

Verbraucherperspektiven bei der EEG-Reform

Robert Philipps¹

Auf einen Blick

Die aktuelle Umsetzung der Energiewende ist aus Verbrauchersicht in vieler Hinsicht problematisch. So werden die gängigen Marktrisiken von den EE-Anlagenbetreibern nahezu komplett auf die Verbraucherinnen und Verbraucher überwältzt. Zudem führt das aktuelle Fördersystem zu unnötig hohen Kosten der Energiewende, hauptsächlich zu Lasten der Stromverbraucher. Die EEG-Reformdiskussion sollte daher dazu genutzt werden, auf ein verbraucherfreundliches Fördersystem zu drängen, in dem z. B. über technologiedifferenzierte Ausschreibungen nur noch diejenigen Anlagen gefördert werden, die die gewünschten Kapazitäten zu den geringsten Kosten bereitstellen können.

Die Transformation der Energieproduktion von fossilen Energieträgern und Kernbrennstoffen hin zu erneuerbaren Energien ist zumindest im Stromsektor bereits weit vorangeschritten. Mittlerweile wird ca. 25 Prozent des verbrauchten Stroms durch regenerative Energiequellen erzeugt. Trotz dieses Erfolgs ist die Euphorie, mit der Politik und Öffentlichkeit das Thema behandelt haben, weitgehend verflogen. So hat der rasche und weitgehend ungesteuerte Ausbau der erneuerbaren Energien nicht nur zu deutlichen Kostensteigerungen geführt, auch die Aufrechterhaltung der Systemstabilität ist mittlerweile eine echte Herausforderung. Ursache vieler Probleme ist die Tatsache, dass die Stromproduktion durch regenerative Energieträger sich nicht nach der Stromnachfrage richtet, sondern wetterabhängig ist. Solange kein Technologiesprung im Bereich der Stromspeicherung geschieht, sind erneuerbare Energien daher alleine nicht in der Lage, die Energieversorgung zu übernehmen. Der Ausbau der erneuerbaren Energien erfordert daher auf absehbare Zeit die parallele Aufrechterhaltung eines auf konventionellen Energieträgern basierenden Energieversorgungssystems mit möglichst flexibel zu- und abschaltbaren Leistungen – mit all den damit verbundenen technischen Problemen (z. B. im Hinblick auf die Netzstabilität und Systemintegration), wirtschaftlichen Unstimmigkeiten (konventionelle Energieproduktion ist aufgrund der Abnahmegarantie für Strom aus erneuerbaren Quellen zunehmend unwirtschaftlich) und weiteren kurzfristigen Kostensteigerungen für Unternehmen und Verbraucherinnen und Verbraucher.

Angesichts der Vielzahl der auftretenden Schwierigkeiten ist es kein Wunder, dass parteiübergreifend die Notwendigkeit für eine umfassende Reform des Fördersystems für erneuerbare Energien sowie mittelfristig ein ganz neues Strommarktdesign gesehen wird. Zahlreiche Forschungsinstitute und Nicht-regierungsorganisationen (NRO) legen aktuell Reformvorschläge vor. Je nach Perspektive werden z. B. technologie neutrale Quotenmodelle (z. B. Sachverständigenrat, Monopolkommission, RWI), mengenorientierte aber technologiedifferenzierte Ausschreibungsmodelle (z. B. Verband kommunaler Unternehmen) oder weiterentwickelte Marktprämienmodelle (z. B. Öko-Institut) vorgeschlagen, ggf. flankiert von im Detail unterschiedlich konzipierten Kapazitätsmärkten für die Vorhaltung von Leistung, wenn die Wetterlage die erneuerbaren Energien ausbremst. Während Umweltverbände und deren wissenschaftliche Vorfeldinstitute aktiv an der Debatte teilnehmen, sind die Verbraucherorganisationen mit inhaltlich substantiellen Beiträgen zur Reform des EEG und einer Neugestaltung des Strommarktdesigns bislang eher zurückhaltend. Dies ist insofern verwunderlich, als mit Kritik an der bisherigen Umsetzung der Energiewende und der Darlegung von Verbraucherproblemen im Energiebereich in der Vergangenheit nicht gespart wurde und der wesentliche Hebel zur Verbesserung der Verbraucherfreundlichkeit der Energiewende letztlich die regulative Gestaltung des Fördersystems ist.

