

Luhmann, Hans-Jochen

Article — Published Version

Die Schelte der Monopolkommission zum Erneuerbare-Energien-Gesetz

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Luhmann, Hans-Jochen (2009) : Die Schelte der Monopolkommission zum Erneuerbare-Energien-Gesetz, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 89, Iss. 11, pp. 748-751,
<http://dx.doi.org/10.1007/s10273-009-0999-3>

This Version is available at:
<http://hdl.handle.net/10419/65506>

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.

Hans-Jochen Luhmann

Die Schelte der Monopolkommission zum Erneuerbare-Energien-Gesetz

Die Monopolkommission hat kürzlich ein Sondergutachten zu den Energiemärkten im Spannungsfeld von Politik und Wettbewerb veröffentlicht. Hans-Jochen Luhmann setzt sich mit den Aussagen zum Erneuerbare-Energien-Gesetz kritisch auseinander. Hierauf folgt eine Replik von Mitarbeitern der Monopolkommission und eine Erwiderung von Hans-Jochen Luhmann.

Die Funktionalität des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) gehörte nicht zu den zentralen Fragestellungen des jüngsten Sondergutachtens der Monopolkommission¹ zu den leitungsgebundenen Energiemärkten. Umso auffälliger ist es, dass die Kommission meinte, ein „Argument“ bringen bzw. übernehmen zu sollen, welches für sich genommen keinen Neuigkeitswert hat.

Es handelt sich um ein methodisch insofern bemerkenswertes Argument, als die Ökonomen sich dabei explizit auf das politische System in seiner Architektur als Mehrebenensystem beziehen und ein Paradoxon aus verqueren Wirkungen aus der gleichsam räumlichen Hierarchie innerhalb des Systems ableiten – eine Mehrebenen-Instrumenten-Interferenz. Ein politisches System zu thematisieren, impliziert allerdings immer ein Korrolar: Man hat sich seines Wandels in der Zeit präzise zu vergewissern. Dies hat die Monopolkommission bei der jetzigen „Wiederholung“ des aus der Literatur bekannten Arguments versäumt.

Das Argument

Die Monopolkommission argumentiert wie folgt (RZi 62):²

- „Aus ordnungspolitischer Sicht ist zu bemerken, dass das Erneuerbare-Energien-Gesetz ... kein geeignetes Instrument zur Erfüllung seiner hochgesteckten Ziele ist. Vor dem Hintergrund des europäischen Emissionshandels ist es nach Auffassung der Monopolkommission sogar redundant. Im CO₂-Zertifikatehandel legt die Europäische Union die Obergrenze für CO₂-Emissionen global fest und überlässt es ansonsten den Emittenten zu entscheiden, an welcher Stelle und mit welcher Technologie sie notwendige Vermeidungsmaßnahmen realisieren wollen.“

Dr. Hans-Jochen Luhmann, 63, ist Projektleiter im Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie sowie Lehrbeauftragter für Politikwissenschaft an der Universität Wuppertal und für Reflexionskompetenz an der Universität St. Gallen.

- Hierbei gilt zum einen, dass die Gesamtemissionsmenge auch durch den Einsatz einer emissionsvermeidenden Technologie an einer Stelle nicht reduziert wird, wenn der Staat diese Reduktion nicht durch eine Begrenzung der Zertifikate verordnet. Substituiert der Betreiber eines Kohlekraftwerks nun seine Erzeugungsleistung durch EEG-Strom, so kann er seine werthaltigen CO₂-Zertifikate anschließend an Nutzer in der Europäischen Union verkaufen, die an anderer Stelle für wieder genau dasselbe Maß an CO₂-Ausstoß sorgen wie einst das inzwischen gedrosselte oder abgeschaltete Kohlekraftwerk. Die Emission entfällt nicht, sie wird nur verlagert.

- Das Erneuerbare-Energien-Gesetz ... leistet daher keinen Beitrag zur Reduktion des europäischen CO₂-Ausstoßes.“

Ich fasse dieses Argument der Monopolkommission unter Betonung der eigentümlichen doppelten „architektonischen“ Struktur wie folgt zusammen, und stilisiere das politische System als Zwei-Ebenen-System:

- Vorausgesetzt ist mit rechtlicher Verbindlichkeit, dass das statuierte Ziel nur ein einziges³ ist, hier

¹ Publiziert unter http://www.monopolkommission.de/sg_54/s54_volltext.pdf.

² Das Zitierte wurde dadurch angepasst, dass der im Original parallel geführte Bezug auf das Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz getilgt wurde – und entsprechende redaktionelle Änderungen aufgrund der Kürzung vorgenommen wurden.

