

Christoph M. Schmidt und Harald Tauchmann

Der Energiegipfel vom 3. April 2006: Auf dem Weg zu einem Konzept der Zukunft?

#9 vom 31. März 2006



Herausgeber:

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung,
Hohenzollernstraße 1/3, 45128 Essen, Tel. 0201/81 49-0
rwi@rwi-essen.de, <http://www.rwi-essen.de/positionen>

Alle Rechte vorbehalten. Essen 2006

Schriftleitung: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt, Ph.D.



Der Energiegipfel vom 3. April 2006: Auf dem Weg zu einem Konzept der Zukunft?

Christoph M. Schmidt und Harald Tauchmann

Angesichts der hohen Bedeutung einer verlässlichen und erschwinglichen Energieversorgung für unsere Gesellschaft ist der anstehende Energiegipfel wünschenswert, er kann aber nur einer von vielen Schritten sein. Zu einem tatsächlichen Erfolg kann er führen, wenn hier die richtigen Rahmenbedingungen vereinbart werden. Keinesfalls kann es aber Aufgabe der Wirtschaftspolitik sein, die Energiepreise zu senken; diese reflektieren vielmehr Knappheiten bei weltweit steigender Nachfrage und das erforderliche Bemühen des Staates, mit dem Energieverbrauch verbundene Umweltbeeinträchtigungen einzudämmen. Einen wichtigen Beitrag zu einer kostengünstigen Energieversorgung leistet die Politik allerdings durch die Schaffung der Voraussetzung für intensiven Wettbewerb. Deshalb ist z.B. die eingeleitete Öffnung des Gasmarktes zu begrüßen, wobei der Ausgestaltung der Durchleitungsregelungen – wie die Erfahrungen im Strommarkt zeigen – besondere Bedeutung zukommt.

Sinnvollerweise kann ein energiepolitisches Gesamtkonzept nur auf einen ausgewogenen Energiemix setzen, um flexibel auf Preisschwankungen reagieren zu können und die Abhängigkeit von einzelnen Lieferstaaten zu begrenzen.

¹ Die Autoren danken Frank Jacob, Claudia Lohkamp und Joachim Schmidt für ihre Unterstützung.

zen. Hier spielen die Kernenergie, die fossilen Energieträger und die regenerativen Energien allesamt wichtige Rollen. Die Subventionierung einzelner Techniken bzw. Energieträger, mit dem Ziel, sie trotz hoher Kosten in den Markt zu zwingen, ist hingegen als Verschwendung strikt abzulehnen.

1. Der Energiegipfel: Was kann er erreichen?

Der Energiegipfel Anfang April ist eine erste und sicherlich wichtige Runde von Gesprächen, die mit dem Ziel angestrengt werden, in naher Zukunft ein energiepolitisches Gesamtkonzept zu erarbeiten. Angesichts der Bedeutung verlässlicher und erschwinglicher Energieversorgung für unsere Gesellschaft ist dieses Gespräch natürlich auch gerade aus Sicht der Verbraucher wünschenswert, kann aber nur einer von vielen Schritten sein. Was jedoch an konkreten Ergebnissen bei diesem Gipfel herauskommen wird, ist schwer einzuschätzen, da über dessen genaue Themen noch eine gewisse Unklarheit herrscht und nicht verbindliche Entscheidungen, sondern eher Absichtserklärungen zu erwarten sind.

Hier werden vor allem die großen Energieerzeuger ihre Vorstellungen artikulieren: sie dürften umfangreiche Investitionen in Energieerzeugung, zusammen mit den damit verbundenen Arbeitsplätzen, gegen die Zusicherung von mehr Planungssicherheit, z.B. in Hinblick auf verlängerte Laufzeiten von Kernkraftwerken und die Vergabe von Emissionsrechten, anbieten. Die Forderung nach mehr Planungssicherheit ist sicherlich legitim. Investitionen sind allerdings auch nicht unbedingt ein Geschenk der Unternehmen, sondern vor allem der Ausdruck ökonomischen Kalküls, also der Abwägung von Kosten und künftig erwarteten Erträgen.

