

# Eine Juristin unter Ökonomen

Heike Schweitzers Wirken im Kronberger Kreis

Herausgegeben vom  
KRONBERGER KREIS

*Walter Eucken Institut*

*Untersuchungen zur Ordnungstheorie  
und Ordnungspolitik*

75

---

**Mohr Siebeck**

Untersuchungen zur Ordnungstheorie und Ordnungspolitik

75

Herausgegeben vom  
Walter Eucken Institut





©KayHerschelmann

Prof. Dr. Heike Schweitzer, LL.M. (Yale)  
\*9.4.1968 †11.6.2024

# Eine Juristin unter Ökonomen

Heike Schweitzers Wirken  
im Kronberger Kreis

Herausgegeben vom  
Kronberger Kreis

Lars P. Feld, Clemens Fuest, Justus Haucap,  
Volker Wieland und Berthold U. Wigger

Mohr Siebeck

ISBN 978-3-16-164739-0 / eISBN 978-3-16-164740-6  
DOI 10.1628/978-3-16-164740-6

ISSN 1434-338X / eISSN 2568-7263  
(Untersuchungen zur Ordnungstheorie und Ordnungspolitik)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

Publiziert von Mohr Siebeck Tübingen 2025.

© Lars P. Feld, Clemens Fuest, Justus Haucap, Volker Wieland und Berthold U. Wigger.

Dieses Werk ist lizenziert unter der Lizenz „Creative Commons Namensnennung – Nicht-kommerziell – Keine Bearbeitung 4.0 International“ (CC BY-NC-ND 4.0). Eine vollständige Version des Lizenztextes findet sich unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

Jede Verwendung, die nicht von der oben genannten Lizenz umfasst ist, ist ohne Zustimmung der jeweiligen Urheber unzulässig und strafbar. Das Recht einer Nutzung der Inhalte dieses Werkes zum Zwecke des Text- und Data-Mining im Sinne von § 44b UrhG bleibt ausdrücklich vorbehalten.

Gedruckt auf alterungsbeständiges Papier. Satz: epline, Bodelshausen.

Mohr Siebeck GmbH & Co. KG, Wilhelmstraße 18, 72074 Tübingen, Deutschland  
[www.mohrsiebeck.com](http://www.mohrsiebeck.com), [info@mohrsiebeck.com](mailto:info@mohrsiebeck.com)

## Vorwort

Am 11. Juni 2024 ist Heike Schweitzer viel zu früh im Alter von nur 56 Jahren gestorben. Mit ihr haben wir eine Denkerin von großem Intellekt und für viele eine Freundin verloren. Sie war so etwas wie die deutsche Stimme im europäischen Kartellrecht, die FAZ bezeichnete sie als „die führende Kartelljuristin ihrer Generation“. Der Einfluss von Heike Schweitzer auf die Weiterentwicklung des Kartellrechts in Deutschland und der EU ist kaum zu überschätzen. Mehr als viele andere Juristinnen und Juristen interessierte sich Heike aber auch sehr für wirtschafts- und gesellschaftspolitische Themen jenseits des Kartellrechts.

Heike sah sich dabei in der Tradition von Franz Böhm, und ihr Denken war spürbar durch ihren akademischen Mentor Ernst-Joachim Mestmäcker beeinflusst. Eines ihrer Lieblingszitate war Franz Böhms Bemerkung, dass der Wettbewerb eines der genialsten Entmachtungsinstrumente sei. Wie Böhm war Heike nicht nur gegenüber privaten Machtballungen kritisch, sondern auch gegenüber staatlicher Macht. In ihrer 2020 am Walter Eucken Institut gehaltenen Franz-Böhm-Vorlesung etwa befasste sich Heike mit den Besonderheiten der privaten Macht im digitalen Zeitalter und verglich diese mit den bislang im Vordergrund stehenden Machtlagen. Darauf aufbauend entwickelte sie die These, dass sich aufgrund dieser Besonderheiten der Mechanismus dezentraler Koordination selbst verändere. Dies habe wiederum zur Folge, dass sich eine Marktorganisation mit neuen Regeln entwickle. Gleichwohl war Heike gegenüber dem Digital Markets Act (DMA) kritisch, der ihr an einigen Stellen zu weit ging. Wie private Macht praktisch eingehegt werden kann, ohne staatliche Macht ausufern zu lassen, war ein fortwährendes Thema der vielen Diskussionen, die wir mit ihr im Kronberger Kreis führen durften.

In den Kronberger Kreis, den wissenschaftlichen Beirat der Stiftung Marktwirtschaft, wurde Heike Anfang 2014 aufgenommen. Kaum im Kreis angekommen hat Heike sofort sehr intensiv an der damaligen Studie „Neustart in der Energiepolitik jetzt!“ mitgearbeitet. Es folgten Studien zur Bankenunion, zu Diskriminierungsverboten in der digitalen Welt, zur Krankenhausversorgung sowie zuletzt zur Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. In dem vorliegenden Buch finden sich ausgewählte Schriften des Kronberger Kreises, an denen Heike besonders intensiv mitgearbeitet hat. Zugleich reflektiert diese Auswahl die Breite ihres Schaffens. Konkret sind das die Kronberger-Kreis-Studien Nr. 58 „Neustart in der Energiepolitik jetzt!“ (2014), Nr. 61 „Das entgrenzte Mandat der EZB – Das OMT-Urteil des EuGH und seine Folgen“ (2016), Nr. 63 „Neue

