

Homburger, Birgit; Gelbhaar, Siegfried

Article — Digitized Version

Förderung erneuerbarer Energieträger: Ein liberales Konzept

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Homburger, Birgit; Gelbhaar, Siegfried (2001) : Förderung erneuerbarer Energieträger: Ein liberales Konzept, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 81, Iss. 5, pp. 277-282

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/40805>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Birgit Homburger, Siegfried Gelbhaar

Förderung erneuerbarer Energieträger – Ein liberales Konzept

Seit dem Scheitern des jüngsten Weltklimagipfels in Den Haag hat die politische Debatte über den Klimaschutz an Aktualität und Schärfe gewonnen. Sowohl die EU-Kommission als auch das Europäische Parlament haben das Ziel bekräftigt, die Nutzung erneuerbarer Energieträger zu fördern. Im Blickpunkt stehen – neben Strategien zur Energieeinsparung und zur Verbesserung der Energieeffizienz – Modelle zur Förderung des Einsatzes regenerativer bzw. nicht-erschöpflicher Energieträger. Welche unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Konzepte werden hierzu in Deutschland vertreten?

Ökonomie und Ökologie stehen in der Realität häufig in Konflikt zueinander. Als politische Ziele und in programmatischer Hinsicht bilden sie jedoch keinen unüberwindlichen Gegensatz. Im Vordergrund des aktuellen Interesses steht dabei die Effizienz der Energieversorgung. Der sogenannte Energiemix ist genau dann effizient, wenn zwei Kriterien erfüllt sind: Erstens muß die Zusammensetzung des Energiemix – also der Anteil einzelner Energieträger an der Gesamtenergieversorgung – die tatsächlichen Kosten der Energieträgergewinnung und der Umwandlung von Energie berücksichtigen. Ein umfassender Kostenbegriff hat dabei explizit auch die damit verbundenen Umweltbelastungen zu vergegenwärtigen, beispielsweise mit Blick auf den Klimaschutz. Außerdem muß bei der Energieversorgung jede Verschwendung von natürlichen oder wirtschaftlichen Ressourcen vermieden werden. Es gilt also zweitens, den im oben genannten Sinn optimalen Energiemix unter geringst möglichem Aufwand bereitzustellen.

Effiziente Energieversorgung bedeutet demnach grundsätzlich nichts anderes als eine wirtschaftliche Energieversorgung, die zugleich die Umweltbelastung als externe Kosten berücksichtigt. Die dabei relevanten Umweltbelange gehen über den Bereich der – in erster Linie klimapolitisch motivierten – Emissionsminderung hinaus. Namentlich gehören zu einem nachhaltig zu bewirtschaftenden Naturerbe beispielsweise auch berechnete Anliegen im Landschafts- und Naturschutz. Außerdem verlangen globale Probleme der

Energie- und Umweltpolitik innovative Impulse aus Forschung und Technologie. Globales Bevölkerungswachstum und ein insoweit zunehmender Energiebedarf markieren in diesem Kontext zentrale Herausforderungen.

Nachhaltigkeit und Effizienz als Leitmotive

Der Begriff „Nachhaltigkeit“ ist forstwirtschaftlichen Ursprungs und wurde Anfang des 18. Jahrhunderts entwickelt. Natürliche Ressourcen sollen demnach so bewirtschaftet werden, daß Qualität und Menge der land- und forstwirtschaftlichen Erträge dauerhaft gesichert bleiben¹. Auf der Ebene der Vereinten Nationen entstand auf dieser Grundlage im Jahre 1987 das Konzept der „nachhaltigen Entwicklung“². Nachfolgende Generationen sollen demnach die gleichen Chancen zur wirtschaftlichen Entfaltung haben wie die heute lebende Generation. Jede Generation ist verpflichtet, die Freiheitschancen Nachgeborener zu bewahren und nicht durch Verbindlichkeiten und Verbrauch zu riskieren. Nachhaltigkeit bezeichnet insoweit einen auf Ressourcenerhalt zielenden Grundsatz, der überwiegend als Prinzip intergenerationaler Gerechtigkeit interpretiert wird³. Das Anliegen weltweiten Klimaschutzes und eine sachgerechte Einbindung der Entwicklungsländer müssen dabei zunehmend Beachtung finden.

¹ Zum Nachhaltigkeitsgrundsatz siehe statt vieler und mit weiteren Nachweisen Rat von Sachverständigen für Umweltfragen: Umweltgutachten 2000, Stuttgart 2000, S. 89 ff.