³ Die Monopolkommission scheint zu ahnen, dass bei der unterstellten Eindimensionalität der Zieldimension ein Schwachpunkt ihrer Argumentation liegen könnte. Deswegen schiebt sie ein „selbst wenn“-Argument ein: „... Daher ist auch nicht das Argument zutreffend, es würden durch die Gesetze unbedingt Zukunftstechnologien gefördert, mit denen sich künftig bedeutende Märkte erschließen ließen. Ob dies tatsächlich der Fall ist, hängt kritisch davon ab, dass die „richtigen“, d.h. effizienten Problemlösungen entwickelt werden. Die vielfältigen Informationen über alternative Technologien und ihre unterschiedlichen Vermeidungskosten liegen nur dezentral in der Gesellschaft vor. Ein geeignetes Klimaschutzsystem sollte daher – ohne jegliche Anmaßung von Wissen über das Ergebnis – stets demjenigen mit den besten Informationen Anreize bieten, Emissionen zu geringst möglichen Kosten zu vermeiden. Von der Idee her erfüllt der europäische Emissionshandel diese Forderung bereits vollständig.“ Sie trifft jedoch den springenden Punkt nicht, weil sie auf der unteren Ebene, der Deutschlands, verbleibt.

allein klimapolitischer Art, im Sinne von Emissions-Treibhausgas-Minderung.

- Es geht um einen Effekt einer Regulierung der unteren Ebene im „Mehrebenensystem“.
- Unter diesen beiden Voraussetzungen, gilt: Sofern die obere Ebene ein eindimensionales Ziel für einen Sektor, hier die Stromerzeugung, bestimmt hat, ist es möglich, dass ein (additiver) Politikansatz auf unterer Ebene im selben Sektor keinen additiven Beitrag zu diesem (einen) Ziel bringt.

Hier hat die Monopolkommission korrekt argumentiert.⁴

Als Conclusio schließt die Monopolkommission, und man hat das als eine Empfehlung an die Ebene deutscher Politik zu lesen: „64. Die Monopolkommission spricht sich nicht gegen eine Förderung erneuerbarer Energien aus, plädiert jedoch dafür, dies möglichst durch marktliche, wettbewerbsneutrale Mechanismen zu tun wie zum Beispiel die Vergabe handelbarer CO₂-Zertifikate und die Förderung der Grundlagenforschung im Bereich der erneuerbaren Energien.“

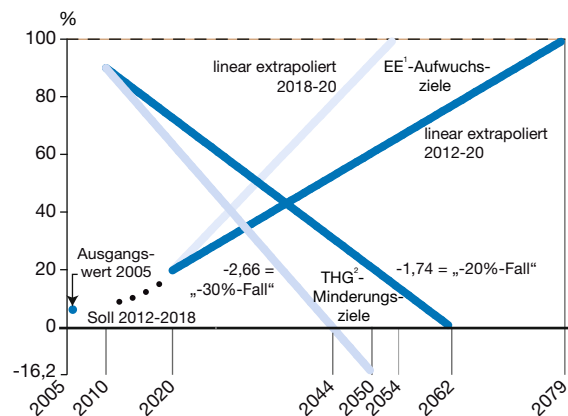
Wohlgemerkt: durch „die Vergabe handelbarer CO₂-Zertifikate“ – nicht etwa durch die Nutzung von „handelbaren Erneuerbaren-Zertifikaten“, also durch die vier FlexMechs, die in den Artikeln 6, 7, 9 und 11 der EU-Erneuerbare-Energien-Richtlinie (EU Renewables Directive) statuiert worden sind (vgl. Kasten). Diese Richtlinie scheint von der Monopolkommission nicht zur Kenntnis genommen worden zu sein, jedenfalls wird sie nicht zitiert. Auch findet sich kein Rat an die deutsche Politik, wie sie im Hinblick auf das von der Monopolkommission mitgetragene Ziel „einer Förderung erneuerbarer Energien“ die anstehende Umsetzung der Richtlinie angehen solle. „Handelbare CO₂-Zertifikate“ sind definitiv weder ein mögliches Instrument der Erneuerbare-Energien-Richtlinie der EU noch steht der Emissionshandel (mehr) zur deutschen Disposition. Ein Vertreter der Politik mag sich angesichts dessen fragen: Hat die Monopolkommission überhaupt wahrgenommen, dass neben „Fußball“ (Klimapolitik) auch noch weitere Spiele zu spielen sind, u.a. „Basketball“? – Betonung auf u.a.

Neue Entwicklungen im Mehrebenensystem

Seit dem 23. April 2009 ist die Erneuerbare-Energien-Richtlinie (Directive 2009/28/EC of the European Parliament and of the Council on the promotion of the use of energy from renewable sources) endgültig verabschiedet. Sie ist Teil des Energie-Klima-Pakets der Europäischen Union, das am 23. Januar 2008 vorge-

⁴ Einige Ungenauigkeiten in ihrer Wortwahl seien dahingestellt.

