

Der Ordnungspolitische Kommentar

Nr. 10/2013

01. Oktober 2013

Ist die Zeit reif für eine tatsächliche Reform des EEG?

Von Christian Vossler

Die Wahlen sind vorüber. Eine Reform des Erneuerbaren Energiengesetzes (EEG) haben alle Parteien angekündigt. Doch kann eine umfassende Reform des EEG gelingen? Auch wenn Ökonomen schon lange Reformen anmahnen, ist bei Reformüberlegungen (leider) nicht nur ökonomischer Sachverstand gefragt. Viele Interessen müssen in Einklang gebracht werden. Die Lobbyisten steigen in den Ring.

Der Einfluss von Interessenverbänden

Politiker, Wähler und Interessengruppen sind die zu betrachtenden Akteure, um die eingangs gestellte Frage zu untersuchen. Alle drei Gruppen eint die Tatsache, dass sie jeweils eigenständige Interessen verfolgen. Wähler möchten ihren individuellen Nutzen erhöhen. Die Politik, welche die höchste individuelle Nutzensteigerung verspricht, erhält daher den Zuspruch. Das Interesse des Politikers, möglichst viele Wahlstimmen zu erhalten, kann er umso besser erreichen, je mehr es ihm gelingt, sichtbaren Nutzen zu erzeugen und die korrespondierenden Kosten zu verschleiern. Die Ziele der Verbandsvertreter ergeben sich natürlich aus den Interessen der Mitglieder. Je homogener die Interessenslage der Mitglieder ist und je kleiner die zu organisierende Gruppe, desto leichter gelingt die Organisierbarkeit. Demzufolge können sich häufig Sonderinteressen einiger weniger besser Gehör verschaffen als Allgemeininteressen.

Die Einführung des ersten Gesetzes zur flächendeckenden Förderung erneuerbarer Energien im Jahr 1991, das Stromeinspeisungsgesetz, ist ein Paradebeispiel erfolgreicher Lobbyarbeit. Der Initiator, Matthias Engelsberger, war Bundestagsabgeordneter für die CSU und zugleich Verbandsfunktionär für den Verband der bayerischen Wasserkraftwerke. Sein vorgeschlagenes Gesetz verpflichtete die Elektrizitätsversorgungsunternehmen, Strom aus erneuerbaren Energien, unter anderem Wasserkraft, zu Mindestpreisen abzunehmen. Die Vergütung für Wasserkraft stieg nach Einführung des Gesetzes deutlich, um knapp 60 Prozent.

Es stellt sich die Frage, warum gegen dieses Gesetz nicht opponiert wurde. Zwei Gründe erscheinen wichtig: Erstens waren die politischen Widerstände gering, weil für

den einzelnen Stromverbraucher sehr geringe Kosten erwartet wurden. Viele Parlamentarier sahen in diesem Gesetz daher ein „Bonbon“ für die ökologische Bewegung ohne nennenswerte Auswirkungen. Begründet wurde das Gesetz natürlich nicht mit der Besserstellung der Besitzer von Wasserkraftwerken, sondern mit seinem Beitrag zu Klima- und Umweltschutz. Dies entsprach voll dem politischen Zeitgeist nach den Reaktorkatastrophen in den 1980er Jahren. Zweitens blieben Widerstände anderer Interessengruppen aus. Der Verband der Energiewirtschaft bemerkte die Gesetzesinitiative schlicht nicht, bis es zu spät für Interventionen war. Der Verband war zu sehr mit den neuen Märkten im Rahmen der deutschen Wiedervereinigung befasst. Ohnehin ist es fraglich, ob die Energiewirtschaft überhaupt stark entgegengesetzte Interessen hatte. Viele Mitglieder des Verbandes profitieren mittlerweile von der EEG-Förderung.

Nachdem das Gesetz einmal eingeführt war, etablierten sich zahlreiche neue Interessengruppen für erneuerbare Energien, die das positive Image der durch sie vertretenen Technologien pflegten und ausbauten. Die nächste große Reform, die Einführung des EEG mit einer höheren und stärker ausdifferenzierten Förderung, war ein großer Erfolg für die Verbände. Die Stromverbraucher organisierten keinen nennenswerten Widerstand. Die Kosten waren bis dato gering und sollten laut den politischen Bekundungen gering bleiben. Zusätzlich wurden viele neue Arbeitsplätze in dem wachsenden Sektor versprochen, ein im politischen Zirkus stets beliebtes Argument mit regelmäßig höchst zweifelhafter ökonomischer Grundlage.

Industrie als neuer Akteur

Erst durch die für viele Stromverbraucher nicht absehbare explosionsartige Ausweitung der Einspeisung von Strom aus erneuerbaren Energien, wurde das EEG auch für die Industrie ein Thema, denn die Kosten stiegen nun spürbar immer schneller. Bedingt durch den Fördermechanismus des EEG ergab sich für gewichtige Industrievertreter jedoch eine attraktive Lösung, für die man nicht als anti-ökologischer Spielverderber auftreten musste:

Netzbetreiber vergüten auf der einen Seite den grünen Strom zu festgelegten Mindestpreisen an die Erzeuger und vermarkten den teuer eingekauften Strom anschließend an der Strombörse, so dass dort das Angebot steigt und der Strompreis sinkt. Die Differenz zwischen den gezahlten Mindestpreisen und den an der Strombörse erhal-

tenen Preisen wird über die EEG-Umlage an die Stromkunden weitergegeben. Insbesondere energieintensive Betriebe konnten so paradoxerweise sogar profitieren. Aufgrund neu geschaffener Ausnahmeregelungen wurden diese Unternehmen einerseits von der Umlage befreit und kamen andererseits trotzdem in den Genuss eines sinkenden Börsenstrompreises.

Eine komfortable Situation?

