



Hans-Josef Fell
Mitglied des Deutschen Bundestages

EEG: Von wegen Planwirtschaft!

Röslers Vorschlag das EEG durch Ausschreibungsregelungen zu ersetzen ist dagegen pure Planwirtschaft.

In verschiedenen Stellungnahmen der jüngsten Zeit, vor allem ausgelöst durch die Rede von Bundespräsident Gauck, wurde im Zusammenhang mit dem Ausbau der Erneuerbare Energien die Thematik der Planwirtschaft angesprochen. Einigkeit herrscht wohl unter den meisten Politikern, dass Planwirtschaft nicht anzustreben sei. Die Frage nur, was ist Planwirtschaft im Sektor der Erneuerbare Energien, trennt doch viele Ansichten. Anbei meine Sicht als Autor des Entwurfs des EEG vom Jahre 2000. Meine Intention für das Gesetz war stark geleitet von dem Ziel eine marktwirtschaftliche Lösung zu finden, worin die Kräfte des Wettbewerbs eine zentrale Rolle für die Innovationsentwicklung entfalten sollten.

Wodurch zeichnet sich Planwirtschaft aus?

In einer Planwirtschaft - das beste Beispiel sind die chinesischen Fünfjahrespläne – werden vom Staat in den einzelnen Wirtschaftsbranchen genaue Zielmengen festgelegt, die es zu erfüllen gilt. Zusätzlich werden die Maßnahmen festgelegt, die die Zielerfüllung stimulieren sollen. Meist sind es mit staatlichen Subventionen aus Steuergeldern unterstützte Programme. Von staatlichen Behörden werden dann gleichzeitig gezielt die unternehmerischen Akteure mobilisiert, die in die Zielerfüllung investieren sollen. Von Staatlicher Seite aus werden Ausschreibungen organisiert, deren Kriterien von Staatsdienern formuliert werden, die nicht im unternehmerischen Risiko stehen. Meist ist die Planwirtschaft über Staatsmonopole organisiert, so dass wettbewerbliche Elemente völlig untergehen. Manchmal werden staatliche Ausschreibungen aber auch im Wettbewerb vergeben, wobei meist auf Grund der großen Ausschreibungsvolumina nur große Konzerne bieten können und dann den Zuschlag erhalten. Kleine und mittlere Unternehmen spielen in der Planwirtschaft eine völlig untergeordnete Rolle. Planwirtschaft verlangt auch eine hohe Bürokratie, da der Staat die unternehmerischen Tätigkeiten stimulieren und die Erfüllung auch kontrollieren muss. Echter unternehmerischer Wettbewerb ist in der Planwirtschaft sehr eingeschränkt, wegen fehlender unternehmerischer Akteursvielfalt, wegen hoher Bürokratie und häufigen Fehlentwicklungen, da Beamte wie erwähnt nicht im



Hans-Josef Fell

Mitglied des Deutschen Bundestages

unternehmerischen Risiko stehen. Innovationen können sich in einer Planwirtschaft kaum entfalten.

Wodurch zeichnet sich Marktwirtschaft aus?

In einer Marktwirtschaft wird dagegen die unternehmerische Tätigkeit in weiten Grenzen sich selbst überlassen. Im Wettbewerb setzen sich die Unternehmen durch, die das beste Preisleistungsangebot machen können, um die Kundenwünsche zu erfüllen. Dadurch entsteht eine hohe Innovationskraft. Der Wettbewerb wird vor allem dadurch entfacht, dass Kunden Ausschreibungen machen, um das beste Preisleistungsangebot zu erhalten. Die Kriterien der Ausschreibungen sind exakt nach den Interessen der Kunden formuliert, weil diese das unternehmerische Risiko der Investition tragen. Der Staat setzt in einer sozialen Marktwirtschaft lediglich Regulationen, damit die unternehmerischen Tätigkeiten auch anderen gesellschaftlichen Zielen, wie sozialer Gerechtigkeit (z.B. Mindestlohn) oder Umwelt- und Klimaschutz gerecht werden.

Hat das EEG die typischen Merkmale einer Planwirtschaft?

