Entwicklungsländern spielt hierzulande die Energiearmut nahezu keine Rolle. Im Mittelpunkt steht bei uns die Versorgungssicherheit.

Prof. Münch veranschaulicht dies anhand des graphisch aufbereiteten Vergleichs des Einsatzes der Primärenergieträger Erdöl, Erdgas, Steinkohle, Braunkohle, Kernenergie und Erneuerbare und des Verhältnisses der Eigenversorgung/-förderung und des Importanteiles beim jeweiligen Primärenergieträger in Deutschland 2002 im Vergleich zu 2012 und der Darstellung des Primärenergieverbrauchs 2012, prozentual nach Energiearten. So entfielen zum damaligen Zeitpunkt ein Drittel unseres Primärenergieverbrauches auf Erdöl, das wiederum zu 98 Prozent aus Importen stammt.

Die Referentin stellt die Frage, wie vor diesem Hintergrund eine bundesdeutsche Energiewende ausgestaltet sein müsse, um das Attribut "verteilungsgerecht" zu verdienen. Was ist zu tun, dass die hiesige Asymmetrie von Nutzen und Lasten, die sich in ihrer Art doch wesentlich von der auf internationaler Ebene unterscheidet, nicht zu groß wird?

Lasten, die es jetzt zu tragen gilt, können z.B. "ein Windrad im schönen Landkreis Starnberg oder eine Stromtrasse durch das nicht minder schöne Franken" sein.

Prof. Münch betrachtet im Folgenden die Verteilungsgerechtigkeit in der Energiepolitik unter dem Aspekt der Standortfrage. Ist hier eine Verteilungsgerechtigkeit überhaupt zu erreichen, gibt es Regelungen des Nachteilsausgleiches und inwiefern ist es möglich diese Nachteile (gesundheitliche Folgen, Beeinträchtigung des Landschaftsbildes, Minderung des Verkaufswerts einer Immobilie) auszugleichen?

Von dieser Frage der Verteilungsgerechtigkeit sind nicht nur Individuen, sondern ganze Regionen betroffen. In einzelnen Regionen profitieren viele Akteure von der Energiewende, v.a. diejenigen, die Dächer oder Felder besitzen. In anderen Regionen, die prinzipiell auch die erforderlichen Dächer für Photovoltaik und Felder für Maisanbau, Biogasproduktion oder Onshore-Windkraft-Anlagen hätten, profitieren ggf. vor allem auswärtige Investoren, während die einheimische Bevölkerung die Nachteile trägt und von der Möglichkeit, Profit zu erzielen, ausgeschlossen ist.

"Nicht nur der bayerische Ministerpräsident fragt sich, wodurch größere Akzeptanz zu erreichen ist", so Prof. Münch. Forschungen belegen, dass Anlagen für Erneuerbare Energien unter bestimmten Umständen eher akzeptiert werden und zwar dann, wenn die lokalen Akteure, vor allem die Bevölkerung, stärker eingebunden werden. Diese Einbindung muss nicht nur in die Planung erfolgen, sondern auch in die Phase der wirtschaftlichen Nutzung. Dann ist die Wahrscheinlichkeit höher, dass Nachteile in Kauf genommen werden. Beispiele für diese Einbindung sind Bürgerwindparks und kommunale Eigentümermodelle.

Auch die Risiken der Energiewende verteilen sich höchst unterschiedlich, z.B. das Risiko einer Hochspannungsstromtrasse. Das Erneuerbare Energien Gesetz (EEG) beinhaltet eine gewisse Risikenverteilung, hat aber insgesamt einen eher planwirtschaftlichen Ansatz. Vergütungsregelungen bzw. gesetzlich fixierte Einspeiseregulungen verschaffen den Investoren eine relativ hohe Sicherheit. Sie haben lediglich das mengenmäßige Risiko, abhängig von den Wetterbedingungen, tragen aber nur ein geringes unternehmerisches Risiko. Dieses wird auf den Verbraucher verlagert und verstärkt das Gefühl einer unzureichenden Verteilungsgerechtigkeit, so die Referentin.

