

**Deutscher
Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand**

19.03.2012

**Stellungnahme des
Deutschen Gewerkschaftsbundes**

zum

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Rechtsrahmens für Strom aus solarer Strahlungsenergie und zu weiteren Änderungen im Recht der erneuerbaren Energien

Gesetzesentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP vom 06.03.2012, BT-Drs. 17/8877

Herausgeber:
DGB-Bundesvorstand
Abt. Industrie-, Dienstleistungs- und
Strukturpolitik

Verantwortlich:
Dietmar Hexel

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

Fragen an:
Frederik Moch
Tel.: 0 30/2 40 60-576
Fax: 0 30/2 40 60-677
E-Mail: frederik.moch@dgb.de

DGB-Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Rechtsrahmens für Strom aus solarer Strahlungsenergie und zu weiteren Änderungen im Recht der erneuerbaren Energien“

I. Allgemeine Vorbemerkung

Im Zuge der Energiewende-Beschlüsse der Bundesregierung wurde im letzten Jahr auch eine Novellierung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) auf den Weg gebracht. Diese Änderungen traten zum 01.01.2012 in Kraft und nahmen in besonderem Maße das Thema Kosteneffizienz der Förderung erneuerbarer Energien in den Blick. So wurden insbesondere für dezentrale Erzeugungsformen, wie der Photovoltaik, anspruchsvolle Degressionsvorgaben gemacht. Gleichzeitig hatte die Politik ein klares Bekenntnis zum Ausbau der erneuerbaren Energien insgesamt abgegeben, das mit konkreten Ausbauzielen hinterlegt wurde.

Bereits vor Inkrafttreten der neuerlichen Änderungen hatte sich im Spätherbst 2011 erneut eine politische Debatte über die Kosten der Solarförderung entwickelt, die letztlich im jetzigen Gesetzgebungsverfahren gemündet ist, ohne dass die Novellierung von 2011 Wirkung entfalten konnte.

Infolge dieser Debatte hat es eine massive Verunsicherung von Investoren am Markt gegeben, so dass die ohnehin bei der Photovoltaik bekannten „Schlussverkaufseffekte“ zum Jahresende noch einmal deutlich stärker ausgeprägt waren. So wurden alleine im Dezember 2011 nach Angaben der Bundesnetzagentur rund 3.000 MW PV-Leistung gemeldet, was den bis dato stärksten Zubaumonats (Juni 2010) um weitere knapp 50 % übertroffen hat. Dieses massive Ansteigen ist aus Sicht des DGB ein klares Indiz dafür, dass der jüngste Zubaurekord vor allem auch auf die Verunsicherung von Investoren zurückzuführen und somit „hausgemacht“ ist.

Vor dem Hintergrund der erst vor kurzem in Kraft getretenen Änderungen am EEG lehnt der DGB eine erneute kurzfristige Änderung in der vorgeschlagenen Höhe ab. Für den DGB hat die Verlässlichkeit von politischen Entscheidungen gerade bei einem Generationen-Projekt wie der Energiewende eine hohe Bedeutung. Rahmenbedingungen sollten deshalb nicht im Wochen-Rhythmus zur Disposition gestellt werden.

Zu dem vorliegenden Gesetzentwurf nimmt der DGB im Einzelnen wie folgt Stellung:

II. Zum Gesetz im Allgemeinen

Schon nach jetziger Rechtslage wird die Einspeisevergütung binnen 12 Monaten um rund 30 % bis Ende 2012 abgesenkt, was für die betroffenen Unternehmen in allen Wertschöpfungsstufen eine große Herausforderung bei der Effizienzsteigerung und Kosteneinsparung darstellt. Die nun geforderten zusätzlichen Einmalabsenkungen führen im vorgenannten Zeitraum in etwa zu einer Halbierung der Förderung. Dies erfolgt zudem kurzfristig und für die Unternehmen in Industrie, Handel und Handwerk vollkommen unplanbar. Für bereits in Umsetzung befindliche Investitionsvorhaben sind die avisierten Übergangszeiträume nicht realisierbar, so dass ein ausreichender Vertrauensschutz nicht gewahrt wird. Auch für Hersteller, die in neue effizienzsteigernde Produktionsanlagen investiert haben, wird es kaum möglich sein, die sich erneut ändernden Rahmenbedingungen kostenseitig kurzfristig abzubilden.

Nach Einschätzung des DGB droht bei Umsetzung dieser Vorschläge ein spürbarer Arbeitsplatzverlust in allen Bereichen der Solarbranche, in der zurzeit etwa 130.000 Beschäftigte bundesweit tätig sind. Die neuerlichen Kürzungspläne treffen insbesondere die in Deutschland produzierende Solarindustrie in einer ohnehin schwierigen Marktsituation. Weltweite Produktionsüberkapazitäten und ein ruinöser Preiswettbewerb haben vielen Unternehmen massive Umsatzverluste beschert. Zusätzliche Kürzungen bei der Einspeisevergütung würden diese Effekte unnötig verschärfen.

