

zfsö

ZEITSCHRIFT FÜR SOZIALÖKONOMIE

- Helmut Creutz **3** Banken in die Schranken? – Die Vermögen sind das Problem!
- Eva-Maria Hubert **9** Sozialtechnik Geld und Währungsmorphologie
- Thomas Seltmann **16** Vom Überfluss zur Knappheit – Die fossil-atomare Energiewirtschaft vor dem Scheitelpunkt
- Gotelind Alber **25** Energiewende nur mit Wachstumslogik?
- Dirk Löhr **29** Ordnungspolitischer Rahmen für eine Energiewende
- Norbert Rost **43** Transition Towns – Städte im Wandel
- Burghard Flieger **51** Erfolgsmodell Energiegenossenschaften – Wege zu einer sicheren dezentralen Energieversorgung
- 57** Bericht – Bücher – Veranstaltungen
- 79** 50. Mündener Gespräche zum 150. Geburtstag Silvio Gesells

Der ordnungspolitische Rahmen für die Energiewende

Dirk Löhr

1 Zur Einführung: Eine Landkarte

Am 17. März 2012 datiert der 150. Geburtstag von Silvio Gesell. Bekannt ist Gesell v.a. als Begründer der Freiwirtschaftslehre, die oft verkürzend mit der Freigeldtheorie identifiziert wird. Weniger bekannt, aber dafür umso wichtiger ist, dass der Ansatz Gesells über die Macht des Geldes hinaus gegen die Macht sämtlicher monopolartiger Gebilde in Wirtschaft und Gesellschaft gerichtet war. Der vorliegende Aufsatz versucht, diesen Gedanken im zeitgenössischen Kontext auf den Energiesektor bezogen weiterzuentwickeln: Inwieweit beeinflusst Macht die Art und Weise, wie wir mit Energie versorgt werden? Gerade vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden Energiewende ist diese Sicht der Dinge wichtiger denn je. Unsere Darstellung konzentriert sich nachfolgend auf das Feld der Elektrizitätswirtschaft.

Die Elektrizitätswirtschaft ist – zumindest in Deutschland – hochgradig vermachtet. Die großen vier Verbundunternehmen (E.ON, Vattenfall, RWE und EnBW) beherrschten 2009 ca. 80% des Erstabsatzes auf dem deutschen Strommarkt. Nach der Abschaltung der Kernkraftwerke bis Ende 2022 im Gefolge der Ereignisse von Fukushima in 2011 werden sich jedoch ihre Marktanteile voraussichtlich auf deutlich unter 80 % verringern.¹ Die Elektrizitätswirtschaft fügt sich insoweit in den Reigen der problematischen Wirtschaftsgüter und Einrichtungen ein, die in Feld (1) von Tabelle 1 (siehe Seite 31) zu finden sind (hierbei handelt es sich um idealtypische Unterscheidungen)².

In der rechten Spalte sind Güter und Einrichtungen³ dargestellt, die grundsätzlich leicht vermehrbar sind. Tauchen beispielsweise (im Falle von Feld (2)) irgendwo Pioniergewinne auf, kann es zu Markteintritten kommen; die Pioniergewinne können wegkonkurriert und das Angebot

bedarfsgerecht gesteigert werden. Die rechte Spalte ist (mit Ausnahme der Güter im open access) grundsätzlich Markt- und Wettbewerbsmechanismen zugänglich, über die verschiedenen Eigentumsformen hinweg.

Die linke Spalte hingegen bildet Wirtschaftsgüter und Märkte ab, in denen aufgrund ihrer natürlichen oder rechtlichen Eigenschaften Markteintritte nur schwer möglich sind. Zu nennen sind hier Vermögenswerte und Einrichtungen mit einer geringen Produktions- und Substitutionselastizität (darunter übrigens auch Geld⁴), aber auch Märkte mit hohen Eintrittsbarrieren (schwer bestreitbare Märkte⁵). Richtet sich beispielsweise die Nachfrage auf Güter und Einrichtungen in Feld (1), so kann das Angebot nicht beliebig ausgeweitet werden; die erhöhte Nachfrage bewirkt lediglich höhere Angebotsrenten und eine entsprechende Umverteilung von Einkommen und Vermögen. Marktwirtschaft mit der für sie charakteristischen horizontalen Koordination kann in der linken Spalte nicht befriedigend zur Geltung kommen.

Sowohl die linke wie auch die rechte Spalte sind verschiedenen Eigentumsformen zugänglich. Wie die Eigentumsrechte gelegt werden, ist eine Frage der sozialen Übereinkunft bzw. der Herrschaftsordnung. Ausschließbarkeit am Gebrauch von Gütern (und Dienstleistungen) kann nicht nur mittels Privat- und Staatseigentum erreicht werden, sondern auch über die vielfältigsten Zwischenformen, die wir hier mit dem Attribut „assoziatives Wirtschaften“ belegen möchten.

Definiert man Macht ein wenig abweichend von Weber als die Möglichkeit, innerhalb einer sozialen Beziehung systematisch und nachhaltig seinen eigenen Willen durchzusetzen⁶, so lenkt dies den Fokus auf die institutionellen Fundamente der Macht. Die strukturelle Knappheit des Angebots von Assets und Einrichtungen bei gleich-

zeitigem Ausschluss von bedürftigen Wirtschaftsteilnehmern bildet den Uterus wirtschaftlicher Macht – in Feld (1).⁷ Hier ist die Knappheit verfestigt und kann nicht beseitigt werden. Hier befindet sich die Heimat der großen vier Kollektivmonopolisten (E.ON, RWE, Vattenfall, EnBW) im Strombereich, auf den sich die nachfolgende Abhandlung konzentriert.

Nachfolgend wird skizziert, wie sich die wirtschaftliche Macht auf die Gestaltung der Energiewende auswirkt. Der Ist-Zustand wird mit ordnungspolitischen Postulaten konfrontiert. Zunächst geht es um die Ausgestaltung von Planung. Sodann wird die Frage gestellt, wie wirtschaftliche Macht gebrochen werden und v.a. dem Ausbau dezentraler Lösungen im Bereich erneuerbarer Energien (fortan: EE) eine Chance verschafft werden kann (Marktanteil der EE 2010: 16,5 % des Bruttostroms⁸). Schließlich wird der bezahlbare Zugang zu Energie diskutiert. Im Schlusskapitel werden ordnungspolitische Grundsätze abgeleitet, die Geltung über den vorliegenden Diskussionsgegenstand hinaus beanspruchen.

2 Der starke, sich selbst beschränkende Staat

2.1 Postulat: Neutrale Planung, Ordnungspolitik

a. Linke Spalte in Tabelle 1: Planung

Planung (Relevanz: linke Spalte von Tabelle 1) ist immer dann wirtschaftlich sinnvoll, wenn es andernfalls aufgrund von Rationalitätenfallen zu suboptimalen Lösungen für die Gemeinschaft kommt (Nash-Gleichgewicht⁹). Die „unsichtbare Hand“ des Marktes (Adam Smith) muss bei solchen Rationalitätenfallen versagen, die insbesondere bei externen Effekten vorkommen. Eine zentrale Aufgabe der Planung ist die Verhinderung der Übernutzung unreiner öffentlicher Güter (Rivalität), was ansonsten wegen der Abwälzbarkeit der Kosten auf die Allgemeinheit eine individuell rationale Strategie darstellen würde (Feld 7 in Tabelle 1). Planung sollte jedoch auch Raum für Formen mit geringerer Zahlungsbereitschaft, aber hohen externen Nutzen schaffen. Planung kann sich z.B. auf die Landnutzung, die maximal tolerierbare Inanspruchnahme von Ressourcen,

Senken und Deponien oder den Ausbau und die Nutzung des Netzes beziehen: Gegenstand hierbei ist i.d.R. nicht nur das Niveau der Ressourcennutzung, sondern auch ihre strukturelle Ausgestaltung. Beispielsweise geht die Bauleitplanung bis ins Detail, also die Nutzbarkeit eines einzelnen Grundstücks. Im Rahmen der Planung muss der Staat also aktiv Einfluss nehmen und lenkend tätig werden. Die Planung sollte die unterschiedlichen, teilweise widerstreitenden Interessen der Stakeholder abwägen und im Sinne einer Optimierung des Gemeinwohls zum Ausgleich bringen (Forderung nach neutraler Planung).¹⁰ Dies setzt jedoch einen starken, von Partikularinteressen unabhängigen Staat voraus.

