

Franz Jürgen Säcker (Hrsg.)

Investitionen
in Kraftwerke zur Sicherung
einer zuverlässigen
Elektrizitätsversorgung
nach der Energiewende

Rechtliche und ökonomische
Rahmenbedingungen

PETER LANG

Internationaler Verlag der Wissenschaften

Veröffentlichungen des Instituts
für deutsches und europäisches Wirtschafts-,
Wettbewerbs- und Regulierungsrecht
der Freien Universität Berlin

30

Herausgegeben von Franz Jürgen Säcker

Franz Jürgen Säcker (Hrsg.)

Investitionen
in Kraftwerke zur Sicherung
einer zuverlässigen
Elektrizitätsversorgung
nach der Energiewende

Rechtliche und ökonomische
Rahmenbedingungen

LESEPROBE

PETER LANG
Internationaler Verlag der Wissenschaften

Vorwort

Der geplante Ausbau der Offshore- und Onshore-Windkraftwerke im nächsten Jahrzehnt wird dazu führen, dass zusammen mit der installierten Leistung aus Solarenergieanlagen eine Kapazität aufgebaut wird, die an Tagen mit starker Wind- und Sonnenleistung die Nachfrage vollständig decken kann und sogar erlaubt, Windstrom in benachbarte Staaten zu exportieren. Das gilt allerdings nur für 100 Tage im Jahr. Die Ganglinien der zeitgleichen Summenleistung aller Übertragungsnetzbetreiber aus dem Jahr 2011 zeigen, dass von der gesamten installierten Nennleistung aller Onshore- und Offshore-Kraftwerke (derzeit 30 GW) im Mittelwert nur 20 % der Nennleistung zur Verfügung stehen. Daran wird sich auch in Zukunft nicht viel ändern. Der Einspeisevorrang für erneuerbare Energien bedeutet unter diesen Umständen, dass, wenn die volle Kapazität der Onshore- und Offshore-Anlagen zur Verfügung steht, alle anderen Kraftwerke (Kohle- und Kernkraftwerke) heruntergefahren werden müssen. In spätestens 10 Jahren ist damit zu rechnen, dass die Auslastung der vorhandenen konventionellen Kraftwerke so gering ist, dass sich eine Investition in neue Kraftwerke nicht lohnt, weil die Einsatzzeiten aller Voraussicht nach zu gering sein werden. Hinzu kommt, dass die Bereitstellung von Spitzen- und Ausgleichsenergie zur Überbrückung wind- und sonnenarmer Zeiten nicht exklusiv neuen deutschen Gaskraftwerken vorbehalten bleiben kann, sondern im EU-Single-Market für Energie auch alle Kraftwerke aus den europäischen Nachbarstaaten Energie nach Deutschland liefern können. Es ist daher nicht vertretbar, zum gegenwärtigen Zeitpunkt bereits zu sagen, dass auch nach Abschaltung aller Kernkraftwerke die Sicherheit der Energieversorgung in Deutschland gewährleistet sei. Eine solche Aussage muss zunächst durch neu zu schaffende Tatsachen untermauert werden.

Hinzu kommt, dass die Versorgungssicherheit auch netzmäßig nicht gesichert ist. Die elektrotechnische Bewältigung der Transporte der onshore und offshore erzeugten Windenergie nach Süddeutschland bedarf erheblicher Anstrengungen. Der Ausbau der Übertragungsnetze muss

drastisch beschleunigt werden, um die erforderlichen 3600 Kilometer neuer „Super-grids“ zeitgerecht zur Verfügung zu haben. Die Verteilnetze müssen mit hohem Aufwand zu intelligenten Netzen in smart markets umgebaut werden. Ob die neu geschaffenen rechtlichen Regelungen und die Regulierungskraft der Bundesnetzagentur ausreichend sind, um den notwendigen Ausbau der Infrastruktur unter angemessener Bürgerbeteiligung zu erreichen, wird sich erst in Zukunft herausstellen.

