

Henrike Kosinowski und Markus Groth

Die deutsche Förderung erneuerbarer Energien

Bestandsaufnahme und Perspektiven
vor dem Hintergrund des europäischen
Emissionszertifikatehandels

Metropolis-Verlag
Marburg 2011

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Metropolis-Verlag für Ökonomie, Gesellschaft und Politik GmbH

<http://www.metropolis-verlag.de>

Copyright: Metropolis-Verlag, Marburg 2011

Alle Rechte vorbehalten

ISBN 978-3-89518-877-0

Kapitel 1

Einleitung

Deutschland steht derzeit vor weitreichenden energie- und klimapolitischen Entscheidungen. Es geht dabei um nicht weniger als den politischen Rahmen für das zukünftige Energiesystem, mit dem die Klimaschutzziele auf gesellschaftlich akzeptierte Weise bestmöglich erreicht werden können. Kaum jemand zweifelt noch daran, dass zumindest unsere Stromversorgung bis Mitte des Jahrhunderts weitestgehend auf erneuerbare Energien umgestellt werden muss. Nur dann besteht sehr wahrscheinlich überhaupt noch die Möglichkeit, den Klimawandel in kontrollierbaren Grenzen zu halten. Wie dieses Ziel erreicht werden soll, ist jedoch strittig. Kann der Emissionszertifikatehandel alleine bewirken, dass in Europa Kohle, Gas und Öl durch saubere Energieträger ersetzt werden? Oder sollte die Politik den Ausbau regenerativer Energien auch weiterhin gezielt fördern?

Auf nationaler Ebene konnte vor allem die deutsche Förderpolitik das Wachstum der erneuerbaren Energien wesentlich vorantreiben. Das deutsche „Erneuerbare-Energien-Gesetz“ (EEG) bildet dabei die Grundlage zur Förderung einer nachhaltigen Energieversorgung (Haucap et al. 2009; Pehling 2010). Zentrales Ziel des EEG ist es, den Anteil der Technologien zur Nutzung erneuerbarer Energiequellen gemäß internationaler und nationaler Klimaschutzziele nachhaltig zu erhöhen.

Als europäisches Instrument ist der Emissionszertifikatehandel für Kohlendioxid (CO₂) seit 2005 das Hauptinstrument, um die sich aus dem Kyoto-Protokoll ergebenden Emissionsminderungsverpflichtung zu erfüllen. Die erste Handelsperiode umfasste den Zeitraum von 2005 bis 2007 und diente als Pilotphase. Die derzeit laufende zweite Handelsperiode ist identisch mit der Kyoto-Verpflichtungsperiode von 2008 bis 2012. Ab 2013 startet eine dritte Handelsperiode mit einer 8-jährigen Laufzeit. Der europäische Emissionszertifikatehandel funktioniert nach

dem Prinzip des „Cap and Trade“ und verfolgt das Ziel, die notwendige Reduzierung des Treibhausgasausstoßes möglichst kosteneffizient zu erreichen (RL 2003/87/EG; Döring/Ewringmann 2004; Jasper/Tweleemann 2005; Shirvani 2005).

Die wesentlichen Elemente aktueller Energie- und Klimapolitik sind zweifelsohne die nationale Förderung erneuerbarer Energien und der europäische Emissionszertifikatehandel. Jedoch herrscht noch immer eine rege Diskussion darüber, wie diese beiden Instrumente zueinander stehen und ob eine nationale Förderung erneuerbarer Energien vor dem Hintergrund des europäischen Emissionszertifikatehandels notwendig und angemessen ist.

