

Stellungnahme

Den richtigen Rahmen für die (Energie-)Innovationen von morgen setzen

Regulatorische Experimentierklausel oder Sonderfördergebiet als Wachstumskatalysator

Der politisch angestrebte nächste Schritt in der Energiewende steht vor bemerkenswerten regulatorischen Hürden: Es besteht zwar große Einigkeit darüber, dass Speichertechnologien und „Power-to-X“-Anwendungen (z. B. „Power-to-Gas“) sowie die Sektorkopplung – also die Dekarbonisierung im Gebäude-, Wärme- und Verkehrssektor durch Nutzung grünen Stroms – Schlüssel zum Erreichen unserer Klimaschutzziele und zugleich reiche Quellen technologischer Innovationen sind. Allerdings gilt nach wie vor ein Energierecht, das in wesentlichen Teilen aus „der alten Zeit“ stammt und schlecht für „die neue Welt“ von volatiler (schwankender) Stromerzeugung aus Wind und Sonne geeignet ist. So ist erneuerbarer Strom, verglichen mit fossilen Energieträgern in anderen Sektoren, mit einer erdrückenden Abgaben-, Umlagen- und Steuerlast belegt, die viele der vorgenannten, dringend erforderlichen und systemisch wünschenswerten Zukunftstechnologien auf absehbare Zeit unwirtschaftlich machen. Der gut gemeinte Versuch, der Sektorkopplung mit Hilfe von

Fördermitteln oder eng gezogenen Ausnahmeklauseln in den Markt zu helfen, wird nur schwerlich über einzelne Demonstrationsprojekte hinaus wirken.

Für die Braunkohleregionen bietet sich in dieser Situation die Chance als Modellregionen, welche den regulatorischen Rahmen für ein zukünftiges, klimaschutzkonformes Energiesystem antizipieren und das systemisch Sinnvolle auch betriebswirtschaftlich möglich machen. Während eine grundlegende Überarbeitung des Energierechts auf Bundesebene in absehbarer Zeit nicht zu erwarten ist, könnten regulatorische Ausnahmen für die Braunkohleregionen geschaffen werden. Die grundsätzliche Machbarkeit solcher Ausnahmen in Form von „Experimentierklauseln“ oder „Sonderfördergebieten“ hat jüngst ein rechtswissenschaftliches Kurzgutachten des Instituts für Klimaschutz, Energie und Mobilität (IKEM)¹ belegt. Die Einsetzung eines solchen Instruments für die Dauer des Transformationsprozesses würde Planungssicherheit schaffen und eine enorme Anziehungskraft auf „die richtigen“ Innovationen aus dem In- und Ausland ausüben. In einer so stark regulierten Branche wie der Energiewirtschaft kann die Schaffung eines intelligenten regulatorischen Rahmens ein entscheidender Wachstumskatalysator sein. Der besondere Reiz eines Sonderfördergebiets liegt auch darin, dass neben dem Energierecht weitere erfolgskritische Rechtsgebiete (beispielsweise ÖPNV oder Kommunikationsnetze) privilegiert werden könnten.

Erstellt vom IKEM in Kooperation mit Markus Graebig

Das IKEM – Institut für Klimaschutz, Energie und Mobilität besteht seit November 2009 als gemeinnütziger Verein und unabhängiges Forschungsinstitut und ist seit 2017 als Nichtregierungsorganisation beim Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC) anerkannt. In Projekten für öffentliche und private Auftrag- und Zuwendungsgeber forscht das IKEM zu aktuellen energie- und umweltpolitischen Fragen des Klimaschutzes sowie der Energie- und Mobilitätswende.

¹ Institut für Klimaschutz, Energie und Mobilität (IKEM): Regulatorischer Rahmen für die Sektorenkopplung in den vom Strukturwandel betroffenen Tagebauregionen, rechtswissenschaftliches Kurzgutachten im Auftrag der Innovationsregion Lausitz (iRL) GmbH, Dezember 2018. Die SINTEG-Verordnung (basierend auf § 119 EnWG) liefert darüber hinaus einen Präzedenzfall für die grundsätzliche Machbarkeit einer „Experimentierklausel“.