² „Die World Commission on Environment and Development der Vereinten Nationen legte 1987 ihren Abschlußbericht ... vor, der als Brundtland-Bericht (nach der Kommissionsvorsitzenden, der norwegischen Ministerpräsidentin Brundtland) bekannt geworden ist.“ J. Weimann: Prinzipien der Umweltpolitik, in: M. Junkernheinrich u.a. (Hrsg.): Handbuch zur Umweltökonomie, Berlin 1995, S. 215 ff., hier S. 218.

³ Vgl. ebenda. Der Brundtland-Bericht benennt drei Gruppen, die sich in einer Nutzungskonkurrenz um natürliche Ressourcen befinden: die Entwicklungsländer, die Industrieländer und die künftigen Generationen. Eine „nachhaltige Entwicklung“ soll sicherstellen, daß die sich daraus ergebenden Konflikte so gelöst werden, daß für alle drei Gruppen ein Überleben gesichert ist. Die intergenerative Perspektive rückte im Laufe der Zeit in den Vordergrund.

Birgit Homburger, 36, MdB, ist umweltpolitische Sprecherin der FDP-Bundestagsfraktion, stellv. Landesvorsitzende der FDP Baden Württemberg und Beisitzerin im Präsidium der FDP; Dr. Siegfried Gelbhaar, 38, ist Privatdozent für Volkswirtschaftslehre an der Universität Trier und Referent für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit der Fraktion der FDP im Deutschen Bundestag.

Strittig ist, welche allgemeinen Schlußfolgerungen aus dem Nachhaltigkeitsgrundsatz abzuleiten sind und wie diesem Leitmotiv im Einzelfall konkret entsprochen werden soll. Denn das, was künftigen Generationen als Erbe in Aussicht steht, hängt auch maßgeblich von der individuellen Bewertung dieses Erbes im Zeitverlauf ab. Dabei geht es nicht allein um die Menge und Qualität natürlicher Ressourcen. Zum Erbe gehören neben kulturellen Errungenschaften auch wirtschaftliche Güter, die mit Hilfe von Arbeit und Kapital geschaffen worden sind⁴.

Das Nachhaltigkeitsprinzip wird deshalb in drei Komponenten gegliedert: Demnach soll die wirtschaftliche Entwicklung für kommende Generationen das Potential natürlicher Ressourcen erhalten (1), wirtschaftliche Prosperität ermöglichen (2) sowie eine Befriedigung menschlicher Grundbedürfnisse auch für die Zukunft sicherstellen und größere Verteilungskonflikte ausschließen (3). Politisch geht es um das Dreieck einer simultanen Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer und sozialer Belange. Unterschiedliche wirtschaftspolitische Profile entstehen durch die programmatische Akzentsetzung innerhalb dieser Trias.

Konzepte der Bundesregierung

Zur Erhöhung des Anteils erneuerbarer bzw. nichterschöpflicher Energieträger⁵ am Strom- und Wärme- markt setzt die Bundesregierung im wesentlichen auf zwei Instrumente⁶: Zum einen auf das Erneuerbare

Energien-Gesetz (EEG) mit festen Vergütungssätzen für Strom aus bestimmten Energieträgern bzw. Techniken sowie zum anderen auf einen Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung (KWK)⁷.

□ Das EEG trat am 1. April 2000 mit dem Ziel in Kraft, den Anteil erneuerbarer Energien am gesamten Energieverbrauch in Deutschland bis zum Jahr 2010 mindestens zu verdoppeln. Es regelt die Abnahme und die Vergütung von Strom unter anderem aus Wind- und Wasserkraft sowie aus Sonnenenergie. Während Strom aus Wasserkraft je nach Leistung der Anlage zu Mindestvergütungssätzen von 13 bis 15 Pfg pro Kilowattstunde abgenommen wird, betragen die laufzeit- und standortabhängigen Garantiepreise bei der Windenergie bis zu 17,8 Pfg/Kwh; Strom aus Solarenergie wird mit 99 Pfg/Kwh entgolten.

⁴ Vgl. o.V.: Beitrag „Nachhaltigkeit, nachhaltige Entwicklung“, in: M. Bahadır u.a. (Hrsg.): Springer Umweltlexikon, 2. Aufl., Berlin et al. 2000, S. 797 f.

⁵ Für einen allgemeinen Überblick sowie zur Unterscheidung der Ressourceneigenschaften von Energieträgern siehe J. Auer: Hoffungsträger Erneuerbare Energien, in: Deutsche Bank Research (Hrsg.): Aktuelle Themen Nr. 195 vom 24.1.2001.