Auch die Energiewegeplanung bezieht sich auf die linke Spalte in Tabelle 1. Problematisch ist hier jedoch der Rückzug des Staates aus der Planungsverantwortung und die Gefährdung der Planungsneutralität: So verfügen die Netzbetreiber (v.a. die „großen Vier“) über die entscheidenden Daten und führen auch die der Energiewegeplanung zugrunde liegenden Modellrechnungen aus. Die DENA¹¹ (ein privatrechtlich verfasstes, teilstaatliches Unternehmen) ist dann mit den Koordinationsaufgaben betraut. Auch das Gesetz zum Energieleistungsausbau (EnLAG) ist aufgrund einer DENA-Studie (I) entstanden und hat größtenteils die dort empfohlenen Verbindungen übernommen.¹² Zudem wurde der Netzausbauplan, den die Bundesnetzagentur bis Oktober 2012 dem Bund vorlegen will, gemeinsam mit den großen Übertragungsnetzbetreibern entwickelt, und zwar mehr oder weniger hastig.¹³ Dabei wurden u.a. Einsparpotenziale, die aufgrund der Lastnähe dezentraler EE-Lösungen möglich sind, sowie differenzierte Preiszonen unter Anwendung impliziter Auktionen¹⁴ offenbar nur unzureichend berücksichtigt. Eine öffentliche Diskussion oder gar ein formelles Beteiligungsverfahren war nicht vorgesehen (dies gilt auch für die Planungen im Rahmen des Europäischen Infrastrukturpaketes). Eine neutrale Planung sieht anders aus – hier wären wesentlich mehr Stakeholdergruppen mit größerem zeitlichen Vorlauf in einem öffentlichen Verfahren mit Widerspruchsmöglichkeiten einzubeziehen. Insgesamt haben v.a. die zuständigen Bundesministerien eine erhebliche Informations-

Idealtypen	Assets / Einrichtungen sind schwer ersetzbar und schwer reproduzierbar	Assets / Einrichtungen sind leicht ersetzbar und leicht reproduzierbar
Exklusivität: Privateigentum (res privatae)	(1) Schwer reproduzierbare und ersetzbare Assets: Geld, Boden, Patente etc.; im Energiebereich: Netze, Grundlastkraftwerke Schutzzone vor Wettbewerb	(2) „Normale Investitionsgüter“: z.B. private Kleinkraftwerke Entkapitalisierungs- und Machtbegrenzungsfunktion des Wettbewerbs
Commons / Gemeineigentum (res communes)	(3) Gemeinschaftlich verwaltet, z.B. Microgrids	(4) Gemeinschaftlich hergestellt, z.B. Energiegenossenschaften
Staatliches Eigentum (res publicae)	(5) Unter öffentlicher Verwaltung, z.B. Mittel- und Niederspannungsnetz	(6) Durch öffentliche Hand produziert, z.B. Stadtwerke
Keine Ausschließbarkeit, keine Zugangsregeln: Open access (res nullius)	(7) Unreine öffentliche Güter, z.B. Atmosphäre als Senke Problem: Übernutzung	(8) Reine öffentliche Güter: z.B. Wissen (EE), öffentliche Gesundheit etc. Problem: Unzureichende Produktion

Tabelle 1: Eine Landkarte zur Orientierung

asymmetrie zugelassen und sind ihrer Verantwortung für die Ausgestaltung der Infrastruktur nur unzulänglich nachgekommen.¹⁵ Stattdessen wird auf das eigentlich öffentliche Gut „Energiewegeplanung“ de facto durch renditegetriebene Partikularinteressen erheblich Einfluss genommen.

Planung (linke Spalte in Tabelle 1) sollte über die Planung der Energiewege hinaus jedoch auch die Begrenzung (Niveau und Struktur) der Inanspruchnahme von Umweltgütern (z.B. Treibhausgasemissionen) bei der Energieerzeugung umfassen. Dies kann vorzugsweise durch einen „Cap“, subsidiär aber auch durch Steuern (weniger treffsicher) oder Ordnungsrecht (weniger effizient) geschehen. Wichtig hierbei ist in jedem Falle die Orientierung am Verursacherprinzip (anstatt am Gemeinlastprinzip). Dies bedeutet nichts anderes, als dass die Eigentumsrechte an den betref-

fenden Umweltgütern in der Hand der Öffentlichkeit liegen sollten („Überführung“ von Feld (7) in Feld (5) der Tabelle 1). Verschmutzer müssten für die Beeinträchtigung zahlen (dementsprechend ist eine schenkweise Zuweisung von Verschmutzungsrechten nicht mit dem Verursacherprinzip kompatibel). Durch effektive Begrenzungsmaßnahmen würde der Preis ansteigen v.a. der fossil erzeugten Energie. Viele EE würden so „automatisch“ – ohne Marktanreizförderung – konkurrenzfähig, ohne dass sich Beamte in Ministerien den Kopf darüber zerbrechen müssten, welche Energielinien mit welchen Fördergeldern bedacht werden sollen.

b. Rechte Spalte in Tabelle 1: Ordnungspolitik

In der rechten Spalte von Tabelle 1 geht es v. a. um die Stimulierung und Kompensation posi-

tiver Externalitäten bzw. um die Erzeugung reiner öffentlicher Güter (keine Rivalität), die ohne staatliche Gestaltung nicht zustande kämen (Feld 8 in Tabelle 1). Anders als in der linken Spalte von Tabelle 1 sollte der Staat jedoch nicht lenkend tätig werden. Vielmehr geht es um die Setzung eines Ordnungsrahmens, innerhalb dessen die nicht-staatlichen Akteure selbsttätig Wege zur Erreichung staatlich gesetzter Vorgaben finden.¹⁶ Dies gilt auch und besonders, wenn staatlicherseits Finanzmittel bereitgestellt werden (müssen). Die für die rechte Spalte in Tabelle 1 charakteristische „horizontale Koordination“ kann ihre Stärken v.a. bei Wissensverarbeitung und präferenzengerechter Ressourcenallokation erst dann entfalten, wenn der Staat auf eine Steuerung im Detail verzichtet (sich selbst beschränkender Staat¹⁷). Dies schließt zwar verpflichtende Standards, „Technology Forcing“ oder Ausschreibungen nicht aus, allerdings sollte sich der Staat nicht in die Art und Weise einmischen, über welche Wege und Technologien die betreffenden Ziele erreicht werden sollen.¹⁸ Bei aktiven

staatlichen Impulsen geht es also allenfalls um eine Vorgabe des „was“, nicht des „wie“.

2.2 Postulat Vielgestaltigkeit

a. Spannung zum herkömmlichen Verständnis von Ordnungspolitik

Der Begriff der Ordnungspolitik ist durch die Auslegung der Freiburger Schule besetzt. Herkömmlicherweise ist Ordnungspolitik in diesem Verständnis stark am Leitwert der Effizienz orientiert¹⁹: Der Staat gibt einen Ordnungsrahmen (Spielregeln) vor, der Markt sucht innerhalb dieses Rahmens im Wettbewerbsprozess nach den effizientesten Lösungen (s. oben, 2.1.b.). Aber: Nimmt man eine Anleihe an natürlichen Systemen, so sind diese keineswegs hochgradig effizient. Vielmehr gibt es bei den Einzelementen oft ein Nebeneinander von effizienten Spezialisten und weniger effizienten Generalisten. So entstehen Funktionsdopplungen und Redundanzen, die aber einen Versicherungseffekt gegen allfällige Unsicherheiten mit sich bringen. Für

das Systemganze spielt Effizienz gemeinhin eine geringere Rolle als für die Systemteile, das Systemganze gehorcht insofern einer anderen Logik.²⁰

Effizienz ist ohnehin nur einer unter einer Mehrzahl von Leitwerten. Nach Bossel (s. Anm. 20) muss jedes lebende System eine Reihe von Leitwerten erfüllen. Wenngleich dies in unterschiedlichem Ausmaß geschehen kann, kann es sich bei Strafe des Untergangs kein System leisten, bestimmte Toleranzschwellen (in Abbildung 1 grau eingezeichnet) dauerhaft zu verletzen. Speziell bei der Energieversorgung sind neben Effizienz auch die Leitwerte der Versorgungssicherheit, des bezahlbaren Zugangs zu Energie („Gerechtigkeit“) sowie die Anpassung der Energieversorgung an eine sich rasch wandelnde Umwelt („Adaptivität“ und „Handlungsfreiheit“)

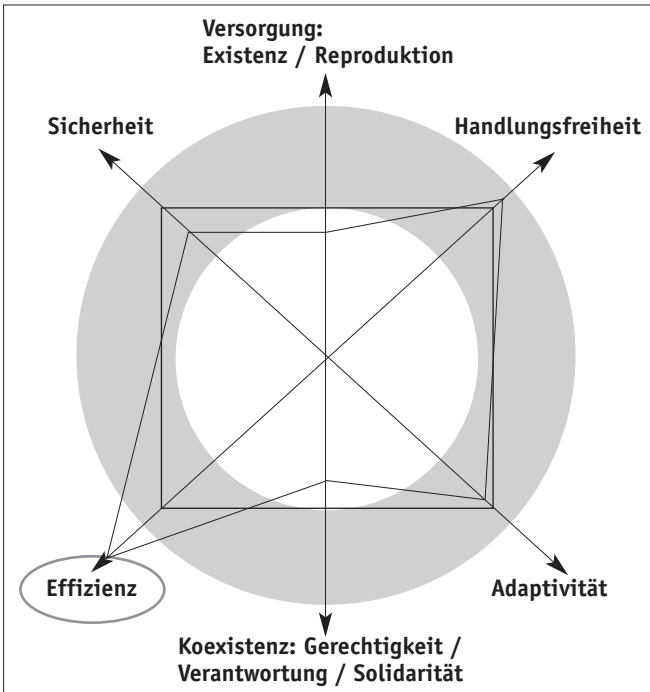


Abbildung 1: Orientierung an Leitwerten

sowie – nicht zuletzt nach Fukushima – „Sicherheit“ von herausragender Bedeutung.

