

Memo

Von Dr. Felix Christian Matthes
Energy & Climate Division
f.matthes@oeko.de
Berlin, 22. September 2012

Einordnung der aktuellen Debatte um den Flankierungsrahmen für die Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien

Hintergrund

Mit Blick auf die aktuellen Diskussionen um die heutige und zukünftige Flankierung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien muss zunächst auf folgende Aspekte hingewiesen werden:

- Die aktuelle Debatte um die Förderung erneuerbarer Energien ist vor allem durch deren Kostenaspekte getrieben. Man tut aber gut daran, sich zu verdeutlichen, dass von der gesamten Strompreissteigerung seit der Einführung des Erneuerbare Energien Gesetzes (EEG) im Jahr 2000 in Höhe von 10 Cent pro Kilowattstunde (für private Haushalte) bisher nur ein gutes Drittel auf die EEG-Umlage entfällt. Berücksichtigt man darüber hinaus, dass die EEG-Förderung die Preise auf den Großhandelsmärkten um knapp 1 Cent pro Kilowattstunde reduziert, so beträgt der reale Beitrag der EEG-Förderung zum gesamten Preisanstieg bisher nur gut ein Viertel.
- Gleichwohl müssen bei der Weiterentwicklung des Förder- und Flankierungsrahmens für die erneuerbaren Energien die Kosten soweit wie möglich minimiert werden. Diese Kostenminimierung darf jedoch nicht auf den kurzfristigen und engen Horizont beschränkt werden, sondern muss aus einer umfassenden Perspektive erfolgen. Und der Weg zum Umbau des Stromversorgungssystems auf 80 und mehr Prozent erneuerbare Energien darf nicht verlassen werden. Dies bedeutet aber auch, dass das zukünftige Fördersystem für erneuerbare Energien fit gemacht werden muss für die Entwicklungen jenseits der Nische. Wenn die erneuerbaren Energien beginnen, das gesamte Stromversorgungssystem zu prägen, (teilweise) miteinander konkurrieren und die Wechselwirkungen mit der Leitungs- und Speicherinfrastruktur eine herausragende Rolle spielen, ist die Fortsetzung eines Fördermodells, das allein auf kostenorientierte Einspeisevergütungen abstellt kaum mehr sinnvoll bzw. vertretbar.

- Werden die Kosten der Förderung erneuerbarer Energien allein mit Blick auf die heutigen Preise im konventionellen Strommarkt eingeordnet, so ergibt sich ein schiefer Vergleich. Die Flankierung erneuerbarer Energien (durch das EEG) ermöglicht Investitionen, der heute existierende Strommarkt reflektiert Betriebskosten eines Kraftwerksparks, der in den Jahrzehnten des Strommonopols aufgebaut und refinanziert worden ist. Die Förderung erneuerbarer Energien setzt damit eine in jedem Fall notwendige Investitionswelle um (bzw. zieht sie leicht vor) und gibt dieser eine klare Richtung. Die anstehende Investitionswelle im deutschen und europäischen Stromversorgungssystem muss jedoch in jedem Fall bewältigt und über (steigende) Strompreise finanziert werden, wobei sich für die unterschiedlichsten Entwicklungsvarianten sehr vergleichbare Kostenniveaus ergeben werden.

Anforderungen an einen zukunftsfähigen Flankierungsrahmen für die Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien

Insbesondere in den letzten Wochen sind als Alternative für den Flankierungsrahmen für die erneuerbaren Energien wieder Quotenmodelle in die Diskussion gebracht worden, technologieneutral ausgestaltet und möglichst europaweit aufgesetzt. Solche idealtypischen Quotenmodelle haben sich in der Realität bisher kaum als Erfolgsmodell erwiesen bzw. sind nicht längerfristig durchhaltbar gewesen. In Großbritannien läuft beispielsweise dieses Modell (aus guten Gründen) selbst in der technologiedifferenzierten Variante im Zeitraum von 2014 bis 2017 aus und wird durch Einspeisetarife abgelöst.

