

Aus der Ferne betrachtet ...

Ein Essay zu institutionellen Aspekten der deutschen Energiepolitik

Paul H. Suring*

Aus der Ferne betrachtet, fällt am institutionellen Arrangement der deutschen Energiewirtschaft die Vielzahl normsetzender Elemente auf. So manches, was andernorts auf dem Gesetzes- oder Verordnungswege geregelt ist, wird hier durch privatrechtliche Verbändevereinbarungen und auch rechtsunverbindliche aber wirksame Selbstverpflichtungen definiert. Aufgaben, mit denen in anderen Ländern Organisationen der Regulierung, der Aufsicht, der Statistik und des Monitoring befasst sind, werden von selbstorganisierten Gruppierungen wahrgenommen bzw. an Dritte delegiert. Ein Ulkum – freilich im Verschwinden begriffen – ist die Selbstregulierung in den verbliebenen wettbewerblichen Ausnahmebereichen der leistungsbundenen Energiewirtschaft als Ersatz für eine Regulierungsorganisation, begründet mit Flexibilität und Transaktionskosten.

Neben diesen normsetzenden, freiwillig vereinbarten Regeln sind im *Policy-Mix* der deutschen Energiepolitik alle anderen Instrumentenkategorien vertreten, die verfassungsgemäß sind. Die Bandbreite reicht von Instrumenten mit geringer Eingriffstiefe, wie Information und Bewusstseinsbildung, über marktorientierte Anreizmechanismen und Fonds bis zu ordnungsrechtlichen Instrumenten. Außerdem wurden im Bereich der Energieeffizienz und Technologieförderung eigene Organisationen des Staates, sogenannte Energieagenturen, geschaffen, in bemerkenswertem Gegensatz zu dem Verzicht auf staatliche Regulierungsagenturen bei den leistungsbundenen Energieträgern.

Die Konzeption der deutschen Energiepolitik ist also ausgesprochen heterogen. Bezieht man die Regelungen der Umwelt-, Verkehrs-, Bau- und Wirtschaftspolitik ein, die sich auf die Energiewirtschaft auswirken, multipliziert sich die Vielfalt. Einzelnen Maßnahmen der Energiepolitik sind äußerst differenziert ausgesetzt, man denke nur

* Dieter Schmitt hat mich 1974 in den Umkreis der Beratung der Energiepolitik eingeführt und mich über viele Jahre unterstützt. Besonders ihm verdanke ich, dass Energiepolitik mein beruflicher Lebensinhalt geworden ist. In Dankbarkeit, Hochachtung und Freundschaft widme ich Dieter Schmitt diesen Beitrag. Trotz 15-jähriger Abwesenheit aus Deutschland habe ich einen Blick auf die deutschen Energiepolitik gewagt und subjektive Eindrücke und Einschätzungen aufgeschrieben in der Hoffnung, den einen oder anderen fruchtbaren Gedanken beizutragen. Irrtümer sind wahrscheinlich und gehen zu meinen Lasten, mit der Bitte um Nachsicht.

an die ökologische Steuerreform der amtierenden Regierung. Würde man einmal ein Bild der Zusammenhänge aller Mittel und Wirkungen des Energiesystems aufzeichnen, erhielte man ein unüberschaubares Gewirr von Beziehungslinien mit hoher Komplexität. Vermutlich würde man dabei auch auf innere Widersprüche stoßen. Nach der Art der eingesetzten Instrumente geurteilt, vertraut die deutsche Energiepolitik offenbar nicht allein auf die Such- und Lösungskapazität des Marktes. Jedenfalls gibt es trotz der genannten Selbstregulierung eine hohe Regulierungsdichte mit Grenzwerten, Standards und anderen mandatorischen Elementen sowie Förderbestimmungen.

Das war so zu Zeiten der großen und kleinen Koalitionen in der Bundesregierung, gleich welcher *Coalition*. In den siebziger Jahren stand das marktwirtschaftliche Bekenntnis der Politik und insbesondere der Lobby der Energiewirtschaft zuweilen in einem eklatanten Missverhältnis zu den tatsächlichen Bestrebungen der Lobby und auch zur effektiven Politik. Heute verfechten die vermeintlichen Systemgegner in der grünen und auch in der sozialdemokratischen Partei marktwirtschaftliche Instrumente und verbünden sich mit Nachdruck mit Unternehmen, wo es opportun erscheint.

Die reale Energiepolitik unterscheidet sich in Stil und Methode heute also nicht so sehr von der früheren. Das soll nicht heißen, dass die Energiepolitik sich in Ausrichtung und Inhalt nicht verändert hätte. Schon das Zielspektrum hat sich vom klassischen: *verfügbar, sicher und billig bzw. wirtschaftlich*, seit langem erweitert um den Umweltschutz und die Energieeffizienz. Die Energiepolitik ist nunmehr effektiv nachfrageorientiert, strebt mit wesentlich mehr Nachdruck Energieeffizienz an, treibt den Anteil erneuerbarer Energien in die Höhe und blockiert die Kernenergie. Wenn sie auch inhaltlich verändert wurde und ein erweitertes Zielspektrum aufweist, ist sie in ihrer Funktionsweise nicht weniger marktorientiert als in den sechziger und siebziger Jahren. Ein Unterschied besteht darin, dass Markt und Wettbewerb aus Sicht der heute maßgeblichen Politiker eher eine funktionale Rolle gegenüber definierten politischen Zielen haben, wohingegen sie früher als Idealmechanismus der langfristigen Allokationseffizienz gepriesen wurde, auch wenn die politische Praxis ihnen nicht ganz vertraute.