Beschlussempfehlung für die Kommission WSB

Die bundespolitische Stimmungslage lässt derzeit wenig inhärente Motivation zur Schaffung energie-wirtschaftlicher Experimentierklauseln erwarten. Umso wichtiger erscheint es, das Instrument der Experimentierklausel oder besser noch des Sonderfördergebiets mit dem politischen Rückenwind der Kommission WSB voranzubringen. Im Zwischenbericht der Kommission ist das Thema im Abschnitt „Experimentierklauseln, Reallabore und regulatorische Maßnahmen“² bereits angelegt.

Dazu ist folgendes anzumerken: Die in Zeile 1.338 ff. des Zwischenberichts genannten Reallabore im Rahmen des 7. Energieforschungsprogramms der Bundesregierung werden voraussichtlich mit 100 Mio. € pro Jahr dotiert sein und mögen in der Theorie attraktiv erscheinen, sind aber offenbar politisch nicht für die Belange der Braunkohleregionen gemacht. Erstens ist damit zu rechnen, dass

das zuständige BMWi die Reallabore bereits Anfang 2019 mit einer sehr kurzen ersten Bewerbungsphase (dem Vernehmen nach nur acht Wochen) und weitgehend losgelöst vom Strukturwandel in den Transformationsregionen auf den Weg bringt. Zweitens gibt es Signale, dass das BMWi die Schaffung von Experimentierklauseln im Rahmen dieser Reallabore möglichst vermeiden möchte. Und drittens wird die Laufzeit dieser Reallabore, voraussichtlich vier Jahre, zu kurz sein, um für die Akteure Planungssicherheit zu schaffen und längerfristige Innovationen und Investitionen anzureizen.

Zum Zwischenbericht der Kommission WSB vom 25.10.2018 ist daher die Einfügung eines neuen Absatzes nach Zeile 1.337 anzuregen (zentrale Passagen durch Unterstreichung hervorgehoben):

Die betroffenen Regionen müssen die Gelegenheit erhalten, sich zu Modellregionen für ein zukünftiges, klimaschutzkonformes Energiesystem zu entwickeln. Das ist mit finanzieller Förderung allein nicht zu erreichen, sondern bedarf auch eines geeigneten regulatorischen Rahmens. Schlüsseltechnologien für den Erfolg der Energiewende und für die Schaffung neuer Arbeitsplätze in Zukunftstechnologien – insbesondere Speicher und Anwendungen der Sektorkopplung wie Power-to-Heat und „Power-to-X“ (Power-to-Gas, Power-to-Liquid, Power-to-Fuel) – werden nach geltender Regulierung durch teilweise prohibitive Stromnebenkosten (Abgaben, Umlagen, Steuern) behindert. Die Strukturwandelregionen sind daher für die gesamte Dauer des Transformationsprozesses zu Sonderfördergebieten zu erklären, in denen gebietsspezifische Erleichterungen des regulatorischen Rahmens insbesondere im Bereich des Energiewirtschaftsrechts (Stromnebenkosten wie Abgaben, Umlagen, Steuern) für förderwürdige Anwendungen geschaffen werden. Das Instrument der Sonderförderregion erlaubt darüber hinaus, auch in anderen Wirtschaftsbereichen (z. B. Mobilität, Kommunikationsnetze) innovationsanreizende Sonderregelungen zu setzen. Dies würde den Regionen eine besondere Anziehungskraft auf hoch innovative Technologien und Unternehmen verleihen, die einen massiven Beitrag zur Bewältigung des Strukturwandels leisten könnten. Die Einrichtung der Sonderfördergebiete sollte im Kohleausstiegsgesetz verankert und im Einvernehmen mit den betroffenen Bundesländern näher ausgestaltet werden. Dabei empfiehlt es sich, auch die Erfahrungen aus den gegenwärtigen SINTEG-Projekten einzubeziehen.

2 Vgl. Zwischenbericht zu möglichen Maßnahmen zur sozialen und strukturpolitischen Entwicklung der Braunkohleregionen der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ vom 25.10.2018, Zeile 1.330 ff.