DGB-Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Rechtsrahmens für Strom aus solarer Strahlungsenergie und zu weiteren Änderungen im Recht der erneuerbaren Energien“

Bei einer Novellierung des EEG sind deshalb aus Sicht des DGB grundsätzlich folgende Aspekte zu berücksichtigen:

- Nach Ansicht des DGB kann die Solarförderung angemessen zurückgefahren werden. Die weitere Absenkung ist schon deshalb geboten, weil insbesondere private Haushalte und der Mittelstand für die EEG-Umlage aufkommen müssen und eine Überlastung auch aus Akzeptanzgründen unbedingt zu vermeiden ist. Diesen Anforderungen an Rückführung der Förderung wird die im Januar 2012 in Kraft gesetzte EEG-Novelle gerecht.
- Förderkürzungen müssen aber in angemessenem Umfang erfolgen. Die Reduzierung der Einspeisevergütung sollte sich deshalb auch weiterhin an der Produktivitätsentwicklung orientieren. Dabei ist jedoch zwischen Marktpreisen und Produktionskosten zu unterscheiden, zumal in Folge des weltweiten Preiswettbewerbs inzwischen eine Vielzahl von Modulherstellern in die Verlustzone gerutscht ist.
- Um Schlussverkaufseffekte zu vermeiden, sollten die Absenkungen auf mehrere kleinere Schritte im Jahr aufgeteilt werden. Dabei sind für die Marktteilnehmer jedoch schlanke bürokratische Abläufe geboten.
- Zudem sollte das EEG verstärkt Anreize für innovative Anwendungen (z. B. gebäude- und fasadenintegrierte Module) bieten, um insbesondere die Innovationskraft deutscher Solarhersteller zu forcieren. Außerdem muss das Augenmerk auch verstärkt auf Ansätze der Systemintegration (z. B. Anreize für eine Kombination von erneuerbaren Anlagen und/oder Speichereinrichtungen) gelegt werden, um den energiewirtschaftlichen Herausforderungen des Umbaus der Stromversorgung gerecht zu werden.

III. Zu den einzelnen Regelungen der Gesetzesänderung

Im Folgenden soll zu einzelnen ausgewählten Artikeln des Änderungsgesetzes Stellung genommen werden.

Zu Artikel 1 Nr. 7 (§ 20a)

Der Gesetzentwurf sieht vor, die bislang zum 1.1. eines Jahres vorgesehene Basisdegression auf monatliche Absenkungsschritte aufzuteilen. Diese Änderung soll demzufolge ab dem 01.05.2012 in Kraft treten.

Der DGB unterstützt grundsätzlich eine Umstellung der Basisdegression auf monatliche Absenkungsschritte. Diese können schädlichen Zubauspitzen effektiv entgegenwirken und können außerdem die Planungs- und Investitionssicherheit der Marktteilnehmer und die Installationsqualität der Anlagen verbessern.

Ein Mehr an Planungssicherheit käme außerdem den betroffenen Beschäftigten – insbesondere im Handwerk – zugute, da eine Vergleichmäßigung des Personalbedarfs der Unternehmen zu höherer Kontinuität der Arbeitsverhältnisse führen würde. Ein kurzfristiges befristetes Einstellen von Beschäftigten, um politisch getriebene Installationsspitzen abzudecken, könnte somit begrenzt werden.

Auch wenn der DGB eine Aufspaltung der Degression in kleinere Schritte im Grundsatz unterstützt, muss beim vorliegenden Gesetzentwurf berücksichtigt werden, dass die gemachten Vorschläge zur Änderung der Solarstromvergütung unter Einbeziehung aller darin enthaltenen Kürzungsvorschläge deutlich zu weitgehend sind.

Zu Artikel 1 Nr. 11 (§ 32)

Die Vergütungsregelungen für Solarstrom sollen zukünftig im § 32 gebündelt werden. Die im Gesetzentwurf neu festgeschriebenen Vergütungssätze stellen je nach Marktsegment eine Einmalabsenkung von 20 % bis 30 % zusätzlich zu der zum 01.01.2012 bereits vollzogenen Absenkung von 15 % dar. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass die nach geltendem Recht zum 01.07.2012 ohnehin anstehende wachstumsabhängige Zusatzabsenkung von weiteren 15 % schon überaus ambitioniert ist. Die nun vorgeschlagenen noch darüber hinaus gehenden Absenkungspläne gehen aus Sicht des DGB zu weit, und drohen den PV-Zubau nach politisch getriebenen Vorzieheffekten kurzfristig und unplanbar abzuwürgen, ohne dass dadurch eine nennenswerte Entlastung bei der EEG-Umlage entstehen könnte. Die aus Sicht des DGB drohenden negativen Auswirkungen wurden bereits unter I. geschildert.