Zusätzlicher Gesprächsbedarf besteht seitens der Regierung hinsichtlich der international verpflichtend eingegangenen deutschen Klimaschutzziele. Bisher wurden im Rahmen des Emissionshandels die zum Ausstoß des Klimagases berechtigenden CO₂-Zertifikate recht großzügig ausgeteilt, so dass verstärkt Vermeidungsoptionen außerhalb des CO₂-Handels gefunden werden müssen. Mittlerweile ist mehr als klar geworden, dass der Klimaschutz zwar einerseits wichtig ist, aber andererseits die Illusion, man könnte ihn ohne den Verlust an wirtschaftlicher Aktivität durchführen, auch nicht länger genährt werden kann. Wenn die Last nicht vermehrt von der Industrie getragen wird, dann müssen die Konsumenten diese Bürde tragen. Dies hatte in der jüngeren Vergangenheit gerade die Politik nicht offen ausgesprochen.

Ein Gipfeltreffen kann in jedem Fall nur dann zu einem tatsächlichen Erfolg führen, wenn hier die richtigen Rahmenbedingungen vereinbart werden, um mehr Wettbewerb zuzulassen. Absprachen können ein Marktergebnis nicht ersetzen. Insbesondere ist die Öffentlichkeit gut beraten, bei diesem Gipfel

und den folgenden Gesprächen immer zu bedenken, dass viele der Beteiligten aller ihrer Rhetorik zum Trotz in erster Linie Partikularinteressen vertreten, nicht notwendigerweise das Gemeinwohl. So wurden in der Vergangenheit unter dem Stichwort „Versorgungssicherheit“ durchaus Entscheidungen getroffen, die dem Gemeinwohl geschadet haben. Das sicherlich prominenteste Beispiel ist der viel zu lange hinausgezögerte Ausstieg aus der Förderung deutscher Steinkohle. Die Subventionierung des Einsatzes unwirtschaftlicher statt der Forschung zur Entwicklung wirtschaftlich durchsetzungsfähiger regenerativer Energien ist ein anderes Beispiel.

2. Die Energiepreise: Wettbewerb als Quelle für Preissenkungen?

Hohe bzw. steigende Energiepreise werden von privaten Verbrauchern und Unternehmen aktuell als erhebliche Belastung empfunden. An den bevorstehenden Energiegipfel die Erwartung sinkender Energiepreise zu knüpfen, erscheint jedoch problematisch. Grundsätzlich ist es nicht Aufgabe der Wirtschaftspolitik, Preise zu senken, wenn diese als hoch empfunden werden (Döhrn et al. 2005). So reflektieren steigende Energiepreise zum einen die zunehmende Knappheit von Energieträgern sowie die weltweit steigende Nachfrage nach Energie. Von der deutschen Wirtschaftspolitik zu verlangen, sich diesen globalen Entwicklungen entgegen zu stellen und die Energiepreise in Deutschland niedrig zu halten, ist daher ebenso unsinnig wie aussichtslos.

Allerdings nimmt die Politik über die Besteuerung von Energie bereits Einfluss auf das Niveau der Energiepreise. Die Forderung nach Senkung z.B. der Öko-Steuer erscheint daher nahe zwar liegend; grundsätzlich sind Umweltsteuern aber ökonomisch gerechtfertigt. So versagt der Markt bei der Berücksichtigung von Umweltschäden, die durch die Nutzung von Energie an anderer Stelle hervorgerufen werden, und die Politik steht zweifellos in der Pflicht, korrigierend einzugreifen. Die undifferenzierte Forderung nach Senkung oder gar Abschaffung ökologischer Lenkungssteuern ist daher verfehlt, die nach der Überprüfung ihrer konkreten Ausgestaltung jedoch legitim.

