

HERAUSGEBER

RA Prof. Dr. Christian Theobald, Mag. rer. publ., Becker Büttner Held, Berlin/Honorarprofessor an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften, Speyer – Prof. Dr. Carsten Becker, Direktor beim Bundeskartellamt, Bonn/Honorarprofessor an der Johannes Gutenberg-Universität, Mainz – Peter Franke, Vizepräsident der Bundesnetzagentur, Bonn – RA Dr. Kai Uwe Pritzsche, LL.M., Linklaters LLP, Berlin – Dr. Winfried Rasbach, Thüga Aktiengesellschaft, München – Dr. Reinhard Ruge, LL.M., 50Hertz Transmission GmbH, Berlin

WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT

Prof. Dr. Thorsten Beckers, Fachgebiet Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik (WIP), Technische Universität Berlin – Prof. Dr. Martin Burgi, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Umwelt- und Sozialrecht, Ludwig-Maximilians-Universität, München – Prof. Dr. Ulrich Ehricke, Institut für Energierecht, Universität zu Köln – Prof. Dr. Jörg Gundel, Geschäftsführender Direktor der Forschungsstelle für Energierecht/Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Völker- und Europarecht an der Universität Bayreuth – Prof. Dr. Johannes Hellermann, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht, Universität Bielefeld – Prof. Dr. Bernd Holznapel, Institut für Informations-, Telekommunikations- und Medienrecht, Westfälische Wilhelms-Universität, Münster – Prof. Dr. Mario Martini, Lehrstuhl für Verwaltungswissenschaft, Staatsrecht, Verwaltungsrecht und Europarecht, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften, Speyer – Prof. Dr. Joachim Müller-Kirchenbauer, Institut für Technologie und Management, Technische Universität Berlin – Prof. Dr. Michael Rodi, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht, Ernst-Moritz-Arndt-Universität, Greifswald/Vorsitzender und geschäftsführender Direktor des Instituts für Klimaschutz, Energie und Mobilität – Recht, Ökonomie und Politik e.V., Berlin/Greifswald – Prof. Dr. Jens-Peter Schneider, Direktor des Instituts für Medien- und Informationsrecht, Albert-Ludwigs-Universität, Freiburg

REDAKTION

RA Prof. Dr. Christian Theobald,
Mag. rer. publ., Chefredakteur
RA Dr. Peter Gussone, stellvertretender Chefredakteur
Susanne Kitzmann, Redaktionsassistentin
Ramona Bauer, Redaktionsassistentin
Magazinstraße 15–16
10179 Berlin

Akteursvielfalt bei der Stromwende – Was ist das und wozu brauchen wir es?

„Akteursvielfalt“ wird weithin als wichtiges und positives Merkmal der deutschen Energiewende hervorgehoben. Der Erhalt von Akteursvielfalt ist nunmehr explizit im EEG verankert (§ 2 V 3 EEG). Zugleich werden mögliche negative Auswirkungen auf Akteursvielfalt als ein zentraler Kritikpunkt an einer wettbewerblichen Bestimmung der Vergütung erneuerbarer Energien im Rahmen von Ausschreibungen gesehen. Die Debatte präsentiert sich insgesamt stark wertgeladen. Akteursvielfalt gilt als erstrebens- bzw. erhaltenswert. Ihre Vorzugswürdigkeit

erscheint dabei zumeist als von vorneherein gesetzt, ohne genau zu definieren, was Vielfalt der Akteure eigentlich exakt vorstellen soll, oder darzulegen, worin der angebliche Mehrwert genau besteht.



PROF. DR. ERIK GAWEL

Mit Blick auf die „Akteure“ wird wahlweise auf die Produzentenebene (Wer produziert Strom?) oder aber auf die Kapitaleigner- bzw. Anleger Ebene abgestellt (Wer hält Anteile bzw. ist Kapitaleigner vom Stromproduzenten?). Vielfach werden Rechtsform bzw. Marktauftritt des Erzeugers („Energieversorger“), die hinter den Produzenten liegende Eigentümerstruktur („institutionelle Anleger“) und Sympathiebegriffe („Bürgerenergie“) munter miteinander vermischt: Hier fragt sich, wer denn hinter den institutionellen Investoren

steht – vermutlich doch auch Kleinsparer mit Fondsanteilen. Und muss dann nicht auch RWE-Atomstrom als „Bürgerenergie“ gelten, da hier über Streuaktienbesitz private Klein-Shareholder involviert sind? Hier wird mit unscharfen Begrifflichkeiten und nicht-disjunkten Kategorien gearbeitet, die die Sachlage verunklaren.