Über die Zeit betrachtet, zeichnet die deutsche Energiepolitik ein hohes Maß an Kontinuität aus. Bemerkenswert ist diese Kontinuität insbesondere vor dem Hintergrund wechselnder Regierungen in Bund und Ländern mit unterschiedlicher ideologischer Ausrichtung. Über viele Wahlperioden des Bundestags hinweg hat sich an der Kohle-, Gas- und Mineralölpolitik wenig geändert. Die Politik im Hinblick auf die Energieeinsparung und die Förderung der Erneuerbaren Energien wurde von den sukzessiven Regierungen und Mehrheiten nur in Nuancen verändert. Die Umwelt- und Klimaschutzpolitik wurde von der konservativ-liberalen Regierung in Bahnen gelenkt, in denen sie unter der sozialdemokratisch-grünen Regierung noch immer verläuft. Auch der Einstieg in die heute umstrittene Förderpolitik für erneuerbare Energien über Mindestpreise erfolgte unter einer konservativ-liberalen Bundesregierung.

Die fundamentale Reform des Stromsektors bildet insofern eine Ausnahme von der Kontinuitätsregel, als sie einen Systemwechsel zu einem anderen Koordinationsmechanismus (von einem regulierten integrierten zu einem desintegrierten System mit Wettbewerb) darstellt. Man könnte diese Entwicklung aber auch als Kulmination einer kontinuierlichen Öffnungsbewegung hin zu mehr Wettbewerb verstehen. Kontinuität wird dabei auch durch die nach wie vor existierenden Verbändevereinbarungen markiert. Selbst die schärfste und langwierigste energiepolitische Kontroverse, die zur Nutzung der Nukleartechnik, endete in langen Verhandlungsprozessen und einem allmählichen Ausstieg.

Energiekonsens ist zu einem politischen Begriff geworden, der nicht zufällig auf verschiedene Politikprozesse in Bund und Ländern angewendet wurde. Diese Konsenssuche ist eine der Ursachen für die anderen beobachteten Charakteristika der Heterogenität, Komplexität und Kontinuität in der deutschen Energiepolitik, vermutlich aber auch für ihre inneren Widersprüche. Die Konsenssuche ergibt eine Häufung von Kompromissen, die dem Puristen oder Ideologen ein Grauel sein mögen, die aber typische Ergebnisse politischer Abstimmungsprozesse sind und eine *piecemeal policy* kennzeichnen.

Offensichtlich ist die deutsche Energiepolitik das Ergebnis von Verhandlungen, in denen die Verhandlungspartner nicht nur aus den politisch zuständigen Institutionen der Staatsgewalt kommen. Die hohe Bedeutung von Selbstregulierungselementen weist bereits darauf hin, dass die Wirtschaft und ihre Lobby daran effektiv mitwirken.

Die Energieabteilung im federführenden Ressort der Exekutive auf Bundesebene, dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie bzw. Arbeit hat trotz einer liberalen Ausrichtung jederzeit eine pragmatische, in Maßen interventionistische Politik betrieben. Kontinuität in der Sache wurde hier auch durch personelle Kontinuität in den leitenden Funktionen und jahrzehntelange Permanenz der Beamten mit Fachkompetenz gefördert. Solange die Kompetenz für Technologie bei einem anderen Ressort lag, kamen von dort industrie- und strukturpolitische Impulse, denen das BMWi eher ablehnend gegenüberstand. Das Umweltschutzziel wurde bereits frühzeitig in den Zielkatalog aufgenommen. Wesentliche Bedeutung erhielt der Umweltschutz aber erst mit der zunehmenden Institutionalisierung des Umweltauliegens in der Bundesregierung, zunächst im Innenministerium, dann in Form eines eigenen Ministeriums. In der Sache führte das dazu, dass die Umweltpolitik zunehmend Rahmenbedingungen für die Energiewirtschaft setzte. Institutionell wird Energiepolitik in der Bundesregierung mit der Übertragung von Kompetenzen für Erneuerbare Energien zunehmend anscheinend gleichrangig von zwei Ressorts definiert. Dies erhöht den Verhandlungsbedarf schon in der Exekutive.