Bereits in der bisherigen Energiepolitik stellte das Problem der Endlagerung von Atommüll ein bedeutendes Moment der Verteilungsgerechtigkeit dar. Zu nennen sind das Risiko der Endlagerung vor Ort als solche, z.B. für das Grundwasser, das Risiko der Transporte in das Endlager, die Demonstrationen.

Prof. Münch wörtlich: "Das allgegenwärtig zu beobachtende Verhalten, dass man ein Projekt ablehnt, obwohl man das Grundproblem erkennt und dessen Lösung bejaht, ist individuell verständlich, aber es führt in die Aporie, in die völlige Ausweglosigkeit." Im konkreten Fall: Die Notwendigkeit eines nuklearen Endlagers wird anerkannt, aber vor der eigenen Haustüre vehement abgelehnt. Somit ist das Endlagerproblem prinzipiell nicht lösbar, zumindest dann nicht, wenn man, was in einem demokratischen Staat erwartet werden muss, das Einverständnis der Bevölkerung voraussetzt. Es ist das völlige Auseinanderklaffen von Nutzen und Risiko, das dieses Problem an und für sich unlösbar macht.

Der Versuch, dieses Standardproblem durch Endlagerung im Ausland und somit außerhalb der nationalen Verteilungsproblematik zu lösen, ist untauglich, da das Problem der Verteilungsgerechtigkeit lediglich auf eine andere Handlungsebene verschoben wird.

Muss man also über die Anwohnerinteressen, ggf. einer ganzen Region, hinweggehen oder gibt es Wege, um doch zu einer Lösung zu kommen? Gibt es Möglichkeiten, die räumliche und temporale Asymmetrie von Nutzen für die Allgemeinheit und Nachteilen bzw. Risiko für die Anwohner zu verringern?

Ansatzpunkte hierfür ist zum einen der Versuch, den Schaden und dessen Wahrnehmung zu minimieren. Dies können technische oder planerische Vorkehrungen sein, z.B. durch Abstandsregelungen bei der Stromtrassenführung oder durch eine besonders sorgfältige Planung der Trasse, somit Punkte, die man in den letzten Wochen in der bayerischen Energiepolitik des öfteren gehört hat.

Zum anderen kann die genannte Asymmetrie auch dadurch verringert, ggf. sogar ausgeglichen werden, indem man den Nutzen künstlich erhöht, z.B. indem man die Nachteile für die betroffene Region kompensiert. Dies wird auch bei der Energiewende diskutiert, solche Maßnahmen gelten bei den Betroffenen aber unter Umständen als arrogant, werden als "Abkaufen" der Widerspruchs bzw. Widerstandes, gar als Bestechung, interpretiert. Zunächst müssen daher Überlegungen angestellt werden, welche Kriterien der Kompensation es überhaupt gibt, welche Belastungen und Zumutungen stehen zur Debatte, was kann man moralisch überhaupt abverlangen und welche Art der Kompensation ist moralisch überhaupt vertretbar? Es geht somit um eine Art "Kompensationsdiskurs".

## **Fazit**

Verteilungsprobleme sind Probleme, die aus Asymmetrien entstehen. Verteilungsprobleme lassen sich nur über die Verringerung oder gar Beseitigung der Asymmetrien lösen. Auf die bundesdeutsche Energiewende bezogen heißt dies, dass Bürgerbeteiligung alleine nicht genügen wird. Sie beseitigt die Unzufriedenheit aufgrund des ungelösten Problems der Verteilungsgerechtigkeit nicht; mit anderen Worten: "Bürgerbeteiligung reduziert die Asymmetrie als solche nicht."

Prof. Münch nennt abschließend drei Ansatzpunkte zur Reduzierung der Asymmetrie bei den negativ Betroffenen: Schaffung einer gewissen Einsicht in die Notwendigkeit von Maßnahmen; die Betroffenen dürfen sich nicht ohnmächtig fühlen, stattdessen müssen sie Vertrauen in die eigene "Selbstwirksamkeit" gewinnen und schließlich müssen Betroffenen einen Nutzen erkennen können für sich selbst oder das eigene persönliche Umfeld.

---

*Protokoll: Dipl. Staatswissenschaftler Univ Jörg Raab*