

Wie blinder Marktglaube den europäischen Klimaschutz gefährdet

Das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) ist in den vergangenen Jahren grundsätzlich umgekrempelt worden. Auf EU-Ebene steht demnächst eine Entscheidung an, mit der noch weitergehende Änderungen drohen. In den europäischen Institutionen wird seit Wochen der von der Kommission vorgelegte Entwurf einer Neufassung der Richtlinie zu erneuerbaren Energien diskutiert. Spätestens im Frühjahr fangen Parlament, Rat und Kommission an, einen Kompromiss zu suchen. Noch 2018 soll die Novelle in Kraft treten. Sie wird dann massive Auswirkungen auf die Energiepolitik der Mitgliedstaaten haben. Und sie könnte die höchst erfolgreiche Geschichte des Ausbaus von Ökostromanlagen in Europa jäh beenden.

Diese nahm im Jahr 2001 Fahrt auf, als die EU die Richtlinie für erneuerbare Energien in Kraft setzte und damit ihren vermutlich wichtigsten Beitrag zur Umsetzung des Kioto-Protokolls leistete. Alle Mitgliedstaaten – und nicht nur wenige Vorreiter – sollten mitmachen. Das hat gewirkt. Der Ausbau gerade von Wind- und Photovoltaikanlagen hat bereits bis 2013 zu einer Reduktion der Treibhausgasemissionen um 360 Millionen Tonnen pro Jahr geführt. Das entspricht rund sieben Prozent aller klimaschädlichen Emissionen der EU.

Angesichts der zunehmenden Erderhitzung und des anspruchsvollen Pariser Kli-

maabkommens von 2015 zeigt die Richtlinie von 2001, wie weitsichtig, richtungsweisend und notwendig die Klimapolitik der EU bislang war. Der Erfolg der Richtlinie lässt sich aber noch an anderen positiven Effekten ablesen. So arbeiten heute 1,2 Millionen Europäer im Bereich der erneuerbaren Energien. Rund 40 Prozent der weltweiten Patente aus dieser Branche werden von europäischen Unternehmen gehalten. Der Ausbau der erneuerbaren Energien hat die Kosten für Energieimporte um über 30 Milliarden Euro pro Jahr gesenkt. Diesem erfolgreichen europäischen

Projekt soll nun gerade aus Brüssel ein heftiger Dämpfer verpasst zu werden.

Nicht nur soll der Druck auf die Mitgliedstaaten entfallen, indem das 2009 eingeführte Prinzip von verpflichtenden nationalen Zielen wieder aufgegeben wird. Zusätzlich sollen den nationalen Regierungen hohe Hürden für den Ökostromausbau in den Weg gestellt werden. Treiber dieser Entwicklung ist die Generaldirektion (GD) Wettbewerb – Generaldirektion ist die in der EU verwendete Bezeichnung für ein Ministerium. Für sie spielt die Umsetzung des Binnenmarktes eine entschei-

EU-Verhandlungen werden konkret

Die anstehende Novelle der Erneuerbare-Energien-Richtlinie ist Teil des sogenannten Winterpakets, das die EU-Kommission im Dezember 2016 präsentierte. Darin sind weitere wichtige Gesetzestexte enthalten, etwa zum Design des europäischen Strommarkts und zur Energieeffizienz (neue energie 1/2017). Die Kommission kann dabei nur Vorschläge machen, entscheiden müssen die Mitgliedstaaten und das Europa-Parlament. Dort stehen gerade die ersten Beschlüsse an: Zur Erneuerbaren-Richtlinie etwa wollte sich der federführende Industrie-Ausschuss im Parlament Ende November offiziell positionieren (Ergebnis stand zum Redaktionsschluss noch nicht fest). Anfang Dezember wird dann eine grobe Einigung unter den EU-Ländern erwartet. Bislang ist eine Reihe von Punkten strittig, etwa ob es weiterhin national verbindliche Ausbauziele geben soll. Auch das EU-weite Erneuerbaren-Ziel für 2030 ist offen. Die Kommission hatte ursprünglich 27 Prozent des Energieverbrauchs vorgeschlagen, im Parlament war dagegen von bis zu 45 Prozent die Rede. (ta)

„Die Novelle der EU-Richtlinie zu erneuerbaren Energien könnte die höchst erfolgreiche Geschichte des Ausbaus von Ökostromanlagen in Europa jäh beenden.“

dende Rolle. Jede Politik, die versucht, die unsichtbare Hand des freien Marktes in ihre Grenzen zu weisen oder gar zu führen, wird dort sehr skeptisch gesehen – um es vorsichtig auszudrücken.

