

Leon A. Lieblang

Das EEG 2017

Eine systematische Analyse der
Maßnahmen zur Förderung der
Windenergie an Land



Schriftenreihe des Instituts für Politikwissenschaft
der Universität Duisburg-Essen

Schriftenreihe des Instituts für Politikwissenschaft
der Universität Duisburg-Essen

Band 25

Leon A. Lieblang

Das EEG 2017

**Eine systematische Analyse der Maßnahmen
zur Förderung der Windenergie an Land**

Tectum Verlag

Leon A. Lieblang

Das EEG 2017. Eine systematische Analyse der Maßnahmen zur Förderung der Windenergie an Land

Schriftenreihe des Instituts für Politikwissenschaft
der Universität Duisburg-Essen; Band 25

ePDF 978-3-8288-7220-2

(Dieser Titel ist zugleich als gedrucktes Werk unter der ISBN
978-3-8288-4297-7 im Tectum Verlag erschienen.)

ISSN 1867-7614

© Tectum – ein Verlag in der Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2019

Reihencovergestaltung: Ralf Schneider: www.rasch-multimedia.de

Umschlaggestaltung: © Tectum Verlag, unter Verwendung des Bildes
460924582 von Stockr | www.shutterstock.de

Alle Rechte vorbehalten

Besuchen Sie uns im Internet
www.tectum-verlag.de

Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek

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

Vorwort

Wenige Gesetze haben die energiepolitische Landschaft in Deutschland so stark geprägt wie das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG). Seit fast 20 Jahren ist es eines der Hauptförderinstrumente für erneuerbare Energien und trug wesentlich zum Boom der Windenergie an Land bei. Seit dem Jahr 2000 wurde das EEG mehrfach novelliert, um es neuen Anforderungen anzupassen. Zum 1. Januar 2017 trat die neueste Novelle in Kraft.

Zu diesem Zeitpunkt wurde auch die vorliegende Arbeit verfasst. Wenngleich die erste Ausschreibungsrunde für Windenergie an Land noch nicht stattgefunden hatte, fielen die Beurteilungen unterschiedlich aus: Einerseits wurde die Novelle als großer Wurf gefeiert, andererseits als unsicheres Experiment bezeichnet. Hieraus ergab sich der Bedarf, das Gesetz und seine Wirkungen auf die Windenergie an Land systematisch zu analysieren.

Basierend auf einem steuerungstheoretisch-problemlösungsorientierten Ansatz der Gesetzesfolgenabschätzung wird der Frage nachgegangen, welche Ziele der Gesetzgeber mit dem EEG 2017 intendiert, welche Maßnahmen er hierfür initiiert und insbesondere wie diese aller Voraussicht nach wirken werden. Hierzu werden zunächst drei Leitgedanken herausgearbeitet. Eine Prüfung der Plausibilität der herausgearbeiteten Wirkungsketten erfolgt in diesem Rahmen ebenso wie die Untersuchung nichtintendierter Nebenfolgen. Schließlich wird beurteilt, ob der Steuerungsansatz geeignet ist, die Kosten der Förderung zu reduzieren, den Ausbau besser zu steuern und die Akteursvielfalt zu erhalten.

Wenngleich aufgrund des Zeitpunktes der Analyse noch nicht auf Ausschreibungsergebnisse zurückgegriffen werden konnte, werden wesentliche Entwicklungen durch die vorgelegten, detaillierten Untersuchungen vorweggenommen. So wird bereits durch die ex-ante-Analyse deutlich, dass eine Privilegierung von Bürgerenergiegesellschaften zu Problemen führen kann. Auch die starken Interdependenzen zwischen den Zielen und Leitgedanken der Novelle werden herausgearbeitet, so unter anderem der Zusammenhang zwischen Ausschreibungsmenge und Wettbewerbsintensität.

Inzwischen haben die ersten Ausschreibungsrunden stattgefunden. Dabei zeigt sich, dass viele der in der Analyse erwarteten Nebenfolgen tatsächlich eintraten. Mehr noch: Die Windenergie an Land befindet sich in der größten Krise seit Jahren, der Zubau hat sich stark verringert. Dies ausschließlich auf das Ausschreibungssystem zurückzuführen wäre ein Fehler. Jedoch zeigt die Analyse, dass viele der Entwicklungen durchaus abzusehen waren. Somit trägt die Arbeit nicht nur zu einem Verständnis der Novelle bei, sondern zeigt zugleich auf, wie aktuell die Frage um die angemessene Steuerung der Windenergie an Land weiterhin ist.