Diskriminierungsverbote für die digitale Welt?“ (2017), Nr. 66 „Kein Rückzug in die Festung Europa!“ (2020), Nr. 69 „Green Deal auf Kosten des Wettbewerbs?“ (2022), Nr. 70 „Krankenhausversorgung in Deutschland: Diagnose und Therapie“ (2022), Nr. 73 „Für eine grundlegende Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks“ (2024), das Argument Nr. 153 „30 Jahre Wiedervereinigung: Mehr Mut zur Vielfalt“ (2020) sowie das Positionspapier Nr. 7 „Für eine freie Preisbildung“ (2015). Diese Schriften spiegeln sehr gut Heikes Grundposition wider, dass in einer freiheitlichen Gesellschaft zwar staatliche Rahmenbedingungen notwendig sind, eigenverantwortliches Handeln und Entscheidungsfreiheiten aber nicht mehr als notwendig beschränkt werden dürfen.

Ein paar Worte noch zu Heikes Lebenslauf: Heike hat in Freiburg Jura studiert (mit einem Stipendium der Studienstiftung des Deutschen Volkes). Nach dem ersten (1994) und zweiten (1996) Staatsexamen war sie bis 2006 zunächst als Doktorandin (Promotion 2001) und dann als Postdoktorandin in Hamburg bei Ernst-Joachim Mestmäcker tätig, mit dem sie das weithin bekannte Lehrbuch zum Europäischen Wettbewerbsrecht verfasste. Im Jahr 2006 wechselte Heike als Professorin an das European University Institute in Florenz, von wo sie im Jahr 2010 an die Universität Mannheim wechselte. Im Jahr 2013 übernahm Heike dann einen Lehrstuhl an der FU Berlin als Nachfolgerin von Franz-Jürgen Säcker, bevor sie im Jahr 2018 an ihre letzte Station an der HU Berlin wechselte.

Ganz allgemein hat Heike auch außerhalb des Kronberger Kreises sehr gern mit Ökonomen in der wirtschaftspolitischen Beratung zusammengearbeitet. Sehr einflussreich war ihre Rolle als Sonderberaterin (1. April 2018–31. März 2019) der EU-Kommissarin Vestager für Digitalisierung und Wettbewerbspolitik sowie als Co-Vorsitzende (mit Martin Schallbruch und Achim Wambach) der vom Bundeswirtschaftsministerium eingesetzten Expertenkommission „Wettbewerbsrecht 4.0“ (Sept. 2018–Sept. 2019). Mit weiteren Ökonomen wie Wolfgang Kerber, Knut Blind und Martin Peitz hat Heike immer wieder eng zusammengearbeitet – dieses Ausmaß an Interdisziplinarität und der Austausch der Disziplinen ist viel zu selten zu finden, nicht zuletzt deswegen wird Heike fehlen.

Im März 2024 haben wir noch auf ihre zehnjährige Mitgliedschaft im Kronberger Kreis angestoßen und überlegt, ob nicht das Thema Landwirtschaft interessant für eine zukünftige Studie sein könnte. Wir sind untröstlich, dass wir diese nun ohne Heikes scharfsinnigen Intellekt erstellen müssen.

Für die deutsche und europäische Kartellrechts-Community wie für uns ordnungspolitisch orientierte Ökonomen ist der Tod von Heike Schweitzer schwer zu verkraften, sie war im Grunde unersetzlich. Persönlich haben wir eine gute Freundin verloren.

## Inhalt

Vorwort .....	V
Neustart in der Energiepolitik jetzt! .....	1
<i>Kronberger Kreis-Studien Nr. 58 (2014)</i>	
Für eine freie Preisbildung .....	77
<i>Positionspapier Nr. 7 (2015)</i>	
Das entgrenzte Mandat der EZB – Das OMT-Urteil des EuGH und seine Folgen.....	85
<i>Kronberger Kreis-Studien Nr. 61 (2016)</i>	
Neue Diskriminierungsverbote für die digitale Welt? .....	111
<i>Kronberger Kreis-Studien Nr. 63 (2017)</i>	
Kein Rückzug in die Festung Europa! .....	155
<i>Kronberger Kreis-Studien Nr. 66 (2020)</i>	
30 Jahre Wiedervereinigung: Mehr Mut zur Vielfalt .....	183
<i>Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 153 (2020)</i>	
Green Deal auf Kosten des Wettbewerbs?.....	195
<i>Kronberger Kreis-Studien Nr. 69 (2022)</i>	
Krankenhausversorgung in Deutschland: Diagnose und Therapie .....	241
<i>Kronberger Kreis-Studien Nr. 70 (2022)</i>	
Für eine grundlegende Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ....	279
<i>Kronberger Kreis-Studien Nr. 73 (2024)</i>	
Erstveröffentlichungen.....	319