Nein. Es beinhaltet keines der oben beschriebenen Kriterien der Planwirtschaft. Das EEG setzt keine verpflichtenden Mengenziele. Die Ausbaumolumina ergeben sich vielmehr durch die freien unternehmerischen Kräfte. Staatliche Ausschreibungen gibt es nicht. Dagegen gibt es unzählige private Ausschreibungen von Investoren, die alle im unternehmerischen Risiko stehen. Damit hat das EEG eine hohe Innovationskraft erzeugt, wie die Technikrevolution in den Sparten Windkraft, Photovoltaik, Biogas u.a. in den letzten 12 Jahren eindrucksvoll belegt. Gleichzeitig ist eine Vielzahl von neuen Akteuren, vor allem im Bereich der kleinen und mittelständischen Unternehmen entstanden. Gerade in der Monopolartigen deutschen Stromwirtschaft, beherrscht durch vier große Stromkonzerne, konnten sich viele neue Akteure erst mit Hilfe des EEG neu gründen und behaupten: vom Kleinstunternehmer mit seiner Dachsolaranlage, über die Wind- und Solargenossenschaften, Landwirte, neue Betreibergesellschaften, Investmentfonds, Stadtwerke und viele andere Unternehmensarten mehr. Alle diese neuen Stromerzeugungsakteure hätte es ohne das EEG nicht gegeben.

Oftmals wird behauptet, dass das EEG wettbewerbsfeindlich sei, weil die Investoren nicht im Wettbewerb mit Stromerzeugern aus der konventionellen Kohle oder Atomstromerzeugung seien. Dies ist zwar richtig, aber auch zwingend erforderlich, wenn es überhaupt Investitionen in Erneuerbare Energien geben soll. Am Anfang können neue Stromerzeugungstechnologien mit den abgeschriebenen Kraftwerken kaum konkurrieren



Hans-Josef Fell

Mitglied des Deutschen Bundestages

können. Zum Einen müssen abgeschriebene Anlagen keine Kapitalkosten mehr tragen. Zum Anderen sind diese historisch und bis heute mit hohen steuerlichen Subventionen privilegiert. Zusätzlich gehören zu den entscheidenden finanziellen Privilegien der konventionellen Stromerzeugung, dass sie nicht die von ihnen verursachten Schadenskosten tragen müssen (z.B. Vollkasko für AKW, volle Entsorgungskosten des Atommülls, wie bei der Asse, keine Internalisierung der Klimaschadenskosten für Kohle oder Erdgaskraftwerke).

Genau hier setzt verantwortungsvolle Politik an, um eben über staatliche Regulationen auch andere gesellschaftliche Erfordernisse umzusetzen. Es gehörte auch zur Begründung des EuGH im berühmten Urteil zur Rechtmäßigkeit der Einspeisevergütung des EEG im Jahre 2001, dass die Einspeisevergütung auch ein Ausgleich für fehlende Internalisierung der externen Schadenskosten der konventionellen Stromerzeugung sei. Somit gibt die Einspeisevergütung überhaupt erst die Grundlage der Wettbewerbsfähigkeit der Erneuerbare Energien .

Auch wird oftmals gefordert, innerhalb der Erneuerbaren Energien sollten sich mit einem einheitlichen Vergütungssatz die wettbewerbsfähigsten durchsetzen. Dies würde darauf hinauslaufen, dass es nur noch eine Art der Erneuerbare Energien gäbe, eben nur die Onshorewindkraft, einfach weil sie in der Innovationsentwicklung und damit der Kostensenkung am weitesten fortgeschritten ist. Alle anderen würden in der Technikentwicklung abgeschnitten, weil sie wie zum Beispiel die Photovoltaik oder die Offshorewindenergie aktuell mit den Vergütungen der Onshorewindkraft nicht konkurrieren können. Da ein zukünftiger Erneuerbare Energien Mix aber alle Arten von Erneuerbare Energien braucht und zudem die spezifischen Kostensenkungspotentiale z.B. der Photovoltaik weiterhin sehr hoch sind, würde ein einheitlicher Vergütungssatz nicht zu mehr Wettbewerb, sondern zum abrupten Beenden einzelner noch nicht konkurrenzfähiger Technologien geben.