Ist die Förderung der erneuerbaren Energien also nun ein Instrument, welches (mittlerweile) alle relevanten Interessensgruppen zufriedenstellt?

Den Wählern wurde ein Instrument versprochen, welches das Klima schützt, Arbeitsplätze schafft und wenig kostet. Die Politiker konnten ein Instrument anbieten, welches schnell sichtbare, messbare und vorzeigbare Erfolge zeigte: Die Kostenbelastung hingegen schien anfangs verschwindend gering zu sein. Seit 2006 haben sich viele Interessenvertreter erneuerbarer Energien unter dem Dachverband für erneuerbare Energien zusammengeschlossen und erfolgreich interveniert, sobald Kürzungen drohten. Man erkennt den Erfolg an der häufig kaum hinterfragten Behauptung, die Förderung der erneuerbaren Energien sei ein eigenständiges Ziel und nicht mehr nur ein Instrument, um andere Ziele zu erreichen, wie eben vor allem den Klimaschutz. Womöglich wäre alles ruhig geblieben, wäre das EEG nicht ganz so „erfolgreich“.

Doch die rasant gestiegenen Mengen des Stroms aus erneuerbaren Energien, die in die Stromnetze eingespeist werden müssen, legen gravierende Probleme offen, die inzwischen auch öffentlich bemerkt werden. Vor allem die steigenden Kosten der Förderung werden sichtbar. Es ist nicht unwahrscheinlich, dass die EEG-Umlage bald auf 7 Cent pro kWh steigen wird. Bei einem durchschnittlichen Haushaltsverbrauch von 3500 kWh wäre dies eine Belastung von 245 Euro pro Jahr. Spätestens dann wird die Kostenbelastung für viele Haushalte schmerzhaft. Zumal auch andere Hoffnungen der Wähler nicht erfüllt wurden. Das versprochene Beschäftigungswunder geschah vor allem in China. Viele deutsche Firmen aus diesem Sektor sind insolvent oder stehen kurz davor. Die vermeintlich positiven Auswirkungen auf den Klimaschutz werden von einer breiter werdenden Öffentlichkeit immer skeptischer gesehen. Die angedachte Vorreiterrolle fruchtet offensichtlich (jedenfalls noch) nicht. Zusätzliche Probleme wie der stockende, aber dringend notwendige Netzausbau sind aufgetaucht. Die Versorgungssicherheit wird öffentlich in Frage gestellt. Somit

steht die Politik unter Handlungsdruck. Das Verschleiern der Kosten wird immer schwieriger und gleichzeitig wird an dem positiven Image der erneuerbaren Energien gekratzt. Wie die Politik nun handelt, wird wiederum wesentlich von dem Verhalten der Interessensgruppen abhängig sein.

Hat sich die Situation stark genug verändert?

Stromkunden, die unter den hohen Kosten leiden, haben keine starke Lobby, jedenfalls keine gut organisierte. Der Bundesverband erneuerbarer Energien verfolgt sicherlich weiterhin das Ziel, die Förderung zu verstärken bzw. wenigstens nicht zu reduzieren. Der Bundesverband ist allerdings deutlich größer geworden und damit nicht mehr so leicht zu organisieren. Wenn die Gefahr droht, dass zukünftig der Fördertopf kleiner wird, könnte zwischen den einzelnen Technologien und deren Verbänden ein Verteilungswettkampf einsetzen.

Gegenwind könnte die Förderung der erneuerbaren Energien vor allem von Seiten der verarbeitenden Industrie bekommen. Die Ausnahmeregelungen für die Industrie wackeln aus zwei Gründen: Erstens wurden diese als einer der Kostentreiber der EEG-Umlage gebrandmarkt und politisch zur Disposition gestellt. Zweitens könnte die EU-Kommission schon sehr bald ein Verfahren gegen diese Ausnahmeregelungen einleiten. Wenn die Industrieverbände aber erwarten müssen, größere Anteile der Förderkosten tragen zu müssen, werden sie stärker für kosten-senkende Reformen werben. Insbesondere, wenn es um die Wettbewerbssituation in der exportorientierten Industrie geht, liegt eine geringere Kostenbelastung nicht nur im Interesse der Kapitaleigner, sondern auch der Arbeitnehmer. Traditionell sind Industrieverbände und Gewerkschaften recht gut organisiert. Erste Zeitungskampagnen deuten schon das Engagement der Industrie für eine starke Reform des EEG an, wahrscheinlich hin zu einem technologieneutralen Quotenmodell. Es bleibt abzuwarten, wie einheitlich die Verbände der erneuerbaren Energien antworten, denn ein Quotenmodell wäre wohl vor allem für die Solar-, aber weniger für die Windenergie schlecht.

Fazit

Reformen, die bestehende Anlagen schlechter stellen werden, sind recht unwahrscheinlich, wie Herr Altmaier schon erkennen musste. Doch scheinen die ruhigen Zeiten für die EEG –Förderung vorbei zu sein. Aus ökonomischer Sicht war das EEG schon immer dringend reformbedürftig. Mittlerweile scheint auch das politische Umfeld dafür zu reifen.

9256 Zeichen

Dieser Ordnungspolitische Kommentar reflektiert die Meinung des Autors, nicht notwendigerweise die des Instituts für Wirtschaftspolitik oder des Otto-Wolff-Instituts für Wirtschaftsordnung. Der Inhalt kann vollständig oder auszugsweise bei Erwähnung des Autors zu Publikationszwecken verwendet werden. Für weitere Informationen und Rückfragen zum Inhalt wenden Sie sich bitte direkt an den Autor.

Christian Vossler ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Instituts für Wirtschaftspolitik. Kontakt: Tel: 0221-470 5349 oder E-Mail: vossler@wiso.uni-koeln.de.