Die Energiepolitik hat ihrerseits ihren Einfluss auf die Energiepolitik in den letzten 30 Jahren durchgängig und erkennbar ist dies nicht nur in der Gesetzgebung, mehr noch in den Enquete-Kommissionen des Bundestags zu energiebezogenen Themen. Die parlamentarische Opposition, die Energie- und Umweltfragen hochrangig

auf ihrer Agenda hatte, hat sich dieses Instruments bedient, um diese Agenda geltend zu machen. Mit dem Eintritt die Grünen in die Exekutive und an die Spitze des Umweltsorts werden die parlamentarischen Vehikel von ihr offenbar nicht mehr benötigt. Jedenfalls ist zur Zeit keine einschlägige Enquetekommission tätig.

Auch die Bundesländer tragen zur Energiepolitik bei, insbesondere diejenigen mit Energieressourcen. Mit der Reform der Stromwirtschaft haben die Bundesländer jedoch an energiepolitischer Zuständigkeit eingebüßt. Ihre Fach- und Preisaufsicht hatten sie durchaus energie- und umweltpolitisch genutzt. Wegen der regional eher einheitlichen Interessenlage gibt es auf Landesebene relativ weniger Konflikte als im Bund - sieht man einmal von NRW ab, wo der Antagonismus zwischen Umwelt- und Kohle- bzw. Regionalpolitik in der rot-grünen Landesregierung zeitweise offen zum Vorschein gekommen ist. Auf Landesebene probieren Parteien mit ihrer Mehrheit auch Ansätze, die sie mangels Mehrheit auf Bundesebene nicht durchsetzen können (Bsp.: Energieagenturen).

Das Bundeskartellamt setzt Kartellrecht um und gestaltet so die ständig im wettbewerbspolitisch kritischen Bereich operierende Energiewirtschaft mit. Es mischt sich auch in die Diskussion um die Umgestaltung der gesetzlichen Rahmenbedingungen ein. Am auffälligsten ist sein Einfluss bzw. Ohnmacht bei der Genehmigung oder der Untersagung von Unternehmenszusammenschlüssen. Das Kartellamt hat hierbei mehrfach, bei welcher Regierung auch immer, das einvernehmliche Zusammenspiel von Teilen der Energiewirtschaft und dem BMWi gestört, wobei es allerdings nicht viel öffentliche Unterstützung genoss. Es scheint, dass der Ordoliberalismus der frühen Jahre der Bundesrepublik in der späteren Energiepolitik nicht mehr so *en vogue* ist.

Je mehr die Kommission der Europäischen Union ihre Aufgabe wahrnimmt, für gleiche Wettbewerbsbedingungen in der EU zu sorgen, desto mehr ist sie für die deutsche Energiewirtschaft zu einem relevanten Akteur geworden. Indem sie einen Rahmen für die Rahmenbedingungen setzt, schränkt sie die Bundesregierung in der Energiepolitik ein und zwingt sie sogar zu Anpassungen. Im Gesamtgefüge der Energiepolitik hat dies zu einer entscheidenden Veränderung der Kräfteverhältnisse geführt. Es scheint, dass damit endlich Wettbewerbsstiller und Energieverbraucher einen machtvollen Bundesgenossen erhalten haben. Die EU hat die Internationale Energieagentur in ihrer Bedeutung für die deutsche Energiepolitik überholt.

Unter den politischen Parteien fallen die Grünen energiepolitisch am meisten auf. Bei keiner anderen ist das Profil so scharf. Ihre Energie- und Umweltpolitik ist etwas, wofür sie gewählt werden. Das Spektrum der SPD ist in diesem Bereich, wie ihre Wählerschaft, wesentlich breiter. Die Widersprüche zwischen sozial- und regionalpolitisch bedingter Kohlepolitik und strukturpolitischer Technologiepolitik sowie die Berücksichtigung der Arbeitnehmerseitigen und kommunalpolitischen Interessen zwingen die SPD in der Energiepolitik zu so manchem Spagat. Sie hält diesen Spagat jahrzehntlang durch, indem herausragende Vertreter unterschiedlicher Richtung die

jeweilige Teilklientel bedienen. Auch die Konservativen müssen ein breites Spektrum pflegen, da sie sich nicht leisten können, Wählerpotentiale in Produzenten- oder in Verbraucher-Bundesländer zu verstimmeln, und genauso wenig die Interessen der Kommunalpolitik und der Industrie zu vernachlässigen. Sie vertrauen dabei eher einer defensiven Taktik, machen die Energiepolitik nicht zu einem zentralen Thema. Die FDP hat ihre einst umweltorientierte Programmatik fallengelassen. Ob sie bei einer erneuten Regierungsbeteiligung die angekündigte neoliberale Deregulierung oder wieder den pragmatischen Wirtschaftliberalismus betreiben würde, der sich mit der SPD in der Koalition ebenso gut vertrug wie mit der CDU/CSU, ist schwer vorzusehen. Das breite Spektrum der beiden Volksparteien hat jedenfalls erlaubt, dass die - von liberalen Ministern verantwortete - Energiepolitik in den von ihnen bestimmten Regierungen sich inhaltlich nicht sehr unterschied.