Treibhausgas-Minderungsziele und Aufwuchsziele erneuerbarer Energien der EU



¹ Erneuerbare Energien. ² Treibhausgas.

Quelle: Wuppertal Institut / VisLab.

stellt und (in einer etwas anderen, hier aber entscheidenden Zusammensetzung) Mitte Dezember 2008 von den drei Institutionen, die auf EU-Ebene die Legislative bilden, konsensual verabschiedet wurde. Der Ansatz der EU-Richtlinie war in seiner Struktur lange zuvor angekündigt.

So konnte man spätestens seit Januar 2007 wissen, dass die EU keinen eindimensionalen Ansatz mehr fährt, dass sie Minderungspolitik (mitigation) nicht (mehr) als alleiniges Politikziel ansieht. Sie verfolgt, programmatisch offen, einen Drei-Ziele-Ansatz, und zwar innerhalb der Umwelt-Säule ihres wohlbekanntesten Drei-Säulen-Ansatzes der Lissabon-Programmatik (Umwelt/Nachhaltigkeit; Wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit; Soziales). Die Minderung der Treibhausgasemissionen figuriert da neben dem Ziel eines stetigen Aufwuchses des Anteils erneuerbarer Quellen am Endenergieverbrauch (vgl. Abbildung) sowie dem der stetigen Verringerung der „Treibhausgasintensität“ von Endenergieträgern, die im Straßenverkehr eingesetzt werden, d.h. großteils von flüssigen Treibstoffen, die (weit überwiegend) in das Territorium der EU eingeführt und dort verbrannt werden, wobei die Treibhausgasintensität als Summe der Treibhausgasemissionen sowohl aus der Herstellung als auch aus der Nutzung der Treibstoffe definiert ist, also quer zum Territorialstaatsprinzip bisheriger Regulierungsansätze steht.

Unter allein klimapolitischer Perspektive (im Sinne der Treibhausgas-Minderung), wie es die Monopolkommission als einziges Ziel unterstellt, muss dieser Drei-Ziele-Ansatz wie eine redundante Regulierung erscheinen. Sinn oder Unsinn dieses mehrdimensionalen

Die FlexMechs-Analogie zwischen dem Kyoto-Protokoll und der zweiten Fassung der Richtlinie 2009/28/EG der EU

Kyoto-Protokoll		Richtlinie	
Art.	Bezeichnung	Art.	Bezeichnung
17	Emissions Trading (intergovernmental)	6	Statistical transfers between Member States
6	Joint Implementation	7	Joint projects between Member States
12	Clean Development Mechanism	9	Joint projects between Member States and third countries
4	(EU) bubble	11	Joint support schemes

Die EU hat mit ihrem Energie-Klima-Paket vom 23. Januar 2008 einen ungewöhnlichen dualen Ansatz präsentiert, der scheinbar gegen das Zentralkriterium ökonomischer Effizienz verstößt: Die CO₂-Emissionen der Stromerzeugung werden gleichsam von zwei Seiten in die Zange genommen, und das progressiv. „Doppelt genäht hält besser“ mögen sich die Autoren dieser Regulierung gedacht haben. Jedenfalls gilt: Kraftwerke unterliegen

- dem Emissionshandel, der bis 2070 (-20%-Ziel bis 2020) bzw. 2050 (-30%-Ziel bis 2020) Nullemissionen des EU-Kraftwerkssektors herbeiführt.
- der Erneuerbare-Energien RL (Richtlinie 2009/28EG), die bis 2070 (2010-2020-Ziel linear extrapoliert) bzw. 2050 (2018-2020-Ziel linear extrapoliert) zu einer 100%igen Deckung des „Brutto-Endenergiebedarfs“ der EU mit Endenergieträgern „aus erneuerbaren Quellen“ führen soll, also im speziellen auch zu 100% Erneuerbare-Energien-Elektrizität in 2050 bzw. 2070 führt.

Der Entwurf der Europäischen Kommission vom Januar 2008 hatte (auch) in der Richtlinie 2009/28EG eine weitgehende Flexibilität der Erbringung der Erneuerbare-Energien-Verpflichtungen (Art. 9 Transfer of Guarantees of Origin) vorgesehen, analog der Flexibilität mit handelbaren Emissionszertifikaten im Emission Trading System (ETS) – zugänglich auch für Unternehmen. Dagegen gab es Widerstand, insbesondere seitens Deutschlands. Es wurde nämlich befürchtet, dass ein solches dem ETS analoges Handelssystem staatlichen Fördermechanismen wie dem (erfolgreichen) EEG die Grundlage entziehen könnte. Das Szenario, welches man von Seiten Deutschlands vor Augen hatte, knüpfte daran an, dass man, um die Erreichung nationaler Ziele inländischer Erbringung (qua EEG) zu gewährleisten, koexistent mit einem privaten EU-weiten Handel Maßnahmen zu erlassen hätte, die eben diesen „restringieren“. Befürchtet wurde, dass dann Private vor den EuGH ziehen und gegen „diskriminierende Handelsbeschränkungen“ klagen, und das mit großen Erfolgsaussichten. Man sah also, dass eine gegebenenfalls politisch beschlossene Koexistenz eines generellen Handelssystems auf EU-Ebene für Private einerseits und staatlichen Unterstützungssystemen andererseits, die dem Zweck dienen, gewisse Quoten der Erbringung auf dem Territorium von Mitgliedstaaten zu gewährleisten, keinen Bestand haben würde – die EuGH-Rechtsprechung würde ihr die Grundlage entziehen. So war die allseits gewünschte Flexibilität nicht zu erreichen.