# Neustart in der Energiepolitik jetzt!

Executive Summary	1
I Worum es geht	4
II Ziele der Energiepolitik	6
III Analyse der aktuellen Situation	10
3.1 Befund I: Die Energiekosten laufen aus dem Ruder	10
3.2 Befund II: Das EEG hilft dem Klimaschutz so gut wie gar nicht	25
3.3 Regionale Versorgungssicherheit und Notwendigkeit zum Netzausbau	28
3.4 Nationale Versorgungssicherheit	30
IV Was ist zu tun?	33
4.1 Worum soll es gehen? Konkretisierung und Priorisierung der Ziele	33
4.2 Es geht billiger: Die marktbasierende Förderung erneuerbarer Energien	36
4.2.1 Option 1: Stärkung des EU ETS und Abschaffung des EEG	36
4.2.2 Option 2: Verpflichtende Direktvermarktung von Strom aus erneuerbaren Energien zum Börsenpreis plus X	39
4.3 Kapazitätsmärkte sind nicht notwendig	47
4.3.1 Vorbemerkung	47
4.3.2 Das aktuelle deutsche Marktsystem: Der Energy-Only-Markt	47
4.3.3 Gibt es ein Marktversagen?	48
4.3.4 Schlussfolgerungen zu Kapazitätsmechanismen	56
4.4 Netzregulierung	58
4.4.1 Die Problematik	58
4.4.2 Der Status quo	60
4.4.3 Mögliche Abhilfen bei Netzengpässen	61
4.4.4 Ausdifferenzierung der Netzentgelte (G-Komponente)	64
4.4.5 Abwägung der Vor- und Nachteile von Market Splitting und G-Komponente	67
V Fazit und Empfehlungen	68
Literaturverzeichnis	71

## Executive Summary

Deutschland hat mit der Energiewende einen internationalen Sonderweg in der Energiepolitik eingeschlagen. Die mit diesem Sonderweg verbundenen Ziele sind vielfältig und werden von verschiedenen Interessen- und Anspruchsgruppen sehr unterschiedlich interpretiert. Der Gesetzgeber hat die drei Ziele Umwelt- und Klimaschutz, Versorgungssicherheit und Preisgünstigkeit als Oberziele ausgegeben.

Mit messbaren Zielvorgaben verbunden sind in diesem energiepolitischen Zieldreieck jedoch nur diverse umwelt- und klimapolitische Unterziele. Für die Ziele Versorgungssicherheit und Preisgünstigkeit fehlt es an jeglichen messbaren Zielvorgaben. Welcher Preisanstieg für welche Energieverbraucher noch als akzeptabel eingestuft wird, ist ebenso unklar wie die konkreten Ziele im Bereich der Versorgungssicherheit. Wie Theorie und Praxis zeigen, drohen Ziele, für die es keine messbaren Zielvorgaben gibt, vernachlässigt zu werden. Bundesregierung und gesetzgebende Körperschaften werden daher aufgerufen, sich auch für die beiden Ziele Versorgungssicherheit und Preisgünstigkeit auf messbare Zielgrößen zu verständigen, an denen sich der Erfolg der Energiewende messen lässt.

Das Einhalten der Ziele im Bereich der Versorgungssicherheit und der Preisgünstigkeit ist nicht nur *sui generis* wichtig, um die Akzeptanz für die Energiewende nicht zu gefährden, sondern vor allem aus Klimaschutzgründen selbst. Nur wenn die Energiewende in Deutschland als gelungenes Beispiel für einen Umstieg zu einer CO<sub>2</sub>-armen Energieversorgung gilt, darf man überhaupt auf Nachahmer hoffen. Eine mit Kostenexplosionen und Versorgungsunsicherheiten verbundene Energiewende wird hingegen international nicht vorbildlich wirken, sondern abschreckend. Jüngste Reaktionen aus Ländern wie Australien lassen befürchten, dass dies mehr als nur eine theoretische Überlegung ist. Wirkt aber die Energiewende in Deutschland als abschreckendes Beispiel für andere Nationen, dann wird die Energiewende nicht nur nichts für den internationalen Klimaschutz bewirken. Vielmehr würde dann mit der Energiewende sogar das Gegenteil von dem bewirkt, was eigentlich beabsichtigt ist. Andere Staaten werden in ihren Klimaschutzbemühungen nachlassen oder diese ganz aufgeben, wenn ein technisch und wirtschaftlich so entwickeltes Land wie Deutschland demonstriert hat, dass eine Energiewende ohne große Kollateralschäden nicht möglich ist. Die Demonstration, dass die Energiewende nicht mit überbordenden Preisen, Versorgungssicherheiten, Wachstumseinbußen und Arbeitsplatzverlusten einhergehen muss, ist also auch aus Klimaschutzgründen essentiell.

Das beste Instrument für einen wirksamen Klimaschutz ist ein möglichst umfassendes Emissionshandelssystem, wie es im EU ETS angelegt ist. Durch den Emissionshandel werden die externen Kosten der Emission von Treibhausgasen internalisiert und zugleich Anreize gesetzt, Treibhausgase dort zu vermeiden, wo dies kostengünstig möglich ist. Ein solches klimapolitisches Instrument ist hochgradig kompatibel mit Markt- und Wettbewerbsmechanismen. Die Kritik am EU ETS hingegen reflektiert in Teilen eine paradoxe Situation: Während es über das EU ETS gelingt, die CO<sub>2</sub>-Emissionen wie gewünscht zu reduzieren, und dies offensichtlich sogar deutlich günstiger ist als erwartet, wird Letzteres von einigen Kommentatoren als Funktionsmangel des EU ETS angesehen. In krassem Gegensatz dazu gelingt es in Deutschland trotz geradezu explodierender EEG-Kosten nicht, den CO<sub>2</sub>-Ausstoß zu drosseln (vgl. Abschnitt 3.2). Dennoch

wird das EEG von nicht wenigen Interessengruppen als großer Erfolg gefeiert, an dem sich andere Staaten orientieren mögen. Von einer vernunftgeleiteten und verantwortungsbewussten Politik ist dies weit entfernt.