Ein relativ klares Profil haben die energiepolitischen Interessen der Unternehmen der Energieversorgung und der großen Energieverbraucher. Manche Branchen waren außerordentlich erfolgreich ihre Interessen in der Politik gewahrt zu sehen. Erfolgsfaktoren waren die Bündelung der Interessen durch ein tonangebendes Unternehmen, die Fähigkeit, eine Interessenskoalition zu schmieden, die einen breiten Einfluss auf Parteien, Parlamente und Regierungen in Bund und Ländern geltend machen kann, sowie die Besetzung politischer Begriffe.

Erfolgreich in diesem Sinne hat die Interessenskoalition der Steinkohle, der Großverbraucher von Kohle und der betreffenden Bundesländer und Städte mit Politikern aller Parteien agiert. Sie hat das Argument der Versorgungssicherheit politisch genutzt und den Ausstieg aus der nicht konkurrenzfähigen deutschen Steinkohle stark verlangsamt.

Erfolgreich hat auch die Gaswirtschaft unter Führung des größten Gasunternehmens mit Billigung der nutznießenden kommunalen Unternehmen eine kontinuierliche Expansionsstrategie fahren können, im Windschatten der anlegbaren Preisbildungen ihr die Politik mit dem Argument des großen Investitionsrisikos gewährt hat flankiert durch das positive Umweltimage.

Weniger erfolgreich war scheinbar die - nicht geschlossen auftretende - Lobby der Mineralölwirtschaft. Sie hat sich in bezug auf den Kraftstoffmarkt permanent in der Öffentlichkeit gegen Kartellvorwürfe verteidigen müssen und im Wärmemarkt kontinuierlich Marktanteile verloren. Insoweit sie an dem Erfolg der Gaswirtschaft beteiligt waren, konnten einige Ölunternehmen mit der Rolle der ungeliebten Oligopolisten leben.

Auch die Interessenvertretung der Elektrizitätswirtschaft erschien häufig nicht klar, vielleicht aufgrund ihrer Heterogenität und der Mehrzahl großer Unternehmen mit verschiedenen Phasen und zu verschiedenen Zwecken eine tragende Rolle in der Energiewirtschaft gespielt, sei es als Pionier der Kernenergieentwicklung, als Kassenwahrer

der Förderpolitik der Kohle und der erneuerbaren Energien oder als Umsetzer der Luftreinhaltepolitik. Als Netzbetreiber spielen sie weiter mit, offensichtlich in Vereinbarung mit der Politik.

Weniger erfolgreich als die Energieversorger in der politischen Berücksichtigung ihrer Interessen waren die Energieverbraucher, selbst die gut organisierten industriellen Eigentümer und Großverbraucher. Ihre Einflusschwäche war lange an den verhältnismäßig hohen Strompreisen bemerkbar. Erst seit die EU ihren Auftrag zur Vergleichsmäßigung der Wettbewerbsbedingungen mit Nachdruck zu verfolgt, wendete sich das Blatt.

Selten hat man politische Auseinandersetzungen zwischen den Unternehmen oder Verbänden der verschiedenen Energiebranchen aufflackern sehen. Das hängt auch mit dem vielfältigen Beteiligungen zwischen Unternehmen und auch externen Eigentümern zusammen. Nicht zuletzt sind Bund, Länder und Kommunen an Harmonie interessiert. Insbesondere die Städte, damit die Stadtwirke in Abstimmung mit Vorbetreibern können, die direkt oder über Konzessionsabgaben die Finanzierung mit Vorleistungen sichern. Weitere harmoniebedachte *Stakeholder* sind die Gewerkschaften, die in den Leitungsgremien der Energieunternehmen vertreten sind, aber auch bei industriellen Energieverbrauchern. Aufgrund dieser eng verflochtenen Interessenstrukturen sprechen externe Beobachter von einem korporativen Charakter der deutschen Energiewirtschaft.

Die guten sektorinternen Beziehungen erlauben es, energiepolitische Lösungsvorschläge zu entwickeln, die von einem breiten Konsens in der Energiewirtschaft getragen werden. Diese können über einflussreiche Kommunalpolitiker und Gewerkschaftler in die politische Meinungsbildung der großen Parteien kanalisiert werden. Hierunter abgestimmte Strategie großer Teile der Energiewirtschaft mit wichtigen Gruppen der Politik hat gute Chancen, Realität zu werden. Noch besser sind die Chancen, wenn bereits im Vorfeld mit starken anderen Interessengruppen wie z. B. Industrieministern des zuständigen Ressorts der Exekutive. Das Wirken solcher Prozesse würde die lange Zeit für die Energieversorgungswirtschaft günstige Energiepolitik erklären. Mit dem Erstarken der Grünen, dem Auftrumpfen des BMU, dem Veränderungsdruck aus der EU Kommission, der Systemerweiterung durch das Hinzukommen neuer Länder und den Veränderungen im institutionellen Arrangement der Wirtschaft selbst, ist das Verhandlungsspiel der Energiepolitik komplexer geworden und kommt zu anderen Ergebnissen. Der kompromissorientierte Stil der energiepolitischen Prozesse hat sich nicht prinzipiell geändert.