Der wichtigste Beitrag, den die Politik zu günstigen Energiepreisen leisten kann, liegt aber vielmehr in der Schaffung von Rahmenbedingungen, die Wettbewerb auf den Energiemärkten sicherstellen. Aktuell scheint der Wettbewerb zwischen den Anbietern nicht in allen Bereichen hinreichend zu funktionieren. Daran trägt sicherlich auch die Politik Schuld, da nicht selten Subventionen geleistet oder Eingriffe in das Marktgeschehen vorgenommen wurden, die auf den Schutz bestimmter Energieträger oder Anbieter zielten und sich somit gegen Wettbewerb auf dem deutschen Energiemarkt richteten.

Vor diesem Hintergrund ist die angestoßene Öffnung des deutschen Gasmarkts, die bis Oktober 2006 verwirklicht sein soll, ausdrücklich zu begrüßen.

Dies gilt insbesondere, da dann auch ausländische Anbieter direkt auf dem deutschen Markt aktiv werden können. Die für den Verbraucher dadurch geschaffene Option, den Gasanbieter frei wählen zu können und nicht an das Angebot des lokalen Netzbetreibers gebunden zu sein, bietet erhebliches Potential für günstigere Gaspreise. Ob dies zusammen mit anderen Einflüssen auf den Gaspreis allerdings zu dauerhaft niedrigeren Gaspreisen führen wird, ist indes ungewiss. Der Erfolg der Öffnung des deutschen Gasmarktes hängt dabei entscheidend von den Regelungen zur Gasdurchleitung, also den sog. Nutzungsentgelten ab.

Über die Grundzüge eines Netzzugangsmodells wurde Anfang des Jahres zwischen der Bundesnetzagentur und den Verbänden der Gasversorgung eine Einigung erzielt. Die Ausarbeitung der entscheidenden Detailregelungen steht aber noch aus. Diese müssen einerseits so gestaltet sein, dass tatsächlich ein diskriminierungsfreier Zugang zu nicht selbst betriebenen Leitungsnetzen sichergestellt ist. Andererseits müssen sie die Überprüfung von Verstößen gegen dieses Prinzip und ggf. Sanktionen ermöglichen. In jedem Falle scheint eine schlanke, aber durchsetzungsfähige Regulierung und Kontrolle durch die Bundesnetzagentur eine unabdingbare Voraussetzung für niedrige Verbraucherpreise zu sein.

Insgesamt wäre es naiv zu glauben, die Deregulierung eines Energieträgermarktes alleine könnte zum besten Ergebnis für den Verbraucher führen. Die Öffnung des Strommarktes Ende der 1990er Jahre hat deutlich gezeigt, dass eine „Selbstregulierung“ des Marktes hinsichtlich der Durchleitungsregelungen, die von den Verbänden angestrengt wurde, keine zufrieden stellenden Ergebnisse geliefert hat. Die frühzeitige Einsetzung der Bundesnetzagentur als Regulierungsinstanz für den liberalisierten Gasmarkt ist daher zu begrüßen. Ob sie Erfolg hat oder ob weitere gesetzliche Maßnahmen erforderlich sein könnten, muss sich allerdings noch in der Praxis zeigen.