Verbesserungspotenziale hat das EU ETS aber gleichwohl. Zum einen sollte die Politik dafür Sorge tragen, frühzeitig die Rahmenbedingungen für den Emissionshandel nach 2020 festzulegen. Zum anderen sollten die Bemühungen verstärkt werden, weitere Staaten und Sektoren – hier vor allem den Wärmemarkt und den Verkehrssektor – in das EU ETS einzubeziehen.

Erst wenn die Politik die Kraft nicht findet, den Emissionshandel zum primären Instrument des Klimaschutzes zu machen, sollten Alternativen in Betracht gezogen werden. Das EEG leidet dabei unter zahlreichen gravierenden systemimmanenten Mängeln. Aufgrund der fehlenden Kopplung mit dem EU ETS verfehlt es seine klimaschützende Wirkung. Der CO<sub>2</sub>-Ausstoß wird zwar in Europa verlagert, nicht aber verringert. Der fehlende Wettbewerb im Bereich der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien und das System der jahrzehntelang fixierten Einspeisevergütungen führen zu einer „Produce and Forget“-Mentalität und mangelndem Verantwortungsbewusstsein bei den Erzeugern, die von den Festvergütungen profitieren. Kritisch ist daher ein möglichst rascher und umfassender Übergang zur verpflichtenden Direktvermarktung. Die bisherigen Vorhaben der Bundesregierung sind in dieser Richtung zu langsam und zu mutlos.

Der Übergang zu einer umfassenden verpflichtenden Direktvermarktung könnte am besten in einem zertifikatebasierten Quotenmodell nach schwedischem Vorbild realisiert werden, bei dem Energieversorger verpflichtet werden, eine vorgegebene Quote des von ihnen vertriebenen Stroms aus erneuerbaren Quellen zu beziehen. Das Beschaffungsmanagement und die Vertragsgestaltung würden dabei komplett den Marktakteuren und damit dem Wettbewerb überlassen. Nur ein solches zertifikatebasiertes Quotensystem stellt sicher, dass sich nicht nur effiziente Technologien durchsetzen, sondern auch ein effizientes Beschaffungsmanagement. Gerade der Wettbewerb der Vertragsformen wird bei Auktions- und Marktprämienmodellen verhindert, wenngleich selbst diese Modelle durch den Schritt zur Direktvermarktung schon erhebliche Vorteile gegenüber dem bisherigen EEG bieten.

Nicht erforderlich sind aus heutiger Perspektive Kapazitätzahlungen für konventionelle Kraftwerke. Der Strommarkt ist durch massive Überkapazitäten gekennzeichnet, sodass die Stilllegung von Kapazitäten geradezu ein Zeichen für das Funktionieren des Marktes ist und nicht für sein Versagen. Ein systematisches Marktversagen ist im sog. Energy-Only-Markt nicht zu erkennen. Wie internationale Erfahrungen zeigen, droht die Einführung von Kapazitätsmechanismen hingegen ein neues Einfallstor für die Einflussnahme von Partikularinteressen zu öffnen, sodass das Marktdesign in aller Regel nicht stabil ist, sondern häufigen Änderungen unterliegt. Zudem verhindern Kapazitätsmechanismen

tendenziell, dass Flexibilitätsmöglichkeiten auf der Nachfrageseite genutzt oder erst geschaffen werden. Wenn überhaupt, sollten Kapazitätsmechanismen nicht national angelegt werden, sondern grenzüberschreitend.

Um schließlich effiziente Standortentscheidungen für Kraftwerke zu induzieren sowie einen effizienten Netzausbau zu befördern, sollten geographisch differenzierte Preise im Stromgroßhandel (Market Splitting) oder aber geographisch differenzierte Netzentgelte auf der Erzeugerseite (Stichwort: G-Komponente) eingeführt werden. Sowohl für das Market Splitting als auch für die G-Komponente lassen sich Vor- und Nachteile identifizieren. Gemeinsam ist beiden Ansätzen das ökonomisch sehr sinnvolle Anliegen, über eine geographische Differenzierung von Preisen oder Entgelten sowohl Anreize für eine effiziente Entscheidung von Kraftwerkstandorten und -laufzeiten als auch für einen effizienten Netzausbau zu schaffen.

## I Worum es geht

Vor der Bundestagswahl hatte Bundeskanzlerin Angela Merkel eine grundlegende Reform des Gesetzes für den Vorrang Erneuerbarer Energien (Kurztitel Erneuerbare-Energien-Gesetz, EEG) angekündigt.<sup>1</sup> Und auch nach der Wahl hat die Kanzlerin die Reform des ordnungspolitischen Rahmens, in dem die Energiewende stattfinden soll, als das große Projekt der neuen Koalition bezeichnet, an dem die Koalition sich messen lassen will.<sup>2</sup>

In der Tat hat der neue Wirtschafts- und Energieminister Sigmar Gabriel bereits am 21. Januar 2014 Eckpunkte für eine Reform des EEG vorgelegt.<sup>3</sup> Ein wesentliches Ziel der Reform bestehe darin, „die bisherige Kostendynamik des EEG zu durchbrechen und so die Steigerung der Stromkosten für Stromverbraucher zu begrenzen.“ Darüber hinaus sollen kurz- und mittelfristig folgende Themen angegangen werden: „die Aufrechterhaltung der Versorgungssicherheit, die Entwicklung eines zukunftsfähigen Strommarktdesigns, die Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen für die Kraft-Wärme-Kopplung, die Umsetzung der europäischen Energieeffizienz-Richtlinie, die Weiterentwicklung der Netzreserve, die Modernisierung der Verteilernetze und die weitere Beschleunigung des Netzausbaus sowie die Vollendung des Energiebinnenmarkts.“