So muss die effizienteste Technologie keinesfalls diejenige sein, die z.B. dem Postulat der Versorgungssicherheit oder der Anforderung an die Wandlungsfähigkeit am besten genügt. Jede Technologielinie betont und verletzt bestimmte Leitwerte: Braunkohle hat beispielsweise eine lange Reichweite und ist global gesehen somit sicher, verletzt aber als Grundlasttechnologie den Leitwert der Adaptivität. Erdgas als Übergangstechnologie ermöglicht mit den Regulationsmöglichkeiten der Kraftwerke ein hohes Maß an Handlungsfreiheit, allerdings wird durch die Abhängigkeit von Russland der Leitwert der Versorgungssicherheit verletzt etc. Erforderlich ist also eine Orientierung am Leitbild der Vielgestaltigkeit (G. Weisser²¹) im Rahmen der energiepolitischen Wende. Dies betrifft sowohl die Technologien als auch die sie tragenden Institutionen (z. B. Rechtsformen und Unternehmenstypen). Es besteht ansonsten die latente Gefahr, dass ein nur an Effizienz orientierter Ordnungsrahmen wichtige Optionen abschneidet.

b. Keine Beliebigkeit trotz Vielgestaltigkeit

Viele einzelwirtschaftlich schwache Gebilde, die v.a. im Bereich des öffentlichen und des „assoziativen Wirtschaftens“ sowie der „Commons“ (Felder (3) bis (6) in Tabelle 1, z.B. „Energiegenossenschaften“) zu verorten sind, bringen einen hohen sozialen Nutzen mit sich. Gleiches gilt für das Zusammenspiel einer Vielzahl von Angebotsformen. Die Resilienz des sozialen und ökologischen Systems wird gestärkt, die Applikation innovativer Umwelt- und Energietechnologien intensiviert, die regionale Wertschöpfung erhöht etc. Der Durchmischung mit Formen des „assoziativen Wirtschaftens“ oder „Commons“ kommt auch mit Blick auf die Wünschbarkeit dezentraler Lösungen im Rahmen der Energiewende eine besondere Bedeutung zu. Doch wie ist die wünschenswerte Vielgestaltigkeit mit Ordnungspolitik vereinbar?

Die herkömmliche Interpretation von „Ordnungspolitik“ in der Tradition der Ordoliberalen sieht den regelsetzenden Staat als Hüter der Freiheit im negativen Sinne. Er bekämpft die

Entstehung und den Missbrauch von Macht (Feld (1) in Tabelle 1: durch Monopol- und Wettbewerbspolitik) durch die Setzung eines entsprechenden Ordnungsrahmens und die Sicherung des Wettbewerbs. Dabei orientiert er sich primär am Leitwert der Effizienz. Mit Blick auf die Forderung nach Vielgestaltigkeit wäre Ordnungspolitik jedoch auch als Sicherung der Freiheit im positiven Sinne zu verstehen, nämlich als Begünstigung präferenzgerechter Angebotsformen sowie Gestaltungsmöglichkeiten. Die Auflösung des scheinbaren Widerspruchs zwischen Ordnungspolitik und Förderung der Vielgestaltigkeit besteht somit in einer differenzierenden Gestaltung des Ordnungsrahmens: Gleiches sollte gleich und Ungleiches ungleich behandelt werden. Ein gleichmacherischer, einseitig an Effizienz orientierter Ordnungsrahmen begünstigt ansonsten Unternehmen mit hoher einzelwirtschaftlicher Performance, aber nicht einzelwirtschaftlich schwächere Formen mit hohem sozialen Nutzen. Ein differenzierender Ordnungsrahmen sollte auch Leitwerte jenseits der Effizienz berücksichtigen, wenn diese für das Funktionieren des Gesamtsystems bedeutsam sind – im Systemkontext sind letztere sogar vorrangig. Hinsichtlich der Ausgestaltung des Rahmens hat die Forschung allerdings noch nicht begonnen. Die steuerliche Behandlung der genossenschaftlichen Rückvergütung als Betriebsausgabe weist aber schon in die richtige Richtung; weitere Maßnahmen könnten relative (!) Haftungserleichterungen²² für bestimmte Formen, Ausnahmen für kommunale Unternehmen im Europäischen Wettbewerbsrecht²³, ein die dezentralen EE begünstigendes Netzregime (jenseits des EEG) etc. sein.

Die Forderung nach Vielgestaltigkeit sollte aber in keinem Falle als Freibrief für „Beliebigkeit“ und prinzipienlose Maßnahmenpolitik interpretiert werden²⁴, die leider heute das politische Handeln prägen: Ein Negativbeispiel ist das Gesetz zur Förderung Erneuerbarer Energien (EEG), das die gewünschten externen Nutzen über mehr oder weniger willkürliche Marktanzreizsubventionen stimulieren möchte. Diese werden administrativ in detaillierter Weise, aber nicht weiter begründet und daher willkürlich vorgegeben (offenbar orientieren sie sich an den Grenzvermei-

dungskosten der bekannten Technologien). Das Ergebnis ist eine ineffiziente und ineffektive Förderung nach dem Gießkannenprinzip, bei weitgehender Ausschaltung des Wettbewerbs.²⁵ Ein zentrales Problem solcher Subventionspolitik ist die prinzipielle Unmöglichkeit der Bewertung externer Nutzen.²⁶ Marktanreizsubventionen setzen zudem immer ein Urteil darüber voraus, welche Technologie sich am Markt durchsetzen wird. Die zentralistische Entscheidung durch Politik und Administration kann aber niemals „informations-effizienter“ als die dezentrale Informationssammlung und -verarbeitung durch die Vielzahl der Marktteilnehmer sein. Hayek sah zentralistische Vorgaben daher als eine „Anmaßung von Wissen“ durch die politischen und administrativen Entscheider an.²⁷ Wegen des begrenzten Wissens werden durch Marktanreizsubventionen auch nur bekannte Verfahren gefördert; das dezentral vorhandene Wissen um Alternativen und der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren werden nicht genutzt, Möglichkeiten noch unerkannter Problemlösungen unterschätzt.²⁸

Zudem werden durch die Überförderung in bestimmten Bereichen externe Folgekosten produziert: So trug der NaWaRo-Bonus beispielsweise zur Ausbreitung von bodenschädlichen Mais-Monokulturen und zur Abholzung des Regenwaldes zugunsten von Palmölplantagen bei, weswegen er auch das Ziel diverser Bürgerinitiativen bildete.²⁹ Die Politik reagierte mit Folgeregulierungen, die sich „ölfleckartig“ ausbreiteten.

Eine saubere, am Verursachungsprinzip orientierte Ordnungspolitik wäre übrigens auch eine Antwort auf die Frage schuldig, wo genau die Vermeidung externer Kosten aufhört (keine Subventionen) und die Erzeugung externer Nutzen beginnt (Subventionen). Die unklaren Grenzen stellen faktisch ein Einfallstor für die Lobbyisten verschiedenster Provenienz dar: Die Kompensation der Verschmutzer nach dem Gemeinlastprinzip wird für die Öffentlichkeit als Subvention für die Erzeugung von externen Nutzen zurechtgebogen. Subventionen sind somit faktisch ein latentes Einfallstor für „Rent-Seeking“³⁰ (dem Streben nach ökonomischen Sondervorteilen auf Kosten der Allgemeinheit) und „State Capture“³¹ (der „Gefangennahme“ des Staates durch Parti-

kularinteressen). Die Politik hat sich dennoch weitgehend auf Subventionen verlegt. Den Forderungen der (mittlerweile auch gut organisierten) EE-Lobby soll dabei entsprochen werden, ohne den alteingesessenen und mächtigen Energieversorgungsunternehmen (EVUs) zu schaden. Die Zeche bei dieser vermeintlichen Win-Win-Konstellation zahlt der schlecht organisierte Verbraucher, der von der Politik gleichzeitig „Handlungsfähigkeit“ vorgespielt bekommt.

Anstatt freigiebig Marktanreizsubventionen zu vergeben, sollte der Staat sich vielmehr auf die Forschungsförderung (v.a. Grundlagenforschung) konzentrieren. Von zentraler Bedeutung hierbei ist, dass die Forschung von den Partikularinteressen der betroffenen Industrien im Grundsatz unabhängig bleibt. Ansonsten ist sie ein schlechter Ratgeber für die Politik. Der gegenwärtige Rückzug des Staates aus der Hochschulfinanzierung (und im Umkehrschluss die zunehmende Bedeutung der Drittmittelfinanzierung) sind Schritte in die falsche Richtung. Von ebenso großer Bedeutung ist auch, dass die Ergebnisse der öffentlich geförderten Forschung grundsätzlich öffentlich zugänglich bleiben (öffentliches Gut). Allein dies würde schon eine maßgebliche Unterstützung der sozial wünschenswerten Formen darstellen.