Nicht sicher ist auch, ob eine langfristige Versorgung Deutschlands mit Erdgas im Winter bei planmäßig bzw. planwidrig reduzierten Importen durch Gasspeicher zuverlässig gewährleistet werden kann. Insoweit stellen sich Fragen, auf die der vorliegende Tagungsband verständlicherweise keine kompletten Antworten bieten kann. Er zeigt aber auf, unter welchen Bedingungen privatwirtschaftliche Investitionen in neue Kraftwerke ohne staatliche Subventionen zu erwarten sind. Die deutsche Energiepolitik wird – notfalls mit europäischer Nachhilfe – noch lernen müssen, durch Änderung des EEG für den notwendigen konventionellen Kraftwerksbau (Gaskraftwerke, Kohlekraftwerke möglichst mit CCS-Technologie) die wirtschaftlichen Voraussetzungen zu schaffen. Mir scheint der Diskussionsbeitrag des Vorsitzenden der IG Bergbau und Chemie, Michael Vassiliadis, sehr erwägenswert, eine Grundlast der Stromversorgung von etwa 20 % durch grundlastfähige Kraftwerke zu sichern, für die dann auch ohne Weiteres Investoren gefunden werden könnten. Der Einspeisevorrang für erneuerbare Energien dürfte dann erst jenseits dieser Grundversorgung eingreifen. Dies würde auch sicherstellen, dass Blackout-Situationen in Zukunft wesentlich sicherer vermieden werden können als etwa im Dezember 2011 und im Februar 2012, wo das Übertragungsnetz nur mühselig mit Hilfe der aktivierten Kaltreserve stabil gehalten werden konnte.

Berlin, im Februar 2012

Franz Jürgen Säcker

Geleitwort

Der vorliegende Tagungsband geht auf ein rechtswissenschaftliches Symposium zurück, das am 13.01.2011 in Essen vor gut 100 Teilnehmern stattfand. Es freut uns sehr, dass wir das renommierte enreg. Institut für Energie- und Regulierungsrecht Berlin e.V. und seinen geschäftsführenden Direktor Prof. Dr. Dr. Dr. h.c. Franz Jürgen Säcker gewinnen konnten, die Veranstaltung gemeinsam mit der RWE AG auszurichten und zu moderieren.

Mit Symposium und Tagungsband knüpft die RWE AG an die Tradition des regelmäßigen energierechtlichen Gedanken- und Erfahrungsaustauschs zwischen Rechtswissenschaft, Staat und Industrie an. Nur durch den offenen Diskurs werden Unternehmen, Behörden und Gesetzgeber in die Lage versetzt, berechtigte Anliegen der jeweils anderen Seite nachzuvollziehen und in der eigenen Entscheidungsfindung sachgerecht zu berücksichtigen. Es ist das besondere Anliegen unseres Konzerns, auch die Rechtswissenschaft in diesen Dialog einzubeziehen, da sie das weiterhin im Fluss befindliche Energierecht in besonderem Maße sowohl de lege lata als auch de lege ferenda in wissenschaftlicher Unabhängigkeit mitgestalten kann und soll, um so an der Schaffung eines verlässlichen und sachgerechten Ordnungsrahmens mitzuwirken. Die Veranstaltung steht somit ganz unter dem bekannten Leitsatz, dass Praxis ohne Wissenschaft blind, Wissenschaft ohne Praxis leer ist.

Das gewählte Thema „Investitions- und Finanzierungssicherheit“ beleuchtet ein grundlegendes Spannungsverhältnis in regulierten Industrien mit hoher Kapitalintensität, wie es die Energiewirtschaft zweifellos ist. Konkret hat jeder Marktteilnehmer zu entscheiden, mit welchem Risikoappetit und unter Zugrundelegung welcher Renditeerwartung er zu signifikanten Investitionen bereit ist, deren Rentabilität wiederum in hohem Maße von der zeitlichen und inhaltlichen Verlässlichkeit des konkreten rechtlichen Ordnungsrahmens bzw. der relevanten regulatorischen Vorgaben abhängt.

Der Tagungsband ist auch ein treffliches Beispiel dafür, dass das Thema der Veranstaltung im Zeitablauf zwischen Symposium und Veröffentlichung keinesfalls an Relevanz verloren hat. Ganz im Gegenteil: Lag dem Symposium am 13.01.2011 noch die Laufzeitverlängerung der Kernenergie aus dem „Herbst der Entscheidungen“ 2010 zu Grunde, entschied sich die Bundesregierung nur drei Monate später nach den Ereignissen in Fukushima zu einem beispiellosen politischen Richtungsschwenk und beschloss den vollständigen Ausstieg aus der Kernenergie bis zum Jahresende 2022.