Daraufhin ist mit der Fassung der Richtlinie 2009/28EG vom Dezember 2008, am 23. April 2009 endgültig verabschiedet, nun eine andere Form von Flexibilisierung eingeführt worden. Für das in Kraft getretene System hat das FlexMechs-Quartett des Kyoto-Protokolls Modell gestanden. Die Tabelle zeigt die Bezüge, bzw. Entsprechungen in ihrer Differenzierung – mit dem Unterschied, dass unter dem Kyoto-Protokoll „third countries“ die Nicht-Annex I-Staaten, also sämtliche Entwicklungsländer, sind, unter der EU Richtlinie 2009/28EG dagegen die Nachbarstaaten der EU-27, die in der Lage sind, die Endenergieträger, die sie auf ihrem Territorium „aus erneuerbaren Quellen“ herstellen, physisch auf das Territorium der EU-27 zu transportieren – also die Nachbarn der EU unter den Entwicklungsländern. Das gilt für gasförmige Energieträger und für Elektrizität – für Bioliquids, die interregional verschifft werden, gilt diese regionale Einschränkung natürlich nicht.

nalen Ziel-Ansatzes zu diskutieren, ist hier nicht der Raum. Sicher aber ist: Er ist rechtlicher Stand auf EU-Ebene und damit Fakt.

Schlussfolgerung

Die untere Ebene, die deutsche Politik, muss diesen Stand der Vorgaben umsetzen – das Spiel in Brüssel ist gelaufen, der Schlusspfiff dort ist lange schon ertönt. Die „guten Ratschläge“ der Monopolkommission, die die Abschaffung des EEG ohne spezifische, auf Erneuerbare Energien fokussierte Ersatzmaßnahmen empfehlen, klingen angesichts dessen irgendwie

„schräg“: Wie sollen die bestehenden Verpflichtungen zur Förderung der Erneuerbaren Energien denn sonst umgesetzt werden, fragt sich ein Vertreter der Politik. Ihm müssen die „Ratschläge“ an die Politik vorkommen, als wenn die wissenschaftliche Beratungsinstanz unwissend sei, weil sie den Stand des politischen Spiels im Mehrebenensystem nicht zur Kenntnis genommen hat.

Das von der Monopolkommission verwendete, wieder belebte Argument gegen das EEG unter dem EU-Emissionshandel war von deutschen Ökonomen formuliert worden. Führend war dabei der wissenschaftliche

Beirat des BMWi, unter Aufnahme von Überlegungen der Professoren Carl Christian von Weizsäcker, Hans Werner Sinn und Joachim Weimann, dem mehrjährigen Vorsitzenden des Ausschusses für Umwelt und Ressourcen des Vereins für Socialpolitik. Diesem Argument ist (spätestens) seit dem 23. April 2009 die faktische Basis entzogen. Die deutsche Politik ist zu Rechtstreue in der Europäischen Union verpflichtet. Es ist auch Aufgabe der Wissenschaft, dies zur Kenntnis zu nehmen.

Zugespielt formuliert: Ein (impliziter) Aufruf an die deutsche Politik zur Verweigerung der EU-rechtlich vorgegebenen Erneuerbare-Energien-Richtlinie kann nur schwerlich Ausdruck guter wissenschaftlicher Politikberatung sein. Wollte die Monopolkommission ihr sachliches Anliegen dagegen ernstlich zu einem Ratschlag formulieren, dann wäre die EU-Ebene der rechte Adressat – mit einem Zeitfenster, welches sich frühestens 2014 öffnet.

Justus Haucap, Michael Coenen, Andrea Schweinsberg*

Von heiligen Kühen und fliegenden Elefanten

Wettbewerbsökonomische Überlegungen zum EEG

Die Effizienz- und Kostenfragen umweltpolitischer Maßnahmen zu diskutieren, ist in Deutschland – im Gegensatz zu den Maßnahmen selbst – ausgesprochen unpopulär. Wer dies dennoch tut, dem haftet schnell das Image an, den Ernst der Lage nicht erkannt zu haben und auf Kosten zukünftiger Generationen leben zu wollen. Damit lässt sich jede staatliche Maßnahme rechtfertigen, selbst wenn Zweifel bestehen, ob sie überhaupt eine positive Wirkung hat.¹ Das EEG ist eine solche Maßnahme.