Das Zusammenspiel der Branche und der Politik lässt sich anschaulich darstellen am professionellem Lebenslauf und Wirken des parteilosen Wirtschaftsministers der ersten rot-grünen Regierung, einer Schlüsselfigur der korporativen Energiewirtschaft. Nachdem er maßgeblich an einer kompromissbereiten Strategie der Energiewirtschaft

gegenüber der Politik mitwirkte, wechselte er ohne Stillsbruch in die Politik und wieder in eine hochpolitische Funktion in der Energiewirtschaft. Sein Nachfolger mit politischer Karriere verfolgt seine politischen Vorstellungen in ähnlich enger Abstimmung mit der Energiewirtschaft, im Stil konfrontativ – gegenüber dem grünen Koalitionspartner. Die korporative Energiewirtschaft funktioniert weiter.

Vertreter der Wissenschaften haben in diesen Prozessen der politischen Konsensfindung eine beratende Rolle, nehmen also eher indirekt teil, da sie weder politisch Entscheidungssträger sind noch eine eigene energiepolitische Agenda haben. Sie können allerdings auch vermittelnd und moderierend und damit direkt teilnehmen. Dazu qualifiziert sie allerdings nicht die Wissenschaftlichkeit sondern das Ansehen der jeweiligen Person und sein Sachverstand.

Die Wissenschaftler werden in die Energiepolitik einbezogen durch Regierung und Parlament, gewissermaßen als offizielle Berater des Gesamtinteresses. Darüber hinaus werden sie auch von interessierter Seite, sei es der Wirtschafts- oder Umweltlobby, mit der Bearbeitung energiepolitischer Fragen beauftragt. Schließlich schalten sie sich auch aus eigenen Stücken in die Energiepolitik ein, beispielsweise durch Publikationen, die auf Forschungsarbeiten basieren oder eigens zu aktuellen Themen erarbeitet werden.

Es gibt kein spezifisches wissenschaftliches Beratungsgremium der deutschen Energiepolitik. Weder die Bundesregierung als Ganzes, noch das federführende Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie bzw. Arbeit, noch deren Energieabteilung hat ein festes energiepolitisches Beratungsgremium. Der aus wirtschaftswissenschaftlichen Hochschullehrern bestehende wissenschaftliche Beirat dieses Ministeriums beschäftigt sich vergleichsweise selten mit energiepolitischen Fragen. Eine Art energiewirtschaftliche Beratungsgruppe hielt sich das Bundesministerium für Wirtschaft während der sechziger und siebziger Jahre, als es die Gemeinschaftsgutachten an DIW, EWI und RWI vergab. Seit den achtziger Jahren lässt es sich fallweise im Wege von Aufträgen beraten; von ausseruniversitären wirtschaftswissenschaftlichen staatlichen oder gemeinnützigen Forschungsinstituten wie DIW, RWI, Ifo u. a. m., von Universitäten bzw. bei Universitäten angesiedelten Instituten, wie z. B. das EWI, aber auch von Organisationen, die nicht zum öffentlichen Wissenschaftsbetrieb gehören, wie z. B. Prognos AG. Neben der auftragsbezogenen Beratung findet dabei eine informelle Beratung auch in anderen Fragen durch die Fachleute der Institute statt. Außer Wirtschaftswissenschaftlern gehören Rechtswissenschaftler seit jeher zu den engen Beratern dieser Abteilung, in der ihrerseits wirtschafts- und rechtswissenschaftlich vorgebildete Beamte direkt an der energiepolitischen Entscheidungs- und Vorbereitung mitwirken. Spätestens seit der Eingliederung der Technologie in das Kompetenzspektrum kommen auch interdisziplinäre und ingenieurwissenschaftlich orientierte Institutionen dazu.

Statt von einem spezifischen Gremium erhält die Bundesregierung energiepolitischen Rat von einer Reihe anderer Gremien: vom Sachverständigenrat für Umwelt, vom

wissenschaftlichen Beirat für globale Umweltfragen, vom Nachhaltigkeitsrat der Bundesregierung und nicht zuletzt die Monopolkommission. In ersteren ist der Status des Hochschullehrers Voraussetzung zur Mitgliedschaft, in den letzteren nicht, wiewohl dort Wissenschaftler, nicht allein Wirtschaftswissenschaftler, eine maßgebliche Rolle spielen.

In den verschiedenen Beratungsgremien der Energiepolitik werden unterschiedliche Konzepte von wissenschaftlicher Beratung der Politik offenkundig. Die eine legt großen Wert auf die Unabhängigkeit und verlangt positiv Hochschullehrerstatus, damit wirtschaftliche Unabhängigkeit von Partikularinteressen und Loyalität zum Staat, oder definiert in einer Negativliste die Ausschlusskriterien wie bei der Monopolkommission, bei der es besonders wichtig scheint, sie von Partikularinteressen freizuhalten. Die Konzeption des Nachhaltigkeitsrats beruht auf der Vertretung gesellschaftlicher Gruppen zusätzlich zum Sachverstand. Die der Enquete-Kommission folgt der Logik der parlamentarischen Arbeit und ordnet auch gleich die Sachverständigen den politischen Fraktionen zu, wobei das Kriterium des Sachverstands formal nicht näher definiert zu sein scheint.