Kritik am bestehenden Fördersystem aus Verbrauchersicht

Worin liegen aus Sicht der Verbraucherinnen und Verbraucher die zentralen Probleme bei der Umsetzung der Energiewende und was folgt daraus für die anstehende Reform des Strommarktdesigns? In der sozialen Marktwirtschaft haben Verbraucher und Unternehmen bzw. Produzenten in vielen Punkten gegensätzliche Interessen. Während die Produzenten mit möglichst wenig Aufwand und Risiko möglichst viel Gewinn erwirtschaften möchten, erwarten die Konsumenten ein für sie möglichst gutes Preis-Leistungs-Verhältnis und eine Wettbewerbssituation mit möglichst wenig unternehmerischem Spielraum für die Einbehaltung von Gewinnen.² Dieser Interessengegensatz existiert auch zwischen Stromerzeugern und Stromverbrauchern. Staatliche Eingriffe in den Energiemarkt müssen sich also auch danach bemessen lassen, welchen Interessen damit gedient ist. Hier setzt aus Verbrauchersicht ein ganz wesentlicher Kritikpunkt an der Umsetzung der Energiewende an, denn das aktuelle Fördersystem der erneuerbaren Energien weist eine deutliche Schlagseite zugunsten der Interessen der Erzeuger

auf. Die für 20 Jahre garantierte Stromabnahme mit festen, über den Marktpreisen liegenden Einspeisevergütungen für Betreiber von EE-Anlagen entlastet die Betreiber faktisch von den wesentlichen unternehmerischen Risiken, die sich z. B. aus nachfrage-seitigen Präferenzänderungen oder Marktinnovationen ergeben. Es lässt die Marktrisiken aber nicht verschwinden, sondern überwälzt sie nur auf die Stromverbraucher, indem es sie beispielsweise dazu verpflichtet, Strom aus EE-Anlagen auch dann abzunehmen und zu bezahlen, wenn sie ihn gar nicht benötigen oder die Anlagen zur Aufrechterhaltung der Systemstabilität sogar abgeschaltet werden müssen.³ Im Rahmen der Förderung von Offshore-Windenergieanlagen übernehmen die Verbraucher darüber hinaus noch an den Betreiber gerichtete Schadensersatzansprüche, die durch verspäteten Anschluss von Offshore-Windparks an das Übertragungsnetz an Land oder durch langdauernde Netzunterbrechungen entstehen können. Auch die Einführung der optionalen „Marktprämie“ für Anlagenbetreiber, die sich an Stelle der festen Einspeisevergütung für die Direktvermarktung ihres Stroms entscheiden, begünstigt über Gebühr die Erzeuger, zum Nachteil der Verbraucher: Wenn die Direktvermarktung zu niedrigeren Markterlösen führt, wird die Differenz zwischen Markterlös und garantierter Einspeisevergütung von den Verbraucherinnen und Verbrauchern ausgeglichen, führt sie zu höheren Erlösen, streicht der Erzeuger die zusätzlichen Gewinne ein. Stromerzeuger können damit die Vorteile hoher Marktpreise nutzen, ohne die Risiken niedriger Marktpreise tragen zu müssen. Der bisherige Fördermechanismus ist also dadurch gekennzeichnet, dass die Risiken und die Investitionskosten auf die Masse der Verbraucher umgelegt werden, die Gewinne hingegen privat einbehalten werden.⁴

Bisher werden die Kosten der Energiewende über die EEG-Umlage weitgehend von den Stromverbrauchern getragen, weshalb aus Sicht der Verbraucherinnen und Verbraucher einer kosteneffizienten Umsetzung höchste Priorität einzuräumen ist. Auch daran hapert es bislang. Die garantierte Einspeisevergütung für EE-Anlagen führt dazu, dass Investitionen von Markt- und Nachfragesignalen weitgehend abgekoppelt sind und entsprechende Fehlallokationen auftreten. Die intransparente, politische Festlegung der Vergütungssätze hat zudem dazu geführt, dass sich Lobbyinteressen durchsetzen konnten und zu hohe Vergütungen beschlossen wurden. Angesichts des marginalen Investitionsrisikos wären Vergütungssätze angemessen gewesen, die nur knapp die Kostendeckung übertreffen. Kostentreibend war bisher auch die Förderung nach