<sup>1</sup> Vgl. etwa FAZ vom 12.06.2013: Kanzlerin strebt Ökostrom-Reform an: Merkel für Zügelung der erneuerbaren Energien, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/kanzlerin-strebt-oekostrom-reform-an-merkel-fuer-zuegelung-der-erneuerbaren-energien-12219547.html> oder Focus Online vom 20.08.2013: [http://www.focus.de/finanzen/news/wirtschaftsticker/unternehmen-merkel-kuendigt-eeg-reform-nach-der-bundestagswahl-an\\_aid\\_1076115.html](http://www.focus.de/finanzen/news/wirtschaftsticker/unternehmen-merkel-kuendigt-eeg-reform-nach-der-bundestagswahl-an_aid_1076115.html).

<sup>2</sup> Siehe Podcast der Bundeskanzlerin vom 09.11.2013, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Podcast/2013-11-09-Video-Podcast/2013-11-09-Video-Podcast.html> (abgerufen am 14.03.2014).

<sup>3</sup> Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2014).

Die in dem Eckpunktepapier formulierten Ziele sind durchaus begrüßenswert. Teilweise gehen die angekündigten Maßnahmen, mit denen die Ziele erreicht werden sollen, jedoch in die falsche Richtung. Sofern die Maßnahmen in die richtige Richtung weisen, sind sie zu zögerlich. Das energiepolitische Programm ist nach wie vor überaus dirigistisch angelegt. Markt und Wettbewerb spielen noch immer so gut wie keine Rolle, fast alles soll ganz genau staatlich vorgegeben werden. Die Förderung der erneuerbaren Energien bleibt technologiespezifisch, wettbewerbliche Elemente sollen erst 2017 eingeführt werden. Gepaart werden sollen die technologiespezifischen Einspeisevergütungen nun – mit Ausnahme von Wasserkraft und Geothermie – mit technologiespezifischen Ausbaupfaden, welche die Zubaumenge vorgeben sollen. Wer wann wo wie und wie viel Strom produzieren und verbrauchen soll – das alles soll also zentral geplant werden, so wohl die Grundidee der Bundesregierung. Verbote, Dirigismus und Bevormundungen werden gepaart mit üppigen Subventionen und einer gigantischen Umverteilungsmaschinerie. Die mangelnde Transparenz dieser unsystematischen Umverteilung ist ein Einfallstor für die Durchsetzung von Lobbyinteressen.

Des Weiteren sollen die Kosten des Ausbaus der erneuerbaren Energien neu verteilt werden, indem die bisherigen Ausnahmeregeln geändert und der Strom aus Eigenerzeugung mit der EEG-Umlage belegt werden soll.

Wenngleich die geplante Reform – nach der Schockstarre und Tatenlosigkeit der vorherigen Bundesregierung – die bisher größte Reform des EEG sein dürfte und in Teilen in die richtige Richtung geht, so ist dennoch wenig Gutes an diesen energiepolitischen Vorhaben der Bundesregierung auszumachen: Eine ernsthafte Reform des EEG wird bis 2017 vermieden. Selbst vor einer Verpflichtung für sämtliche neuen Anlagen, erzeugten Strom sofort selbst zu vermarkten, schreckt man zurück. Stattdessen sollen fast alle Anlagen zur Stromerzeugung mit erneuerbaren Energien weiterhin auf Kosten der Verbraucher alimentiert werden, nur noch ausdifferenzierter als heute. Insgesamt soll der Systemwechsel sehr langsam und graduell erfolgen.

Diese Politik wird wohl kaum Arbeitsplätze und Wertschöpfung in Deutschland sichern, wie im Koalitionsvertrag zu lesen ist,<sup>4</sup> sondern vielmehr eine dauerhafte Verlagerung von Arbeitsplätzen und Wertschöpfung ins Ausland riskieren. Auch für den Klimaschutz wird wenig getan. Eine automatische Rückkopplung zwischen dem Ausbau der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien und der 2009 festgelegten europaweiten CO<sub>2</sub>-Obergrenze ist nach wie vor nicht geplant. Die Vorschläge von Monopolkommission, Sachverständigenrat, Expertenkommission für Forschung und Innovation und anderen Experten finden bisher wenig Gehör. Dabei ist es höchste Zeit für eine wirklich grundlegende Reform

---

<sup>4</sup> Siehe CDU/CSU/SPD (2013), S. 50.

der energiepolitischen Rahmenbedingungen. Stattdessen droht es bei Flickschusterei und einem Herumdoktern an Symptomen zu bleiben.