3 Verhinderung von Rent-Seeking und ökonomischer Macht

3.1 Liberalisierung: Privateigentum ist nicht gleich Privateigentum

a. Liberalisierung und Privatisierung

Die von der EU-Kommission angestoßene Liberalisierungsstrategie war durch die Hoffnung getragen, dass die Marktkonkurrenz zu sinkenden Preisen führe (dies schlägt sich auch in § 1 EnWG nieder). Die Liberalisierung des deutschen Strommarktes war eine Umsetzung der EU-Binnenmarkttrichtlinie Strom. Schon zuvor war die EU auch in anderen Bereichen ein Motor für Liberalisierung und de facto auch für Privatisierung (Telekommunikation, Post und Verkehr). Offenbar werden von der EU Marktwirtschaft und Wettbewerb als universell anwendbare Prinzipien angesehen. Tatsächlich bewirkt in der rechten Spalte von Tabelle 1 der Marktmechanismus ein Weg-

konkurrieren von Vorsprungsgewinnen, und zwar über verschiedene Rechtsformen hinweg. Der Wettbewerbsmechanismus erfüllt insoweit eine Entkapitalisierungsfunktion. Eng damit verbunden ist die Machtbegrenzungsfunktion: Die Akkumulation von Kapital, die Ausbildung wirtschaftlicher Macht und ihr Ausstrahlen in den politischen Bereich wird begrenzt. Allerdings: Maßgebliche Einrichtungen und Wirtschaftsgüter des Stromsektors gehören in die linke Spalte von Tabelle 1. Dieser Bereich ist für Marktmechanismen (horizontale Koordination) jedoch nur sehr beschränkt zugänglich. Insbesondere bei Feld (1) handelt es sich um eine Schutzzone vor Wettbewerb, innerhalb derer sich ökonomische und politische Macht ballen kann.

Obwohl die EU die Frage des Eigentums an den liberalisierten Industrien grundsätzlich offen lässt, wird in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion von der Überlegenheit privatwirtschaftlicher Lösungen in Puncto Effizienz ausgegangen. Privateigentum ist demnach am effizientesten (Effizienz als dominierender Leitwert!) und alle anderen Formen gelten als minderwertig. Durch die Verankerung des Privatisierungsdogmas in Köpfen und Regelwerken besteht die

Gefahr, dass andere Wirtschaftsformen (v.a. öffentliche Versorgung, „assoziatives Wirtschaften“, „Commons“) weggewalzt werden. Mit dem privaten Eigentum an Vermögensgegenständen im Feld (1) der Tabelle 1 sind zudem regelmäßig externe (Opportunitäts-) Kosten verbunden (z.B. Zugangsblockaden, Kapazitätshortung³²). Weiterhin wird die Wohlfahrt durch Monopolrenten (höherer Preis, geringere Menge) reduziert. Wenn der Nutzen aus der (Kollektiv-)Monopolposition mächtigen und gut organisierten Interessengruppen zugute kommt, die Kosten (u.a. von Systemblockaden) aber auf schlecht organisierte Gruppen und/oder die Allgemeinheit abgewälzt werden können, wird Rent-Seeking und State-Capture-Verhalten in Feld (1)/Tabelle 1 geradezu provoziert. Denjenigen Ideologen, die ohne weitere Differenzierungen das hohe Lied des Privateigentums singen („one size fits all“), muss mit Walter Eucken entgegengehalten werden: „Privateigentum hat (...) je nach der Marktform ganz unterschiedlichen Charakter; und je nachdem ändert sich die Funktion des Eigentumsrechts.“³³ Die Folgen für Strommärkte und EE werden nachfolgend an Tabelle 2 orientiert dargestellt.

Strommarkt	Erzeugung	Transport	Verteilung	Vertrieb
Erklärung	Umwandlung ursprünglicherer Energieformen in Elektrizität	Transport der elektrischen Energie auf Höchstspannungsebene	Transport der elektrischen Energie auf Mittel- und Niederspannungsebene	Verkauf und Verrechnung der elektrischen Energie an den Verbraucher
Vertikale Integration (Konzernzusammenhang)	Kein bestreitbarer Markt im Bereich der Grundlast	Natürliches Monopol im „Bottleneck“ (aber: E.ON, Vattenfall, siehe unten)	Regionale und kommunale Energieversorger, Beteiligungen der EVUs	Private, aber oft im Konzernverbund der EVUs
	Nach Liberalisierung: Kollektives Monopol der Verbundunternehmen, mittlerweile aufgebrochen		Marktmacht der Verbundunternehmen	
Politik	- -	Regulierungen (v.a. beim Netz)		- -

Tabelle 2: Wertschöpfungskette im Strommarkt – vertikale Integration

Tabelle 2 illustriert die Wertschöpfungskette für Elektrizität (Erzeugung, Transport, Verteilung, Vertrieb). Der Großhandelsmarkt ist hier nicht einbezogen, zumal nur ein geringer Teil des Stroms über Strombörsen gehandelt wird.³⁴

b. Entwicklung nach der Liberalisierung

Nach der Liberalisierung stellten sich monopolartige Strukturen v.a. bei der Stromerzeugung und beim Stromtransport ein, doch auch Stromverteilung und Vertrieb waren vermachtet:

- **Stromerzeugung:** V.a. der Grundlastbereich (Atomkraftwerke, Braunkohlekraftwerke) zeichnet sich durch einen hohen Anteil fixer und einen geringen Anteil variabler Kosten aus. Dementsprechend hoch sind die Deckungsbeiträge der betreffenden Kraftwerke. Zumal die fixen Kosten hier auch den Charakter „versunkener Kosten“ haben (hohe und irreversible Kosten des Markteintritts), sind die betreffenden Märkte schwer bestreitbar: Ganz typisch für Feld (1) in Tabelle 1 sind also Markteintritte kaum möglich.³⁵ Verstärkt wird dies noch durch den langen zeitlichen Vorlauf für die Errichtung neuer Kraftwerke und die regulatorische Unsicherheit (z.B. die Ausstiegsdebatte bei der Kernkraft). Hinzu kommen noch folgende Besonderheiten bei Grundlast-Kraftwerken: Kernkraftwerke dürfen nach dem Atomausstieg in Deutschland nicht mehr zugebaut werden. Das Potenzial für Laufwasserkraftwerke ist weitgehend ausgenutzt und die Braunkohletagereviere befinden sich weitgehend in der Hand von RWE, Vattenfall und E.ON. Für potentielle Konkurrenten ist somit der Markteintritt mit Kraftwerken im Grundlastbereich nicht möglich.³⁶ Nicht zufällig besaß das Kollektivmonopol der „großen Vier“ bis vor dem Atomausstieg 96% aller Grundlastkapazitäten auf dem deutschen Energiemarkt.³⁷

- **Stromtransport und Stromverteilung:** Bei den Netzen für Stromtransport und -verteilung handelt es sich um ein „monopolistisches Bottleneck“, d.h. zu den hohen „versunkenen Kosten“ tritt ebenfalls die für das natürliche Monopol charakteristische Subadditivität von Kosten (ein Unternehmen kann den Markt kostengünstiger bedienen als eine Vielzahl konkurrierender Unternehmen).³⁸ Markteintritte sind kaum möglich, die

„Heimat“ des Netzmonopols ist ebenfalls Feld (1) / Tabelle 1. Als Eigentümer der Hochspannungsnetze waren die EVUs nach der Liberalisierung in der Lage, Konkurrenten u.a. durch überhöhte Durchleitungsentgelte zu blockieren. Die großen Stromkonzerne schienen sich zudem den Stromtransport in Deutschland untereinander aufgeteilt zu haben.³⁹ Die Durchleitungsschwierigkeiten neuer Anbieter verschafften den „großen Vier“ ohne Absprachen einen Gebietsschutz.⁴⁰ Anders als beim Stromtransport (Hochspannungsnetze) bedienen bei der Stromverteilung (Mittel- und Niederspannungsnetze) regionale oder kommunale Versorger einen großen Teil des Marktes. Dennoch sind die großen EVUs über Beteiligungen und Formen des Public Private Partnership auch in diesem Bereich stark vertreten.⁴¹

- **Vertrieb:** Der Verkauf der elektrischen Energie an den Verbraucher war noch am ehesten durch Wettbewerb geprägt. Allerdings waren auch einige der vermeintlichen Konkurrenten bei näherem Hinsehen ebenfalls Konzernangehörige der großen Vier. Zudem kam es zu Marktvereinbarungen und Fusionen.

