



EEG: Wie das Potential kleiner Erzeuger ausgebremst wird

Von Ulrike Simon | 17.3.2021

Dank EEG werden erneuerbare Energien immer günstiger. Und wer am kostengünstigsten liefern kann, bekommt den Zuschlag. Doch das System der Ausschreibungen benachteiligt kleine Energieerzeuger und gefährdet die Klimaziele.

„Es geht um die Erhaltung unserer einen Welt. Wir sitzen alle in einem Boot.“

Nur wenn die Industrieländer bewiesen, dass sie ihrer Verantwortung zum Schutz des globalen Klimas nachkommen, könnten diese „auch von anderen Staaten Handeln für den Klimaschutz einfordern.“

Diese Aussage kam nicht etwa aus dem Mund einer Vertreterin der Grünen, den Satz äußerte 1995 die damalige [Umweltministerin Angela Merkel](#). Drei Jahre nach der UN-Umweltkonferenz in Rio de Janeiro begrüßte sie als Gastgeberin des ersten Gipfels der Unterzeichner der UN-Klimarahmenkonvention 1000 Vertreter aus 130 Staaten. Die Ergebnisse der Konferenz sind ein wichtiger Meilenstein auf dem Weg zum Kyoto-Protokoll, dem ersten Klimavertrag mit Treibhausgas-Reduktionsverpflichtungen. Bundeskanzler Helmut Kohl verkündete das erste deutsche Klimaziel: den Kohlendioxidausstoß bis 2005 im Vergleich zu 1990 um 25 Prozent zu senken.

Leider stieß die Umsetzung dieser Ziele auf großen Widerstand, den die jeweils verantwortlichen Politiker nicht überwinden konnten oder wollten. Die Ziele wurden nicht erreicht. Auch Kohls Ziel wurde erst im Jahr 2010 verwirklicht und war größtenteils auf die Deindustrialisierung Ostdeutschlands zurückzuführen. Das vorletzte deutsche Klimaziel 2020 (minus 40% im Vergleich zu 1990) wurde wohl nun tatsächlich – wider Erwarten – erreicht, aber nur aufgrund des starken Rückgangs des Verkehrsaufkommens [aufgrund der Corona-Krise](#). Ob wir, wie geplant, bis 2030 die 55% Marke knacken und bis 2050 bei 80-95% landen werden, bleibt ungewiss und wird von vielen Experten zu Recht bezweifelt.

Grundsätzlich möglich wäre es, wie das [Fraunhofer Institut berechnet hat](#). Eine Studie des Instituts zeigt, „wie ein kostenoptimales Energiesystem aussieht, das die Mindestziele einer Absenkung der CO₂-Emissionen um 80% erreicht“, und welche grundlegenden Veränderungen zum Erreichen des Maximalziels von 95% nötig wären.

EEG – Eigentlich Vorbild für die ganze Welt

Eines der sehr erfolgreichen politischen Instrumente, um den CO₂-Ausstoß durch die Förderung erneuerbarer Energiequellen zu reduzieren, ist das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG). Es trat 2001 in Kraft und gilt inzwischen in über 100 Ländern als Vorbild für deren Klimaschutzgesetze. Dank dieses Gesetzes kommt Deutschland in puncto Strom relativ gut voran, während im Wärme-/Kälte- und vor allem im Verkehrsbereich noch viel Nachholbedarf besteht.

Strom aus erneuerbaren Energien (außer der Wasserkraft) wurde zunächst nur von kleinen Unternehmen erzeugt, die äußerst schwer Zugang zum Verteilernetz der großen Strommonopolisten bekamen. Deswegen verpflichtete das schon

1990 unter der Regierung Kohl beschlossene, weltweit erste Ökostrom-Einspeisegesetz, das „Stromeinspeisungsgesetz“, die Netzbetreiber zur Abnahme des Stroms und sicherte den Erzeugern Mindestvergütungen zu.

Richtig Fahrt nahm die Strom-Energiewende dann – auch angesichts einer starken Anti-Atomkraftbewegung – unter Rot-Grün mit der Verabschiedung des EEG auf, das maßgeblich von den Umweltpolitikern im Bundestag Herman Scheer (SPD), Michael Hustedt und Hans-Josef Fell (Grüne) ausgearbeitet wurde. Weitere Mitglieder dieser Gruppe waren Dietmar Schütz und Axel Berg (beide SPD) und Josef Göppel (CSU). Die meisten erinnern sich sicher noch gut daran, wie allenthalben, vor allem aber auf dem Land, in den Jahren nach der Jahrtausendwende Photovoltaikanlagen auf den Dächern zu sprießen begannen.