## II Ziele der Energiepolitik

Die Energiepolitik agiert in einem Zieldreieck von (1) Umwelt- und Klimaschutz, (2) Versorgungssicherheit und (3) Wirtschaftlichkeit bzw. Preisgünstigkeit und damit wettbewerbsfähigen Energiepreisen für die deutsche Industrie. Diese Ziele sind in § 1 Abs. 1 des Gesetzes über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Kurtztitel: Energiewirtschaftsgesetz, EnWG) angelegt, welcher seit dem 04.08.2011 lautet: „Zweck des Gesetzes ist eine möglichst sichere, preisgünstige, verbraucherfreundliche, effiziente und umweltverträgliche leitungsgebundene Versorgung der Allgemeinheit mit Elektrizität und Gas, die zunehmend auf erneuerbaren Energien beruht.“ In § 1 Abs. 2 EnWG wird hinzugefügt: „Die Regulierung der Elektrizitäts- und Gasversorgungsnetze dient den Zielen der Sicherstellung eines wirksamen und unverfälschten Wettbewerbs bei der Versorgung mit Elektrizität und Gas und der Sicherung eines langfristig angelegten leistungsfähigen und zuverlässigen Betriebs von Energieversorgungsnetzen.“ Und § 1 Abs. 3 EnWG ergänzt den Zielkatalog wie folgt: „Zweck dieses Gesetzes ist ferner die Umsetzung und Durchführung des Europäischen Gemeinschaftsrechts auf dem Gebiet der leitungsgebundenen Energieversorgung.“

Das 1998 eingeführte Ziel der Umweltverträglichkeit wird als einziges der Ziele im EnWG näher definiert. Nach § 3 Abs. 33 EnWG bedeutet Umweltverträglichkeit, „dass die Energieversorgung den Erfordernissen eines nachhaltigen, insbesondere rationellen und sparsamen Umgangs mit Energie genügt, eine schonende und dauerhafte Nutzung von Ressourcen gewährleistet ist und die Umwelt möglichst wenig belastet wird. Der Nutzung von Kraft-Wärme-Kopplung und erneuerbaren Energien kommt dabei besondere Bedeutung zu.“ Die anderen im EnWG angelegten Ziele sind dagegen nicht weiter im Gesetz konkretisiert. Im EnWG ist keine Priorität für bestimmte Zielsetzungen angelegt, sodass, formal gesehen, keine Zielhierarchie besteht.<sup>5</sup>

Die Expertenkommission zum Monitoring-Prozess „Energie der Zukunft“ moniert in ihrer Stellungnahme<sup>6</sup> zum ersten Monitoring-Bericht der Bundesregierung für das Berichtsjahr 2011, dass selbst innerhalb der umwelt- und klimapolitischen Ziele der Energiewende keine Zielhierarchisierung bestehe, obgleich es eine umfassende Liste von Zielen der Energiewende gebe. Wie die Expertenkommission ausführt, scheint das Energiekonzept der Bundesregierung vor allem durch zwei Oberziele bestimmt zu sein: die Senkung der

<sup>5</sup> Zur Kritik daran siehe schon Eickhof und Holzer (2006).

<sup>6</sup> Vgl. Löschel et al. (2012), S. 5 ff.

Treibhausgasemissionen um 40 % bis zum Jahr 2020 und der Ausstieg aus der Kernenergie bis zum Jahr 2022.

Im Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung werden die drei Ziele des energiepolitischen Dreiecks – Klima- und Umweltverträglichkeit, Versorgungssicherheit, Bezahlbarkeit – als gleichrangig eingestuft,<sup>7</sup> faktisch werden aber im Koalitionsvertrag nur in Bezug auf Klima- und Umweltschutz explizite (und recht detaillierte) Zielvorgaben gemacht, während für die Ziele (2) Versorgungssicherheit und (3) Bezahlbarkeit jedwede Zielvorstellung fehlt. Dies legt den Schluss nahe, dass die beiden letztgenannten Ziele nicht sonderlich ernst genommen werden. Ist ein Preis von 30 Cent/kWh oder gar von 40 Cent/kWh noch akzeptabel? Ist eine EEG-Umlage von 8 Cent/kWh oder von 10 Cent/kWh vertretbar? Wie teuer darf die Förderung der erneuerbaren Energien pro Jahr sein? 30 Mrd. Euro oder gar 50 Mrd. Euro? Hier fehlen ebenso klare Vorstellungen wie hinsichtlich tolerierbarer Versorgungsunterbrechungen oder anderer Maße für die Versorgungssicherheit. Was aber nicht gemessen wird, wird letztlich ignoriert, so eine Erfahrung aus Management und Politik.

Neben den offiziellen Zielen der Energiepolitik spielen weitere Ziele eine wesentliche Rolle. Dies sind zum einen fiskalische Ziele, da Bund, Länder und Kommunen durch diverse Steuern und Abgaben einen erheblichen Anteil am Strompreis haben. Während die Kommunen insbesondere durch Konzessionsabgaben für Wegerechte Einnahmen erzielen, ist dies bei Bund und Ländern die Stromsteuer und die Mehrwertsteuer. Diese Steuern und Abgaben werden 2014 fast 30 % des Strompreises für Privatkunden ausmachen. Gemeinsam mit den ebenfalls staatlich induzierten, wenngleich nicht in öffentlichen Haushalten vereinnahmten Umlagen sind über 50 % des Strompreises für private Haushalte staatlich verursacht, wie Abbildung 1 illustriert. Berücksichtigt man zudem, dass die Netznutzungsentgelte einer behördlichen Regulierung unterliegen, wird nur etwas mehr als ein Viertel des Strompreises für Privathaushalte durch Marktkräfte determiniert.