Insgesamt gilt der deutsche Strommarkt als stark vertikal integriert und hochgradig vermachtet. Zwar schien sich während der ersten Jahre der Liberalisierung die Hoffnung der EU-Kommission tatsächlich zu erfüllen. Rasch stiegen die anfangs noch gesunkenen Preise im Zuge der sukzessiven Vermachtung der Märkte nachhaltig an. Auch die EU-Kommission hat mittlerweile erkannt, dass die sog. „Liberalisierung“ des Energiemarktes zu paradoxen Resultaten geführt hat.

c. Neuere Entwicklungen und ihr Einfluss auf die Energiewende

Wie beeinflussen diese Machtstrukturen die Energiewende? Für die Stromerzeugung galt vor der Energiewende: „Nur Großtechnologien wie die Atomtechnologie verleihen den Stromkonzernen wirtschaftliche und politische Macht.“⁴² Technologien sind nicht neutral. Der herkömmliche Konflikt zwischen der Atomenergie und Braunkohle auf der einen und den EE auf der anderen Seite war in der Vergangenheit auch ein Konflikt zwischen den zentralen Großtechnologien der

großen EVUs und den dezentralen Technologien der EE in Händen sehr vieler Betreiber. Im Rahmen der Energiewende stimmt nun besonders bedenklich, dass sich die Strategie der großen Vier offenbar auf Technologien stützt (Gezeitenkraftwerke, Offshore-Windkraft, Biomassethermie der zweiten Generation, Desertec), die als „grüne Großtechnologien“ ähnliche Kostenstrukturen wie die herkömmlichen Grundlastkraftwerke aufweisen. Die bisherige Netzausbauplanung scheint diesen Trend zu unterstützen.

Vor allem hinsichtlich des Netzes (Transport und Verteilung) bemängelt die EU-Kommission den nicht vorhandenen Wettbewerb⁴³ und forderte eine Entflechtung („unbundling“) auf den Energiemärkten der Teilnehmerstaaten ein.⁴⁴ Die stärkste Form der Entflechtung ist die eigentumsrechtliche, bei der das Netz aus dem Verbund herausgelöst und in unabhängige Hände gegeben wird (dies stellt einen entsprechend schweren Eingriff in die Eigentumsrechte der Konzerne dar, die damit „verdünnt“ werden). An der Seite Frankreichs exekutierte jedoch v.a. die deutsche Regierung bereitwillig und auf Kosten der Verbraucher den Willen der EVU-Lobby und stellte sich vehement hier gegen. Dennoch wurden durch die Beharrlichkeit von EU-Wettbewerbskommission und nationaler Kartellaufsicht durchaus Teilerfolge erzielt: So veräußerte E.ON sein Höchstspannungsnetz Ende 2009 an den staatlichen niederländischen Netzbetreiber TenneT, da die Entflechtungsdrohung offenbar zu real erschien.⁴⁵ Ähnlich motiviert, verkaufte auch Vattenfall seine Stromautobahnen an den belgischen Netzbetreiber Elia und den australischen Fonds IFM.⁴⁶ Das Gros der Netznutzungsgebühren und der größte Teil des Netzgeschäftes entfallen aber nicht auf die Höchstspannungsnetze, sondern auf die regionalen und lokalen Verteilnetze, die sich v.a. im Eigentum von Stadtwerken befinden. Insbesondere E.ON und RWE halten Minderheitsbeteiligungen von mehr als 10% an mehr als einem Viertel der Stadtwerke. Damit wird der Stromabsatz der Verbundunternehmen abgesichert: Die Stadtwerke beziehen den Strom von den Energiekonzernen anstatt selbst (dezentrale) Kraftwerke lastnah zu bauen. So werden dezentrale Versorgungsstrukturen verhindert und zentralistische, auf Großtechnologien basie-

rende Lösungen zementiert. Einem weiteren Ausbau der Beteiligungen an Stadtwerken wurde zwischenzeitlich durch Bundeskartellamt und BGH⁴⁷ ein Riegel vorgeschoben. Dementsprechend wurde die E.ON-Tochter Thüga in 2009 an ein kommunales Bündnis verkauft, weil die Geschäftspolitik angesichts der teilweise erfolgreichen Aufsicht des Kartellamtes und der o.a. Rechtsprechung nicht mehr befriedigend durchgesetzt werden konnte.⁴⁸ Möglicherweise steht jedoch mit der Genehmigung einer Minderheitsbeteiligung von RWE an den Stadtwerken Unna (2011) eine Kehrtwende an.⁴⁹

Der Verkauf der Stromautobahnen durch E.ON und Vattenfall an privatrechtlich strukturierte und erwerbswirtschaftlich motivierte Unternehmen lockert die verkrusteten Strukturen auf und gibt dem Wettbewerb wenigstens kurzfristig einen Impuls. Allerdings rückt damit auch das im schwarzgelben Koalitionsvertrag festgelegte Vorhaben, die Übertragungsnetze in einer „unabhängigen Netzgesellschaft“ zu bündeln, in weite Ferne und damit auch die Chance, die Stromversorgung im Rahmen der Energiewende über die Grenzen hinweg europaweit neu zu organisieren. „Dafür zu sorgen, sind starke Staaten nötig, nicht aber starke Aktiengesellschaften.“⁵⁰

Ungetrübt Positives ist in jüngerer Zeit lediglich von der Wertschöpfungsstufe „Vertrieb“ zu melden: Hier kam es zu einer Erhöhung der Wettbewerbsintensität, was hauptsächlich durch private Anbieter jenseits der großen Vier bewirkt wurde.⁵¹

3.2 Auf der Suche nach Leitbildern

Der eigentlich notwendige Eingriff in die Eigentumsrechte, soweit diese Feld (1) der Tabelle 1 betreffen, ist angesichts der vorherrschenden Eigentumsideologie (s. oben) sowie der verfassungsrechtlichen Vorgaben (Art.14 GG) nicht einfach. Andererseits wurde das derzeit praktizierte Vorgehen, zunächst wirtschaftliche Macht entstehen zu lassen, um sie später zu regulieren, schon von den Ordoliberalen mit Skepsis betrachtet.⁵² Ist der „Geist“ der Macht erst einmal aus der Flasche entwichen, kann er nur sehr schwer wieder zurückgedrückt werden. Dies gilt erst recht vor dem Hintergrund des Selbstver-

ständnisses des eigentlich für Regulierungsfragen zuständigen Wirtschaftsministeriums als verlängertes Arm der Lobby. Generell haben die EVUs zudem einen Informationsvorsprung gegenüber potenziellen Regulierern. Zwar hatte die Bundesnetzagentur mit ihrer seit 2009 gefahrenen Anreizregulierung (über sog. „Revenue Caps“) zeitweise einen gewissen Erfolg. Allerdings wurde dieser Praxis durch den Bundesgerichtshof⁵³ zwischenzeitlich der Boden weitgehend entzogen. Als Konsequenz stiegen Netzentgelte und Strompreise zum 1.1.2012 wieder sprunghaft an. Die Regulierungsaktivitäten der Bundesnetzagentur erscheinen als ein Hase-Igel-Spiel, das die staatliche Seite (Bundesnetzagentur) auf lange Sicht nur verlieren kann.

Grundsätzlich kann der Wettbewerbsmechanismus in Feld (1) nicht wirken. Wenn dann auch noch die Regulierung nur beschränkt wirksam ist, kann die Entkapitalisierungs- und Machtbegrenzungsfunktion nicht über horizontale Koordination (Markt und Wettbewerb; Privat – Privat) stattfinden. Notwendig sind stattdessen Mechanismen der vertikalen Koordination (Staat – Privat). Dies betrifft zunächst die Überführung der Monopole im Bottleneck (Netz) in öffentliches Eigentum (Feld (5)/Tabelle 1) und die Gewährleistung fairer Zugangschancen für alle Stromproduzenten – auch und vor allem die von EE.⁵⁴ Was die Stromproduktion betrifft, sollte im Zuge der Energiewende eine Ablösung des Grundlastkonzeptes möglich sein. Soweit sich diese Hoffnung dauerhaft nicht erfüllt, sollte kurzfristig über eine strengere Regulierung und längerfristig darüber nachgedacht werden, die verbleibenden Grundlastkraftwerke ebenfalls in öffentliche Hand zu überführen.

Sofern andere Formen jenseits von staatlicher und erwerbswirtschaftlicher Tätigkeit zur Entkapitalisierung und Machtbegrenzung beitragen können, sollte dies begünstigt werden. Formen des assoziativen Wirtschaftens (v.a. Energiegenossenschaften) erreichen im Verhältnis zu den Mitgliedern die Entkapitalisierung allein schon durch die Auflösung der Marktgegenseiten: Die zahlenden Nutzer des Niederspannungsnetzes sind gleichzeitig auch deren Eigentümer. Dennoch muss dafür Sorge getragen werden, dass die betreffenden

Gebilde nicht in die Erwerbswirtschaftlichkeit „transformieren“⁵⁵ und neue Monopole entstehen.

