

Zur Energiewende – Die Ziele bestimmen die Instrumente

Von Christian Vossler

Die Belastung der Haushalte durch die Förderung erneuerbarer Energien ist erneut deutlich gestiegen. Das Erneuerbare Energien Gesetz (EEG) wird zunehmend kritisiert. Als Alternative zum EEG wird gegenwärtig die Einführung eines Quotenmodells für erneuerbare Energien diskutiert. Doch ein Quotenmodell ist kein Heilsbringer. Bevor über die Instrumente zur Förderung diskutiert wird, ist eine ehrliche Debatte über die Ziele von Nöten.

Konsensfähige Ziele

Staatliche Eingriffe sollten in einer freiheitlichen Gesellschaft, die im Grundsatz den Bürgern das Recht gibt, ihre persönlichen Ziele zu verfolgen, gut begründet sein. Die Auswirkungen betreffen nahezu die gesamte Bevölkerung, ohne dass individuelle Präferenzen berücksichtigt werden könnten. Daher gilt es, Ziele zu identifizieren, die für alle Bürger konsensfähig sind und die ohne staatlichen Eingriff verfehlt würden. Deshalb ist zu fragen, ob die für die Energiewende genannten Ziele konsensfähig sind und die Förderung der erneuerbaren Energien das geeignete Instrument ist.

Förderung erneuerbarer Energien als Instrument?

Ein Ziel der Energiewende ist der **Schutz des Klimas** durch die Reduktion von Treibhausgasen. Die Emission von Treibhausgasen führt (wahrscheinlich) zum Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur mit schwerwiegenden negativen Folgen für die Bevölkerung. Ohne staatlichen Eingriff wäre die Emission für die Emittenten nicht mit Kosten verbunden. Der Schaden für die Gesellschaft wird dadurch nicht in die private Kalkül der Emittenten einbezogen. Es werden zu viele Treibhausgase emittiert. Eine Internalisierung dieses negativen externen Effektes führt zu einer allgemeinen Wohlfahrtssteigerung. Klimaschutz als Ziel scheint daher konsensfähig.

Ist die Förderung erneuerbarer Energien ein effizientes Instrument, wenn die Gesellschaft Klimaschutz als Ziel hat? Die Antwort ist nein! Es ist in der Realwirtschaft nicht möglich, negative externe Effekte durch die Subventionierung bestimmter Güter zu internalisieren. Die Kosten der Klimabelastung müssen beim Verursacher der

Emissionen spürbar sein, damit er sein Verhalten ändert. Dies kann über eine Steuer oder über den Erwerb von Emissionsrechten relativ problemlos erfolgen. Wenn Emissionen Kosten verursachen, werden die Bürger emissionsärmere Alternativen suchen. Es muss nicht vorgegeben werden, wie die Bürger zu reagieren haben. Eine Subvention möglicher Substitute von Produkten, deren Erzeugung mit Emissionen verbunden ist, wie die Nutzung erneuerbarer Energien, lenkt hingegen die Bürger auf einen vorgegebenen Weg. Dies führt zu Problemen: Die Bürger suchen nicht mehr die günstigsten Möglichkeiten zur Reduktion, sondern den finanziellen Vorteil aus den staatlichen Vorgaben. Es besteht die Gefahr, dass günstige Reduktionsmöglichkeiten nicht genutzt und die geförderten Wege zum Klimaschutz zu teuer werden. Der konventionelle Strom wird nicht teurer. Der Stromverbrauch aus fossilen Energieträgern wird nur dann verringert, wenn der Strom aus emissionsarmen Quellen billiger angeboten oder den Verbrauchern aufgezwungen wird. Gesellschaftlich unerwünschte Folgen können sich des Weiteren aufgrund der Interdependenzen mit anderen Märkten ergeben, wenn beispielsweise Mais zur Stromerzeugung anstatt zum Verzehr angebaut wird.

Die **Schonung fossiler Ressourcen** ist ein weiteres Ziel. Es gibt die Befürchtung, dass zukünftige Generationen systematisch benachteiligt werden, weil diese nicht auf den heutigen Märkten agieren können. Fossile Ressourcen sind endlich. Jede verbrauchte Einheit steht den kommenden Generationen nicht mehr zur Verfügung. Hinter dem Ziel steht die Vermutung, die gegenwärtige Generation würde die Rohstoffe auf Kosten späterer Generationen verschwenden. Es ist jedoch zu fragen, ob überhaupt Fehlanreize vorliegen und ob eine staatliche Regulierung solche Fehlanreize beseitigt oder sogar verschärft.

Tendenziell gilt, dass der Umgang mit Gütern verantwortungsvoller im Eigenbesitz als im Kollektivbesitz geschieht. Wird eine eigene Ressource verbraucht, muss der Besitzer auf mögliche höhere Preise in der Zukunft verzichten. Und je mehr fossile Rohstoffe gegenwärtig auf den Markt gebracht werden, um so geringer ist der aktuell erzielbare Preis. Je knapper die Ressourcen in der Zukunft werden und je schwerer sie zu ersetzen sind, um so höher wird die erwartete Preissteigerung sein. Der überwiegende Teil fossiler Ressourcen befindet sich in privatem Besitz. Es gibt keinen Grund anzunehmen, dass der

Staat die zeitliche Struktur der Nutzung besser bestimmen könnte als die privaten Eigentümer. Der Entscheidungshorizont der Regierenden ist in der Regel kürzer als der privater Personen, die über das Preissystem ständig Informationen über die Entwicklung der erwarteten Knappheiten aufnehmen.