Für ihre Kritik am EEG als Instrument der Förderung einer nachhaltigen Energieversorgung wurden zuletzt die Monopolkommission sowie mit ihr die Mitglieder des Kronberger Kreises und der wissenschaftliche Beirat des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie heftig angegangen.²

Hans-Jochen Luhmann nun greift die Ausführungen der Monopolkommission in zwei Punkten an:

1. Die Monopolkommission nutze ein Argument ohne Neuigkeitswert, welches zudem zu kurz greife. Luhmann wirft die Frage auf, ob die Monopolkommission überhaupt wahrgenommen habe, dass mit umweltpolitischen Maßnahmen verschiedene „Spiele“ zu spielen seien. Hiermit meint Luhmann, dass nicht mehr allein die Verminderung von Emissionen sondern vielmehr ein Drei-Ziele-Ansatz verfolgt werden müsse. Entsprechend den Vorgaben des EU-Vertrages sollten zugleich Umwelt- und Nachhaltigkeit, wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit und soziale Belange gefördert werden. Ergebnis seiner Argumentation ist die Forderung, dass eine Förderung von Energie aus erneuerbaren Quellen ergänzend zum Zertifikatehandel erfolgen müsse.
2. Dem von der Monopolkommission genutzten Argument sei mit der Richtlinie 2009/28/EG der Europäischen Kommission die faktische Basis entzogen. An dieser Tatsache komme die Bundesregierung

Professor Dr. Justus Haucap, 40, ist Direktor des Düsseldorfer Instituts für Wettbewerbsökonomie (DICE) und Vorsitzender der Monopolkommission; Dr. Michael Coenen, 34, ist Geschäftsführer des DICE und war bis September wissenschaftlicher Mitarbeiter der Monopolkommission; Dr. Andrea Schweinsberg, 33, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Monopolkommission.

* Die hier dargelegte Auffassung spiegelt die persönliche Meinung der Autoren wider, sie repräsentiert nicht zwangsläufig die Meinung der Monopolkommission.

¹ Vgl. Stiftung Marktwirtschaft: Für einen wirksamen Klimaschutz, Berlin 2009, S. 5 f.

² Vgl. exemplarisch H.-J. Luhmann: Die Schelte der Monopolkommission zum Erneuerbare-Energien-Gesetz, in diesem Heft; B. Klusmann: Angriff aus dem Elfenbeinturm, in: Financial Times Deutschland vom 5. September 2009; C. Kemfert: Wer sauberen Strom will, muss ihn auch fördern, in: Süddeutsche Zeitung vom 29./30. August 2009.

nicht vorbei. Dies müsse auch die wissenschaftliche Politikberatung zur Kenntnis nehmen.

Worum geht es eigentlich?

Systematisch geht es darum, ob sich die beiden umweltpolitischen Instrumente Zertifikatehandel und die Förderung durch das EEG in ihren Wirkungen ergänzen oder ob die beiden Instrumente austauschbar sind. Die Frage ist also, ob das Verhältnis der beiden Instrumente komplementärer oder substitutiver Natur ist. Des Weiteren ist zu klären, ob beide Instrumente tatsächlich denselben Zielen dienen. Die Befürworter des EEG führen als Ziele eine Erhöhung des Anteils von Energie aus erneuerbaren Quellen an der Energieerzeugung, die Schonung erschöpfbarer Ressourcen, die Minderung von Energieversorgungs- und Energiepreisrisiken, die industrie- und technologiepolitische Förderung einer Wachstumsbranche mit erheblichem Exportpotenzial, die Verminderung von Treibhausgasemissionen und die langfristige Begrenzung des Klimawandels an.³ Diese Ziele lassen sich unter die drei Kategorien Umweltschutz und Nachhaltigkeit, Förderung wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit und Wahrung sozialer Belange subsumieren. Luhmann suggeriert nun, dass die Richtlinie 2009/28/EG und das EEG zwingend erforderlich sind, um die genannten Ziele zu erreichen. Dieser Sichtweise können wir uns nicht anschließen.

Zertifikatehandel, EEG oder beides zusammen?

Das EEG fördert explizit einige bestimmte Erzeugungstechnologien. Als Instrument setzt es daher an den Inputfaktoren der Energieerzeugung an und versucht, die geförderten Technologien durch explizite, mit der Zeit abnehmende Subventionen gegenüber anderen als nicht förderungswürdig erachteten Erzeugungstechnologien wirtschaftlich attraktiv zu machen.

