

Institute for Advanced Sustainability Studies IASS in Potsdam

**Warum EEG-Ausschreibungen?
Strommarkttreffen, Prognos AG, Berlin
27.11.2015**

Dr. Patrick Matschoss

1. Einleitung
2. EEG-Ausschreibungen & ihre (unmittelbare) Vorgeschichte
3. Begründungen der Politik für EEG-Ausschreibungen
4. Kriterien eines Instrumentenwechsels
5. Reaktionen aus dem politischen Raum
6. Diskussion und Schlussfolgerung
7. Ausblick

2. EEG-Ausschreibungen & (unmittelbare) Vorgeschichte



2. Vorgeschichte / Motivation



Koalitionsvertrag vom 27. Nov. 2013

„...soll ab 2018 die Förderhöhe über Ausschreibungen ermittelt werden, sofern bis dahin in einem Pilotprojekt nachgewiesen werden kann, dass die Ziele der Energiewende auf diesem Wege kostengünstiger erreicht werden können“

Eckpunkte EEG-Novelle vom 22. Jan. 2014

„Spätestens 2017 soll die Förderhöhe über Ausschreibungen ermittelt werden“

Innerhalb von 8 Wochen

- ➔ Einführungstermin um ein Jahr (d.h. in diese Legislatur) vorgezogen

- ➔ Konditionalität (...wenn kostengünstiger...) scheinbar aufgegeben

Warum?

3. Begründungen der Politik für Ausschreibungen



3. Begründungen der Politik: Kosten



Eckpunktepapier PV-Pilot (Juli 2014)

„Das wesentliche Ziel von Ausschreibungen ist es, die festgelegten Ausbauziele für erneuerbare Energien kostengünstiger zu erreichen“

Kabinettsvorlage PV-Pilot (Januar 2015)

„Die Bundesregierung strebt... einen Wechsel des Förderregimes... an, um so die im EEG 2014 festgelegten Ausbauziele... kostengünstiger zu erreichen“

Eckpunktepapier Ausschreibungen (Juli 2015)

„Die Kosten des Fördersystems sollen insgesamt gering gehalten werden“

➡ Anfangs zentraler Begründungszusammenhang

➡ Wird im Zeitablauf relativiert

3. Begründungen der Politik: Mengensteuerung



Eckpunktepapier EEG-Novelle (Januar 2014) + Kabinett + Gesetz (ähnlich)

„Die grundlegende Reform... soll Ausmaß und Geschwindigkeit des Kostenanstiegs spürbar bremsen... Dazu brauchen wir neben einem... Ausbaukorridor insbesondere mehr Kosteneffizienz durch... marktwirtschaftlich orientierte Förderung“

Eckpunktepapier & Kabinettsvorlage PV-Pilot (Juli 2014 & Jan 2015)

- / -

Eckpunktepapier Ausschreibungen (Juli 2015)

„Der Ausbaukorridor... soll eingehalten werden. Ausschreibungen steuern den Ausbau über die Menge“

- ➡ Begründung v. a. im Rahmen der EEG-Novelle: atmender Deckel
- ➡ Bei Ausschreibungen zunächst nur indirekt, als Kostenkontrolle (Menge x Preis)
- ➡ Wird erst spät eigenständiges Ziel, parallel zur Relativierung des Kostenarguments

3. Begründungen der Politik: EU-Konformität



Kabinettsvorlage PV-Pilot (Jan 2015)

„Die Bundesregierung strebt... einen Wechsel... auf Ausschreibungen an... Dieser Weg... steht auch im Einklang mit den Vorgaben der EU-Kommission in ihren Umwelt- und Energiebeihilfeleitlinien“

Eckpunktepapier Ausschreibungen (Juli 2015)

„Die Leitlinien sehen vor, dass die Mitgliedsstaaten ihre Fördersysteme bis 2017 grundsätzlich auf Ausschreibungssysteme umstellen“

 Verweis auf Sachzwang durch EU

3. Begründungen der Politik: Akteursvielfalt



Eckpunktepapier PV-Pilot (Juli 2014)

„Daneben soll die Akteursvielfalt durch den Systemwechsel zu Ausschreibungen nicht beeinträchtigt werden“

PV-Pilot (Januar 2015)