Daher soll den Mitgliedstaaten nun die Freiheit genommen werden, eine Politik zu wählen, die zu ihren nationalen Bedürfnissen am besten passt. Denn bislang haben die mit Abstand meisten Mitgliedstaaten ein Instrument gewählt, das aus Sicht von Marktliberalen grundfalsch ist: das Einspeisesystem, bei dem die Höhe der Vergütung administrativ festgelegt wird, also vom Staat. Just das beliebteste Instrument will die DG Wettbewerb also verbieten.

Zwar schreiben bereits die Leitlinien für Umweltschutz- und Energiebeihilfen von 2014 vor, grundsätzlich Ausschreibungssysteme zu nutzen. Diese Leitlinien sind allerdings formal nur interne Behördenanweisungen, beschlossen ohne formale Mitsprache von Parlament und Rat. Dennoch haben die Leitlinien massive Wirkungen auf die nationale Politik. Die Novelle der Richtlinie für erneuerbare Energien wäre die Chance, diese politische Fehlentwicklung rückgängig zu machen. Denn nun haben Parlament und Rat – und damit alle Mitgliedstaaten – volles Mitspracherecht.

Setzt sich die Direktion Wettbewerb durch, dann müssen die 21 EU-Mitgliedstaaten, in denen noch im Jahr 2012 die

Vergütungen vom Staat festgelegt wurden, dieses überaus erfolgreiche Instrument spätestens bei der nächsten größeren Gesetzesänderung abschaffen und durch Ausschreibungssysteme ersetzen. Die sind aus Sicht der Marktliberalen „marktnäher“. Obwohl auch hier der Staat ins Marktgeschehen eingreift: durch die Festlegung der Ausbaumenge.

Das Ausschreibungssystem wurde in der EU allerdings bislang kaum genutzt. Schließlich haben zahlreiche Länder außerhalb Europas teils sehr schlechte Erfahrungen gesammelt. So kam beispielsweise der Ausbau nicht voran, vielfach entwickelte sich keine heimische Industrie, es gab keine neuen Arbeitsplätze. Auch für Deutschland, wo das System bereits geändert wurde, gibt es deutliche Indizien, dass durch die Umstellung auf Ausschreibungen der Ausbau insbesondere bei Windenergie an Land ab 2019 massiv stocken wird und Arbeitsplätze verloren gehen.

Während diese Erfahrungen und Risiken real sind, sind die vorgebrachten Begründungen für die geplanten Änderungen sachlich nicht belastbar:

- Die internationalen Erfahrungen zeigen, dass Ausschreibungssysteme zur Erreichung der zentralen energiepolitischen Ziele – Wirtschaftlichkeit, Versorgungssicherheit und Umweltschutz – nicht per se besser geeignet sind als andere Instrumente, beispielsweise Einspeisesysteme.



Uwe Nestle

ist Gründer der Kieler Beratungsfirma EnKliP – Energie- und Klimapolitik. Zwischen 2001 und 2010 war er im Bundesumweltministerium für energiepolitische Fragen zuständig.

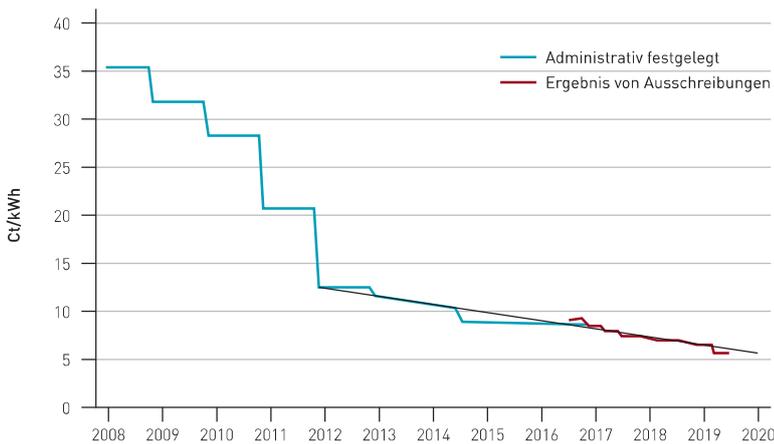
Im Internet: www.enklip.de

Entscheidend ist vielmehr die Ausgestaltung der jeweiligen Instrumente.