Niemand kann sich mithin so recht offizieller wirtschaftswissenschaftlicher Berater der Energiepolitik nennen. Tatsächlich sind aber viele Wissenschaftler daran beteiligt, als Mitglieder und wissenschaftliche Mitarbeiter der Gremien oder als Mitarbeiter der wissenschaftlichen Institute, die vom Staat mit der Bearbeitung energiepolitischer Fragen betraut werden. Die Gruppe der Berater wurde im Laufe der Zeit immer größer, sei es weil Energiepolitik im Zusammenhang mit Umwelt-, Klima- und Ressourcenfragen immer bedeutsamer wurde, sei es weil sich immer mehr Ressorts mit Energiefragen befasst haben, sei es weil neue Entscheidungsträger neue, enger vertraute Berater brauchen.

Wissenschaftler oder wissenschaftliche Institution werden auch von den nicht-staatlichen Lobbygruppen in die Energiepolitik einbezogen. Unternehmen, Verbände, Gewerkschaften und andere Nichtregierungsorganisationen bitten um eine Stellungnahme insbesondere dann, wenn sie erwarten können, dass diese die von ihnen erwünschte Aussage bringt. Zur Entwicklung ihrer eigenen Position verfügen sie über ihre eigenen wissenschaftlich vorgebildeten Stabstellen und arbeiten mit spezialisierten Unternehmensberatern zusammen, wobei sie auch das beratende Gespräch mit wissenschaftlichen Fachleuten ihres Vertrauens und Ideengebern suchen. Externe aus dem Wissenschaftsbetrieb schalten sie in energiepolitischen Fragen dann ein, wenn sie auch eine Wirkung in der Öffentlichkeit suchen. Je höher die Reputation des Gutachters, desto größer das Gewicht des Arguments in der energiepolitischen Diskussion. Der Wissenschaftler dient hierbei nicht so sehr als Berater, sondern wird als Legitimationsinstanz eingesetzt.

Die Zeiten, in denen wissenschaftliche Studien als Kampfinstrumente der energiepolitischen Auseinandersetzung und wissenschaftliche Institutionen als Vehikel für die energiepolitische Argumentation eingesetzt wurden, scheinen allerdings vorüber.

den sind in den letzten Jahren noch hatten Vertreter der Kernenergie den untauglichen Versuch gemacht, sich als wissenschaftlich als Notwendigkeit darzustellen. Dazu hatten sie eine Reihe von wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstituten erstellt, durch die sie ihre eigenen und Annahmen bedingten Langzeitprognosen als Beleg herangezogen. Das war für die betreffenden Wissenschaftler unglücklich, als sie damit als Hauptgegner in der Debatte in eine scharfe politische Auseinandersetzung hineingezogen wurden. In der Folgezeit wurde die Kernenergie ihre Glaubwürdigkeit und Unabhängigkeit in Zweifel gezogen. In dem dann entstehenden Freund-Feind-Schema schufen sich die Kernenergiegegner ihre eigene wissenschaftliche Basis. Hier kam es dann nicht zum Dethronieren der Kernenergie, sondern zu einer Konsenssuche im wissenschaftlichen Bereich. Die Auseinandersetzung setzte sich vielmehr im politischen Raum fort, auch in der Form von parlamentarischen Enquete-Kommissionen.

Die Kernenergiepolitik seit der Ölkrise politisch im Rampenlicht steht und in Konfliktsituationen, Nachhaltigkeitsdiskussion, Klimadebatte und Sektorreformen kommt, die Kernenergiepolitik auf sie gerichtet werden und neue Anforderungen auf sie stellen. Hinzu kommt der Systemeffekt der territorialen Ausweitung. Das Wachstum der Kernenergiepolitik ist auch an der Mitgliederentwicklung der Gesellschaft für Erneuerbare Energien und Energiewissenschaft GEE zu beobachten.

Die gesellschaftspolitische Attraktivität der Thematik hat viele Menschen in die energiewirtschaftliche *Community* geführt, die mit ihrer wissenschaftlichen Tätigkeit politisch und gesellschaftlich verfolgen, die immer und legitimerweise auch mit Einfluss- und Machtverhältnissen verbunden sind. Die wirtschaftliche Attraktivität ist recht gering und die gesellschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten sind spärlich. Es gibt in Deutschland kaum einflussreiche wissenschaftliche Lehrstühle, bei deren Besetzung energiewirtschaftliche Reihen explizit ausschlaggebend ist. Nichtsdestoweniger hat sich mittlerweile eine Reihe von Wirtschaftsprofessoren an verschiedenen Hochschulen etabliert, die sich mit energiewirtschaftlichen Fragen auseinandersetzen. Allerdings sind diese weniger in ihrer Stellung.