Der bisherige Absatz in den Zeilen 1.337-1.347 könnte wie folgt angepasst werden:

In Ergänzung dazu ~~kann eignet~~ sich das von der Bundesregierung auch in ihrem neuen siebten Energieforschungsprogramm angekündigte Instrument der Reallabore ~~eignen~~, mit denen Vorhaben mit Pioniercharakter für die Energiewende auf den Weg gebracht werden sollen. ~~Es ist zu~~ Das zuständige Bundesministerium für Wirtschaft und Energie sollte mit dem Förderaufruf gezielt auch die Strukturwandelregionen ansprechen und sich bei der Auswahl der Reallabore darum bemühen ~~prüfen~~, Akteure und Projektvorschläge ~~einzelne Reallabore~~ in den Revieren ~~als künftige Innovationsregionen unter regulatorischen Sonderbedingungen~~ von dem neuen Förderinstrument profitieren zu lassen. ~~eingerrichtet werden können~~. Vor dem Hintergrund, dass Power-to-Gas und Power-to-X zahlreichen Studien zufolge eine wichtige Rolle bei der Flexibilisierung der Stromversorgung spielen und es in Zukunft einen erheblichen Ausbaubedarf von ~~Power-to-Gas-derartigen~~ Anlagen geben wird, sollte ein besonderer Schwerpunkt in den Reallaboren der Strukturwandelregionen auf diese Technologie gelegt werden. Ein weiterer Schwerpunkt ~~könnte sollte~~ darüber hinaus die Schaffung von Reallaboren im Bereich der „Grünen Fernwärme“ sein. ((Anmerkung: Folgender Satz kann entfallen, wenn der oben stehende neue Absatz aufgenommen worden ist.)) Bei den Reallaboren sollten auch die Erfahrungen aus den gegenwärtigen SINTEG-Projekten aufgegriffen werden.

Anmerkungen zur Ausgestaltung eines „Sonderfördergebiets“

Die Details eines solchen „Sonderfördergebiets“ werden zu konkretisieren sein. Vorab ist auf zwei Aspekte hinzuweisen:

Durch die Begünstigungen im Rahmen eines Sonderfördergebiets können Kosten oder Zahlungsausfälle entstehen. Werden beispielsweise Privilegien in der EEG-Umlage gewährt, um die Sektorkopplung zu fördern, so können daraus Ausfälle im EEG-Konto entstehen, welche entweder auf alle nicht-privilegierten Stromkunden gewälzt oder über den Landes-/Bundeshaushalt kompensiert werden müssen. Eine Finanzierung durch den Bundeshaushalt dürfte die bevorzugte Lösung sein.

Zudem wird sich die Frage stellen, wer und was in den Anwendungsbereich des „Sonderfördergebiets“ fällt. Denkbar ist eine Abgrenzung durch einen zweistufigen Filter: Erstens durch ein geographisches Kriterium, etwa über die Definition zugehöriger Landkreise, in denen die privilegierte Tätigkeit erfolgen kann. Zweitens durch die Forderung, dass begünstigte Anwendungen eine transparente Auswahl durchlaufen und einen Kriterienkatalog im Sinne einer nachhaltigen Transformation erfüllen müssen (z. B. Kriterien der ökologischen und wirtschaftlichen Nachhaltigkeit, der Regionalität, der Arbeitsplatzschaffung und sozialen Verantwortung, der Außenwirkung, der Innovationstiefe).

Fortschrittskontrolle durch Monitoring-Prozess

Der Zwischenbericht der Kommission WSB sieht an verschiedenen Stellen auch einen Monitoring-Prozess vor und schlägt eine „Beschäftigungsbilanz“ (Zeile 1.024/1.025) als einen zentralen Indikator vor. Das ist ausdrücklich zu begrüßen. Damit lässt sich ein Instrument der kontinuierlichen Fortschrittskontrolle und der Rückkopplung in den Bund-Länder-Diskurs schaffen, auf dessen Basis bei Bedarf zusätzliche Maßnahmen zur Unterstützung des Transformationsprozesses eingeleitet werden können („Wenn-Dann-Modelle“). Mit Blick auf das noch offene Kapitel „6. Monitoring und Revisionsklausel“ (Zeile 1.486)

im Zwischenbericht der Kommission erscheint es empfehlenswert, für den Monitoring-Prozess die Einrichtung einer neutralen Instanz festzulegen, etwa nach dem Modell der unabhängigen Expertenkommission, welche jährlich im Auftrag der Bundesregierung den Fortschritt der Energiewende bewertet. Frühzeitig sollte außerdem (a) ein „Fahrplan der Transformation“ (Festlegung wesentlicher Meilensteine und Mindestanforderungen zu bestimmten Zeitpunkten) abgestimmt und (b) ein gemeinsames Verständnis darüber hergestellt werden, anhand welcher Indikatoren („Key Performance Indicators“) die Fortschrittskontrolle erfolgt.