Wendet man sich dem Teilaspekt „Vielfalt“ zu, so wird der Begriff zumeist nur auf ganz bestimmte, offenbar „erwünschte“ Akteure bezogen, die jedenfalls erkennbare Marktanteile halten können sollen. Hier wird im Kern wohl auf „nicht-konventionelle“ Akteure abgestellt, wohingegen „konventionelle Akteure“ außerhalb des Vielfalts-Konzepts zu stehen scheinen; ihr Ausscheiden vom Markt oder ihr Bedeutungsverlust werden trotz des angeblichen Vielfalts-Konzepts jedenfalls kaum je bedauert. „Große“ oder „konventionelle“ Erzeuger bzw. Anbieter wären aber wohl grundsätzlich auch Teil von „Verschiedenheit“ und besitzen ganz nebenbei entscheidende ökonomische Vorteile, weshalb sie absehbar Teil eines energiewirtschaftlich sinnvollen Produzenten-Mix bleiben werden. Mitgedacht werden diese konventionellen Erzeuger jedoch kaum; sie gelten eher als herauszufordernde „incumbents“, deren Schwächung Not tue. Dabei darf nicht übersehen werden, dass jedenfalls bis Anfang 2011 aus dem politischen Raum immer wieder Signale einer möglichen Rückabwicklung des ersten Atomausstieges von 2000 und einer möglichen (Re-)Marginalisierung der Erneuerbaren gesendet wurden, die rationale Investoren von einem Umstieg abgehalten haben. Die Kohlepolitik war ohnehin nie wirklich auf Energiewende-Kurs. Die unbestreitbare Bremserrolle der Branche war jedenfalls z.T. auch politisch mitverantwortet.

Die mit „Akteursvielfalt“ gemeinten „nicht-konventionellen“ Stromproduzenten/-versorger sind offenbar solche Einheiten, die sich wahlweise durch eine geringe Größe auszeichnen („klein“), einen regionalen Wirkkreis aufweisen („regional“) und ggf. eine gewisse gemeinwirtschaftliche Orientierung besitzen (Genossenschaften?) bzw. politischer Kontrolle unterliegen (Stadtwerke); ferner sollen sie sich durch „Neuheit“ am Markt auszeichnen („challenger“, neue Intermediäre). Im Bereich der Kapitalanleger stehen „nicht-konventionelle Anleger“ im Fokus (Kleinanleger, regionale Anleger, genossenschaftlich organisierte Anleger). In der Literatur wird vornehmlich die Verbindung von nicht-konventionellen Anlegern und nicht-konventionellen Produzenten mit positiver Wertung unterlegt, zumeist erweitert um die Dimension der „Teilhabe“ in Form von Stimm- und Kontrollrechten (Stichwort „Bürgerenergie“).

Diese Fokalbildung leidet an zwei Problemen – einer normativen Fehlzuschreibung (klein/regional/neu heißt nicht ohne Weiteres „gut“ oder „besser“) und einer begrifflichen Unschärfe, die mit einer fehlerhaften und nicht-disjunkten Kategorienbildung einhergeht: „Kleinanleger“ gibt es auch bei RWE-Aktien oder „institutionellen Investoren“, die sich über Fondsanteile am Publikums-Kapitalmarkt refinanzieren. Vor diesem Hintergrund lässt sich Akteursvielfalt wohl am ehesten festmachen an der Zahl der Akteure und einer gewissen Größenmischung sowie dem Nebeneinander von konventionellen und unkonventionellen Akteuren, die unterschiedliche Charakteristika aufweisen (z. B. in Bezug auf Größe, Regionalität, Mitbestimmung). Akteursvielfalt bezeichnet damit zusammenfassend eine durch Verschiedenheit geprägte Erzeugerstruktur auf Elektrizitätsmärkten, bei denen „nicht-konventionelle“ Produzenten und Anleger einen substantziellen Marktanteil halten oder auf diesen zusteuern.

Die aktuelle Debatte zeigt sich durchsetzt mit Sympathiebegriffen („Vielfalt“, „Bürgerenergie“, „Energiewende von unten“, „demokratische Energiewende“). Sympathie war bislang allerdings keine relevante Kategorie bei der Frage einer gelungenen Güterversorgung, die sich mit Blick auf Strom unverändert am Zieldreieck Umweltverträglichkeit, Wirtschaftlichkeit und Versorgungssicherheit auszurichten hat. An Sympathie mag sich individuelle Zahlungsbereitschaft ausrichten, z. B. die Bereitschaft, einen Aufpreis für regionale Versorger zu zahlen. Auf heterogenen Märkten drücken sich Anbieterpräferenzen über erhöhte Zahlungsbereitschaften aus. „Sympathische Anbieter“ mögen dann eine Extra-Prämie im Marktpreis erzielen. Etwas ganz anderes ist aber die staatliche Ausgestaltung administrierter Strompreis-Bestandteile. Schließlich werden über das EEG in erheblichem Umfang und zwar grundsätzlich zulasten aller Stromverbraucher (Industriepflicht hier einmal ausgeklammert) Einkommenschancen realloziert. Neben den wertzuschätzenden Beiträgen zur Energiewende sind auf der Erzeugerseite aber wohl ebenfalls Vorteilssucher am Start, die ihr Investment nicht zuletzt auch deshalb betreiben, weil das EEG ihnen über die aktuellen Marktchancen hinaus besonders profitable Kapitalverwendungsoptionen eröffnet. Hier sollten daher nur evidente Vorzüge der Strombereitstellung zählen. Denn warum sollten alle Stromkunden – jenseits der objektiv feststellbaren Leistungen – auch noch dafür zahlen, dass einige Anbieter zwar teurer sind als andere, aber irgendwie „sympathischer“? Jedenfalls bedarf es hier sorgfältiger Begründungen.

