

FORSCHUNGSBERICHTSBLATT

Die Förderung Erneuerbarer Energien als Regulierungsaufgabe (BWK24011)

1. Kurzbeschreibung des Forschungsergebnisses.

Es wurden Ziele, Konzepte und Rahmenbedingungen der Förderung erneuerbarer Energien in Deutschland untersucht. Während die Effektivität des EEG unbestritten ist und die Erfüllung der Kriterien Praktikabilität, Akzeptanz und Verteilungsgerechtigkeit zumindest überwiegend anerkannt werden, besteht die Gefahr, dass die Kriterien der Effizienz und der Systemkompatibilität von den bisherigen EEG-Regelungen künftig immer weniger erfüllt werden. Dies scheint die Weiterentwicklung der Förderpolitik erforderlich zu machen.

Das Zusammenspiel von Förderpolitik und Netzregulierung dürfte künftig noch an Bedeutung gewinnen, wenn stärker von der Möglichkeit eines Erzeugungsmanagements Gebrauch gemacht wird, um die elektrizitätswirtschaftliche Integration Erneuerbarer Energie zu verbessern. Dies würde erst recht gelten, sofern auf eine Anschlusspflicht zu Gunsten einer generellen Eigenvermarktung verzichtet würde.

Für die Förderung Erneuerbarer Energien kommen sowohl preisorientierte Instrumente wie Mindestvergütungen oder Zuschläge (Bonusmodell) als auch mengenorientierte Instrumente wie Ausschreibungen oder Quoten mit handelbaren grünen Zertifikaten in Betracht. Diese Modelle werden in unterschiedlichen Ausprägungen in den einzelnen Mitgliedstaaten der EU eingesetzt, wobei es in der Mehrzahl dieser Staaten mittlerweile preisorientierte Fördermaßnahmen gibt.

Das gegenwärtige EEG bietet zu geringe Anreize einer marktlichen Integration insbesondere bei EEG-Anlagenbetreibern und Netzbetreibern, während auf Seiten der Stromhändler und -kunden keine ausreichenden Handlungsmöglichkeiten zur verbesserten Integration gewährt werden.

2. Welche Fortschritte ergeben sich für die Wissenschaft und/oder Technik durch die Forschungsergebnisse?

Maßnahmen zur Förderung Erneuerbarer Energien und die Kontrolle von Netzbetreibern sind staatliche Eingriffe in das Wirtschaftsgeschehen, die als „Regulierung“ betrachtet werden können. Die Förderung Erneuerbarer Energien z.B. durch Mindestpreise wie beim EEG kann in einem weiteren Sinn als Marktregulierung verstanden werden. Hierbei handelt es sich aber im Unterschied zur Netzregulierung grundsätzlich nicht um eine aufsichtsrechtliche Kontrolle und Steuerung einzelner Unternehmen.

Aus theoretischer Sicht unterscheiden sich Mengen- und Preisregelungen insbesondere bei statischer Betrachtung in ihren Wirkungen kaum. In dynamischer Betrachtung zeigt sich im Wesentlichen, dass festgelegte Mindestvergütungen aufgrund der hohen Investitions-

sicherheit besonders wirksam sind, während im Bonusmodell und vor allem im Quotenmodell aufgrund der höheren Risiken letztlich stärkere finanzielle Anreize für Investoren erforderlich sind. Wichtig ist darüber hinaus die Frage der Differenzierung der Förderung nach technischen bzw. ökonomischen Kategorien, die gezielte Anreize setzen kann und Mitnahmeeffekte beschränkt.

Bislang zeigen die Erfahrungen in europäischen Ländern, dass derzeit kein Fördersystem eindeutige Vorteile gegenüber dem EEG-Modell aufweist. Stärker marktorientierte Modelle, wie Quotenmodelle mit handelbaren Zertifikaten, neigen zumindest anfänglich dazu teurer zu sein. Aus den bisherigen Erfahrungen lässt sich keine Notwendigkeit für einen Systemwechsel in Deutschland etwa hin zu einem Mengenmodell ableiten. Bei etwaigen Änderungen der Ausgestaltung des EEG können aber vorliegende (positive und negative) Erfahrungen aus anderen Ländern genutzt werden.