Neben dem energiepolitischen Zieldreieck und den offensichtlichen fiskalischen Zielen spielen in der Energiepolitik schon immer industriepolitische Ziele eine bedeutende Rolle. Verwiesen sei hier z. B. auf die Ministererlaubnis im Zusammenschlussfall EON/Ruhrgas<sup>8</sup> oder auf explizite Initiativen des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie zur Förderung des Exports von erneuerbaren Energietechnologien<sup>9</sup> und von energieeffizienten Produkten durch die Exportinitiative Energieeffizienz.<sup>10</sup>

---

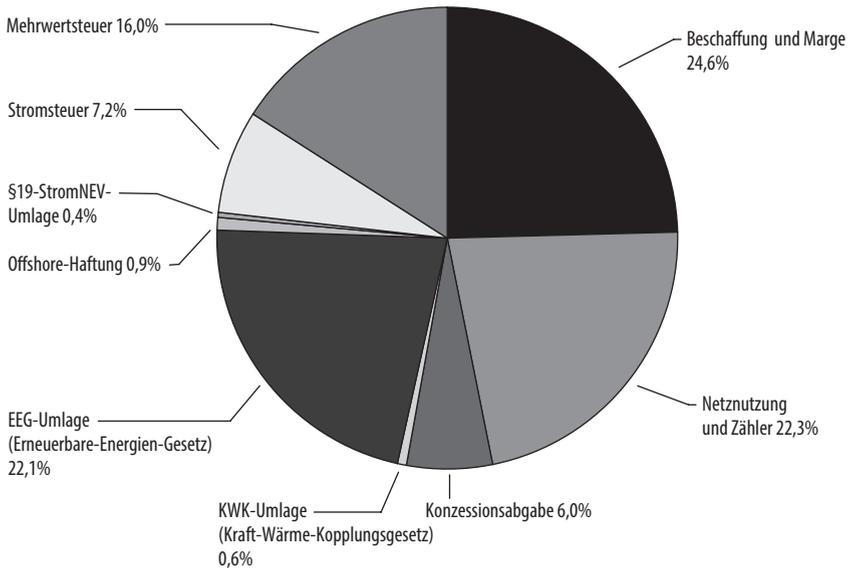
<sup>7</sup> Vgl. CDU/CSU/SPD (2013), S. 50. Dort heißt es wörtlich: „Die Ziele des energiepolitischen Dreiecks – Klima- und Umweltverträglichkeit, Versorgungssicherheit, Bezahlbarkeit – sind für uns gleichrangig.“

<sup>8</sup> Vgl. Monopolkommission (2002).

<sup>9</sup> Vgl. <http://www.exportinitiative.de> (abgerufen am 04.03.2014).

<sup>10</sup> Vgl. <http://www.encyclopedia-from-germany.info> (abgerufen am 04.03.2014).

Abbildung 1: Zusammensetzung des Strompreises für Privatkunden 2014



Quelle: Verivox (2014), <http://www.verivox.de/themen/strompreiszusammensetzung/>.

Auf Ebene der Europäischen Union spielen insbesondere die Ziele des Wettbewerbs sowie, eng damit verbunden, der Schaffung eines Binnenmarktes für Energie, also die europäische Marktintegration im Energiebereich, eine hervorgehobene Rolle.<sup>11</sup> Zudem spezifiziert Art. 194 Abs. 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) die folgenden vier Ziele für die europäische Energiepolitik: „(a) Sicherstellung des Funktionierens des Energiemarkts, (b) Gewährleistung der Energieversorgungssicherheit in der Union, (c) Förderung der Energieeffizienz und von Energieeinsparungen sowie Entwicklung neuer und erneuerbarer Energiequellen und (d) Förderung der Interkonnektion der Energienetze.“ Das Ziel freien und unverfälschten Wettbewerbs ist hier nicht explizit aufgeführt, ist aber aus der „Sicherstellung des Funktionierens des Energiemarkts“ abzuleiten. Das Ziel der Marktintegration ist durch die Förderung der Interkonnektion der Netze erfasst.

<sup>11</sup> Zwar ist der Schutz des Wettbewerbs, anders als noch im Vertrag von Lissabon (Art. 3 Abs. 1 lit. g EGV), nicht mehr explizites Ziel im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), da Art. 3 Abs. 1 lit. b AEUV Wettbewerb nur noch als Mittel zum Zweck definiert. Ein rechtsverbindliches Protokoll zum EUV und AEUV (ABIEG 2008 C 115/209) bekräftigt nahezu wortgleich mit Art. 3 Abs. 1 lit. g EGV aber den Wettbewerbsschutz als Ziel und Grundlage legislativer Maßnahmen der Europäischen Union.

Neben diesen europäischen Zielen ist in Art. 194 Abs. 2 AEUV zudem festgehalten, dass die Kompetenz zur Festlegung des nationalen Energiemixes weiterhin bei den Mitgliedstaaten liegt. Wörtlich heißt es in Art. 194 Abs. 2 Satz 3 AEUV, dass durch die Verträge nicht das Recht der Mitgliedstaaten berührt sei, „die Bedingungen für die Nutzung seiner Energieressourcen, seine Wahl zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung zu bestimmen.“