Duisburg im November 2019

Leon A. Lieblang

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	XI
Anhangsverzeichnis	XIII
Abkürzungsverzeichnis	XV
1 Einleitung	1
2 Grundlagen, Entwicklungslinien und Analyse staatlicher Steuerung	9
2.1 Entwicklungslinien staatlicher Steuerung.....	9
2.2 Staatliche Steuerung in der Energiepolitik	12
2.3 Ansatz für ein reflektiertes Policy-Design	16
2.3.1 Systematisierung anhand analytischer Problemkategorien	17
2.3.2 Steuerungsinstrumente	20
2.3.3 Steuerungskonzeptionen	22
2.3.4 Bewertungskriterien	24
2.3.5 Rolle gesellschaftlicher Akteure und Einigungskosten....	25
2.3.6 Institutionelle Rahmenbedingungen.....	26
3 Die Förderung erneuerbarer Energien im EEG als Gegenstand problemorientierter staatlicher Steuerung	27
3.1 Das EEG als Grundlage des Ausbaus erneuerbarer Energien....	27
3.2 Problem- und Instrumentenanalyse.....	29
3.2.1 Verzerrte Ressourcenallokationen als Ansatzpunkt des EEG 2017.....	30
3.2.2 Instrumentenanalyse: Positive finanzielle Anreize als Steuerungsinstrument des EEG.....	32
3.2.3 Erweiterte Betrachtung der Rechtfertigung des gewählten Instruments	36
3.3 Zwischenfazit: Das EEG als Gegenstand problemorientierter staatlicher Steuerung?	40

4	Die systematische Analyse der Maßnahmen zur Förderung der Windenergie an Land im EEG 2017	43
4.1	Institutionelle Rahmenbedingungen	43
4.2	Windenergie im EEG 2017: Steuerung mittels dreier Leitgedanken.....	47
4.2.1	Teilkonzeption 1: Einführung von Ausschreibungen zur Erhöhung der Kosteneffizienz.....	50
4.2.1.1	Interventionshypothese	52
4.2.1.2	Kausalhypothese 1.....	55
4.2.1.3	Kausalhypothese 2.....	59
4.2.1.4	Kausalhypothese 3.....	59
4.2.2	Teilkonzeptionen 2-3: Festlegung von Ausschreibungsmengen (2) und Einführung von Präqualifikationsanforderungen (3) zur Mengensteuerung	60
4.2.2.1	Interventionshypothese 1	64
4.2.2.2	Interventionshypothese 2.....	72
4.2.2.3	Kausalhypothese 1	77
4.2.2.4	Kausalhypothese 2.....	79
4.2.3	Teilkonzeptionen 4-6: Teilnahme ohne BImSchG-Genehmigung (4), Erleichterte Präqualifikation (5) und Uniform Pricing (6) zur Beibehaltung der Akteursvielfalt	80
4.2.3.1	Interventionshypothese 1	86
4.2.3.2	Interventionshypothese 2.....	88
4.2.3.3	Interventionshypothese 3.....	89
4.2.3.4	Kausalhypothese 1	90
4.3	Zwischenfazit: Das EEG 2017 – (in)kohärente staatliche Steuerung?	91
4.3.1	Energiopolitisches Zieldreieck.....	91
4.3.2	Das EEG 2017 – Ein Gesetz der Widersprüche?.....	92
4.3.3	Grenzen der Marktkompatibilität	93
5	Fazit und Politikempfehlungen	97

Literaturverzeichnis 105

Anhang 121

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Idealtypischer Aufbau einer differenzierten Analyse einer Steuerungskonzeption.....	24
Abbildung 2: Teilkonzeption 1: Einführung von Ausschreibungen zur Erhöhung der Kosteneffizienz.	52
Abbildung 3: Anteil des aus erneuerbaren Energien erzeugten Stroms am Bruttostromverbrauch (bis 2015) sowie geplanter Ausbaukorridor (2016–2050) gemäß § 1 Abs. 2 EEG 2017	61
Abbildung 4: Teilkonzeptionen 2-3: Mengensteuerung des Ausbaus zur Einhaltung des Ausbaukorridors.....	64
Abbildung 5: Zubauzahlen der Windenergieleistung an Land	67
Abbildung 6: Potenzieller Zu- und Abbau der Windenergieleistung 2021–2037	69
Abbildung 7: Teilkonzeptionen 4-6: Beibehaltung der Akteursvielfalt durch eine simulierte Angleichung der Bieterchancen aller Akteursgruppen.....	84

Anhangsverzeichnis

Abbildung a: Tabellarischer Überblick der positiven finanziellen Anreize.	122
Abbildung b: Entwicklung der EEG-Umlage 2010–2017.	122
Abbildung c: Gütefaktor, Korrekturfaktor und Vergütungssätze zur Berechnung des anzulegenden Wertes nach dem Referenzertragsmodell für einen beispielhaften Vergütungssatz von 6,00 ct/kWh auf einen 100-Prozent-Standort.	122
Abbildung d: Ausschreibungsmengen gemäß § 28 Abs. 1 EEG 2017	123
Abbildung e: Stromgestehungskosten verschiedener Energieträger.	123
Abbildung f: Schematische Kosten-Risiko-Charakteristika von Windenergieprojekten: Späte Ausschreibung.	124
Abbildung g: Schematische Kosten-Risiko-Charakteristika von Windenergieprojekten: Frühe Ausschreibung.	124
Abbildung h: Absolute Anzahl der Energiegenossenschaften und jährliches Wachstum 2001–2013.	125