- Das gilt auch für die Kosten. So zeigen auch die Ausschreibungsergebnisse in Deutschland mitnichten, dass die Vergütungen niedriger sind, als sie in einem Einspeisesystem sein könnten. Die Fortführung der Absenkungen der staatlich bestimmten Vergütungen zum Beispiel bei Photovoltaik-Freiflächenanlagen seit 2012 ergibt sehr genau die Vergütungen, die nun durch das Ausschreibungssystem ermittelt wurden (siehe Abbildung Seite 18). Bei Wind an Land sieht es ähnlich aus.
- Strom aus neuen Photovoltaik- und Windenergieanlagen an Land ist heu- ▶

EEG-Vergütungen für Photovoltaik- Freiflächenanlagen

Entwicklung seit 2008. Die schwarze Linie von 2012 bis 2019 zeigt, wie sich die Vergütungen bei einer linearen Fortsetzung der Absenkungen zwischen 2012 und 2016 entwickelt hätten (eigene Darstellung nach BNetzA).



Quelle: Enkclip

te nicht teurer als Strom aus neuen konventionellen Kraftwerken. Ihren Ausbau zu begrenzen kann mit Kosten nicht begründet werden. Das gilt auch bei Netzengpässen. Beschleunigter Netzausbau und gezielte Sektorenkopplung wären die volkswirtschaftlich besseren Optionen.

- Einspeisesysteme mit Direktvermarktung und Prämie, wie sie seit 2012 im EEG integriert waren, sind bereits weitgehend in den Strommarkt integriert. Das wird auch von der Kommission offiziell bestätigt. Prämien-Einspeisesysteme haben Festpreis-Einspeisesysteme bereits in vielen Mitgliedstaaten ersetzt.

Tatsächlich ist eine bloße Umstellung auf Ausschreibungssysteme für die GD Wettbewerb noch nicht genug Markt. Zusätzlich soll die gezielte und differenzierte Förderung verschiedener Technologien wie Windenergie an Land, auf dem Meer, Photovoltaik oder Biomasse grundsätzlich untersagt werden. Diese Differenzierung war bislang in der EU Standard. Auch eine spezifische Finanzierung von Ökostromanla-

gen nur im eigenen Land passt aus Sicht der DG Wettbewerb nicht zum Binnenmarkt. Daher soll der Zwang kommen, zumindest teilweise grenzüberschreitend auszuschreiben.

In einer Stromwelt mit hohen Ökostromanteilen müssen aber aus systemtechnischen Gründen und aufgrund der vorhandenen und nutzbaren natürlichen Potenziale verschiedene Ökostromtechnologien zum Einsatz kommen. Technologieoffene Finanzierungen verhindern dies oder machen es unnötig teuer. Es ist unrealistisch, Windenergie- und Photovoltaikanlagen mittel- und langfristig auf die wenigen sehr guten Standorte der EU zu konzentrieren. Statt des Zwangs zu grenzüberschreitenden Ausschreibungen sollten daher die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten für eine freiwillige Kooperation verbessert werden.

Noch ist die Novelle nicht verabschiedet. Welchen Einfluss der Rat und das Parlament haben können, wurde bereits bei den ersten Entwürfen der Kommission für die Richtlinie von 2001 und für deren erste

Novelle 2009 deutlich. Auch diese waren von einem sehr marktliberalen Geist geprägt. Nur durch die hartnäckigen Interventionen der EU-Mitgliedstaaten und des Parlaments wurden aus den fragwürdigen Entwürfen Richtlinien, die umweltpolitisch wirksam und volkswirtschaftlich vorteilhaft waren.

Zwar haben sich bislang deutlich weniger Akteure als früher gezeigt, die sich dem Trend entgegensetzen wollen. Dennoch würde es sich lohnen, wieder zu kämpfen. Statt der Bevormundung der Mitgliedstaaten könnte die Kommission ihnen bei ihrer Politik für den Ausbau der erneuerbaren Energien deutlich stärker als bisher unter die Arme greifen. So könnte sie das Wissen der ganzen EU über die Stromgestehungskosten von Ökostromanlagen sammeln und systematisch auswerten. Damit könnten nationale Regierungen schneller erkennen, ob bei Ausschreibungen strategische oder Dumping-Angebote vorliegen. Im Falle von staatlich festgelegten Vergütungen könnten die nationalen Entscheider deren optimale Höhe besser abschätzen und so eine Überförderung vermeiden und gleichzeitig einen kontinuierlichen Ausbau sicherstellen.

Ferner könnte beispielsweise die Bundesregierung eine Debatte anstoßen, in der die konkrete Rolle des (Binnen)Markts bei der Energiewende ergebnisoffen diskutiert werden kann. Dabei sollte angesprochen werden, an welchen Stellen des Energieversorgungssystems eine weitere Marktorientierung zur Erreichung der energiewirtschaftlichen Ziele beitragen kann – und wo nicht. ◀

Eine ausführliche Analyse des Autors zu diesem Thema ist in der Reihe *Wiso Diskurs* bei der Friedrich-Ebert-Stiftung erschienen (www.enkclip.de/projekte).