Vor dem Hintergrund dieser Situation, aber auch der (positiven und negativen) Erfahrungen mit dem EEG muss sich jeder (Alternativ-) Vorschlag für ein Flankierungs- und Fördersystem für erneuerbare Energien – wie im Übrigen auch und besonders die notwendige Weiterentwicklung und grundlegende Modernisierung des heutigen EEG – den folgenden Grundanforderungen stellen:

1. **„Der Mix macht’s“:** Der Flankierungsrahmen muss die Umsetzung von erneuerbaren Energien in einer sinnvollen Breite adressieren, damit die verschiedenen Optionen der erneuerbaren Energien mit ihren jeweiligen Spezifika in einem auch mittel- und langfristig optimalen Portfolio zusammengeführt werden können.

Hintergrund: Ein technologieneutrales Quotenmodell würde heute ausschließlich zu Investitionen in Onshore-Windkraftwerken führen. In der längeren Perspektive führt die Stromerzeugung aus Onshore-Wind im Vergleich zu Offshore-Wind (mit doppelter Jahresauslastung) jedoch mittel- und langfristig zum doppelten Bedarf an (teuren) Speichern. Die Stromerzeugung in Fotovoltaik-Anlagen (mit einer vierfach geringeren Jahresauslastung) führt ebenfalls mittel- und langfristig zu einem höheren Bedarf an Speichern (in vierfacher Höhe des Bedarfs bei Offshore-Wind), die notwendige Speicherung erstreckt sich aber über deutlich kurzfristigere Zeiträume und wird damit möglicherweise spezifisch

preiswerter. Kurzfristig kostengünstiger erscheinende Optionen werden so langfristig teurer – und bezahlt werden müssen. Die Reduzierung der spezifischen Kosten für die verschiedenen Optionen erneuerbarer Stromerzeugung sowie die Schaffung geeigneter Mechanismen für die Portfolioentwicklung bei den erneuerbaren Energien müssen daher Priorität erhalten, nicht aber die (vermeintliche) Kostensenkung durch die (massive) Verengung des Investitionsportfolios im Bereich erneuerbarer Energien.

2. **„Infrastrukturausbau braucht eine Basis“:** Der Flankierungsrahmen für die erneuerbaren Energien und das resultierende Portfolio muss die Planung und die Umsetzung der für die Einbindung erneuerbarer Energien notwendigen Infrastruktur mit hinreichender Sicherheit und ausreichendem Vorlauf ermöglichen.

Hintergrund: Ein technologieneutrales Quotenmodell mit seiner Lenkungswirkung hin zu Onshore-Windkraftwerken an günstigen Standorten in Norddeutschland würde die derzeitigen und alle zukünftigen Infrastrukturplanungen im Bereich der Übertragungs- und Verteilnetze zu Makulatur machen und die bestehenden Netzengpässe verschärfen. Ein preisgünstiger Infrastrukturausbau mit hoher Akzeptanz bei den Bürgern lässt sich so nicht gewährleisten.

3. **„Umfassende Innovationen sichern“:** Der Flankierungsrahmen für die erneuerbaren Energien muss umfassende Innovationen gewährleisten, mit Blick auf die (vor allem) mit zunehmender Marktdurchdringung einhergehenden technologischen Entwicklungen, aber auch die Stärkung der industriellen Basis auf der Angebotsseite und die entsprechenden Kostensenkungen gewährleisten.

Hintergrund: Die Schaffung eines signifikanten Nachfragesegments und die damit verbundenen technischen Entwicklungen sowie vor allem der Ausbau der industriellen Basis auf der Angebotsseite hat in der Vergangenheit bei Onshore-Wind und v.a. bei der PV zu erheblichen Innovationen und (bisher beispiellosen) Kostensenkungen geführt, die es mit anderen Strategieansätzen mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit so nicht gegeben hätte und die auch heute noch ihre Fortsetzung finden (effizientere Fertigungskapazitäten bei PV, Übergang zur industriellen Fertigung bei Windkraftwerken etc.). Diese (marktgetriebenen) Lernkurven müssen fortgesetzt werden können, vor allem bei PV und Offshore-Windenergie (bei der die industrielle Basis sich erst am Beginn der Lern- und Optimierungskurve befindet).