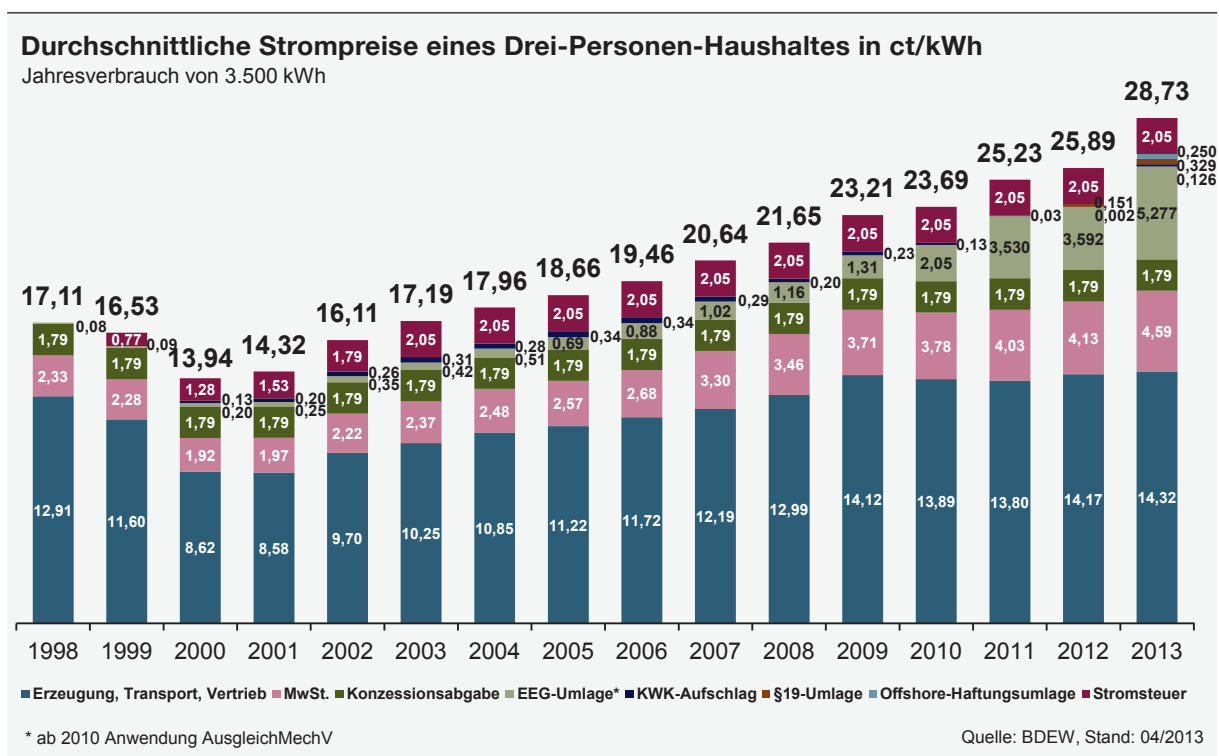
dem Gießkannenprinzip, nach dem von allen Technologien möglichst viel und überall gefördert wird, anstatt die spezifischen Technologiekosten zu berücksichtigen und eine entsprechende regionale und mengenmäßige Steuerung des Ausbaus vorzunehmen. Durch diverse Privilegierungstatbestände sind zudem sowohl immer mehr industrielle Großverbraucher also auch eine wachsende Zahl kleiner Eigenstromerzeuger (zum Beispiel Solaranlagenbesitzer) von der EEG-Umlage und Netzentgeltzahlungen befreit worden, so dass tendenziell immer weniger Schultern die Finanzierungslasten der Energiewende tragen. Für die Betroffenen sind die Kosten allen ursprünglichen Versprechungen zum Trotz dementsprechend stark gestiegen, die EEG-Umlage beträgt mittlerweile ca. 5,3 Cent pro Kilowattstunde und wird voraussichtlich weiter ansteigen; hinzu kommen weitere mit der Energiewende zusammenhängende Abgaben wie Offshore-Haftungsumlage, § 19-Umlage⁵ und Kraft-Wärme-Kopplungs-Aufschlag. Die jährliche EEG-Umlage, die die Gesamtheit der Verbraucherinnen und Verbraucher zahlt, beträgt heute mehr als 20 Milliarden Euro und der Haushaltsstrompreis in Deutschland liegt aktuell ca. 45 Prozent höher als im EU-Durchschnitt.⁶ Zwar hat die Einspeisung erneuerbarer Energien durch den sogenannten Merit-Order-Effekt an der Strombörse auch preissenkende Effekte, die sich jedoch bislang nicht in den Strompreisen niederschlagen (zumindest in den Grundversorgungstarifen), was auf Wettbewerbsprobleme hindeutet. Un-