⁶ Einen umfassenden Rückblick gibt A. D. Neu: Eine Zwischenbilanz zum Einsatz und zur Förderung erneuerbarer Energie in Deutschland, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 363, Kiel 2000.

⁷ Siehe im einzelnen Gesetz für den Vorrang Erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz – EEG) sowie zur Änderung des Energiewirtschaftsgesetzes und des Mineralölsteuergesetzes vom 29. März 2000, Bundesgesetzblatt I, Nr. 13 vom 31. März 2000, S. 305 ff.; sowie Gesetz zum Schutz der Stromerzeugung aus Kraft-Wärme-Kopplung (Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz) vom 12. Mai 2000, Bundesgesetzblatt I, Nr. 22 vom 17. Mai 2000, S. 703 ff.

Elmar Schweers

Vertragsbeziehungen und Haftung im novellierten Energiewirtschaftsrecht

Grenzen der Wirksamkeit tradierter gesetzlicher und vertraglich vereinbarter Haftungsmodifikationen sowie Vorschläge zur Neugestaltung

Der Transformationsprozeß vom Monopol zum Wettbewerbsmarkt in der Energiewirtschaft ist noch lange nicht abgeschlossen. Zum einen wurden neue Rechtsinstitute eingeführt, zum anderen wurden aber Regelungen des alten Rechtsrahmens, wie etwa die Vorgabe der Vertragsinhalte in der Tarifikundenversorgung, übernommen.

Die vorliegende Arbeit beleuchtet die Schwierigkeiten dieses Prozesses insbesondere für die Gestaltung der Versorgungsverträge sowie die hiermit verbundenen Haftungsfragen und Risikozuordnungen.

Beginnend mit der Beleuchtung des »konventionellen« Versorgungsverhältnisses und dessen Einbettung in das neue Marktsystem werden sämtliche möglichen Haftungsgrundlagen erörtert. Danach wird die Rechtmäßigkeit der normativen Haftungsregelungen im Tarifikundenbereich sowie die vertraglichen Gestaltungsmöglichkeiten im Sonderkundenbereich unter den neuen wettbewerblichen Vorzeichen geprüft. Abschließend werden Gestaltungsvorschläge für die allgemeinen Vertragsbedingungen in der Strom- und Gasversorgung unterbreitet. Die Arbeit bereitet die vorhandenen Probleme umfassend auf und bietet überzeugende Lösungen für die Vertragspraxis der Energieversorger.

2001, 293 S., geb., 98,- DM, 86,- sFr, ISBN 3-7890-7164-1

(Veröffentlichungen des Instituts für Energierecht an der Universität zu Köln, Bd. 97)



NOMOS Verlagsgesellschaft • 76520 Baden-Baden

□ Mit dem sogenannten Vorschaltgesetz zur Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung wurde zunächst festgelegt, daß die (kommunalen) Betreiber bestehender KWK-Anlagen Strom zu einem festgelegten Vergütungssatz von neun Pfennig je Kilowattstunde ins Netz einspeisen dürfen. Diese Regelung ist zeitlich befristet. Um den KWK-Anteil an der Stromerzeugung – in Deutschland sind dies gegenwärtig rund 12% – bis zum Jahr 2010 zu verdoppeln, soll dieses Vorschaltgesetz durch eine Quotenregelung abgelöst werden: Jeder Stromversorger soll demnach verpflichtet werden, einen bestimmten Mindestanteil KWK-Strom abzunehmen oder zu erzeugen. Der Nachweis zur Erfüllung dieser Mengenverpflichtung soll nach diesem Konzept durch den Besitz handelbarer Zertifikate erbracht werden⁸.

Kritik am Erneuerbare Energien-Gesetz

Die im EEG festgelegten Garantiepreise bedeuten eine auf Dauer angelegte Marktintervention mit direktem Eingriff in die Preisbildungs- und Versorgungsmechanismen des wettbewerblichen Elektrizitätsmarktes. Besonders kritikwürdig ist dabei die explizite Begünstigung bestimmter Energieträger. Dies ist eine Anmaßung technologischen Wissens: Niemand kann für einen längeren Zeitraum, schon gar nicht über mehrere Jahrzehnte hinweg abschließend die Frage beantworten, welche Energieform bzw. Umwandlungstechnik sinnvollerweise zur Stromgewinnung genutzt und deshalb staatlich gefördert werden sollte. Die Frage, welche konkrete Energieform im Kreise aller möglichen erneuerbaren Energien tatsächlich wirtschaftlich genutzt und in das Stromnetz eingespeist wird, sollte von Staats wegen nicht entschieden werden. Die wirtschaftliche und technologische Dynamik, die insbesondere für den Energiebereich charakteristisch ist, überfordert bei weitem die Flexibilität von Gesetzgebung und Verwaltung. Das EEG ist insoweit anmaßend, bürokratisch und innovationsfeindlich.