Das Recht der Mitgliedstaaten, über den eigenen Energiemix zu entscheiden, beschränkt sich auf die Möglichkeit, die Bedingungen für die Produktion verschiedener Energiequellen zur Stromerzeugung im Inland festzulegen. Ein Recht zur Beschränkung des europäischen Binnenmarktes für Strom folgt daraus nicht. De facto ergibt sich der Energiemix daher im (grenzüberschreitenden) Wettbewerb. Trifft beispielsweise Frankreich (Polen) die Entscheidung, verstärkt auf Strom aus Kernenergie (Kohlekraft) zu setzen, und werden durch den Ausbau von Interkonnektoren zugleich die nationalen Stromnetze verbunden und so die Voraussetzungen für eine Marktintegration geschaffen, so kann der deutsche Gesetzgeber nicht festlegen, aus welchen Quellen der Strom stammt, den deutsche Verbraucher beziehen. Auch kann der deutsche Gesetzgeber kein Unternehmen in Deutschland darin hindern, einen Stromversorgungsvertrag mit einem französischen oder polnischen Anbieter zu schließen. Das Recht der Mitgliedstaaten aus Art. 194 Abs. 2 S. 3 AEUV, „die Bedingungen für die Nutzung seiner Energieressourcen, seine Wahl zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung zu bestimmen“, verliert damit faktisch erheblich an Bedeutung. Ob sich die im Inland festgelegten Bedingungen für die Nutzung verschiedener Energieressourcen in einem Wettbewerbsmarkt durchsetzen, muss den Wettbewerbskräften überlassen bleiben. Keinesfalls kann Art. 194 Abs. 2 AEUV so ausgelegt werden, dass die Mitgliedstaaten dazu ermächtigt wären, die einheimische Energieerzeugung vor ausländischer Konkurrenz zu schützen.<sup>12</sup>

Zwischen den zahlreichen und komplexen Zielen der Energiepolitik bestehen dennoch Konflikte. So sind Klima- und Umweltschutz sowie Versorgungssicherheit nicht kostenlos und stehen in einem offenkundigen Spannungsverhältnis zum Ziel der Preisgünstigkeit. Hier gilt es eine Balance zu finden. Da allerdings weder die Ziele priorisiert noch die beiden Ziele Versorgungssicherheit und Preisgünstigkeit quantitativ messbar und überprüfbar vorgegeben werden, ist davon auszugehen, dass diese beiden Ziele im politischen Raum faktisch nur eine geringe Bedeutung haben. Ein erkennbares Verfehlen der Ziele ist mangels messbarer Vorgaben gar nicht möglich.

---

<sup>12</sup> Vgl. etwa Calliess (2011) sowie sehr detailliert Hackländer (2010), S. 145–158 sowie S. 198–206.

Bei einer Vernachlässigung der Ziele Preisgünstigkeit und Versorgungssicherheit droht aber die Akzeptanz der Energiepolitik bei den Bürgerinnen und Bürgern ebenso wie bei Unternehmen und Gewerkschaften zu leiden. Zudem ist es geradezu naiv zu vermuten, die Energiewende würde international Nachahmer finden, wenn in Deutschland demonstriert werden sollte, dass eine solche Energiewende ein äußerst kostspieliges Vorhaben ist, das sich, wenn überhaupt, nur sehr wohlhabende Volkswirtschaften leisten können. Liegt ein Ziel darin, eine Vorbildfunktion zu übernehmen und Nachahmer zu finden, wird dies sicher nicht gelingen, wenn die Energiewende mit einem Kosten-Tsunami (sowie einem steigenden CO<sub>2</sub>-Ausstoß, dazu unten mehr) in Verbindung gebracht wird.<sup>13</sup>

### III Analyse der aktuellen Situation

#### 3.1 Befund I: Die Energiekosten laufen aus dem Ruder

Im Zentrum der öffentlichen Kritik stehen in jüngster Zeit insbesondere die steigenden Strompreise und somit die Energiekosten insbesondere für private Haushalte. Im Eckpunktepapier des Bundesministers für Wirtschaft und Energie zur Reform des EEG wird als wesentliches Ziel explizit genannt, „die bisherige Kostendynamik des EEG zu durchbrechen und so die Steigerung der Stromkosten für Stromverbraucher zu begrenzen.“ Wie Abbildung 2 zeigt, sind die durchschnittlichen Strompreise für Privathaushalte seit dem Jahr 2000 in der Tat kontinuierlich gestiegen, nachdem die Strompreise mit der Marktliberalisierung 1998 in den beiden Folgejahren insgesamt um fast 20 % gefallen waren.

Seit 2000 hat sich jedoch der Strompreis für Privatkunden nominell mehr als verdoppelt. Eine ganz ähnliche Entwicklung haben dementsprechend die aggregierten Letztverbraucher Ausgaben für Elektrizität genommen.<sup>14</sup> Ihr Anteil am Bruttoinlandsprodukt ist von 2000 bis 2011 von 1,7 % auf 2,5 % gestiegen, das entspricht einem Anstieg von etwa 50 %.<sup>15</sup> Strom ist nicht nur absolut, sondern auch im Verhältnis zu anderen Gütern und Dienstleistungen erheblich teurer geworden. Nominell sind die gesamten Ausgaben für Elektrizität im Zeitraum von 2000 bis 2011 von 34 Mrd. Euro auf 63,3 Mrd. Euro angestiegen.<sup>16</sup>

Für den Großteil der Gewerbekunden sieht die Preisentwicklung ähnlich aus wie die der Haushaltskunden, wenngleich auf niedrigerem Niveau (vgl. Abbildung 3). Wie Abbildung 3 ebenfalls erkennen lässt, ist die Situation weniger dramatisch für die Unternehmen, die von Stromsteuer und EEG-Umlage weit-

<sup>13</sup> Siehe Frondel, Ritter und Schmidt (2010). Australien begründet seine Abkehr von der Energiewende zurück zu fossilen Energieträgern bereits mit dem schlechten deutschen Beispiel.

<sup>14</sup> Vgl. Löschel et al. (2012), Abb. 7-1, S. 100.

<sup>15</sup> Vgl. Löschel et al. (2012), Abb. 7-2, S. 101.

<sup>16</sup> Vgl. Löschel et al. (2012), Abb. 7-1, S. 100.