„Das vorliegende Ausschreibungsdesign ist ferner so entwickelt worden, dass möglichst viele Akteure an den Ausschreibungen teilnehmen können“

Eckpunktepapier Ausschreibungen (Juli 2015)

„Die Akteursvielfalt soll aus diesen Gründen im Rahmen der Ausschreibungen gewahrt werden“

➡ Nicht Akteursvielfalt an sich, sondern *Erhalt* derselben wird zugesichert

➡ Eher Rahmenbedingung als Ziel, obwohl als Ziel postuliert

3. Begründungen der Politik: Zwischenfazit

 Begründungen haben sich im Zeitablauf verschoben

 „Kostensenkung“ anfangs *die* zentrale Begründung (schon seit der EEG-Novelle & Grund für die Einführung von Ausschreibungen); tritt später in den Hintergrund

 An Stelle der Kostensenkung tritt vermehrt Mengensteuerung als Begründung

 Parallel auch EU-Vorgaben & Erhalt der Akteursvielfalt als Begründung

4. Kriterien eines Instrumentenwechsels



4. Kriterien Instrumentenwechsel: Allgemein I



Kriterien zur Wahl eines wirtschaftspolitischen Instruments

Wohlfahrtsökonomie & Wirtschaftspolitik

- Effektivität: Zielerreichung
- Effizienz: Kostenminimierung bei Zielerreichung

Polit-Ökonomie

- Verteilungs- & Machtfragen: Wer hat Vor- bzw. Nachteile?
- Instrumentendesign
 - Komplexität / Lobbyierbarkeit
 - Fähigkeit zum institutionellen Lernen
 - Passfähigkeit im bestehenden Regulierungsrahmen

Evidence-based policy-making

- Maßnahme sollte auf hinreichend sicherer Wissensgrundlage beruhen

4. Kriterien Instrumentenwechsel: Allgemein II



Kriterien für den *Wechsel* zu einem neuen Instrument: **Switching cost**

- Umstieg bedeutet Risiken & erfordert institutionelles Lernen über mehrere Runden
- Vorteilhaftigkeit des neuen Instruments sollte hinreichend groß sein

➡ Ziele auch durch Reformen innerhalb des bestehenden Instruments erreichbar?

Sind die Begründungen und Kriterien konsistent?

- Kosten -> Effizienz
- Mengensteuerung -> Effektivität
- EU-Konformität -> Passfähigkeit in Regelungsrahmen

➡ Politische Begründungen als teilweise Konkretisierungen von WiPo-Kriterien

4. Kriterien Instrumentenwechsel: Kosten / Effizienz



Rückläufige Bedeutung des Kosten-Begründung, obwohl es das „Mantra“ der zurückliegenden EEG-Novellen war

- Empirische Evidenz für höhere Effizienz
 - Auslands-Studien: keine
 - Ergebnisse Pilot-Ausschreibungen: keine

- Reformansätze innerhalb des bestehenden Instruments
 - Indexierung Festvergütung an Strompreise (UK): nein
 - Kopplung Festvergütung an Investitionskostenindikator (IASS-Vorschlag): nein

➡ Höhere Effizienz von Ausschreibungen nicht nachgewiesen

➡ Mögliche Reformansätze innerhalb des bestehenden Instruments nicht verfolgt

Steigende Bedeutung der Begründung der Mengensteuerung (ungefähr) parallel zur rückläufigen Bedeutung der Kosten-Begründung

- Empirische Evidenz & Reformansätze innerhalb des bestehenden Instruments
 - Erste Empfehlungen zur Anpassung (nicht Abschaffung) des atmenden Deckels für PV (EEG-Erfahrungsbericht, Vorhaben IIc)
 - Atmender Deckel für Wind an Land greift erst ab 2016

➔ Höhere Effektivität nicht nachgewiesen, gerade erst eingeführte atmende Deckel konnten z.T. noch gar nicht wirken

➔ Ausschreibungen führen de facto zu weiterem Instrumentenwechsel (Ablösung der atmenden Deckel)

➔ „Aufstieg“ der Begründung Mengensteuerung als „Lückenfüller“ für unglaublich gewordenen Kosten-Argument?