Die Festlegung einheitlicher, technologiespezifischer Vergütungssätze in Verbindung mit dem Einspeisevorrang ist also lediglich die Grundlage, dass sich die Technologien von Sonne, Wind, Wasser, Bioenergien, Erdwärme überhaupt erst entwickeln können. Innerhalb der einzelnen Sparten gibt es aber einen hohen Wettbewerb, so dass sich die Marktkräfte mit hoher Innovationskraft voll entfalten können. Das EEG ist eine hervorragende marktwirtschaftlich orientierte Gesetzesregulation, die der allseits anerkannten Notwendigkeit von Umwelt- und Klimaschutz zum schnellen Durchbruch verhilft, ohne staatliche und planwirtschaftliche Mengensteuerung.



Hans-Josef Fell
Mitglied des Deutschen Bundestages

Sind Ausschreibungs- oder Quotenregelungen, wie sie BM Rösler vorschlägt, freie Marktwirtschaft?

Nein, sie sind nach allen Erfahrungen wo sie praktiziert wurden pure und zudem erfolglose Planwirtschaft. Das beste Beispiel bietet Großbritannien. Obwohl auf der britischen Insel viel mehr Wind als in Deutschland weht, gibt es in Deutschland wesentlich mehr Windkraft als in GB. Waren Ende 2011 in Großbritannien gerade mal etwa 7 Gigawatt Windkraftleistung installiert, so waren es in Deutschland ca. 28 Gigawatt. Zudem betrug die durchschnittliche Vergütung in GB etwa 13 Cent pro kWh, wogegen in Deutschland im Mittel etwa 8 Cent pro kWh gezahlt wurden. Der Grund sind die unterschiedlichen Gesetzesgrundlagen. Da der britische Staat planwirtschaftlich die zu installierende Menge festlegte und über staatliche Ausschreibungen versuchte den günstigsten Anbieter zu finden, bekam er nur Angebote von großen Unternehmen mit hohen Renditeerwartungen. Ein mittelständischer Markt gar mit neuen Akteuren konnte sich in Großbritannien weder im Stromerzeugungssektor noch in der Technikproduktion entwickeln. Aus Großbritannien sind deshalb keine nennenswerten Windkraftinnovationen gekommen. Quotenregelungen (also staatlich festgelegte Mengenziele) und staatliche Ausschreibungen sind reine Planwirtschaft, die keine nennenswerten Erfolge für den Ausbau und die Kostenreduktion der Erneuerbaren Energien fördert.

Besondere Effekte des marktwirtschaftlichen EEG gegenüber der planwirtschaftlichen Ausschreibungsregelung

Das marktwirtschaftliche EEG hat in Deutschland zu einem steilen Ausbau der Erneuerbaren Energien geführt, einer besonders erfolgreichen Innovationsentwicklung und zu einer besonders rasanten Produktionskostensenkung. Das EEG hat Deutschland zum Technologieführer in der Welt gemacht und eine neue Wirtschaftsbranche mit inzwischen über 380 000 Arbeitsplätzen geschaffen. Alles dies wurde noch im Jahre 2000 von vielen Energieexperten für unmöglich gehalten. So wurde das im EEG festgelegte Ziel im Stromsektor den Anteil des Ökostromes von damals ca. 6 Prozent auf etwa 12 Prozent bis 2010 zu verdoppeln vielfach als völlige unrealisierbare Vision bezeichnet. Dennoch hatte Deutschland aber 2011 schon 20 Prozent Ökostrom im Netz. Nirgendwo auf der Welt gibt es in Ländern mit Ausschreibungs- oder Quotenregelungen auch nur annähernd ähnliche Ausbau- und Kostensenkungserfolge.

Die Einspeisevergütung hat aber auch andere marktwirtschaftliche Effekte, die vielfach übersehen werden. Die Investitionen in Ökostromanlagen wurden ausschließlich mit



Hans-Josef Fell

Mitglied des Deutschen Bundestages

privatem Kapital getätigt. Millionen neuer Akteure haben in Ökostromanlagen investiert und faktisch nicht die etablierten Stromkonzerne. Die Einspeisevergütung wird von privat aufgebracht als Umlage auf den Strompreis, womit die öffentlichen Haushalte nicht belastet werden. In Zeiten hoher Staatsverschuldung ein unschätzbar wichtiger Aspekt. Andererseits führen die stark wachsenden unternehmerischen Aktivitäten zu Steuereinnahmen von den Kommunen bis zum Bund, über Einkommenssteuer und Gewerbesteuer. Mit der Vermeidung von Zahlungen an Erwerbslose werden auch die Sozialkassen entlastet, was genauso wie die Vermeidung des Einkaufs von fossilen Brennstoffen die öffentlichen und privaten Haushalte zunehmend von weiteren Belastungen befreit.