Die Wirtschaftsforschungsinstitute oder interdisziplinäre Organisationen sind in der energiewirtschaftlichen Community, in den sich wissenschaftlichen Fragen beschäftigenden Kernenergie- und Atomwirtschaftlichen Forschungsinstituten haben ihre Kapazitäten ausgedehnt. Sie haben die Expansionsphase anscheinend genutzt, um neue Positionen und zu profilieren. So hat zum Beispiel das EWI deutliche Wettbewerbsorientierte Position bezogen, während das DIW in seiner Kernenergie- und Atomwirtschaftlichen Tradition auch in energiewirtschaftlichen Fragen aktive Strukturpolitik favorisiert.

Die Positionierung und Profilierung, die gewiss auch von der Einstellung und der Leistung der Wissenschaftler bestimmt wird, ist im übrigen auch ein Ausweg aus der Wirtschaftswissenschaften, mit der angewandte Wirtschaftsforscher im allgemeinen energiewirtschaftlicher im besonderen konfrontiert sind. Persönliche Integrität,

der Status des Hochschullehrers und die öffentliche Finanzierung der Institute sind nicht vernachlässigbare Faktoren für eine weitgehende Unabhängigkeit. Da Werturteilsfreiheit jedoch ebenso erstrebenswert und erreichbar ist wie das Nirwana, können sie letztlich Unabhängigkeit nicht garantieren. Die offene Profilierung als Vertreter einer ökonomischen Schule oder Strömung ermöglicht immerhin dem informierten Rezipienten, die jeweiligen Aussagen mit der entsprechenden Qualifizierung oder Reserve aufzunehmen. Je bekannter ein Wissenschaftler für seine Haltung ist, desto besser kann man ihn einordnen. Die bewusste Positionierung wirkt dem Verdacht der Abhängigkeit entgegen.

Der enge Austausch zwischen Wissenschaft und Unternehmen ist in der Energiewirtschaft besonders erwünscht, um Lehre und Forschung praxisrelevant zu halten und qualifizierten Nachwuchs für den Sektor heranzuziehen, der einige Besonderheiten aufweist. Zu diesen Zwecken existieren Organisationen zur finanziellen Förderung. Dadurch entstehen Beziehungen, die aber nicht zu Abhängigkeiten führen dürfen, zum Beispiel der Art, dass die jeweilige Institution und ihre Mitarbeiter sich energiewirtschaftlicher Urteile enthalten, die wissenschaftlich vertretbar sind, wenn diese nicht mit denen wichtiger Förderer übereinstimmen. Den Instituten, die von solchen Fördererinstitutionen unterstützt werden ist es, gewiss auch mit Hilfe von weitsichtigen Unternehmensvertretern in den Gremien der Förderer, bisher gelungen, sich nicht zensurieren zu lassen.

Das Spektrum der von deutschen Energiewirtschaftlern vertretenen Strömungen hat sich ausdifferenziert. Der *mainstream* bleibt jedoch neoklassisch geprägt. Die meisten Ökonomen argumentieren reflexartig mit dem Kriterium der Allokationseffizienz. Theorien anderer Schulen und auch Ansätze der neuen Institutionenökonomik werden aufgegriffen, in der angewandten Forschung allerdings noch wenig umgesetzt. Eine andere Konstante der deutschen Energiewirtschaftler ist die Referenz zum Marktmechanismus. Tatbestände werden danach beurteilt, ob sie marktwirtschaftlich sind oder nicht. Damit wird im Grunde das Instrument zum Kriterium erhoben, obwohl die Wirtschaftsverfassung auch andere Koordinationsmechanismen zulässt.

Angesichts dieser Grundemstellung ist es wenig verwunderlich, wenn der *mainstream* der deutschen Ökonomen an der deutschen Energiepolitik seit jeher vieles aussetzen hatte und noch hat. Im Mittelpunkt der Kritik stehen immer wieder die mangelhafte Allokationseffizienz der energiewirtschaftlichen Regelungen und der Koordinationsmechanismen des Sektors sowie der mangelnde Markt zum Markt. Die Reformen in der leistungsgebundenen Energiewirtschaft werten Ökonomen gewiss als Fortschritt, den sie auch ihrer Zunft gutschreiben, da sie die bisherige Lehre der natürlichen Monopole in Frage stellen.

In der wirtschaftswissenschaftlichen Beratung der Energiepolitik kommt wie anderswo in den Wirtschaftswissenschaften die Schwierigkeit zum Tragen, die unter relativ engen Anwendungsbedingungen getroffenen Aussagen der ökonomischen Theorie für

die Politik nutzbar zu machen, in der keine kongruenten Anwendungsbedingungen gelten. Selbst die Ökonometriker, die ja doch zu den empirischen Forschern zählen, haben es reichlich schwer, energiepolitisch relevant zu sein, solange sie enge Maßstäbe für die ökonomisch-theoretische Fundierung ihrer Modelle einhalten. Ökonomische Analysen sind insbesondere dann gebräuchlich, wenn es um die Prognose kurzfristiger Wirkungen von energiepolitischen Maßnahmen geht. Auf dem Feld der langfristigen Energieprognosen herrschen nach wie vor Verfahren vor, die zwar zunehmend in mathematischen Gleichungssystemen formuliert, aber nicht im engeren Sinne ökonomischer Natur sind, da sie den theoretischen Ansprüchen nicht genügen.