Die wesentliche Wechselwirkung zwischen Emissionshandel und Förderpolitik ergibt sich daraus, dass die geförderte Stromerzeugung aus Erneuerbaren Energien die Nachfrage von Kraftwerksbetreibern nach Emissionszertifikaten vermindert. Sofern nicht in gleichem Maße die Gesamtzuteilung an Emissionsrechten vermindert wird, führt dies zu sinkenden CO₂-Preisen und zu einer Verlagerung von CO₂-Emissionen in andere Handelsbereiche oder andere europäische Länder. Die Wirksamkeit des kombinierten Einsatzes von Emissionshandel und Förderpolitik kann dadurch im Hinblick auf die Verminderung von CO₂-Emissionen in Europa erheblich beeinträchtigt werden.

Grundlegende Probleme werden in der Kombination der Festvergütung, die die Konkurrenz zu konventionellen Systemen und zwischen Erneuerbaren Energien einschränkt, mit Vorrangregeln, die die Integration Erneuerbarer Energien ins gesamte Elektrizitätssystem erschweren können, gesehen.

3. Welche Empfehlungen ergeben sich aus dem Forschungsergebnis für die Praxis?

Angesichts der Interaktion zwischen Klimahandel und EEG kommt es nicht darauf an, die mangelnde Wirksamkeit dem Emissionshandel oder der Förderpolitik zuzurechnen, sondern darauf, den Konflikt durch eine Abstimmung der Instrumente zu lösen. Sowohl in Deutschland als auch in den anderen Mitgliedstaaten ist in der Nationalen Allokationsplanung sicherzustellen, dass die geförderte Stromerzeugung aus Erneuerbaren Energien bei der Festlegung der gesamten Zuteilungsmenge an Emissionsberechtigungen angemessen berücksichtigt wird. Im Sinne der Transparenz und Konsistenz der Allokationsplanung sollte dies – auch nach Ansicht der Europäischen Kommission - explizit ausgewiesen werden. Bisher wird der Beitrag Erneuerbarer Energien bei der Erstellung der Allokationspläne noch zu sehr vernachlässigt.

Es wird eine stärkere Marktintegration der Erneuerbaren Energien empfohlen. Von einer solchen Marktintegration werden mehr Wettbewerb und dadurch letztlich geringere Kosten der Förderung Erneuerbarer Energien erwartet. Dabei könnte auch der Wälzungsmechanismus vereinfacht und die sich hieraus gegenwärtig zum Teil ergebenden Zusatzgewinne vermindert werden. Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass der deutsche wie auch der europäische Strommarkt von wenigen Unternehmen dominiert wird und somit ein funktionsfähiger und fairer Wettbewerb bisher kaum besteht. Unabhängig von der zunehmenden Bedeutung Erneuerbarer Energien muss deshalb der Wettbewerb auf dem Strommarkt verstärkt werden. Darüber hinaus muss speziell im Netzbereich die in Deutschland neu eingeführte staatliche Regulierung greifen und – auch mit Blick auf den Ausbau Erneuerbarer Energien – zu einer Anreizregulierung weiterentwickelt werden.

Das Marktmediator-Modell und das Bonus-Optionsmodell sind vielversprechende Varianten einer konzeptionellen Weiterentwicklung des EEG. Beide Modelle könnten schrittweise eingeführt werden, ohne den durch das EEG initiierten erfolgreichen Ausbau Erneuerbarer Energien zu gefährden. Beim Vergleich dieser beiden Modelle muss auch das längerfristige Ziel einer zunehmenden Überführung der Erneuerbaren Energien in den Wettbewerb berücksichtigt werden. Während das Marktmediator-Modell grundsätzlich vom Vorrang Erneuerbarer Energien ausgeht und die Verwertung durch neue Akteure verbessern soll, setzt das Bonusmodell stärker auf die Lenkungswirkung von Marktpreisen. Traut man einer stärkeren Marktaufsicht und Netzregulierung zu, mehr Wettbewerb auf europäischen Strommärkten zu erreichen, dann erhielten Erneuerbare Energien mit einem Bonus-Optionsmodell eine faire und auf Dauer effizientere Alternative für einen Zugang zu Märkten. Erkennt man dagegen in dem gegenwärtig mangelhaften Wettbewerb auf den Strommärkten ein strukturelles, institutionelles Defizit, dann erscheint die Schaffung starker und unabhängiger Akteure wie den Marktmediatoren als ein probates Mittel, die Erneuerbaren Energien nachhaltig erfolgreich im Markt zu etablieren und gleichzeitig für mehr Wettbewerb auf Strommärkten zu sorgen.