4. Kriterien Instrumentenwechsel: EU-Konformität



„Zwang“ zu Ausschreibungen durch Umwelt- und Energiebeihilfeleitlinien

- EEG seit Nov. 2014 von der EU-Kommission als Beihilfe eingestuft, gleichzeitig wurde BesAR 2014 genehmigt
- BReg klagt gegen EEG 2012 aber nicht gegen EEG 2014

➔ Argument des Sachzwang trägt bis zu einem gewissen Grad

➔ Eine (hypothetische) Verteidigung der Festvergütung würde eine Klage gegen das EEG 2014 bedeuten und auch dessen BesAR zur Disposition stellen

➔ Weniger Sachzwang, sondern mehr politische Abwägung zugunsten energieintensiver Industrie

4. Kriterien Instrumentenwechsel: Akteursvielfalt



Eher Rahmenbedingung als Ziel (Ziel ist *Erhalt*)

- Zielsetzung des Erhalts erkennt an, dass Ziel bereits erreicht wurde
- Bei Instrumentenwechsel eher Charakter einer – scheinbar in Konflikt stehenden – Nebenbedingung
- Erste PV-Pilotausschreibungen scheinen dies zu bestätigen (keine natürlichen Personen, nur eine GbR)

➔ Instrumentenwechsel erscheint aus dieser Sicht kontraproduktiv bzw. Gegenstand einer Zielabwägung

4. Kriterien Instrumentenwechsel: Zwischenfazit

 Sämtliche kommunizierten Begründungen

- erscheinen nicht stichhaltig (Kosten)
- haben andere Motive (Mengensteuerung, EU-Konformität)
- stellen sich als in Konflikt stehende Randbedingungen heraus (Akteursvielfalt)

 Sachliche Vorteilhaftigkeit des Instruments Ausschreibungen kaum erkennbar

 Stattdessen wurde durch Wechsel des Verfahrens Konditionalität des Koalitionsvertrags (evidence-based policy making) verlassen

5. Reaktionen aus dem politischen Raum



4. Politische Reaktionen: Verbände



- Sehr positiv: „klassische“ Verbände BDI, BDEW, VKU
- Positiv, mit Verweis auf Komplexität des Auktionsmodells: BNE
- Kritisch bis sehr kritisch: VDMA
 - Bemängelt hohes Reformtempo & neues Vorgehen (Einführung 2017, Vorwegnahme der Entscheidung), übt Reihe von Detailkritiken
 - Revidiert eigene Position teilweise am Schluss & „begrüßt“ Eckpunkte EE, betont gleichzeitig, dass Übergang für Investoren planbar sein muss
- Sehr negativ / ablehnend: „Erneuerbaren-Verbände“ BWE, BSW, BEE
 - Detaillierte Kritik am neuen Verfahren (s.o.)
 - Keine überlegene Kosteneffizienz, stattdessen switching cost
 - Komplexität von Ausschreibungen, geringe Übertragbarkeit von PV auf Wind
 - Mangelnde Akteursvielfalt
 - Insgesamt Unverständnis für Vorgehen, „Experiment Ausschreibungen“ (BEE)

4. Politische Reaktionen: Politik



Bundespolitik

- Opposition stellt Reihe kleiner parlamentarischer Anfragen zur sachlichen Grundlage des Wechsels auf Ausschreibungen

Landespolitik

- Umweltministerkonferenz (UMK) kritisiert Vorgehen BReg, fordert wiederholt ergebnisoffene Debatte und Ausschöpfung der De-Minimis-Regeln
- Offener Brief von 9 UmweltministerInnen (alles Grüne) an Bundesumweltminister; Aufforderung zur stärkeren Nutzung der De-Minimis-Regeln

4. Politische Reaktionen: Zwischenfazit

-  Unterstützer – klassische Energiewirtschaft & Industrie – heben „Marktnähe“ & „Wettbewerb“ hervor, verweisen auf Effizienzgewinne etc.
-  Gegner – Vertreter EE, Opposition, UMK, Windindustrie – verweisen auf fehlende empirische Grundlage der politischen Begründungen & auf Risiken des Wechsels
-  Kritik verdichtet sich auf zu schnell empfundenes Vorgehen bei unsicherer empirischer Basis („Experiment Ausschreibungen“)
-  Auf Argument EU-Konformität wird kaum eingegangen
-  Vorgehen auch politisch (v.a. auf Landesebene) umstritten