Letztlich sollten die erwarteten Preisänderungen auch das Tempo der Entwicklung von Substituten bestimmen. Auch deshalb ist es fraglich, ob die jetzige Förderung der erneuerbaren Energien ein richtiger Weg zur Nachhaltigkeit ist oder ob stattdessen die Förderung der Grundlagenforschung im Fokus stehen müsste. Die unterdurchschnittlichen Aufwendungen der „grünen“ Unternehmen im Bereich Forschung und Entwicklung lassen erhebliche Zweifel an einer zweckmäßigen nachhaltigen Entwicklung aufkommen.

Die **Versorgungssicherheit** soll erhöht werden. Vor allem weil Deutschland einen großen Teil der Energieversorgung über Gas aus Russland deckt, besteht eine Abhängigkeit. Ökonomisch sind diese Beziehungen kein Problem. Der Wunsch nach weniger Abhängigkeit ist vor allem politisch zu erklären. Wenn Versorgungsunabhängigkeit als Ziel angenommen wird, ist jedoch zu konstatieren, dass die Förderung erneuerbarer Energien kein besonders gut geeignetes Instrument darstellt, weil diese Energie nicht verlässlich zur Verfügung steht. Die schlecht zu prognostizierenden Erzeugungslücken, wenn kein Wind weht und die Sonne nicht scheint, müssen durch flexible Kraftwerke aufgefangen werden. Dazu eignet sich insbesondere Gas. Die Abhängigkeit wird nicht wirksam reduziert. Um die Abhängigkeit zu verringern, müsste der in Deutschland reichlich vorhandene Energieträger Kohle einen vergleichsweise hohen Anteil an der Grundlast behalten.

Zusammenfassend muss konstatiert werden, dass die hohe Förderung erneuerbarer Energien kein geeignetes Instrument darstellt, um die Ziele der Energiewende zu erreichen.

Erneuerbare Energien als industriepolitisches Ziel?

Zusätzlich wird jedoch auch die Förderung von Technologien zur Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien als Ziel im EEG ausdrücklich hervorgehoben. Ist dies ein konsensfähiges Ziel?

Es wird argumentiert, dass die Förderung von Technologie zur Nutzung erneuerbarer Energien für den Standort Deutschland Vorteile brächte. Ein rein industriepolitisches Ziel zur Stärkung des Wachstums und zur Sicherung von Arbeitsplätzen. An der Konsensfähigkeit staatli-

cher Industriepolitik besteht jedoch erheblicher Zweifel. Industriepolitik bedeutet, dass die Regierung die Investitionsentscheidungen der privaten Investoren revidiert. Die Regierung maßt sich dabei das Wissen an, besser lohnende Investitionen zu erkennen als die Unternehmer. Ein Konsens zur Bevormundung, ohne systematischen Grund, erscheint schwer vorstellbar. Es muss im Gegenteil bedacht werden, dass systematisch schlechtere staatliche Investitionen drohen, weil die Konsequenzen einer Fehlinvestition für die Regierenden erheblich geringer sind als für private Investoren.

Wenn die Regierung Technologien zur Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien fördert, tut sie dies, um diese zur Marktreife zu führen. Ohne staatlichen Eingriff gelänge dies angeblich nicht oder nicht schnell genug, denn sonst wäre dieser Schritt unnötig. Als Begründung dient in der Regel das angeblich große Potential und die enormen Lernkurven dieser Technologien. Es bleibt die Frage: Warum sollte die Regierung diese Potentiale besser einschätzen können als andere Marktakteure?

Wenn trotzdem gefördert werden soll, dann mit einem Quotenmodell

Ökonomisch kann die Förderung erneuerbarer Energien weder als eigenständiges Ziel noch als effizientes Instrument begründet werden. Dennoch hat sich Deutschland zum Ziel gesetzt, bis zum Jahr 2020 mindestens 35 % und bis zum Jahr 2050 80 % der Stromversorgung aus erneuerbaren Energien zu leisten. Wenn man tatsächlich die Förderung erneuerbarer Energien als primäres Ziel anerkennt, aber um das natürlicherweise begrenzte Wissen zentraler Entscheider weiß, ist ein Quotenmodell der EEG-Förderung sicherlich vorzuziehen. Im Gegensatz zur EEG-Förderung überlässt ein Quotenmodell den Bürgern die Entscheidung darüber, mit welchen Technologien die vorgegebene Quote erreicht wird. In diesem künstlich geschaffenen Marktsegment können dann wenigstens die Vorteile eines „freien“ Marktes genutzt und die effizientesten Technologien entdeckt werden. Das EEG hingegen schreibt durch die technologiespezifische Vergütung bestimmte Technologien vor. Das Vertrauen in die Entscheidungen der Bürger ist dabei wesentlich geringer, das Vertrauen in staatliche Entscheidungen wesentlich höher. Dennoch sollte die Diskussion über die eigentlichen Ziele der Energiewende noch im Vordergrund stehen. Eine Begründung für die Förderung erneuerbarer Energien wird dann schwierig zu finden sein.

9150 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 am Institut für Wirtschaftspolitik. Kontakt: Tel: 0221-470 5349 oder E-Mail: vossler@wiso.uni-koeln.de.