Außerdem sind die administrierten Preise – insbesondere bei der Photovoltaik – bei weitem zu hoch angesetzt. Die kostensenkende Wirkung des Wettbewerbs wird hierdurch ausgeschaltet. Überförderungen und Mitnahmeeffekte waren von Anbeginn zu erwarten und sind mittlerweile drastisch erkennbar. Es mangelt überdies an einem klaren wettbewerblichen Anreiz für die Betreiber, die Wirtschaftlichkeit regenerativer Energieanlagen laufend zu verbessern. Im Gegenteil: Die geplanten Festpreise hemmen Innovation und Kostenbewußtsein. Das EEG fördert insoweit die Verschwendung von Ressourcen und hemmt den technischen Fortschritt.

Das EEG bedeutet ferner eine erhebliche wirtschaftliche Vergünstigung für bestimmte Gruppen, ein massives Subventionsprogramm ohne ausreichende Transparenz und Kontrolle. Insbesondere fehlt im EEG eine Plafondierung der Gesamtbeihilfesumme. Begünstigt durch den bundesweiten Ausgleich der Mehrkosten, wonach alle Energieversorger zu prozentual gleichen Anteilen zur Abnahme und Vergütung regenerativen Stroms verpflichtet sind, werden die regionalen Belastungswirkungen der Förderungspolitik verschleiert. Dies führt zu dauerhaften Beihilfen, die sich, hinter der Stromrechnung versteckt, der öffentlichen Kontrolle entziehen. Nach Schätzungen des Verbandes der Elektrizitätswirtschaft (VDEW) „... ergibt sich bereits für das Jahr 2000 ein Gesamtbeihilfebetrag ... von rund 1,6 Mrd. DM. Für 2005 wird mit rund 2,5 Mrd. DM und für das Jahr 2010 mit ca. 3,6 Mrd. DM gerechnet“⁹.

Kritik am Kraft-Wärme-Kopplung-Ausbaugesetz

Auf den ersten Blick unterscheidet sich das von der Bundesregierung erwogene KWK-Ausbaugesetz vom EEG durch eine wettbewerbliche Komponente: Erzeuger von KWK-Strom erzielen nach der geplanten Regelung Erlöse auf zwei Märkten: Erstens auf dem Strommarkt aus dem Verkauf von Kilowattstunden in Konkurrenz zu allen anderen Stromerzeugern, zweitens auf dem Zertifikatemarkt durch Verkauf von Zertifikaten an die Quotenverpflichteten in Konkurrenz zu anderen KWK-Stromerzeugern. Während die Erreichung des festgelegten Ausbauziels per definitionem gesichert ist, verbessert sich im Vergleich zum EEG die Effizienz durch Wettbewerbsmechanismen auf dem Strom- und dem Zertifikatemarkt¹⁰.

Auf den zweiten Blick wird jedoch deutlich, daß der Quotenhandel des geplanten KWK-Ausbaugesetzes einem dirigistischen Grundkonzept verpflichtet bleibt. Der Zertifikatehandel dient lediglich als marktwirtschaftliches Gewand für einen paternalistischen Eingriff. Überdies sind – von rechtlichen, insbesondere europarechtlichen Bedenken abgesehen¹¹ – weitere gravierende Mängel evident:

⁸ Alternativ zu einem solchen Quotenmodell auf Zertifikatebasis verhandelt die Energiewirtschaft gegenwärtig mit der Bundesregierung über ein Aktionsprogramm, wonach bis 2010 insgesamt 20 bis 23 Mill. Tonnen Kohlendioxid eingespart werden sollen. Unter anderem wird erwogen, die Betreiber von KWK-Anlagen in Verbindung mit einer Selbstverpflichtungserklärung der Verbände mit einem Bonus-Programm zu unterstützen, welches vor allem die Betreiber ineffizienter KWK-Anlagen zu Modernisierungsmaßnahmen bewegen soll. Die für das Bonus-Programm erforderlichen Mittel sollen von den Stromverbrauchern aufgebracht werden.

⁹ Deutscher Industrie- und Handelstag (Hrsg.): Energiepolitik für die Zukunft – Die wichtigsten Handlungsfelder einer marktwirtschaftlichen und ökologischen Energiekonzeption (Positionspapier), Bonn 2001, S. 9.