Was war der Sinn der gesetzlichen Regelungen und worin bestand das Erfolgsgeheimnis?

Neue Technologien sind zu Beginn meist teuer und können daher ohne Unterstützung nicht am Markt bestehen. Marktreife erlangen sie, wenn sie erprobt sind und massenhaft (re)produziert werden können. Das EEG garantierte den Produzenten von Strom aus erneuerbaren Energien (Photovoltaik, Windkraft, Biomasse und Co.) nicht nur die Abnahme ihres Produkts auf dem Strommarkt, sondern auch – je nach Energiequelle unterschiedliche – feste, für 20 Jahre geltende Einspeisevergütungen. So konnten diese Anlagen wirtschaftlich und gewinnbringend arbeiten. Die Vergütungen waren degressiv gestaltet: sie sollten immer niedriger werden, bis zu dem Punkt, an dem die Technologien sich ohne Unterstützung selbstständig am Markt behaupten können.

Finanziert wurde die garantierte Einspeisevergütung durch die von den Stromverbrauchern gezahlte ‚EEG-Umlage‘, nicht etwa aus Steuermitteln. Die langfristigen – externen – volkswirtschaftlichen Energieversorgungskosten sollten so internalisiert werden. Im Verbund mit der Entflechtung der Strommonopole erwies sich das Instrument als sehr wirkungsvoll: Im Jahr 2020 überschritt der Anteil erneuerbarer Energien an der Nettostromerzeugung in Deutschland erstmals die 50% Marke.

Kein Grund zum Jubel

Haben die ‚Erneuerbaren‘ also heute Marktreife erreicht? Es könnte bald so weit sein: Die Ökostromherstellung wird immer kostengünstiger und bald rechnet sich der Einsatz fossiler Energien nicht mehr, zumindest wenn diese sich durch die

Einführung der CO₂-Abgabe verteuern und nicht mehr subventioniert würden. Die erneuerbaren Energien könnten sich so als [disruptive Technologie](#) erweisen, bei der eine Innovation etablierte Produkte schlagartig obsolet macht, wie das Beispiel Kodak zeigt – 10.000 Mitarbeiter verloren wegen des Siegeszugs der digitalen Fotografie ihre Arbeit.

Am Wendepunkt zur Disruption sind wir jedoch noch nicht angelangt, und in der Branche sieht man aktuell keinen Grund zum Jubel. Bei seiner Verabschiedung hatte das EEG 16 Seiten, heute sind es über 600; in jeder Legislaturperiode wurden Änderungen und Ergänzungen – Regulierungen – vorgenommen, und so manche Maßnahme erwies sich als [Wachstumsbremse für die Erneuerbaren](#).

Hier nur einige Beispiele:

Erstens wurden mit der EEG-Novelle von 2012 die Einspeisevergütungen für Strom aus Photovoltaik drastisch verringert. Der Ausbauzuwachs sank von 7,5 Gigawatt (jeweils 2010-2012) auf 4 Gigawatt im Jahr 2013, was zu vielen Insolvenzen und dem Abbau von Arbeitsplätzen in der Branche führte.

Mit dem EEG 2014 wurden Förderungszulagen für Biogasanlagen gestrichen und nur noch die Grundförderung garantiert. Durch diese und weitere Maßnahmen ist der Zubau von Biogasanlagen in Deutschland stark zurückgegangen – von mehr als 1.470 Biogasanlagen im Jahr 2011 auf 113 im Jahr 2018. Hier wurden jeweils nicht nur mittelständische Betriebe, sondern auch wertvolles Know-how vernichtet.

Zweitens: Im Jahr 2012 wurde der „[atmende Deckel](#)“ für den Zubau der Erneuerbare-Energien-Kapazitäten eingeführt. Die geförderten Zubauraten wurden für jedes Jahr ‚gedeckelt‘; war absehbar, dass das Ziel zu schnell erreicht wurde, wurde die EEG-Zulage stärker gesenkt als vorgesehen, ging die Entwicklung zu langsam, wurde diese Degression verringert. Der für 2020 vorgesehene Deckel für PV-Strom – die vollständige Abschaffung der Einspeisevergütung nach Erreichung des Ausbauzieles von insgesamt 52 Gigawatt – wurde jedoch kurz vor dem Erreichen dieser Marke abgeschafft.