Zertifikatehandel dient der marktgerechten Internalisierung externer Kosten. Hierbei wird z.B. explizit auf Emissionswerte abgestellt, die durch eine politische Vorgabe nach oben zu begrenzen sind. Aus wettbewerbssichtlicher Sicht bietet dieser Ansatz den nicht wegzudiskutierenden Vorteil unbedingter Technologie-neutralität. Unter der wichtigen Voraussetzung, dass alle relevanten Emissionsobergrenzen durch die Politik zutreffend festgelegt wurden, erreicht Zertifikatehandel diese durch effiziente Anpassung im Wettbewerb der energieerzeugenden Unternehmen. Hierbei können auch die in der Gesellschaft dezentral vorliegen-

den Informationen genutzt werden. Anders als bei der Subventionierung bestimmter Energieträger ist keine Anmaßung von Wissen darüber erforderlich, welcher konkreten Technologie die Zukunft gehört.

Daher dient der Zertifikatehandel den formulierten Zielen umweltpolitischer Maßnahmen besser als das EEG. Zertifikatehandel fördert Umweltschutz und Nachhaltigkeit, weil klar definierte Grenzen nicht überschritten werden dürfen. Die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit wird gefördert, weil die überlegene technische Konzeption im Wettbewerb besteht, und auch soziale Aspekte können bestmöglich berücksichtigt werden, da die Gesamtwohlfahrt aus Konsumenten- und Produzentenwohlfahrt maximiert wird.

In der Diskussion um den Zertifikatehandel führen Befürworter der EEG-Förderung auch an, dass die explizite Förderung bestimmter emissionsneutraler Technologien im Zertifikatehandel sinnvoll sei, da hierdurch der Spielraum für die künftige Absenkung der Emissionsobergrenzen durch die Politik erhöht werde. Je bedeutender demnach emissionsneutrale Technologien für die Stromproduktion würden, desto zügiger und stärker ließen sich künftig die Obergrenzen noch zulässiger Emissionen absenken.⁴ Dieses Argument kann aus ökonomischer Sicht nicht wirklich überzeugen, denn es zäumt das Pferd gewissermaßen von hinten auf. Im Zertifikatehandel geht von der Höhe der Emissionsobergrenze der wesentliche wirtschaftliche Anreiz zur technologieneutralen Investition in neue Verfahren zur Emissionsvermeidung und zur Erzielung technischen Fortschritts aus. Je knapper daher bereits heute die Obergrenze gewählt wird, desto teurer wird die Emission und mithin der ökonomische Anreiz, in verbesserte Verfahren zur Emissionsvermeidung zu investieren.

Einziges Argument für eine explizite Subventionierung bestimmter Technologien könnte nun noch ein Marktversagen zulasten dieser Technologien sein. Ein grundsätzliches Marktversagen bei Technologien zur Erzeugung von Energie kann die Monopolkommission nicht erkennen. Sie plädiert allerdings für eine Ausweitung der Grundlagenforschung zur Internalisierung von Lernexternalitäten. Es bedarf schließlich auch keiner Koordination der beiden Instrumente EEG und Zertifikatehandel. Das EEG verzerrt den Wettbewerb der Energieerzeuger und Erzeugungstechnologien, es verteuert die Stromproduktion mittel- und unmittelbar und ist redundant im Hinblick auf die Ziele des

³ Vgl. B. Klusmann, a.a.O.; C. Kemfert, a.a.O.

⁴ C. Kemfert, a.a.O.

Zertifikatehandels.⁵ Denkbar ist sogar, dass es kontraproduktiv wirkt. Das ist dann der Fall, wenn die in Deutschland nicht mehr benötigten Emissionsrechte im europäischen Ausland veräußert werden und dadurch der Preis für Zertifikate fällt, sodass Investitionen in CO₂-einsparende Erzeugungstechnologien dort weniger attraktiv werden.⁶

Hinzuzufügen ist, dass ein gutes Argument nicht dadurch entwertet werden kann, dass es keinen hohen Neuigkeitswert hat – es sticht trotzdem.

Ist Systemkritik zulässig?

Die Richtlinie 2009/28/EG der Europäischen Kommission legt einen Rahmen für die Förderung von Energie aus erneuerbaren Quellen fest. Es werden verbindliche nationale Ziele für den Gesamtanteil von Energie aus erneuerbaren Quellen am Bruttoendenergieverbrauch und für den Anteil von Energie aus erneuerbaren Quellen im Verkehrssektor festgelegt. Der festgelegte Anteil für Deutschland liegt bei 18% bis zum Jahr 2020.⁷ Die Richt-

⁵ Vgl. dazu ausführlich, Monopolkommission: Strom und Gas 2009: Energiemärkte im Spannungsfeld von Politik und Wettbewerb, Tz. 62 ff.