¹⁰ Vgl. o.V.: Instrumente zur Förderung regenerativer Energien für die Stromerzeugung, in: Büro für Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag (Hrsg.): TAB-Brief Nr. 19/Dezember 2000, S. 22 ff.

□ Das KWK-Vorschaltgesetz begünstigt veraltete Anlagen, die im Hinblick auf Energieeffizienz und Kohlendioxidausstoß minderwertig sind. Das KWK-Vorschaltgesetz ist ökologisch verfehlt, weil KWK-Anlagen pauschal ohne Berücksichtigung der von ihnen ausgehenden Umweltbelastung begünstigt werden. Impulse zu technischer Modernisierung und Innovation werden nicht gesetzt.

□ Das KWK-Vorschaltgesetz ignoriert wirtschaftspolitische Grundsatzabwägungen, da ausschließlich KWK-Anlagen der öffentlichen Versorgung, nicht aber jene der Industrie geschützt werden. Dies verletzt den Grundsatz der Gleichbehandlung, zumal die Steuerzahler den Bau kommunaler KWK-Anlagen bereits vor Jahren mit hohen Beihilfen unterstützt haben. „Das Beihilfenvolumen für die KWK-Anlagen wird stark steigen. Es betrug nach Angaben von VDEW im Jahr 2000 bereits 1,5 Mrd. DM. Dieser Betrag steigt im Jahr 2005 auf 2,5 bis 3,5 Mrd. DM und im Jahr 2010 auf 3,3 bis 4,8 Mrd. DM.“¹²

□ Sowohl das Vorschalt- als auch das geplante Ausbaugesetz begünstigen selektiv eine bestimmte Technik der Energieumwandlung. Wie das EEG steht auch die KWK-Förderung demnach für technischen Dirigismus und für eine Anmaßung von Wissen durch den Staat. Der durch Beihilfen forcierte Ausbau der KWK verdrängt von Beginn an andere erfolgversprechende Techniken. Der vermeintliche Vorzug, daß der dirigistische Eingriff garantiert wirksam und im technischen Sinne zu vergleichsweise geringen Kosten umgesetzt wird, vermag darüber nicht hinwegzutrogen.

□ Das Fördermotiv unterscheidet nicht zwischen theoretischem und faktischem Wirkungsgrad einer KWK-Anlage und geht damit über den Sachverhalt hinweg, daß – insbesondere bei den meisten kommunalen KWK-Anlagen – ein ganzjähriger Wärmemarkt nicht existiert, so daß in der Regel viele Monate lang ausschließlich Strom und keine sinnvoll nutzbare Wärme erzeugt wird. „Der faktische KWK-Wirkungsgrad ist dann nicht höher als der eines reinen Stromkraftwerkes. Es sei denn, die subventionierte Wärme kann die im Wärmemarkt etablierten Energieträger wie Öl und Gas verdrängen.“¹³

□ Schließlich würde mit dem geplanten KWK-Ausbaugesetz ein fester Anteilswert als Quote vorgegeben. Quoten engen jedoch den politischen Entscheidungsspielraum stark ein und entfalten ein unerwünschtes Eigenleben auch dann, wenn bezüglich des ursprünglichen Handlungsziels kein Handlungsbedarf mehr besteht. Politische Zielvorgaben sollten im Vorfeld nicht unnötigerweise von vornherein relativiert und damit unter Umständen sachfremden Wirkungszusammenhängen ausgesetzt werden.

Grundsätzlicher politischer Zielkonflikt

Jenseits dieser Kritik an konkreten gesetzlichen Vorgaben durch die Bundesregierung verdeutlicht die klimapolitische Debatte über eine Förderung erneuerbarer Energieträger jedoch einen grundsätzlichen politischen Zielkonflikt: Auf der einen Seite steht der Anspruch, die Mechanismen und Ergebnisse von Wettbewerbsmärkten zu respektieren und nach Möglichkeit unangetastet zu lassen. Auf der anderen Seite besteht Konsens über die Notwendigkeit, energiewirtschaftlich bedingte Emissionen zu vermindern, welche aufgrund der Verbrennung fossiler Energieträger entstehen.

Neben der Einsparung von Energie und einer Verbesserung der Energieeffizienz können auch regenerative Energieträger dazu einen Beitrag leisten. Soll deren Einsatz verstärkt werden, müssen politische Rahmenbedingungen entsprechend gesetzt werden. Dazu sind verschiedene Wege gangbar: Entweder muß eine Veränderung der Preise erzwungen werden. Diesen – aus einer liberalen Perspektive fehlgehenden – Weg markiert das von der Bundesregierung erlassene EEG. Alternativ kann der Eingriff unmittelbar an der beabsichtigten Mengenveränderung ansetzen. Der letztgenannte Weg wird mit einem Antrag beschränkt, den die FDP-Bundestagsfraktion dem Parlament als Konzept für eine marktwirtschaftliche Förderung des Einsatzes erneuerbarer Energieträger jüngst vorgelegt hat (BT Drs. 14/5328).