Vor diesem Hintergrund haben die Tagungsbeiträge nochmals deutlich an Relevanz gewonnen, etwa indem Prof. Dr. Jürgen Kühling, Universität Regensburg, eine inhaltliche und zeitliche Konsistenz des Ordnungsrahmens fordert. Dabei differenziert er zwischen den rechtsstaatlichen Geboten der Normenklarheit und Bestimmtheit, der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung und dem Vertrauensschutz auf der einen Seite sowie Forderungen nach rechtspolitischer Vernünftigkeit und der Warnung vor „Regulierungshektik“ auf der anderen Seite.

Professor Weber, Universität Essen-Duisburg, konstatiert, dass gerade vor dem Hintergrund der jüngsten Energiewende weitere tiefgreifende kapitalintensive Veränderungen angekündigt und erforderlich sind, gleichzeitig aber wegen der Vielzahl politischer Markteingriffe eine eher geringe Investitionsbereitschaft zu verzeichnen ist. Verlässliche politische Rahmenbedingungen würden sich demgegenüber in erhöhter Investitionsbereitschaft niederschlagen und die Gefahr von Marktturbulenzen reduzieren. Bei der Bewertung von Investitionen werden Energieunternehmen zukünftig nicht nur buchhalterische Sorgfalt walten lassen, sondern auch den energiewirtschaftlichen Ordnungsrahmen noch genauer als bisher analysieren müssen.

Mit dem Förderfondsvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den deutschen Kernenergieunternehmen beleuchten die Rechtsanwälte Wolfers, Voland und Wollenschläger, Freshfields Bruckhaus Deringer, ein sehr plastisches Anschauungsobjekt der - mangelnden - Investitionssicherheit in der deutschen Energiewirtschaft. Bezweckte dieser Vertrag doch ursprünglich, die wirtschaftlichen Folgen einer Ge-

setzesnovellierung, nämlich der zwischenzeitlichen Laufzeitverlängerung der 11. AtG-Novelle, auf konsensualer Basis langfristig abzuschöpfen. Nur drei Monate nach Inkrafttreten des Vertrags fiel seine Geschäftsgrundlage jedoch wieder weg, da die Bundesregierung die vielziertierte Energiewende und den Kernenergieausstieg bis spätestens 2022 beschloss.

Prof. Dr. Säcker, FU Berlin, der die Veranstaltung sehr fachkundig und souverän moderierte, weist in seiner einleitenden Bemerkung auf die vom Gesetzgeber zu beachtenden EU-rechtlichen Vorgaben für die Gestaltung des neuen Energierechts hin, wobei nicht nur die sektorspezifischen sekundären Energie-Richtlinien, sondern auch das Primärrecht, insbesondere die EU-Grundrechte und Grundfreiheiten der Unternehmen zu beachten sind.

Dr. Rolf Pohlig, RWE, geht in seinem Beitrag auf die Strompreisbildung auf liberalisierten Großhandelsmärkten ein, die wiederum langfristig die Attraktivität von Kraftwerksneubauten determiniert. Neben der mangelnden gesellschaftlichen Akzeptanz sind derzeit insbesondere unzuverlässige regulatorische und politische Rahmenbedingungen erhebliche Risikofaktoren für Investitionsentscheidungen. Prominentes Beispiel ist die EEG-Förderung, insbesondere für Photovoltaik, die einen zunehmenden ökonomischen Verdrängungseffekt zu Lasten konventioneller Gaskraftwerke entfaltet. Die Energiewirtschaft droht somit insgesamt zu einem Beispiel für staatliche Interventionsspiralen zu werden, wonach regulatorische und politische Eingriffe in ein marktwirtschaftliches System automatisch weitere Interventionen nach sich ziehen, um das gewünschte oder geplante Gesamtergebnis zu erzielen.

Mit der Veröffentlichung des Tagungsbands geht die Absicht und Erwartung einher, einen Beitrag für das zentrale Anliegen der Energiewirtschaft - nämlich Investitionssicherheit in einem verlässlichen Ordnungsrahmen - zu leisten, sowie eine ausgewogene rechtliche und rechtsstaatliche Diskussion mit anzustoßen.

Essen, im Februar 2012

Dr. Ulrich Rust, LL.M.

RWE AG

stellv. Leiter Recht