4. **„Bürger finanzieren die Energiewende“:** Der Flankierungsrahmen für die erneuerbaren Energien muss weiterhin für Investoren in ihrer bisher großen Breite attraktiv bleiben und die Risikoprämien weiterhin gering halten.

Hintergrund: Die Energiewende im Strombereich wird heute von Investoren in einer einmaligen Vielfalt und Breite umgesetzt, wobei die „typischen“ Investoren der Stromwirtschaft den kleineren Anteil des gesamten Investitionsvolumens repräsentieren. Diese Vielfalt senkt Finanzierungskosten, ermöglicht ökonomische Teilhabe (schafft so auch Akzeptanz) und verringert die Abhängigkeit von den Präferenzen bestimmter Investorengruppen. Die v.a. bei Quotenmodellen

international beobachtbaren (massiven) Risikozuschläge müssen weitgehend vermieden werden.

5. **„Ein neuer Markt für neue Energien“:** Der Flankierungsrahmen für die erneuerbaren Energien muss so angelegt werden, dass er zur Entwicklung des Marktdesigns für einen leistungsfähigen Strommarkt der Zukunft beiträgt. Ein Marktdesign, das berücksichtigt, dass der Strommarkt zukünftig v.a. durch kapitalintensive Technologien mit niedrigen Betriebskosten (Wind, PV, konventionelle Kraftwerke mit geringer Auslastung) geprägt sein wird und diese finanzieren kann.

Hintergrund: Eine „schnelle“ Ergänzung des heutigen Energiemarktes durch z.B. ein Quotenmodell führt auf den Holzweg. Der heutige Energiemarkt (zu 100% ein Energy only-Markt) und das heutige Flankierungsmodell für erneuerbare Energien (faktisch ein 100%iger Kapazitätsmarkt) müssen auf einen nachhaltigen Konvergenzpfad gebracht werden. Die Entwicklung des zukünftigen Energiemarkts braucht eine klare Vision (Kapazitätzahlungen und Erlöse aus dem Energy only-Markt) sowie sorgfältig ausgearbeitete, schrittweise Veränderungen im konventionellen wie im erneuerbaren Segment. Schnellschüsse führen auf den Holzweg, die Verzögerung einer schrittweisen Anpassung der heutigen Strommärkte (Stichwort Kapazitätsmärkte) sowie einer entsprechenden Ausrichtung des EEG (Stichwort Einbau von Strommarktsignalen) aber auch.

Die Ausrichtung des Flankierungsrahmens für erneuerbare Energien steht vor wichtigen Weichenstellungen. Es ist klar, dass ein einfaches „Weiter so“ bei der Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien nicht mehr möglich und letztlich auch nicht sinnvoll ist. Richtig ist aber auch, dass der schnelle Wechsel zu in der Praxis nicht bewährten und dem Ambitionsniveau für den Umstieg auf erneuerbare Energien nicht gerecht werdenden idealtypischen Quotenmodellen keine wirklich tragfähige Perspektive eröffnen kann.

Was wirklich ansteht, ist eine aufgeklärte und konstruktive Debatte um ein Flankierungsmodell für erneuerbare Energien, das die ganze Breite der Herausforderungen aufnimmt, Lernprozesse ermöglicht, angemessene Anpassungsschritte konzipiert, die europäische Perspektive realpolitisch aufnimmt und das hohe Ambitionsniveau für den Umstieg auf ein sehr weitgehend auf erneuerbaren Energien basierendes Stromversorgungssystem aufrecht erhält. Notwendig ist eine realweltliche Modernisierungsperspektive für die Flankierung der erneuerbaren Energien und nicht eine Abrisswelle für das bestehende System, verbunden mit doch sehr vagen und fragwürdigen Aufbauideen für die Folgezeit.