3. Der Energiemix der Zukunft: Autarkie vs. Importabhängigkeit?

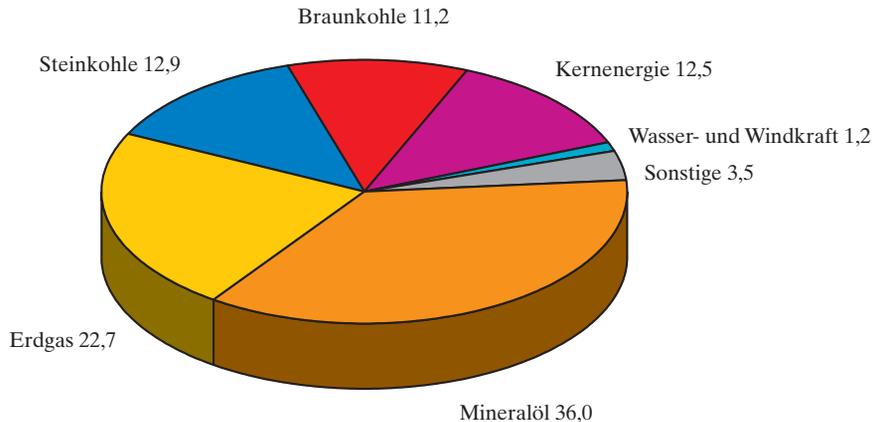
Ein energiepolitisches Gesamtkonzept kann sinnvollerweise nur auf einen ausgewogenen Energiemix setzen, um flexibel auf Preisschwankungen reagieren zu können und die Abhängigkeit von den diversen Lieferstaaten zu begrenzen. Hier spielen die Kernenergie, die fossilen Energieträger und die regenerativen Energien allesamt wichtige Rollen (Schaubild 1).

Eine aktuelle Option für die deutsche Energiepolitik stellt die Verlängerung von Laufzeiten für Kernkraftwerke um einige Jahr dar, insbesondere da die regenerativen Energien trotz ihres langfristigen Potenzials vielfach noch keine echte Marktreife erlangt haben, also im Einsatz teurer und ökologisch keineswegs deutlich überlegen sind. Ob die Option der Laufzeitverlängerung je-

Schaubild 1

Primärenergieverbrauch in Deutschland nach Energieträgern

2005; Anteil in %



Angaben der Arbeitsgemeinschaft Energiebilanzen.

doch wahrgenommen wird, hängt letztlich von der Bewertung der von der Nukleartechnologie ausgehenden Gefahren einschließlich der Frage der Endlagerung ab. Es gilt jedoch auch und gerade für den ökologisch verantwortungsbewussten Entscheidungsträger, diese Gefahren gegen die eines drastischeren Klimawandels abzuwägen – eine einfache Entscheidung gibt es nicht.

Langfristig wiederum stellt die traditionelle Kernkraft schon allein wegen der begrenzten Uranvorkommen keine grundsätzliche Alternative zur Nutzung fossiler und regenerativer Energieträger dar. So wird insbesondere Steinkohle, als der global mit Abstand am reichhaltigsten vorhandene fossile Energieträger, wohl langfristig ein bedeutender Energieträger bleiben. Seine relatives Gewicht für die deutsche Energieerzeugung dürfte vermutlich sogar zunehmen. Allerdings bedeutet dies keineswegs eine Renaissance für die deutsche Steinkohle, auch wenn deren Interessenvertreter dies so darzustellen pflegen. Wenn Kohle in einem deutschen Kraftwerk oder einem deutschen Hochofen verfeuert wird, muss sie keinerlei Pass vorzeigen. Sie muss nur möglichst kostengünstig dort ankommen. Importkohle kostet seit längerer Zeit ungefähr ein Drittel der Förderkosten in Deutschland, Anlieferung mitgerechnet. Die jährlich in die Milliarden gehende Differenz wird bislang vom Steuerzahler beglichen. Kohle sollte daher dort gefördert werden, wo die Abbaubedingungen günstig sind, also in Ländern wie Australien, Südafrika und China.

Es ist zweifellos davon auszugehen, dass die regenerativen Energien aufgrund der zunehmenden Knappheit fossiler Energieträger langfristig an Bedeutung

gewinnen werden. Die Preise der fossilen Energieträger dürften bei zunehmender Knappheit steigen, so dass sich bei gleichzeitig sinkenden Kosten für regenerative Energien in der Zukunft durchaus eine große Marktchance für sie ergeben dürfte. Die Veränderung zu dieser Marktreife fällt allerdings nicht vom Himmel, sondern muss zunächst erarbeitet werden. Im Bereich der regenerativen Energien sind daher erhebliche Forschungsanstrengungen unabdingbar. Ihre Förderung durch öffentliche Mittel ist durchaus sinnvoll, denn Forschungsergebnisse haben den Charakter eines öffentlichen Gutes und drohen daher, ohne steuernde Eingriffe der öffentlichen Hand in unzureichendem Maße erarbeitet zu werden.