Kritiker¹ führen an, dass die Fördermaßnahmen für regenerative Energiequellen ergebnislos blieben und sich lediglich in höheren Kosten für den Stromendverbraucher niederschlagen würden. Die durch das EEG erzielten ökologischen Effekte würden auf ein Minimum herabsinken. Hervorgerufen würde dies im Wesentlichen dadurch, dass durch die Nutzung erneuerbarer Energien CO₂ eingespart wird, wodurch die entsprechende Nachfrage nach Emissionszertifikaten sinkt. Da aber im gleichen Maße wie zuvor Emissionsrechte zur Verfügung stehen – also das Angebot konstant bleibt und die Nachfrage zurückgeht – kann dies zu sinkenden Zertifikatepreisen führen. Zudem sorgt das EEG für eine Verzerrung des Wettbewerbs, da es sich um eine technologiespezifische Förderung handelt. Insgesamt sind den Kritikern des EEG zufolge die Subventionierungen bestimmter Technologien zur Bereitstellung der erneuerbaren Energien nicht mehr in allen Aspekten zu rechtfertigen. Allein Ziele und Wirkungen des europäischen Emissionszertifikatehandelssystems reichten demzufolge aus, die klimapolitischen Vorgaben zu erfüllen und alle notwendigen technologischen Innovationen zu induzieren.

Dem gegenüber vertreten Befürworter einer Kombination der Systeme die Meinung, dass der Emissionszertifikatehandel alleine nicht ausreicht und eine ergänzende nationale Förderung notwendig sei, wobei die Wechselwirkungen der Systeme hinreichend beachtet werden müssten. Insbesondere die auf europäischer Ebene festgelegten Emissionsobergrenzen müssten besser auf die nationalen Gegebenheiten abgestimmt werden. Zudem gingen die Ziele des EEG über diejenigen des europäi-

¹ Siehe Kapitel 5 für Quellen zu Kritikern und Befürwortern einer Förderung erneuerbarer Energien durch das EEG.

schen Emissionszertifikatehandels hinaus und sorgten daher für weitere positive Effekte.

Im Folgenden wird also vor allem der Frage nachgegangen, ob und wenn ja, aus welchen Gründen eine Förderung erneuerbarer Energien durch das EEG bei dem in Europa bestehenden Emissionszertifikatehandel gerechtfertigt ist. Zudem wird argumentiert, wie der zukünftige Emissionszertifikatehandel in Europa weiterentwickelt werden sollte – insbesondere vor dem Hintergrund der Optimierung des Zusammenspiels beider Instrumente. Dabei wird eine anwendungsbezogene Herangehensweise verfolgt, die sich ausdrücklich auch in der überwiegend deutschsprachigen und politiknahen Literatur niederschlägt.

Das Buch ist wie folgt aufgebaut. Im zweiten Kapitel werden kurz zentrale globale und nationale Aspekte der Reduktion von Treibhausgasemissionen erläutert. Dabei wird zunächst die grundlegende energie- und klimapolitische Herausforderung umrissen. Zudem wird die zunehmende Bedeutung erneuerbarer Energien skizziert und es werden Grundprinzipien ihrer Förderung erläutert. Die Entwicklung und der aktuelle Stand der europäischen Klimapolitik werden in Kapitel 3 dargelegt. Im Zuge dessen werden zunächst die hierfür maßgeblichen internationalen Klimaschutzmaßnahmen betrachtet. Danach wird der europäische Emissionszertifikatehandel ausführlich erläutert, bevor kurz die Bedingungen und Ziele erneuerbarer Energien auf europäischer Ebene dargestellt werden. Das vierte Kapitel beleuchtet die nationalen Fördermaßnahmen erneuerbarer Energien in Deutschland. Neben einigen Regelungen wie dem Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz (EEWärmeG) oder auch dem Marktanzreizprogramm (MAP) steht dabei die Beschreibung und erste kurze Bewertung des Gesetzes für den Vorrang Erneuerbarer Energien („Erneuerbare-Energien-Gesetz“) im Mittelpunkt. Die Wechselwirkungen sowie die ökonomische Vereinbarkeit des EEG und des europäischen Emissionszertifikatehandels werden ausführlich in Kapitel 5 diskutiert. Nach der Betrachtung möglicher Zielüberschneidungen und Zielkomplementaritäten von Emissionszertifikatehandel und EEG werden Argumente für und gegen die gezielte nationale Förderung erneuerbarer Energien durch das EEG dargelegt und bewertet. Aufbauend darauf erläutert das sechste Kapitel Perspektiven der zukünftigen Ausgestaltung von EEG und europäischem Emissionszertifikatehandel. Im abschließenden Kapitel 7 wird ein zusammenfassendes Fazit gezogen.