Die Einspeisevergütung führt auch anders als Ausschreibungsregelungen zu einer dauerhaften, mindestens 20 Jahre andauernden Ökostromproduktion, weil die Ökostromproduzenten bei einem vorzeitigen Abschalten der Anlagen keine Renditeerwartungen haben. Eine Ausschreibungsregelung hingegen, die wie in vielen Ländern praktiziert, die Finanzierung über staatliche Steuersubventionen schafft, führt dazu, dass eine zwanzigjährige Ökostromproduktion dauerhaft kontrolliert und ggf. sogar sanktioniert werden muss. Denn der Betreiber der Anlage hat nach dem Fließen der Subventionen vielfach nicht mehr genügend marktwirtschaftlichen Anreiz zum dauerhaften Betrieb.

Die positiven Effekte der marktwirtschaftlichen Einspeisevergütung hat sogar in China mit klarer planwirtschaftlichen Grundlage des Wirtschaftssystems dazu geführt, doch die marktwirtschaftlichen Vorteile der Einspeisevergütung zu wählen – mit durchschlagendem Erfolg: Die Planzahlen im letzten chinesischen Fünfjahresplan für Windkraft wurden um den Faktor 10 übererfüllt. Die Marktkräfte der Einspeisevergütung haben auch im planwirtschaftlichen China Investitionen mit privatem Kapital, neue Investoren und eine Vielfalt von Innovationen hervorgebracht. Dieser Erfolg hat die chinesische Regierung im Sommer 2011 bewogen auch für die Photovoltaik eine Einspeisevergütung einzuführen. Erste Meldungen gehen nun auch von einem steilen Wachstum der PV im chinesischen Binnenmarkt aus.

Schlussbemerkung: Fortentwicklung des EEG

Die Entwicklung der Erneuerbare Energien ist rasant. Die Erzeugungspreise purzeln, immer neue Innovationen tauchen auf. Die Zeit des reinen Aufbaus neuer Technologien wird zunehmend abgelöst von der Marktdurchdringung mit Ökostrom. Jetzt spielt der energiewirtschaftliche Systemumbau eine immer größere Rolle. Daher wird manchmal die Meinung geäußert, das EEG sei überholt, hätte seine Dienste getan, nun seien andere



Hans-Josef Fell

Mitglied des Deutschen Bundestages

Instrumente notwendig. Dies ist mitnichten der Fall. Zunächst ist festzuhalten, dass das EEG von Grund auf angelegt wurde, um der Marktentwicklung Rechnung zu tragen. Die jährliche Kostendegression und der von der Bundesregierung alle vier Jahre zu erstellende Erfahrungsbericht wurden schon im EEG 2000 verankert, um das EEG kontinuierlich der Senkung der Produktionskosten nachzufahren. Überhöhte Gewinne, wie sie in der konventionellen Stromerzeugung mit über 20 Prozent angestrebt wurden, waren nie im Ziel des Gesetzgebers. Fünf bis 10 Prozent Rendite sollten aus Sicht des Gesetzgebers genug sein. Übrigens ist diese niedrige Renditeerwartung der Hauptgrund, weshalb die großen Stromkonzernen faktisch nichts über das EEG investierten. Der Erfolg kam mit vielen neuen Akteuren, Unternehmen, Genossenschaften, Stadtwerken, denen die Renditeerwartungen des EEG ausreichten. Sicherlich gab es den einen oder anderen innovativen Investor, der auch mit den gegebenen Vergütungssätzen höhere Renditen erwirtschaftete. Doch genau dies war ja eine der treibenden Kräfte, die den Boden für noch schnellere Vergütungssenkungen bereiteten. Die garantierte Vergütung führt übrigens nicht automatisch, wie oft behauptet, zu einer garantierten Rendite. Unternehmerische Risiken gibt es dennoch, was sich auch an verschiedenen Beispielen von Konkursen trotz der garantierten Einspeisevergütung ablesen lässt.