6. Diskussion und Schlussfolgerungen



6. Schlussfolgerungen und weitere Diskussion

Die Schwäche der kommunizierten Begründungen

-  Überlegenheit des Instruments Ausschreibungen nicht ersichtlich
-  Wechsel des Verfahrens (Vorziehen um ein Jahr, Aufgabe der Konditionalität) aus dieser Perspektive nicht ersichtlich
-  Nur Argument des EU-Zwangs trägt zu einem gewissen Grad, entpuppt sich aber als politische Abwägung zu Gunsten energieintensiver Industrien

6. Schlussfolgerungen und weitere Diskussion



Warum dann Ausschreibungen?

Politische Abwägungen

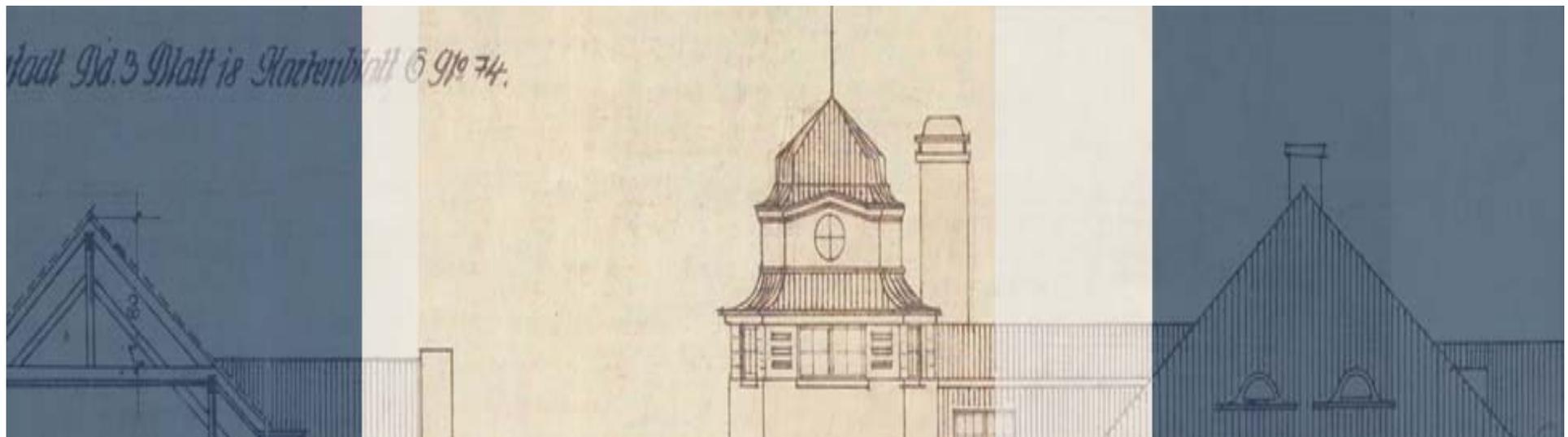
- ↪ Schutz energieintensiver Industrien (s.o.)
- ↪ Durch Ausschreibungen großen EVU Einstieg in's EE-Geschäft ermöglichen?

Paradigmatische Komponente?

- ↪ Kritik an genereller Marktferne des EEG
 - Befürwortung „wettbewerblicher Festsetzung der Förderhöhe“
 - Bei mangelnder empirischer Evidenz: Eigenwert des Wettbewerbsansatzes?
- ↪ Festlegung Vergütungssätze durch Parlament
 - Als (Mit)Grund der Schwierigkeiten der EEG-Novelle 2012 angesehen
 - Indexierung (s.o.) als mögliche Problemlösung – aber immer noch EEG, d.h. ohne wettbewerbliches System / paradigmatische Komponente

↪ *Fazit: Mischung aus politischer Abwägungen und paradigmatischer Komponente*

Vielen Dank für Eure Aufmerksamkeit!



Kontakt



Dr. Patrick Matschoss
Research Scientist
patrick.matschoss@iass-potsdam.de

Institute for Advanced Sustainability Studies e.V.
Berliner Straße 130
D – 14467 Potsdam
Web: www.iass-potsdam.de