⁶ Derselbe Effekt kann sich im Übrigen auch durch eine Verlängerung der Laufzeiten für Kernkraftwerke ergeben. Auch dies drückt tendenziell den Preis für Emissionsrechte. Und genau wie im Fall des EEG führt eine Verlängerung der Laufzeiten für Kernkraftwerke nicht zu einer Reduktion der CO₂-Emissionen – die nicht mehr benötigten Zertifikate werden einfach verkauft. An der festgelegten Obergrenze wird sich dadurch zunächst nichts ändern.

⁷ Das EEG sieht in § 1 Abs. 2 gar vor, den Anteil bis 2020 auf mindestens 30% „und danach kontinuierlich weiter“ zu erhöhen.

linie hält die Mitgliedstaaten dazu an, Maßnahmen zu treffen, um dieses Ziel zu erreichen. Die Europäische Kommission schlägt beispielhaft im Rahmen einer „Kann-Bestimmung“ in Artikel 3 Abs. 3 der Richtlinie Förderregelungen sowie Maßnahmen zur Kooperation von Mitgliedstaaten zur Erfüllung der Ziele vor.

Allein dadurch, dass die Möglichkeit der expliziten Förderung bestimmter Inputfaktoren auf einer höher gelagerten gesetzgebenden Ebene verankert wird, gewinnt diese nicht an Effizienz. Die zuvor geführte Diskussion sollte folglich auf jeder Ebene Beachtung finden. Ihrem Auftrag entsprechend beurteilt die Monopolkommission für die Bundesregierung den Wettbewerb auf den Märkten der leitungsgebundenen Versorgung mit Energie, nimmt Stellung zu wettbewerbspolitischen Fragestellungen und würdigt die Vorschriften zur Energiewirtschaft und ihre Anwendung. Erkennt die Monopolkommission ein Wettbewerbsproblem, so zeigt sie dessen Ursachen auf und gibt darauf aufbauend politische Handlungsempfehlungen. Sind die Ursachen für ein Wettbewerbsproblem systemimmanenter Art, wie es beim EEG der Fall ist, so sind die Handlungsempfehlungen selbstredend und unabhängig davon, auf welcher politischen bzw. gesetzgeberischen Ebene agiert wird, auf eine Änderung der Rahmenbedingungen ausgerichtet. Die Diskussion um die zukünftige Ausrichtung der Energiewirtschaft soll daher wissenschaftlich und ideologiefrei geführt werden.

Hans-Jochen Luhmann

Die Mühen der Ebene – eine Erwiderung

Haucap et al. fragen aus Anlass meiner Intervention: „Ist Systemkritik zulässig?“ Sie tun dies vor dem Hintergrund einer Vergewisserung dessen, was das Mandat der Monopolkommission sei und wie Wettbewerbsprobleme systemimmanenter Art und darauf aufbauende politische Handlungsempfehlungen zusammenhängen. Das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) halten Haucap et al. „für ein Wettbewerbsproblem systemimmanenter Art.“ Also seien „Handlungsempfehlungen selbstredend und unabhängig davon, auf welcher politischen bzw. gesetzgeberischen Ebene

agiert wird, auf eine Änderung der Rahmenbedingungen ausgerichtet.“

Haucap et al. bleiben somit bei einer ambivalenten Sprechweise, sowohl beim Systembegriff als auch hinsichtlich der Differenzierung nach politischen Ebenen und damit Kompetenzen des beratenen Subjekts. Damit ist betont: Differenzierung nach politischen Ebenen und damit einen präzisen Bezug auf den Adressaten bzw. Klienten mit seinen je eingeschränkten Handlungsmöglichkeiten halten die Autoren nicht für nötig – und das ausgerechnet für die Monopolkommission,

ein Beratungsorgan. Die Monopolkommission berät nun mal die Bundesebene, nicht die EU-Ebene; und ein Konflikt zwischen EU-Zertifikatehandel (ETS) und deutschem EEG ist strukturell ein anderer als einer zwischen EU-Zertifikatehandel und Richtlinie 2009/28/EG der EU.

Also war ich gezwungen, mir persönlich meinen Reim auf den konkreten Sinn des zitierten Satzes zu machen. Er lautet: Haucap et al. halten nicht die Richtlinie 2009/28/EG der EU in ihrer (anscheinenden) Doppelregulierung mit dem Zertifikatehandel der EU, also eine Konkurrenzierung auf gleicher Ebene, für das systemische Problem sondern lediglich die Koexistenz von EEG (in Deutschland) mit dem Politikinstrument ETS eine Ebene höher. Angesichts des Textabschnitts von Haucap et al. zu „Zertifikatehandel, EEG oder beides zusammen?“ fällt es mir schwer, diese Sichtweise als deren Auffassung nachzuvollziehen. Wie dem auch sei; wenn mein ahnendes Verständnis richtig ist, dann lautet die für die Autoren daraus folgende Handlungsempfehlung, machte man sie explizit:

„Die gerade auf EU-Ebene beschlossene Richtlinie 2009/28/EG der EU, die Anforderungen an sämtliche Endenergieträger und -einsatzbereiche stellt, soll für den Bereich der Stromerzeugung nicht zur Anwendung kommen, der soll davon ausgeschlossen werden.“

Das wäre eine EU-politische Forderung, die der Bundesregierung vorgeschlagen wird. Wenn das die gemeinte Systemkritik ist, so lautet meine Antwort auf die Frage „Ist Systemkritik zulässig?“. Ja, ich hielte diese Handlungsempfehlung für mandatsgerecht, da die Bundesregierung als Mitglied des Europäischen Rates Teil der EU-Legislative ist. Nur: Ich halte sie, wie erwähnt, für wenig relevant. Nach meiner Einschätzung hat dies frühestens 2014 wieder Aussicht, auf die Agenda zu kommen.

Über dieser Art von Systemkritik, und das ist mein Anliegen, darf nicht vergessen werden: In der Zwischenzeit besteht Handlungsdruck. Die Politik der Bundesebene in Deutschland hat die quantitativen Anforderungen der Richtlinie 2009/28/EG der EU umzusetzen. Sie hat dafür Sorge zu tragen, dass ein Zuwachs des Anteils von Endenergieträgern aus erneuerbaren Quellen am Endenergieverbrauch in Höhe von etwa 10 Prozentpunkten stattfindet, zu erreichen bis 2020. Das ist mehr als eine Verdoppelung. Das geschieht nicht von alleine.¹

¹ Mittels einer Zahlenangabe in Fußnote 7 scheinen die Autoren einen (gegenteiligen) quantitativen Schluss nahe zu legen. Das verstörende „gar“ in der Fußnote muss aber anders gemeint sein als es naheliegt.

Zu erreichen hat dies die Bundespolitik, so der Wortlaut der Richtlinie 2009/28/EG der EU, mit Hilfe von „Förderregelungen“ – nebenbei gesagt: das müssen keine „Subventionen“ sein. Das müssen nicht einmal Regelungen sein, die den Einsatz von Energieträgern aus erneuerbaren Quellen fördern, denn Gegenstand der Richtlinie 2009/28/EG der EU ist nicht eine Erneuerbare-Energien-Menge, sondern ein Quotient, bei dem „Erneuerbare Energien“ im Zähler steht – also kann das Ziel auch mit Hilfe von Förderregelungen, die im Nenner des Quotienten ansetzen, approximiert werden.

Wie auch immer: Das EEG ist eine (in Deutschland) etablierte Förderregelung – unter vielen anderen, die denkbar sind, ergänzend oder substitutiv. Bis Mitte bzw. Ende 2010 muss die deutsche Politik die entsprechenden Entscheidungen getroffen haben. Es ist, um nur ein Beispiel unter vielen zu nennen, zu entscheiden, ob die im Kasten aufgeführten FlexMechs der Richtlinie 2009/28/EG der EU genutzt werden sollen oder nicht. Wie man es auch dreht und wendet: Das sind Entscheidungen, die nach Auffassung von Haucap et al. wettbewerbspolitische Implikationen haben. Umso weniger verständlich: Dazu hat sich die Monopolkommission nicht geäußert.

Haucap et al. haben klar erläutert, wie sie die Positionierung der Monopolkommission zu ihrem Mandat verstehen. Angesichts dessen sowie angesichts des bestehenden Handlungsdrucks halte ich die Nicht-Thematisierung seitens des Beratungsorgans der Bundesregierung „Monopolkommission“ für mandatswidrig. Die sogenannte Systemfrage zu thematisieren und in der Konsequenz allein die Abschaffung des EEG als Handlungsempfehlung anzubieten, überlässt die Politik sich selbst. Ich werbe dafür, dass die Kommission, oder substitutiv andere Organe wirtschaftswissenschaftlicher Kompetenz in Deutschland, ergänzend positiv wird; dass sie rät, mit Hilfe welcher Förderregelungen die anstehende Aufgabe – gegebenenfalls auch nach Aussortieren der Option EEG – gelöst werden solle. Zu zeigen wäre dann auch, ob die gesehenen „Wettbewerbsprobleme systemimmanenter Art“, die mit dem EEG verbunden seien, bei anderen Förderregelungen (im Bereich der Elektrizität) geringer sind oder gar verschwinden. Ich bin überzeugt: Wenn die Monopolkommission auf die Mühen der Ebene herabstiege und sich der Aufgabe unterzöge, Pakete von Förderregelungen zu entwerfen und sie gegeneinander abzuwägen, dass dann die Systemkritik an Leuchtkraft verlieren würde.