Auch die festzustellenden Rekommunalisierungsbestrebungen bereichern das Bild und tragen zur Vielgestaltigkeit bei. Umgekehrt ist eine Dominanz kommunaler Unternehmen im Energiebereich auch nicht unbedingt erstrebenswert. Der Staat sollte sich selbst beschränken und den Subsidiaritätsgrundsatz beachten: Wenn nicht-staatliche Formen – bezogen auf die Pluralität der Leitwerte – effektiver sind als die staatlichen Unternehmen, sollte diesen Vorrang gelassen werden. Dies betrifft insbesondere den Vertrieb. Hingegen könnte v.a. bei der Erzeugung von Energie eine stärkere Einmischung auch kommunaler Unternehmen (i.S. der „Instrumentalthese“ Thiemeyers⁵⁶) sowohl zu einer Stärkung des Wettbewerbs als auch dazu beitragen, Ziele wie die beschleunigte Einführung erneuerbarer Energien, die Schaffung von Arbeitsplätzen etc. zu verfolgen – allerdings nur, wenn es keine geeigneteren Möglichkeiten gibt.⁵⁷ M.E. muss jedoch bei kommunalen Unternehmen darauf geachtet werden, dass die Transparenz (wieder) hergestellt, der gemeinwirtschaftliche Auftrag verankert wird und Management sowie seine Kontrolleure hierauf verpflichtet werden. Öffentliche Unternehmen haben keine Rechtfertigung, wenn sie – insbesondere aus einer Position der Marktmacht heraus – das Verhalten privater erwerbswirtschaftlicher Unternehmen imitieren, um die öffentliche Kasse auf Kosten der Bürger (ihrer Eigentümer) zu füllen. Diesbezüglich bestehen große Defizite bei Eigengesellschaften (v.a. der vorzugsweise gewählten Rechtsform GmbH), jedoch auch bei Anstalten des öffentlichen Rechts. Vor allem die Landesgesetzgeber sind hier gefordert.

Schließlich geht schon bei formell privatisierten Gesellschaften (Eigengesellschaften) die Transparenz von Regelungen und Preisen verloren. Extrem wird die Intransparenz bei materiellen Privatisierungen bzw. „Öffentlich-Privaten Partnerschaften“.⁵⁸ Auch die Informationsfreiheitsgesetze auf Bundes- und Länderebene schaffen hier u.a. deswegen kaum Abhilfe, weil Betriebsgeheimnisse solcher privatrechtlich verfasster Gesellschaften vom Informationszugang ausgeschlossen sind.⁵⁹

4 Zugang, Verteilungsgerechtigkeit und die Energiebananenrepublik Deutschland

Mit der Energiewende werden zusätzliche Kosten erzeugt. Die Umsetzbarkeit in einem demokratischen Gemeinwesen hängt auch davon ab, wer die Kosten trägt.

Nun sind Preisniveau und Preisniveausteigerungen bei Energie allgemein und Strom im Speziellen in Deutschland schon sehr hoch – zu einem beachtlichen Teil handelt es sich hierbei um Monopolgewinne (der „großen Vier“). Von 2007 bis Mai 2010 erhöhte sich der Index der Verbraucherpreise um knapp 4%, die Strompreise stiegen während derselben Zeit aber um mehr als 17%.⁶⁰ Die Strompreise liegen um ca. ein Drittel über dem Niveau, das sich bei Wettbewerb ergäbe. Deutschland hat damit die zweithöchsten Strompreise in Europa (Durchschnitt 2009: 23 Cent/Kwh bei einem europäischen Durchschnitt von 16,5 Cent/Kwh).⁶¹

Ein Wettbewerb, der neben der Entkapitalisierungs- auch eine Entmachtungsfunktion erfüllen könnte, existiert nicht, wengleich die EVU-Lobby (VDEW, VDN⁶²) dies behauptet. Neuerdings gesellt sich die EE-Lobby an ihre Seite und greift v.a. bei EEG-Förderungen ab. Beide Seiten werden auf Kosten der schwach organisierten Verbraucher mit öffentlichen Geldern und Umlagen bedient. Deutschland erscheint als eine „Energiebananenrepublik“⁶³, durchsetzt von Rent-Seeking und State Capture. „Revolving Doors“ sind eher die Regel als die Ausnahme. Nicht nur Ex-Bundeskanzler Schröder (Gazprom) und sein Vizekanzler Fischer (Nabucco) wurden nach Ende ihrer Amtszeit für die Energiewirtschaft tätig, sondern auch seine ehemaligen Wirtschaftsminister Müller (RAG), dessen Staatssekretär Tacke (STEAG) sowie Ex-Wirtschaftsminister Clement. Deren gute Kontakte zu den Energiekonzernen entstanden jedoch nicht erst nach ihrer Amtszeit.⁶⁴ Nicht zufällig weigert sich der Bundestag beharrlich, die UN-Konvention gegen Korruption zu ratifizieren, was eine Verschärfung und Erweiterung des Straftatbestandes gegen Abgeordnetenbestechung zur Folge hätte.⁶⁵ Bezeichnend für die Gefangennahme des Staates ist die neue Netz-

entgeltumlage (ab 2012 müssen bei einem Verbrauch ab 10 Mio Kwh keine Netzentgelte mehr bezahlt werden) sowie die neue EEG-Umlage (2013), die die Großindustrie mit ca. 1,4 Mrd. Euro auf Kosten der Stromkunden entlastet.⁶⁶

Ein an Verteilungsgerechtigkeit und Access orientierter Gegenentwurf setzt daher auch umfassende Änderungen im Staatswesen voraus. Grundlegend ist ein Entkapitalisierungs- und Rückverteilungsregime mit folgenden Grundzügen: Hochspannungs- und regionale Verteilernetze werden wie die verbleibenden Grundlastkraftwerke in das Eigentum der öffentlichen Hand überführt. Caps an Ressourcen und Senken (CO₂-Zertifikate und andere Rechte) werden (schon bei Inverkehrbringung⁶⁷) versteigert, ersatzweise werden Steuern erhoben. Die Preise für fossile Energieträger und Strom aus fossilen Energien würden entsprechend steigen und EE auch ohne Subventionen konkurrenzfähig. Die Versteigerungserlöse und Ressourcensteuern fließen in spezielle Fonds.⁶⁸ Nach Instandhaltung der Netze und Kraftwerke (Abschreibungen) und übrigen Ausgaben könnte der Staat die Gewinne aus den Fonds wieder an die Bürger zurückverteilen (z.B. im Rahmen der Steuererklärung). Wer durch sein Verhalten in überdurchschnittlichem Ausmaß zur Beeinträchtigung der Umwelt beiträgt, zahlt in seinen Energiegebühren mehr für die Inanspruchnahme der Emissionsrechte als er durch die Rückverteilung zurückbekommt. Diejenigen Bürger, die unterdurchschnittlich zur Umweltbeeinträchtigung beitragen, bekommen mehr zurück als sie über die erhöhten Preise abführen.

5 Ableitung von konstituierenden Grundsätzen für eine zeitgemäße Ordnungspolitik

Die Tabelle auf Seite 40 stellt eine Übersicht über konstituierende Grundsätze für eine zeitgemäße Ordnungspolitik dar. Diese soll die von Walter Eucken aufgestellten Prinzipien⁶⁹ nicht ersetzen, aber mit Blick auf Feld (1)/Tabelle 1 vervollständigen.

Die ersten drei Postulate beschäftigen sich mit der Staatstätigkeit i.e.S. Sie bringen auch den Gegensatz zwischen der herkömmlichen, auf Wett-

bewerbspolitik und der Begünstigung von Vielgestaltigkeit orientierten Politik zum Ausdruck. Notwendig ist ein starker, von Partikularinteressen unabhängiger Staat, der sich aber selbst zurückt. 70 Außerdem wird mit dem Subsidiaritätsprinzip dezentralen und nichtstaatlichen Lösungen ein prinzipieller Vorrang vor zentralistischen und staatlichen Designs eingeräumt.

Die folgenden zwei, auf die Wirtschaft i.e.S. bezogenen Gestaltungspostulate richten sich insbesondere gegen Rent-Seeking, wie es mit Feld (1) untrennbar verbunden ist.

Energie muss erschwinglich sein. Dies kommt im sechsten Gestaltungspostulat zum Ausdruck. Schließlich müssen Kultur und Wissenschaft ihre

Aufgabe als unabhängige und kritische Begleiter erfüllen. Sie dürfen nicht am Tropf von Partikularinteressen hängen.

Reformen in dem von Silvio Gesell vorgedachtem freiwirtschaftlichem Sinne gehen also noch weit über die Neuordnung von Geldordnung und Bodenrecht hinaus. Es ist viel zu tun.