ten stehende Grafik zeigt anschaulich die Entwicklung des Haushaltsstrompreises und die Zusammensetzung der Kosten.

Der Löwenanteil des Strompreisanstiegs der letzten Jahre geht wie man sieht auf das Konto staatlicher Steuern, Abgaben und Umlagen, die seit 1998 um 245 Prozent gestiegen sind. Kosten für Erzeugung, Transport und Vertrieb schlagen dagegen nur mit einer Erhöhung von elf Prozent zu Buche.

Für einen Haushalt mit einem Jahresverbrauch von 3.500 kWh ergibt sich zwischen 1998 und 2013 eine zusätzliche jährliche Belastung von ca. 400 Euro. Angesichts der Entwicklung ist es nicht verwunderlich, dass – laut Verbraucherverbänden – gerade Verbraucherinnen und Verbraucher mit niedrigem Einkommen mittlerweile Schwierigkeiten haben, ihre Stromrechnung zu bezahlen. Nach Angaben der Bundesnetzagentur wurden bundesweit 2011 über 300.000 Stromsperren aufgrund von Zahlungsrückständen durchgeführt. Aber auch Haushalte mit höherem Einkommen müssen Einbußen in der Lebensqualität hinnehmen, weil weniger Geld für andere Ausgaben vorhanden ist. In Zukunft sollten daher die energiepolitischen Prioritäten auf mehr Kosteneffizienz bei der Transformation des Energiesystems und eine gerechtere Verteilung von Chancen und Risiken zwischen Produzenten und Verbrauchern gelegt werden.

Grafik 1: **Strompreise für Haushalte**



Anforderungen an eine verbraucherfreundliche EEG-Reform

Um die Energiewende verbraucherfreundlicher durchzuführen, ist eine grundlegende Reform des Fördersystems unabdingbar. Aus Verbrauchersicht sollten dabei folgende Gesichtspunkte maßgeblich sein:

- (1) Investitionsrisiken und ggf. entstehende Verluste (z.B. bei durch Überproduktion notwendig werdender Abschaltung der Anlagen) sollten größtenteils von denen getragen werden, die im Erfolgsfall auch die Gewinne erzielen. Eine komplette Überwälzung der Marktrisiken von den Produzenten auf die Verbraucherinnen und Verbraucher sollte ausgeschlossen werden.
- (2) Das Fördersystem sollte so optimiert werden, dass eine möglichst kosteneffiziente Erreichung der Ausbauziele gewährleistet ist und der Strompreisanstieg gebremst wird.
- (3) Privilegierungstatbestände, durch die Unternehmen oder Eigenverbraucher von den Finanzierungslasten der Energiewende befreit werden, sollten auf das notwendige Maß beschränkt werden.

Die wohl entscheidende Weichenstellung einer Reform ist die zumindest partielle Konfrontation der EE-Investoren mit den kommerziellen Risiken des Strommarktes sowie die mengenmäßige und ggf. auch regionale Steuerung des Ausbaus. Um die Förderkosten zu beschränken wäre es demnach denkbar, nicht mehr die Stromerzeugung aller errichteten EE-Anlagen unabhängig von tatsächlichen Preissignalen über garantierte Einspeisevergütungen zu fördern, sondern bestimmte Ausbaumengen, möglichst regional und nach Technologien differenziert, festzulegen, und diejenigen Investoren mit Investitionskostenzuschüssen zu fördern, die im Rahmen von Ausschreibungen die geringste Förde-