Zu Artikel 1 Nr. 11 (§ 33)

Durch die Neufassung des § 33 soll ein so genanntes Marktintegrationsmodell eingeführt werden, mit dem ein Teil des Solarstroms anderweitig vermarktet werden soll. Demzufolge sollen nur noch 85 bis 90 % des in einer Photovoltaik-Anlage erzeugten Stroms mit den erhöhten Einspeisevergütungen gefördert werden. Damit weicht der Gesetzgeber den bisher geltenden Einspeisevorrang für vergütungsfähigen EE-Strom erstmalig gezielt auf. Im Sinne der Marktintegration wird das Ziel verfolgt, die überschüssigen Solarstrommengen entweder vor Ort selbst zu verbrauchen oder für einen „Marktpreis“ bei verringerten Erlösen abzugeben.

In der Praxis könnte dieser Regelung bei Kleinanlagen mit einem Eigenverbrauch des Solarstroms begegnet werden. Da für Photovoltaik-Anlagen bis 10 kW künftig nur noch 85 % der erzeugten Solarstrommenge vergütungsfähig wären, müssten also 15 % vor Ort verbraucht werden. Dies dürfte bei Kleinanlagen technisch unproblematisch sein. Da jedoch der bislang gewährte Eigenverbrauchsbonus (nach § 33 Abs. 2 EEG 2011) wegfällt, werden die aus Gründen der Netzentlastung eigentlich notwendigen höheren Eigenverbrauchsanteile (erreichbar durch Lastmanagement oder Speicher) nicht mehr gesondert angereizt. Dadurch könnte sich diese Regelung als Innovationsbremse erweisen und das Gegenteil des vom Gesetzgeber intendierten Ziels bewirken.

Die für Anlagen größer 10 kW vorgesehene Abnahmemenge von nur noch 90 % des erzeugten Solarstroms wird vor allem bei Großanlagen, die kurzfristig keinen lokalen Eigenverbrauch realisieren können, zu zusätzlichen Einnahmeeinbußen führen bzw. die Wirtschaftlichkeit dieser Anlagen grundsätzlich in Frage stellen.

Aus Sicht des DGB führt das so genannte Marktintegrationsmodell insgesamt zu einer unnötigen Bürokratisierung und einer zusätzlichen indirekten Vergütungsabsenkung, die nur teilweise durch Eigenverbrauch aufgefangen werden könnte. Diesem steht kein klar erkennbarer Nutzen entgegen, der den massiven Eingriff in die bisherige Förderlogik rechtfertigen würde.

Bedauerlich ist außerdem, dass der bisher geltende Eigenverbrauchsbonus ersatzlos gestrichen wird. Die dadurch bislang angereizten höheren und aus Netzsicht gebotenen Eigenverbrauchsmengen (Stichwort: Netzentlastung) werden künftig nicht mehr realisiert, da die dafür notwendigen Zusatzinvestitionen (z.B. Lastmanagement, Speicher) sich ohne Anreize bei gegenwärtigen Rahmenbedingungen nicht wirtschaftlich abbilden lassen.

Zu Artikel 1 Nr. 22 (§§ 64g)

Der Gesetzentwurf enthält eine Verordnungsermächtigung, die es der Bundesregierung künftig erlauben soll ohne Zustimmung des Bundesrates die Ausgestaltung des Marktintegrationsmodells zu verändern und dieses über den jetzigen Vorschlag hinaus auch auf andere erneuerbare Energieträger übertragen zu können. In Konsequenz könnte die Bundesregierung dadurch eigenmächtig – also ohne parlamentarische Kontrolle – die wesentlichen Erfolgsfaktoren des EEG aufweichen und den über das EEG angereizten Zubau begrenzen, wenn es aus tagespolitischen Erwägungen opportun erscheint.

DGB-Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Rechtsrahmens für Strom aus solarer Strahlungsenergie und zu weiteren Änderungen im Recht der erneuerbaren Energien“

Planungs- und Investitionssicherheit müssen nach Ansicht des DGB aber auch in Zukunft gewahrt bleiben. Ansonsten würde die von der Bundesregierung beschlossene Energiewende in Gänze in Frage gestellt.

Diese Verordnungsermächtigung kann deshalb aus Sicht des DGB nur ganz entschieden abgelehnt werden. Änderungen an wesentlichen Stellschrauben des EEG müssen auch künftig parlamentarisch entschieden und nicht von der Bundesregierung per Rechtsverordnung geregelt werden.