Die weitere Mathematisierung unter zunehmender Verfeinerung des Formelapparats fördert die Tendenz, sich von der wirtschaftspolitischen Anwendbarkeit zu entfernen und politisch immer weniger relevant zu werden. Diese Problematik verschärft sich auch in bezug auf energiewirtschaftliche Fragen, da im akademischen Betrieb Anreize dazu wirksam sind. Wenn diese Entwicklung sich zuspitzt, wäre das nicht nur bedauerlich sondern ein Verlust auf beiden Seiten. Einerseits könnte die angewandte Wirtschaftsforschung auch im Energiesektor neue Impulse und Einsichten aus der Theorie gut gebrauchen, andererseits bräuchte die Theorie mehr Orientierung, um den Rückzug zum Glasperlenspiel zu vermeiden.

Die Politik versteht zweifellos die Sprache der Schule der *political economy*, besser als die der mathematisch geprägten Ökonomie. Selten aber sind Persönlichkeiten mit beiden Fähigkeiten, gleichzeitig führender theoretischer Wissenschaftler und akzeptierter politischer Berater zu sein. In der Praxis kommt hinzu, dass er auch noch Hochschullehrer – auch damit ist er über seine Schülern energiepolitisch wirksam – und Wissenschaftsmanager sein soll. Dieser Anspruch ist kaum zu befriedigen. Erforderlich ist, dass er ein guter Übersetzer ist und es versteht, die Ergebnisse der theoretischen Forschung für die politische Beratung nutzbar zu machen bzw. andersherum die politisch relevanten Fragen als Forschungsthemen zu formulieren, die dann mit den Instrumenten der theoretischen Forschung zu beantworten sind.

Um in der politischen Arena erfolgreich zu sein, muss er außerdem die Logik der Politik verstehen und schätzen. Allzu schnell sind Fachleute mit kritischen Bemerkungen über die fachliche Kompetenz der Politiker bei der Hand. Dabei bietet die ökonomische Theorie der Politik allerlei Anregungen zur Erklärung des Verhaltens in der Politik. Der wissenschaftliche Berater der Energiepolitik gehört selbst zum System der Politik. Als Demokrat muss er sich damit abfinden, dass er nicht der entscheidende *Platzhirsch* ist.

Unbundling – gesetzlicher Zwang oder Chance?

Karlheinz Bozem

Neben der generellen Liberalisierung der Energiewirtschaft ist die geplante Entflechtung der Unternehmen zur Beschleunigung der Liberalisierung, wegen des großen Einflusses auf die Energieunternehmen und auf die Strukturen der Energieindustrie die zweite dramatische Herausforderung der Branche. Dieser Einschätzung Rechnung tragend behandelt dieser Beitrag die Anforderungen und die ökonomischen Implikationen des Unbundling.

1 Einleitung

Die Energiewirtschaft wurde in den letzten Jahren aufgrund der Liberalisierung von zahlreichen Veränderungen geprägt und wird auch in der Zukunft weiterhin dynamischen Anpassungen unterliegen. Ein zentraler Treiber dieser künftigen Entwicklungen ist die Entflechtung oder auch besser bekannt als „Unbundling“¹. Insbesondere von Seiten der EU wurde und wird versucht, die Öffnung und Liberalisierung der Energiemärkte in Europa durch eine Aufspaltung bisher voll oder teilweise vertikal integrierter Unternehmen weiter voranzutreiben. Parallel dazu entwickelt sich aber auch eine Eigendynamik in vielen Unternehmen, die Unbundling als ein zukunftsorientiertes Management-Modell² verstehen und die sich daraus ergebenden Chancen aktiv nutzen wollen. Beide Entwicklungen überlagern sich und sind auch nicht mehr eindeutig voneinander zu trennen.

Im Vorfeld der weiteren Diskussion sollen hier kurz einige Begriffe zum Unbundling definiert werden:

- **Legal Unbundling:** Rechtliche Entflechtung von einzelnen oder mehreren Wertschöpfungsstufen durch Überführung in eigenständige rechtliche Unternehmen
- **Organisatorisches Unbundling, auch Management Unbundling genannt:** Trennung von Aufgaben und Verantwortlichkeiten innerhalb eines Unternehmens mit eindeutigen Ergebnis-Verantwortungen
- **Buchhalterisches Unbundling:** Führung getrennter Konten und Bilanzen für einzelne Wertschöpfungsstufen

¹ Im weiteren Text wird der Begriff Unbundling benutzt, da dieser auch allgemein bevorzugt wird.

² Haider G.: „Von den Stadtwerke Bremen AG zur swb-Gruppe – praktische Erfahrungen mit rechtleihem Unbundling.“ Vortrag auf der Jahrestagung Erdgas 2003 vom 06.–08. Oktober 2003.

Joachim Grewe/Dirk Flandrich/Niels Ellwanger (Hrsg.):

Energiewirtschaft im Wandel

Dieter Schmitt zum 65. Geburtstag

Münster 2004

A