Die Subventionierung einzelner Techniken bzw. Energieträger, mit dem Ziel, sie trotz hoher Kosten in den Markt zu zwingen, ist hingegen als Verschwendung strikt abzulehnen. Ein aktuell diskutiertes Negativbeispiel ist der Bio-Diesel (Frondel, Peters 2005). Diese Fehlsteuerung durch Subventionen hat zwei negative Konsequenzen: Einerseits werden öffentliche Mittel, also letztlich Mittel des Steuerzahlers, verschwendet – die entweder sie selbst oder ihre Kinder an anderer Stelle aber erarbeiten müssen – und andererseits werden die Anreize, die dazu notwendig wären, um Forschungsanstrengungen zu beflügeln, nicht gegeben. Die Subventionierung noch nicht marktreifer regenerativer Energien ist somit das Gegenstück zur Erhaltungssubventionierung der nicht mehr marktfähigen deutschen Steinkohleförderung. In beiden Fällen gibt es natürlich Gewinner der Fehlsteuerung – aber dies sind gerade nicht die Steuerzahler.

Sicherlich wird die Abhängigkeit Deutschlands von Energieimporten für lange Zeit ein Faktum bleiben. Da internationale Arbeitsteilung wohl eine unabdingbare Voraussetzung für unser hohes Wohlstandsniveau und weiteres Wirtschaftswachstum sein dürfte, ist dies auch kein grundsätzliches Problem. Allerdings sollte ein energiepolitisches Gesamtkonzept diesen Umstand sehr wohl berücksichtigen, nicht nur beim Verfolgen eines diversifizierten Portfolios an Energieträgern. Vor allem erscheint vor dem Hintergrund möglicher politischer und wirtschaftlicher Abhängigkeiten eine Diversifizierung hinsichtlich der Lieferstaaten sinnvoll. So ist z.B. bei Erdgas unsere augenblickliche Abhängigkeit von russischen Lieferungen bemerkenswert hoch.

Die verstärkte Nutzung nicht mehr marktfähiger heimischer Energiequellen stellt hingegen keine sinnvolle Alternative zu Energieimporten dar. So könnte man sicherlich, wenn es denn als notwendig erachtet wird, eine nationale Steinkohlereserve dadurch aufbauen, dass die öffentliche Hand – quasi als Versicherungsstrategie – Importkohle auf Halde legt. Dies würde weniger kosten und bei entsprechender Verwendung der frei werdenden Mittel gleichzeitig den Strukturwandel im Ruhrgebiet, einer der momentan wirtschaftlich hinterher hinkenden Metropolregionen Europas mit erheblichem Potenzial

zum Neuaufbruch, beflügeln. Es gibt wohl kaum Anlass dazu, die langfristige Verlässlichkeit eines Lieferstaates wie Australien in Frage zu stellen. Auf merkantilistische Untertöne, sollten sie denn wieder einmal aufkeimen, darf die Kanzlerin daher nicht eingehen.

Literatur

Arbeitsgemeinschaft Energiebilanzen (Hrsg.) (2006), Energieverbrauch knapp unter Vorjahresniveau. AGEB-Pressedienst 01/06. Berlin.

Döhrn, R., M. Frondel, Ch.M. Schmidt und T. Schmidt (2005), Hoher Ölpreis – kein Grund für Aktionismus. RWI : Positionen #3. RWI, Essen.

FrondeI, M. und J. Peters (2005), Biodiesel: Nicht nur eitel Sonnenschein. RWI : Positionen #4.2. RWI, Essen.