Eine Alternative

In dem Antrag geht es darum, für den Bereich der Energiewirtschaft eine glaubwürdige und kompetente Alternative sowohl zum EEG als auch zur selektiven Förderung der KWK vorzulegen. Dabei steht der Klimaschutz im Vordergrund¹⁴. Diese Vorgabe soll marktwirtschaftlich systemkonform und unter geringstmöglichem Aufwand realisiert werden. Ausgangspunkt ist dabei die Einsicht, daß die Erzeugung von Energie für

¹¹ Siehe für einen ersten Überblick den Bericht: Europarechtliche Bedenken gegen Quote für Kraft-Wärme-Kopplung, in: Handelsblatt vom 12.2.2001.

¹² Deutscher Industrie- und Handelstag, a.a.O., S. 10.

¹³ Ebenda.

¹⁴ Fördermodelle zum Einsatz erneuerbarer Energien waren in den vergangenen Jahren Gegenstand zahlreicher wissenschaftlicher Untersuchungen. Siehe – auch für weitere umfassende Quellennachweise – insbesondere A. Voß: Konzeption eines effizienten und markt-konformen Fördermodells für erneuerbare Energien, Gutachten im Auftrag des Wirtschaftsministeriums Baden-Württemberg, unveröffentlichtes Manuskript (Stuttgart 2000); ferner H. Bergmann: Rechtliche Aspekte der Einführung eines Quotenmodells für erneuerbare Energien, Gutachten und Folgegutachten im Auftrag des Umwelt- und Verkehrsministeriums Baden-Württemberg, unveröffentlichtes Manuskript (Stuttgart 1999). Speziell die KWK-Quote ist Gegenstand eines Gutachtens, das vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung jüngst vorgelegt wurde; vgl. Meldung: Gutachter rügen Energiekonzerne, in: Frankfurter Rundschau vom 23.2.2001.

den Strom- und Wärmemarkt auch klimapolitischen Anforderungen verpflichtet ist. Bei der Energiegewinnung muß deshalb die Emission klimaschädlicher Gase in die Erdatmosphäre verringert werden. Neben Maßnahmen zur Energieeinsparung und zur höheren Energieeffizienz wird dieses Ziel auch durch einen verstärkten Einsatz erneuerbarer Energieträger unterstützt. Deren verstärkte Nutzung kann den Brennstoffbedarf bei der konventionellen Energieumwandlung reduzieren und so den energetisch bedingten Schadstoffeintrag in die Atmosphäre vermindern. Für eine intensivere Nutzung regenerativer Energieträger soll deshalb ein klar definiertes Mengenziel vorgegeben werden.

Für eine Realisierung mengenbezogener Ziele erscheint der Einsatz mengensteuernder Instrumente sinnvoll. Eingriffe in den Preismechanismus oder das staatliche Diktat bestimmter Techniken zur Energieerzeugung sind demgegenüber aus ordnungspolitischen und aus energiewirtschaftlichen Erwägungen verfehlt: Über die Höhe von Preisen entscheidet der Markt. Der Staat darf grundsätzlich nicht in die Preisbildung eingreifen. Das Vorschreiben energiewirtschaftlicher Techniken ist eine Anmaßung von Wissen durch den Staat.

Zwei Komponenten

Das Ziel einer allgemeinen Mengensteigerung beim Einsatz erneuerbarer Energieträger darf deshalb nicht der Vorstellung verpflichtet sein, abschließend bestimmte Techniken staatlicherseits zu fördern. Vielmehr geht es allein um die Verwirklichung eines dem Klimaschutz verpflichteten Mengenziels, welches marktwirtschaftlich systemkonform sowie unter geringst möglichem Aufwand realisiert werden soll. In diesem Sinne muß die Wirtschaftlichkeit und Wettbewerbsfähigkeit erneuerbarer Energieträger durch marktliche Mechanismen sowie durch gezielte Fördermaßnahmen verbessert werden. Das Konzept besteht aus zwei Komponenten:

Zum einen wird weiterhin an der konventionellen Förderung der Grundlagenforschung festgehalten. Diese wird jedoch verbessert, indem die Mittelvergabe künftig durch Ausschreibungswettbewerbe und damit sowohl wirtschaftlich als auch transparent erfolgt: Derjenige kommt zum Zug, der das günstigste Angebot vorlegt. Konkret werden zur Förderung energiewirtschaftlich innovativer Techniken, denen eine wirtschafts-, technologie- oder strukturpolitisch besondere Bedeutung zugemessen wird, spezifische Ausschreibungswettbewerbe um staatliche Fördermittel durchgeführt. Die im Rahmen der Ausschrei-

bungswettbewerbe jeweils günstigsten Angebote erhalten eine Förderzuwendung in Form eines einmaligen Zuschusses zu den Investitions- und Forschungskosten. Dieser wird aus dem Bundeshaushalt finanziert. Zuschüsse zu den Betriebskosten werden nicht gewährt. Der wirtschaftliche Betrieb von Energieanlagen und das unternehmerische Risiko der Marktteilnahme bleiben dem jeweiligen Anlagenbetreiber überlassen.

Die Förderung soll Anreize zur Nutzung von Lern- und Größeneffekten zur Kostensenkung schaffen, wobei die Förderung den spezifischen Eigenarten der jeweiligen Technik und den Besonderheiten ihres Einsatzes Rechnung tragen soll. Ihre Ausgestaltung erfolgt degressiv und zeitlich befristet. Mit der Durchführung der Fördermaßnahmen wird eine nachgeordnete Behörde des Bundeswirtschaftsministeriums betraut. Alle mit der Förderung von Energieanlagen verbundenen Maßnahmen sind im Rahmen langfristiger Programme auf europäischer Ebene sowie zwischen den Beteiligten und Betroffenen zu koordinieren.

Diese Förderung wird ergänzt, indem zum anderen ein marktlich organisiertes Handelsmodell eingerichtet wird, um ausgereifteren Techniken als Alternative zum verfehlten EEG eine eigenständige Marktteilnahme zu ermöglichen. Das Handelsmodell basiert auf einer Verpflichtung der Netzbetreiber und Eigenerzeuger zur jährlichen Abnahme einer bestimmten Anzahl Terawattstunden elektrischer Energie für den Wärme- und Strommarkt, die unter Einsatz regenerativer bzw. nichterschöpflicher Energieträger gewonnen wurde. Ein entsprechendes System handelbarer Energiezertifikate basiert auf Gutschriften. Diese dokumentieren die in jeder Anlage erzeugte Strommenge, die aus regenerativen Energieträgern gewonnen wird. Netzbetreiber und Eigenerzeuger werden verpflichtet, eine bestimmte Menge durchgeleiteten bzw. selbst genutzten Stroms aus der Nutzung erneuerbarer Energieträger zu decken. Eigenerzeuger im Sinne dieser Regelung sind juristische oder natürliche Personen, welche die Umwandlung von Energie zur Deckung eines jeweils eigenen Bedarfs betreiben.

Dabei bleibt es den Beteiligten überlassen, wie sie ihrer spezifischen Mengenverpflichtung genügen: Zur additiven Erzeugung regenerativen Stroms können die Verpflichteten entweder eigene Anlagen erstellen und betreiben. Zur Erhöhung der im Inland verfügbaren regenerativen Strommenge kann dieser Strom alternativ auch von anderen inländischen oder ausländischen Erzeugern direkt (physisch) oder indirekt in Form von Energiezertifikaten erworben werden. So-

wohl die Zertifikate als auch die jeweils produzierte Energie werden zu Marktpreisen gehandelt. Charakteristisch ist für das Modell, daß staatlicherseits weder bestimmte Energieträger, noch einzelne Techniken oder gar Preise vorgeschrieben werden. Alle genannten Größen werden ausschließlich über Marktprozesse, also dezentral, wettbewerblich und folglich kostenminimierend bestimmt.

Vorzüge des Konzepts

Als Initiative zunächst für den nationalen Regelungsbereich überwindet das Konzept mit seinem Rückgriff auf allgemein handelbare Energiezertifikate einen zentralen ökonomischen Nachteil selektiver Fördermodelle, wie z.B. des von der Bundesregierung erwogenen KWK-Ausbaugesetzes und des EEG. Bei diesen muß für die Energiemenge, die aus erneuerbaren Trägern gewonnen wird, mehr bezahlt werden als nötig. Namentlich wird dort nicht nur das Segment der erneuerbaren Energieträger geschützt. Vielmehr operieren ausgewählte Technologien bzw. deren Anbieter spartenspezifisch in einem geschützten Markt. Das liberale Modell berücksichtigt demgegenüber explizit die Vorgaben zum freien Warenverkehr im europäischen Binnenmarkt: Diskriminierungsfrei werden die Kosten zur Erzeugung regenerativer Energie zum einen über den Marktpreis für Energie sowie zum anderen über den Handel mit Energiezertifikaten gedeckt.

Sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene ist die Existenz funktionsfähiger Institutionen eine notwendige Voraussetzung. Der Marktmechanismus bewirkt, daß im Wettbewerb diejenigen Anbieter bzw. Techniken zum Zuge kommen, die in der Lage sind, Elektrizität aus erneuerbaren Energieträgern jeweils am kostengünstigsten anzubieten. Der damit verbundene Anreiz zur Kostenminimierung ist dynamisch und bewirkt eine entsprechende Ausrichtung von Forschung und Entwicklung. Der Handel mit Energiezertifikaten vermeidet die selektive Bedienung wirtschaftlicher Interessen sowie die Anmaßung technologischen Wissens durch den Staat. Darüber hinaus gewinnen umwelt- und energiepolitische Ziele sowie die damit verbundenen Maßnahmen Transparenz und demokratische Zurechenbarkeit. Der energie- und umweltpolitische Eingriff des Staates wird eindeutig als solcher ausgewiesen, begründet und dokumentiert.

Entsprechendes gilt für die ergänzende und gezielte Förderung ausgewählter Technologien. Auf der einen Seite wird den betroffenen Unternehmen eine ausreichende Planungs- und Investitionssicherheit gewährt. Auf der anderen Seite werden Anreize ge-

schaffen, um Lern- und Produktionseffekte effizient in Kostensenkungen umzusetzen. Im Vergleich zu Pauschalfördermodellen oder Festpreisvorgaben ermöglichen Ausschreibungswettbewerbe den wirtschaftlichen Einsatz von Fördermitteln. Diejenigen Angebote, die den geringsten spezifischen, d.h. auf die Leistungseinheit bezogenen Investitionskostenzuschuß erfordern, werden bis zur Höhe des ausgeschriebenen Kapazitätskontingents gefördert.

Durch einen Bieterwettbewerb um Fördermittel lassen sich Mitnahmeeffekte und Überförderungen weitgehend vermeiden. Bieterwettbewerbe entfalten darüber hinaus eine besondere Dynamik im Hinblick auf die Ausschöpfung von Kostensenkungspotentialen. Anders als Fördermodelle mit garantierten Mindestpreisregelungen, die einen erheblichen Eingriff in den Wettbewerbsmarkt für Energie darstellen, vermeidet das Modell ordnungspolitisch bedenkliche Preisvorgaben und die damit verbundenen Verzerrungen von Markt und Wettbewerb. Ferner ergibt sich aus dem Modell kein zusätzlicher Regulierungs- oder Kontrollbedarf. Auch der Verwaltungsaufwand ist aufgrund der Vergabe einmaliger Investitionskostenzuschüsse im Rahmen jährlicher Ausschreibungen gering. Zudem kann auf die praktischen Erfahrungen bei der Abwicklung von Breitenförderprogrammen der Vergangenheit zurückgegriffen werden. Den Unternehmen der Energiewirtschaft wird kein Durchführungs- und Abwicklungsaufwand aufgebürdet, es wird auf bestehende Organisations- und Verwaltungsstrukturen zurückgegriffen, zusätzliche bürokratische Apparate werden nicht eingerichtet.

Hervorzuheben ist schließlich, daß es sich bei dem Konzept nicht um ein „Quotenmodell“ handelt: Vorgegeben wird nicht ein Anteilswert, sondern eine absolute Menge. Das vorliegende Modell hebt sich damit vom KWK-Ausbaugesetz der Grünen nicht nur durch den Sachverhalt ab, daß keine bestimmte Technik der Energieumwandlung selektiv begünstigt wird. Überdies vermeidet es die mißlichen Wirkungsbrüche, welche zumeist dann eintreten, wenn politische Zielvorstellungen als Anteilswerte definiert werden. Eine entsprechend markante Trennungslinie verläuft zum EEG, weil dort nicht nur Techniken vorgeschrieben werden, sondern darüber hinaus auch noch die jeweiligen Marktpreise. In Abgrenzung hierzu ist das vorgeschlagene Modell in technischer und marktlicher Hinsicht entwicklungs offen. Außerdem begründet das Handelsmodell keinen Subventionstatbestand im engeren Sinne, weil die öffentliche Finanzwirtschaft weder im Sinne von Ausgabeverpflichtungen noch im Sinne von Mindereinnahmen betroffen ist.