Anmerkungen

- 1 Monopolkommission, Energie 2011: Wettbewerbsentwicklung mit Licht und Schatten, Sondergutachten Nr. 59, 2011, S. 18.
- 2 Vgl. D. Löhrl, Die Plünderung der Erde, 2. Aufl., Kiel 2009, S. 69.
- 3 Damit wird auf das Konzept der „Essential Facilities“ aus dem US-amerikanischen Wettbewerbs- und Antitrust-Recht abgestellt, das auf die geringe Produktions- und Substitutionselastizität von Einrichtungen abstellt. – G. Knieps, Die Liberalisierung des deut-

Sphären: Interdependenz	Gestaltungspostulate	Bedeutung, bezogen auf Tabelle 1	
		Linke Spalte	Rechte Spalte
Planung und Ordnungsrahmen: Starker, sich selbst beschränkender Staat	1. Neutrale Planung, Ordnungspolitik	Aktive Gestaltung von Niveau und Struktur	Ordnungsrahmen (statt Maßnahmenpolitik)
	2. Vielgestaltigkeit, Relativität des Leitwertes Effizienz	Differenzierung des Ordnungsrahmens, Begünstigung von Formen mit schwacher Finanzkraft, aber hohen externen Effekten	
	3. Subsidiarität und Transparenz	Keine Informationsasymmetrien, Partizipation, Präferenz für subsidiäre Lösungen	
Wirtschaft: Verhinderung von „Rent Seeking“ und ökonomischer Macht	4. Entkapitalisierung und Entmachtung	Primär vertikale Koordination, Aufhebung der Marktgegenseiten	Primär horizontale Koordination, Sicherung des Wettbewerbs
	5. Vermeidung von externen Kosten	Keine Abwälzung externer Kosten (insb. auf schwache Gruppen)	Kompensierender Ordnungsrahmen, keine Subventionen
Soziales: Sicherung der Teilhabe an ehemals öffentlichen Gütern	6. Teilhabegerechtigkeit/Access	an natürlichen Ressourcen (i.w.S.) und Infrastruktur	Zugang zu öffentlichen Gütern und staatlichen Leistungen
Kultur und Wissenschaft: Kritische Reflektion	7. Unabhängigkeit von Staat und Wirtschaft	Sicherung der finanziellen Basis	

Tabelle 3: Ordnungspolitische Postulate, nicht nur für die Energiewende

- schen Telekommunikationsmarktes: Zukünftige Regulierungserfordernisse im Lichte bisheriger Erfahrungen, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 48. Jg., H. 3, 1999, S. 297-304, hier: S. 297 f.
- 4 J. M. Keynes, Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes, 6. Aufl., Berlin 1983, S. 193 ff.
- 5 Zum Konzept bestreitbarer Märkte vgl. W. J. Baumol, Contestable Markets: An Uprising in the Theory of Industry Structure, American Economic Review, Vol. 72, 1982, S. 1-15.
- 6 M. Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen 1976.
- 7 Vgl. hier auch die Kapitalismusedefinition von Gesell als wirtschaftlichem Zustand, „in dem die Nachfrage nach Leihgeld und Sachgut (Realkapital) das Angebot übertrifft und darum den Zins bedingt.“ S. Gesell, Die Natürliche Wirtschaftsordnung durch Freiland und Freigeld, 9. Aufl., Lauf bei Nürnberg 1949, S. 201, Anm. 1.
- 8 Monopolkommission, Energie 2011 ..., a.a.O., S. 20.
- 9 Vgl. J. F. Nash, Non-cooperative Games; Ph.D. Thesis; Princeton University; Princeton, USA, 1950. Online: http://www.princeton.edu/mudd/news/faq/topics/Non-Cooperative_Games_Nash.pdf (eingesehen: Januar 2012).
- 10 Für Grund und Boden s. hierzu D. Lühr, The Driving Forces of Land Conversion, in: FAO Land Tenure Journal 2, June 2010, S. 61-89.
- 11 DENA: Deutsche Energie Agentur GmbH, <http://www.dena.de> (nicht zu verwechseln mit der Bundesnetzagentur: <http://www.bundesnetzagentur.de> – eingesehen: Januar 2012).
- 12 C. v. Hirschhausen u.a., Bewertung der dena-Netzstudie II und des europäischen Infrastrukturprogramms, Gutachten im Auftrag des WWF Deutschland, 23.11.2011, S. 8. Online: http://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/pdf_neu/Bewertung%20dena2.pdf (eingesehen: Januar 2012).
- 13 O.V., Mehr Tempo für das Netz, in: Berliner Zeitung vom 20.07.2011. Online: <http://www.berliner-zeitung.de/newsticker/bundesnetzagentur-erstellt-nationalen-ausbauplan-mehr-tempo-fuer-das-netz-zur-wende,10917074,10944556.html> (eingesehen: Januar 2012).
- 14 Monopolkommission, Strom und Gas 2009: Energiemärkte im Spannungsfeld zwischen Politik und Wettbewerb, Sondergutachten 54, 2009, S. 24-25. – Monopolkommission, Energie 2011 ..., a.a.O., S. 177. – Hierdurch soll für Kraftwerksbetreiber ein Anreiz gesetzt werden, sich lastnah in Defizitregionen anzusiedeln. – Für den hypothetischen Fall, dass das monopolistisch agierende Auktionsbüro in staatlicher Hand wäre, läge hier im Übrigen vertikale Koordination vor, vgl. Kap. 3.3.
- 15 C. v. Hirschhausen u.a., Bewertung der dena-Netzstudie II ..., a.a.O., S. 3.
- 16 „Wenn man einen Prozess ordnet, so bedeutet das, dass man die Faktoren, die ihn bestimmen, so gestaltet, dass er sich dann von selbst in der gewünschten Richtung vollzieht.“ – W. Eucken, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 6. Aufl., Tübingen 1990, S. 179 (und 336). – Beispiele jenseits des Energiesektors sind Vorschläge für Wissensgenerierung (als öffentliches Gut) jenseits von Patenten (Feld 1 von Tabelle 1) mit anhand von Patentpools oder Forschungsgutscheinen.
- 17 W. Eucken, ebenda, S. 325-337, insb. S. 334. – Ähnliche Gedanken finden sich schon in W. von Humboldt, Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staats zu bestimmen, Stuttgart 2006. – Die vorliegenden Gedanken sind breiter aus geführt in F. Andres, Macht-Recht-Interesse in ihrem Verhältnis zu Staat und Gesellschaft – eine Skizze im Sinne des Ordoliberalismus, in: Fragen der Freiheit Heft 277 I/II 2007.
- 18 Vgl. E. Helmers, Bitte wenden Sie jetzt – Das Auto der Zukunft, Weinheim 2009, S. 22-23 für erfolgreiche Beispiele beim Automobil.
- 19 L. Gerken, Von Freiheit und Freihandel – Grundzüge einer ordoliberalen Außenwirtschaftstheorie, Tübingen (Mohr) 1999, S.115 ff.
- 20 Vgl. H. Bossel, Globale Wende – Wende zu einem gesellschaftlichen und ökologischen Strukturwandel, München 1998.
- 21 Vgl. G. Weisser, Axiomatik der Wirtschaftspolitik, in: S. Katterle / W. Mudra / L. F. Neumann (Hrsg.): Beiträge zur Gesellschaftspolitik, 1. Aufl., Göttingen 1978, S. 706.
- 22 Faktisch würden entsprechende Änderungen des Ordnungsrahmens in vielen Fällen weniger auf eine Privilegierung von Varianten des assoziativen Wirtschaftens als vielmehr in einer Beschneidung der Vorrechte „althergebrachter“ Formen hinauslaufen. Beispielsweise werden bei einer Aktiengesellschaft die Nutzen (Dividende, Kurssteigerungen) privatisiert, die Kosten (v.a. das systemische Risiko aufgrund der Haftungsbeschränkung) aber externalisiert. Durch die Einführung persönlicher Haftung könnte hier ein besserer Gleichklang geschaffen werden. Bei Formen des assoziativen Wirtschaftens besteht umgekehrt ein hohes Maß an externen Nutzen, dem jedoch nur beschränkte private Haftungsrisiken gegenüberstehen dürfen. – Vgl. W. Eucken, Grundzüge der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 279.
- 23 J. Libbe, Rekommunalisierung als Trend und Chance für Kommunen? In: Difu-Berichte 3/2011, S. 196-197, hier: S. 197.
- 24 Vgl. das Wertequadrat von F. Schulz von Thun, Miteinander Reden 2, Reinbek 1981, S. 39.
- 25 Vgl. S. Schöer / U. Ziehran, Die deutschen Ausbauziele für erneuerbare Energien: Eine Effizienzanalyse, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht 1/2010, S. 83-108.
- 26 Zu den Problemen von Umweltbewertung vgl. M. Knaus / D. Lühr / B. O'Regan, Valuation of Ecological Impacts – A regional approach using the Ecological Footprint Concept, In: Environment Impact Assessment Review, Vol. 26, Issue 2, pp 156-169. – S. auch D. Lühr, Die Plünderung der Erde, a.a.O., S. 40 ff.
- 27 Vgl. F. A. von Hayek, Die Anmaßung von Wissen, Tübingen 1996.
- 28 Monopolkommission, Energie 2011: Wettbewerbsentwicklung mit Licht und Schatten, Sondergutachten Nr. 59, 2011, S. 20. – Monopolkommission 2009, S. 14.
- 29 So z.B. die saarländische Initiative „Kein Strom aus Palmöl“, <http://www.saarbrueckerzeitung2.de/geonews/show.phtml?nID=GJA159784.1> (eingesehen: Januar 2012).
- 30 G. Tullock, The Rent-Seeking Society, Liberty Funds, Indianapolis 2005, S. 5.
- 31 „Die Freiheit des Menschen wird neuerdings noch von einer andern Seite bedroht, nämlich dann, wenn sich die wirtschaftliche Konzentration mit der Umbildung des Staates vereinigt. Hierdurch wächst die Gefährdung der Freiheit bis aufs äußerste.“ – W. Eucken, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 177.
- 32 U.a. Monopolkommission, Strom und Gas 2009 ..., a.a.O., S. 26.
- 33 W. Eucken, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, a.a.O. S. 272.
- 34 Dies stellt die Bedeutung der Strombörse für die Preissetzung nicht infrage, da die Strombörse immer der potenzielle Ausgleichplatz bei bilateraler getätigten Geschäften ist.
- 35 Zur Theorie „bestreitbarer Märkte“ s. W. J. Baumol, Contestable Markets ..., a.a.O. (Anm. 4).
- 36 C. Lang, Marktmacht und Marktmaßmessung im deutschen Großhandelsmarkt für Strom, Wiesbaden 2007, S. 1-2.
- 37 F. Vorholz, Vom Stromschlag getroffen. Verbraucher, Firmen – das ganze Land leidet unter den hohen Preisen der Energieversorger. In: Die Zeit, 20.7.2006.
- 38 G. Knieps, Die Liberalisierung des deutschen Telekommunikationsmarktes ..., a.a.O., S. 297 f.
- 39 B. Knierim, Monopol oder Wettbewerb auf dem Energiemarkt?, in: F. Creutzig / J. C. Goldschmidt (Hrsg.): Energie, Macht, Vernunft – Der umfassende Blick auf die Energiewende, Aachen 2008, S. 257-278, hier: S. 260.