Noch können die meisten Investitionen ohne die garantierte EEG-Vergütung keine ausreichenden Renditen erwirtschaften. Daher ist das EEG weiterhin erforderlich. Es beginnt allerdings, dass erste Investitionen außerhalb des EEG wirtschaftlich rentabel werden und ersten zaghafte, aber mutige Investitionen außerhalb des EEG finden bereits statt.

Neben der Einspeisevergütung, die die ökonomische Grundlage für das Investment bildet, ist auch der privilegierte Netzzugang das zweite unverzichtbare Element für den Erfolg des EEG und die Grundlage für Investitionen in Ökostromanlagen. Solange konventionelle Stromerzeuger noch Barrieren gegen den Ausbau der Erneuerbare Energien aufbauen, ist der Einspeisevorrang für Ökostrom erforderlich. Andernfalls können konventionelle Stromerzeuger mit ihrer Marktmacht den weiteren Ausbau der Erneuerbaren Energien blockieren. Wer behauptet, dies sei dann kein freier Markt, hat nicht verstanden, dass es durch die fehlende Umlegung der externen Schadenskosten gar keine freien Markt mit gleichen Marktchancen gibt. Ökostrom, der keine oder nur marginale externe Schadenskosten verursacht, wäre sofort mit Strom aus Kohle, Erdgas oder Atomkraft wettbewerbsfähig, wenn die konventionelle Stromerzeugung alle Schadenskosten selbst tragen müsste und diese Kosten nicht der Allgemeinheit z.B. dem Steuerzahler auferlegen würde. Solange diese externen Schadenskosten nicht vollständig auf die Stromerzeugung umgelegt ist, ist das EEG notwendig. Genau dieser Punkt ist es auch, der die angeblich zu hohen Kosten des EEG ins rechte Licht rückt. Die Schadenkosten der konventionellen



Hans-Josef Fell

Mitglied des Deutschen Bundestages

Stromerzeugung werden vielfach von der Allgemeinheit bezahlt und nicht vom Stromerzeuger oder Stromkunden im konventionellen Stromsektor. Die angeblich so hohen Mehrkosten des Ökostromes werden aktuell schon überkompensiert von den durch Ökostrom vermiedenen Schadenskosten, weil er eben schon 20 Prozent konventionellen Strom ersetzt. In der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung senkt der Ökostrom schon heute die gesamtgesellschaftlichen Belastungen.

Wer aus Gründen des Wettbewerbs heute die Abschaffung des EEG fordert, will in Wirklichkeit keinen wirksamen Klimaschutz, nimmt in Kauf, dass über die Verknappung der fossilen Rohstoffe deren Preise weiter steigen und damit auch der Strompreis immer weiter nach oben treibt. Wir müssen das EEG natürlich der Marktentwicklung der Erneuerbaren Energien anpassen, aber nur so, dass es weiterhin die ökonomische Grundlage für Investitionen bildet. In Zusammenarbeit mit einem novellierten Energiewirtschaftsgesetz muss das EEG auch für die Marktintegration des Ökostromes sorgen.

Das EEG wird sich selbst überflüssig machen, sobald es massenhaft Investitionen in den Ökostrom außerhalb des EEG gibt. Diese werden kommen, wenn die erzielbaren Renditen außerhalb der EEG-Vergütung höher sind, als unter Inanspruchnahme einer immer noch rentablen EEG-Vergütung. Wir sind viel näher an diesem Punkt als viele glauben. Allerdings wird dieser Zeitpunkt für einzelne Technologien unterschiedlich sein. Onshorewind, Solarstrom und Wasserkraft werden dies früher erreichen als Bioenergien, Offshorewind und Geothermie. Wir sollten diese Zeitpunkte abwarten, das EEG weiterhin der Kostensenkungskurve nachfahren und nicht mit einer Abschaffung des EEG durch planwirtschaftliche Quoten- oder Ausschreibungsregelungen die Entwicklung der Erneuerbaren Energien ausbremsen.

Hans-Josef Fell MdB

12.6.2012