Wir stehen aktuell vor der Notwendigkeit, aus der (durchaus berechtigten) Gießkannenförderung aus Phase 1 der Erneuerbaren-Politik und der (anfänglich berechtigten) Aktivierung dezentraler Nischenproduzenten in eine neue Phase einzutreten – zugunsten von mehr Marktintegration, die stärker auf Wirtschaftlichkeit achtet. Es dürfte aus ökonomischer Sicht wohl

kein Anspruch auf ewige Schutzzonen gegen den Markt oder auf öffentliche Dauer-Alimentierung von „Regional-“ oder „Kleinerzeuger-Präferenzen“ bestehen. Soweit sich hierfür freiwillige individuelle Zahlungsbereitschaft am Markt zeigt, ist dies nicht zu beanstanden. Eine ganz andere Frage aber ist die künftige Ausgestaltung der staatlichen Governance-Architektur der Stromversorgung und ihrer Zwangs-Refinanzierung zulasten aller. Hier geht es um staatlich garantierte Einkommenschancen, für die zwangsweise zur Refinanzierung herangezogene Stromverbraucher aufkommen müssen. Deshalb zählen dabei nur evidente Vorzüge: Ökonomisch wären dies in erster Linie Kosten und Qualität der Leistungserbringung. Bestimmte Leistungen kann ein anonymer Markt allerdings nicht erfüllen, z. B. Identitätsstiftung durch Teilhabe, Akzeptanz u. a. m. Hier müssen freilich genauere Begründungen her, um Abweichungen vom Marktprinzip konkret zu rechtfertigen und auch ganz gezielt zu adressieren.

Dies bedeutet keineswegs, dass aus ökonomischer Sicht nichts für „Akteursvielfalt“ spräche: Das wohl entscheidende Kriterium dürfte die Schaffung fairer Rahmenbedingungen im Wettbewerb der Stromerzeuger untereinander sein. Hier sollten evidente Fälle von Marktversagen zulasten „kleiner“ Akteure gezielt adressiert werden. Eine pauschale Förderung bestimmter Akteurstypen wäre hingegen verfehlt. Akteursvielfalt ist daher vor allem als Wettbewerbs- und Innovations-Stimulans willkommen, aber eben nur soweit diese Akteure einen angemessenen (fairen) Wettbewerb überstehen. Akteursvielfalt wäre dann Ausdruck eines hinreichenden Wettbewerbs, nicht aber Selbstzweck oder gar Erzwingungshebel für bestimmte Akteursinteressen. Eine Ewigkeitsgarantie für beliebig teure Kleinstanbieter sollte es nicht geben. Strukturwandel und Wettbewerb müssen auch für „sympathische Kleine“ gelten – im Interesse der Stromverbraucher.

Der dazu im EEG zwischenzeitlich eingeschlagene Weg (Ausschreibungen) wurde vielfach unter dem Aspekt der „Akteursvielfalt“ kritisiert. Allerdings erscheinen die etwa im *BMW*-Eckpunktepapier zur EEG-Novelle 2016 vorgeschlagenen Sonderregelungen für Kleinanlagen sowie eng definierte „Bürgerenergiegesellschaften“ bei Onshore-Windkraftanlagen vergleichsweise verzerrungsarm und insoweit auch gut vertretbar, d. h. aber umgekehrt wohl auch: ausreichend. Es bleibt die Herausforderung, langfristig ausreichenden Wettbewerb um Ausschreibungsmengen sicherzustellen. Dabei dürfte die Anzahl der Akteure wichtiger sein als ihr Typ. Soweit Verzerrungen zulasten bestimmter Akteure festgestellt werden können, bedarf es in jedem Falle einer zielgenauen Ansteuerung, z. B. bei den Zugangsbedingungen zu Kapitalmärkten oder zur Sicherung von Wettbewerbsintensität zwischen EE-Erzeugern. Der vielfach verfrüht beschworene Abgesang auf die Energiewende wird durch marktliche Mechanismen der Bestimmung der Vergütungshöhe so sicher nicht eingeläutet.

Ganz nebenbei wäre es wohl auch im wohlverstandenen Gemeinwohlinteresse, wenn die schwammige Begriffs- und Kategorienbildung rund um Akteursvielfalt geklärt und auf die pauschale Zuschreibung von „Sympathiebegriffen“ für bestimmte Markterscheinungen verzichtet würde. Partikularen Einkommensinteressen sollte es grundsätzlich nicht gestattet werden, ungeprüft in der Maskerade des Gemeinwohls aufzutreten – auch und gerade nicht, wenn es um so wünschenswerte Dinge geht wie die Nachhaltigkeitstransformation unseres Energiesystems.

PROF. DR. ERIK GAWEL

ist Leiter des Departments Ökonomie am Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ, Leipzig, und Direktor des Instituts für Infrastruktur und Ressourcenmanagement der Universität Leipzig. (Foto: Sebastian Wiedling, UFZ)