- 40 R. Liedtke, Das Energie-Kartell – das lukrative Geschäft mit Strom, Gas und Wasser, Frankfurt 2006.
- 41 Die dominierenden Unternehmen sind großenteils sogenannte „Multi-Utility-Unternehmen“, die in mehreren Bereichen der öffentlichen Daseinsvorsorge tätig sind. RWE ist zum Beispiel neben dem Strommarkt auch in der Gasversorgung und in der Trinkwasserversorgung (Berliner Wasserbetriebe, American Water, bis 2006 Thames Water) tätig. E.on ist durch seine Tochter Ruhrgas (seit 2003) gleichzeitig der größte deutsche Gasversorger. Auch Vattenfall ist mit der Beteiligung an der Berliner Gasag auf dem Gasmarkt aktiv. – Vgl. B. Knierim, Monopol oder Wettbewerb auf dem Energiemarkt?, a.a.O., S. 258.
- 42 Eurosolar-Aufruf, Die Welt, 05.08.2006, S. 7. Online: http://www.eurosolar.de/de/images/stories/pdf/Kampagne_Erneuerbarestatt_Atomenergie_aug06.pdf (eingesehen: Januar 2012).
- 43 Im Juni 2006 ordnete die EU-Wettbewerbskommissarin Kroes sogar Durchsuchungen bei deutschen Energiekonzernen an in der Hoffnung, Beweise für Gebietsabsprachen zu finden. – P. Fahr, Die Rollen von Eliten im Energiebereich oder: Deutschland – eine Energiebananenrepublik?, in: F. Creutzig / J. C. Goldschmidt (Hrsg.): Energie, Macht, Vernunft – Der umfassende Blick auf die Energiewende, a.a.O., S. 257-278, hier: S. 252-253.
- 44 A. Hagelücken, Aktionsplan der EU-Kommission: Brüssel will Strom und Gas verbilligen, in: Süddeutsche Zeitung, 08.01.2007.
- 45 E.ON, E.ON verkauft Höchstspannungsnetz an niederländischen Netzbetreiber TenneT, Pressemitteilung vom 10.11.2009. Online: <http://www.netzausbau-niedersachsen.de/downloads/20091110eonpressemeldung.pdf> (eingesehen: Januar 2012).
- 46 O.V., Vattenfall verkauft sein Hochspannungsnetz, Die Zeit vom 12.03.2010. Online: <http://www.zeit.de/wirtschaft/unternehmen/2010-03/vattenfall-netz-verkauf/komplettansicht?print=true> (eingesehen: Januar 2012).
- 47 BGH, Beschluss vom 11.11.2008, KVR 60/07 – E.ON / Stadtwerke Eschwege.
- 48 J. Flauger, Eon verkauft Thüga an Kommunen, in Handelsblatt online, 12.08.2009. Online: <http://www.handelsblatt.com/unternehmen/industrie/eon-verkauft-thuega-an-kommunen/3236896.html?p3236896=all> (eingesehen im Januar 2012).
- 49 Bundeskartellamt, Pressemitteilung vom 9.12.2011 (Gesch.-Z.: B8-94/11). Online: http://www.bundeskartellamt.de/wDeutsch/download/pdf/Presse/2011/2011-12-09_PM_Unna.pdf (eingesehen: Januar 2012).
- 50 F. Vorholz, Kaufen wir das Netz! E.on gibt seine Stromleitungen ab. Der Staat sollte das gesamte Netz unter seinen Einfluss bringen – und es modernisieren, in: Die Zeit vom 01.02.2011. Online: <http://www.zeit.de/2010/02/Argument-Stromnetze/komplettansicht?print=true> (eingesehen: Januar 2012).
- 51 Monopolkommission, Energie 2011 ..., a.a.O., S. 275.
- 52 W. Eucken, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 172.
- 53 BGH, EnVR 34/10 und EnVR 48/10 – EnBW Regional, beide vom 28.07.2011.
- 54 Gegebenenfalls muss jedoch noch weiter gedacht werden: Angesichts der Spekulationsmöglichkeiten mit strategischen Ressourcen wie v.a. Kohle und Öl (weniger mit Gas und Strom, die nur beschränkt lagerfähig sind) auch zu überlegen, den Handel stärker zu regulieren oder in die Hände des Staates zu übertragen. – Vgl. The euthanasia of the rentiers – A way toward a steady-state economy?, in: Ecological Economics, Ecological Economics (December 2011) doi:10.1016/j.ecolecon.2011.11.006, section 5.1.
- 55 Nach Oppenheimer besteht die Gefahr, dass sich Genossenschaften in kapitalistisch orientierte Unternehmen verwandeln. – Vgl. F. Oppenheimer, Die Siedlungsgenossenschaft – Versuch einer positiven Überwindung des Kommunismus durch Lösung des Genossenschaftsproblems und der Agrarfrage, Leipzig 1896.
- 56 Vgl. T. Thiemeyer, Instrumentalfunktion öffentlicher Unternehmen, Schriftenreihe der Gesellschaft für Öffentliche Wirtschaft, Bd. 32, Baden-Baden 1990.
- 57 Monopolkommission, Energie 2011 ..., a.a.O., S. 46-49.
- 58 B. Knierim, Monopol oder Wettbewerb auf dem Energiemarkt?, a.a.O., S. 267.
- 59 J. Kühling, T. Schreiner, Grundprobleme von Public Private Partnerships, in: Zeitschrift für das juristische Studium 2/2011, S. 112-122, hier: S. 120.
- 60 Eigene Berechnungen, basierend auf: Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 2010/2011, Wiesbaden 2011, S. 517.
- 61 http://www.energieverbraucher.de/de/Energiebezug/Strom/Preise/Laendervergleich_2017/ (eingesehen: Januar 2012).
- 62 Die Interessenvertretung der Konzerne ist hier vor allem der Verband der Elektrizitätswirtschaft (VDEW) mit dem Verband der Netzbetreiber (VDN), der 2001 aus der Fusion der Deutschen Verbundgesellschaft und der Fachgruppe Netze des VDEW hervorgegangen ist und weiter unter dem Dach des VDEW arbeitet.
- 63 Vgl. P. Fahr, Die Rollen von Eliten im Energiebereich oder: Deutschland – eine Energiebananenrepublik?, a.a.O.
- 64 Vgl. B. Knierim, Monopol oder Wettbewerb auf dem Energiemarkt?, a.a.O., S. 261, mit der dort angegebenen Literatur zu Beispielen von Korruption und Vorteilsnahme.
- 65 <http://www.compliancemagazin.de/markt/kommentare/transparenz281011.html> (eingesehen: Januar 2012).
- 66 ARD-Magazin MONITOR, Das Erste, 27.10.2011, 22.00.
- 67 Vgl. La zwei von Vielen P. Barnes / P. Pomerance, Pie in the Sky – The Battle for Atmospheric Rent, Washington 2000.
- 68 Das Nonaffektationsprinzip des § 8 BHO (keine Zweckbindung von Steuermitteln) kann ebenfalls einfachgesetzlich abbedungen werden.
- 69 W. Eucken, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, a.a.O., 220 f., 252 f.
- 70 W. von Humboldt, Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staats zu bestimmen, a.a.O.