Zu Artikel 1 Nr. 22 (§ 64h)

Ferner sieht der Gesetzentwurf auch eine Verordnungsermächtigung vor, die der Bundesregierung eine Anpassung der Solarstromvergütung bei Überschreitung/ Unterschreitung des avisierten Wachstumskorridors ermöglicht. Dadurch kann die Bundesregierung zusätzlich zu den monatlichen Abschlägen weitergehende Änderungen an der Solarstromvergütung in einem nicht mehr planbaren Maße vornehmen. Auch diese Verordnungsermächtigung stellt einen massiven Angriff auf die Planungs- und Investitionssicherheit des EEG dar und wird zu einer Lähmung des Marktes führen.

Aus Sicht des DGB wäre es deshalb besser, das Prinzip des atmenden Deckels fortzuführen und die wachstumsabhängigen Degressionsbestandteile auf kleinere Schritte (analog zur Basisdegression) aufzuteilen.

Auch diese Verordnungsermächtigung muss aus den zuvor genannten Gründen aus Sicht des DGB ganz entschieden abgelehnt werden.

IV. Schlussbemerkung

Das Erneuerbare-Energien-Gesetz ist seit 10 Jahren Motor für den Ausbau der erneuerbaren Energien und wichtige Voraussetzung dafür, dass die Stromerzeugung auf die Ziele des Klima- und Umweltschutzes und der nachhaltigen Entwicklung ausgerichtet wird. Der DGB hat bereits in früheren Stellungnahmen die Stärken des Erneuerbaren-Energien-Gesetzes und seine Wirkungen auf den Ausbau der erneuerbaren Energien hervorgehoben und dabei gleichzeitig die positiven Beschäftigungswirkungen des Gesetzes gewürdigt.

Klar ist jedoch, dass das EEG vor allem ein Instrument zum Ausbau der erneuerbaren Energien ist. Für diesen Zweck muss es weiterhin verlässliche Rahmenbedingungen sichern und beim weiteren Ausbau der erneuerbaren Energien auch die relevanten Fragen der Markt- und Systemintegration beantworten können. Gerade bei der Photovoltaik würde es jetzt keinen Sinn machen, kurz vor dem Erreichen der Netzparität die weitere Technologie- und Kostenentwicklung abzuwürgen.

Unabhängig vom Zubau steht jedoch auch die Frage, ob es in Deutschland gelingt, auch in Zukunft qualitativ hochwertige und technologisch führende Produkte in diesem Bereich herstellen und vermarkten zu können. Hier kann das EEG nur einen bescheidenen Anteil leisten, so dass es nun darauf ankommt, verstärkt industriepolitische Rahmenbedingungen zu setzen. Erneuerbare Energien „made in Germany“ sollen auch weiterhin als ein Erfolgsmodell für nachhaltiges Wachstum, Wohlstand und Beschäftigung stehen. Dies gilt insbesondere für die hoch innovative Solarindustrie, die in den vergangenen Jahren einen wichtigen Beitrag zur industriellen Entwicklung Ostdeutschlands geleistet hat.

Der DGB fordert den Gesetzgeber daher dazu auf, ein klares Bekenntnis zum Photovoltaik-Produktionsstandort Deutschland abzugeben. Folglich müssen neben dem EEG endlich auch zielführende industriepolitische Maßnahmen ergriffen werden, um diese zukunftsträchtige Branche mit ihren Beschäftigten in Deutschland halten und weiterentwickeln zu können. Gerade in der jetzigen Phase der Marktkonsolidierung mit einem ruinösen Preiswettbewerb aufgrund von Überkapazitäten müssen zukunftsträchtige Geschäftsmodelle industriepolitisch begleitet werden. Deshalb muss der Fokus der Förderpolitik zunehmend stärker auf Forschung und Entwicklung ausgerichtet werden, um den technologischen Vorsprung halten und ausbauen zu können. Außerdem müssen Instrumente zur Sicherung der Unternehmensfinanzierung, z. B. durch zinsgünstige Darlehen und Bürgschaften, bereit gestellt werden.

DGB-Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Rechtsrahmens für Strom aus solarer Strahlungsenergie und zu weiteren Änderungen im Recht der erneuerbaren Energien“

Geförderte Unternehmen sollten dabei verpflichtet werden, gute Arbeitsbedingungen mit guten Löhnen anzubieten und bestehende Defizite verlässlich abzubauen. Das setzt voraus, dass die betriebliche Mitbestimmung in den Unternehmen der Solarbranche kontinuierlich ausgebaut wird. Zudem ist es aus Sicht des DGB unerlässlich, dass tarifvertragliche Regelungen in dieser Branche geschaffen und ausgeweitet werden.