Drittens war eine weitere Änderung des EEG im Jahr 2017 die Einführung der verpflichtenden Direktvermarktung des erzeugten Stromes und von Ausschreibungen ab einer bestimmten Anlagengröße. Direktvermarktung bedeutet, dass die Erzeuger keine festgelegte Einspeisevergütung mehr erhalten, sondern ihren Strom über einen Stromhändler an der Strombörse

verkaufen und die Differenz zwischen erzielttem Marktpreis und auf 20 Jahre garantierter Vergütung aus der EEG-Umlage erstattet bekommen. Die Höhe dieser Vergütung wird über Ausschreibungen festgelegt. Die Bundesnetzagentur schreibt für die verschiedenen Branchen regelmäßig Anlagen in einer bestimmten Gesamtkapazität aus, die potentiellen Anlagenbetreiber bewerben sich mit einem Vergütungspreisgebot. Wer am kostengünstigsten liefern kann, bekommt den Zuschlag.

Während im Bereich Photovoltaik die Ausschreibungen regelmäßig überzeichnet sind, herrscht bei der Windenergie in Süddeutschland Flaute: Mehrkosten durch aufwändigere Wald- und Bergstandorte, zugleich Platz für nur kleinere Windparks, geringere Wettbewerbschancen in den Ausschreibungen. Weitere bürokratische Hindernisse und gerichtliche Auseinandersetzungen mit Windkraftgegnern kamen hinzu.

Benachteiligung kleinerer Erzeuger gefährdet Klimaziele

Eine Studie der [Energy Watch Group](#) zeigt, dass das System der Ausschreibungen nicht nur zu erheblichen Einbrüchen bei der Windkraft geführt hat, sondern generell kleine Energieerzeuger benachteiligt. „Dieser alarmierende Trend“, so die Studie, ist „ein entscheidender Faktor [...], der das exponentielle Wachstum der erneuerbaren Energien behindert“ und „die Einhaltung der in Paris vereinbarten Klimaziele“ gefährdet.

Für kleinere Erzeuger gilt es, immer größere bürokratische Hindernisse zu überwinden, entsprechend ist der Anteil der Bürgerenergie im Vergleich zum Anteil der großen Energieerzeuger gesunken. Dieser Trend ist auch auf das verstärkte Engagement der ‚Großen‘ im Ökostrombereich zurückzuführen. Dabei haben die Kleinanlagen großes Potential. Aus dieser Sicht ist es als Erfolg zu werten, dass die Ausschreibungspflicht für kleine Anlagen aus der EEG-Novelle von 2020 gestrichen wurde.

Insgesamt wird weniger Ökostrom produziert als nötig und möglich wäre. Und die Prognosen angesichts der jetzigen Gesetzeslage sind nicht allzu rosig. So wurden in der aktuellen Novelle, die zum 1. Januar 2021 in Kraft trat, die Ausbauziele und Umsetzungskorridore für Strom aus erneuerbaren Energien als viel zu niedrig angesetzt, besonders weil ‚grüner‘ Strom auch für die notwendige Verkehrs- und Wärmewende gebraucht wird. Und das Schicksal der Anlagen, die nach 20 Jahren aus der Förderung herausfallen, jedoch auch weiterhin noch

über viele Jahre Strom liefern könn(t)en, ist ungewiss: Das Netz-Einspeiserecht bleibt zwar, aber die Vergütungsmodalitäten sind nur provisorisch geregelt.

Fazit: Nicht zuletzt dank des EEG werden erneuerbare Energien immer günstiger, die Betreiber könnten liefern, aber die Rahmenbedingungen sind weiterhin veränderungsbedürftig. Die Erneuerbaren sind noch nicht zum Selbstläufer geworden, obwohl ihnen durchaus eine größere Eigendynamik zuzutrauen ist.

Wie erklärt sich der Widerspruch, zwischen den von der Politik formulierten, ehrgeizigen Klimazielen und drosselnder Gesetzgebung? Die wichtigsten Argumente: ein Strommarkt, der damit überfordert ist, sich an erneuerbare Stromquellen anzupassen; die unzumutbare Verteuerung des Stroms für die Konsumenten; ökologische Gründe; fehlende Akzeptanz der Windkraft; und der Nutzung von Ackerflächen für Energiepflanzen durch die Bevölkerung.