rung beantragen.⁷ Die geförderten EE-Anlagenbetreiber würden dazu verpflichtet, ihren Strom selber zu vermarkten, was einen wichtigen Anreiz zu bedarfsgerechterer, effizienterer Produktion setzt.⁸ Das Ausschreibungsmodell hat den Vorteil, dass nur noch diejenigen EE-Anlagen gefördert werden, die zu den geringsten Kosten realisiert werden können (z.B. durch geringere Investitions- und Betriebskosten oder reduzierte Gewinnansprüche) bzw. die durch Effizienz, Flexibilität und Kreativität ihre Erlöse auf dem Strommarkt maximieren können. Verbraucherinnen und Verbraucher würden entlastet und hätten die Gewissheit, dass die Produzenten aufgrund wettbewerblicher Bedingungen keine überzogenen Renditen realisieren. Die Pflicht zur Direktvermarktung würde zudem die komplette Überwälzung des Marktrisikos auf die Verbraucherinnen und Verbraucher, wie es das aktuelle Fördersystem zulässt, verhindern. Bei der Finanzierung der auch zukünftig noch notwendigen Förderung der erneuerbaren Energien wäre zudem stärker auf Verteilungsgerechtigkeit zu achten, indem die Privilegierungstatbestände reduziert werden oder die Finanzierung ganz oder teilweise über den Bundeshaushalt abgewickelt wird.

Fazit

Die aktuelle Umsetzung der Energiewende ist aus Verbrauchersicht in vieler Hinsicht problematisch. Die EEG-Reformdiskussion sollte dazu genutzt werden, auf ein verbraucherfreundliches Strommarktdesign und Fördersystem zu drängen. Andere wichtige Anliegen wie z.B. eine gerechtere Kostenverteilung bei der Finanzierung der Energiewende, die Förderung von energieeffizientem Verbraucherverhalten und die Stärkung der Verbraucherrechte auf dem Energieendkundenmarkt sind davon unbenommen.

-
- 1 Dr. Robert Philipps ist Referent für Verbraucherpolitik und Mittelstandspolitik in der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung.
 - 2 Andere Verbrauchersprüche wie Produktsicherheit, Gewährleistung und Garantien, ggf. auch Erwartungen an Sozial- oder Umweltstandards kommen hinzu.
 - 3 Kein Wunder, dass der Bankenverband in einer aktuellen Analyse zu dem Schluss kommt: „Dank der Verpflichtung zum Netzanschluss, des Einspeisevorrangs und der Sicherung der Vergütungssätze für bis zu 20 Jahre werden Preis- und Marktrisiken ausgeschaltet, wodurch eine hohe Einnahmestabilität erzielt wird [...] Mit anderen Worten gewährleistet das EEG stabile Cashflows“. Vgl. Positionspapier des Bankenverbandes zur Finanzierung der Energiewende: Überlegungen zum künftigen Strommarktdesign und zur Infrastrukturfinanzierung, April 2013, <http://bankenverband.de/downloads/042013/positionspapier-zur-finanzierung-der-energie-wende>.
 - 4 So auch: Diese Energiewende ist nicht sozial – Energiearmut weitet sich aus, in: Nachdenkseiten vom 28.1.2013, <http://www.nachdenkseiten.de/?p=12528>.
 - 5 Nach § 19 der Stromnetzentgeltverordnung können stromintensive Unternehmen sich von den Netzentgelten komplett oder partiell befreien lassen, die den Netzbetreibern entstehenden Kosten werden auf die Verbraucherinnen und Verbraucher umgelegt.
 - 6 Thomas Valenkamp, Matthias Gohl: Energiewende-Index 2020 – Fokusthema Wirtschaftlichkeit, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen, Jg. 62 (2012), Heft 12, S. 27 - 30.
 - 7 In diese Richtung gehen z.B. Reformvorschläge des Verbandes kommunaler Unternehmen, vgl.: Ein zukunftsfähiges Energiemarktdesign für Deutschland. Kurzfassung. Gutachten im Auftrag des Verbandes kommunaler Unternehmen e.V., 2013; auch: Arrhenius Institut für Energie- und Klimapolitik, Discussion Paper 4, Das Mengen-Markt-Modell, Hamburg 2011.
 - 8 Anlagenbetreiber, die den Aufwand für die Vermarktung des Stroms vermeiden wollen, könnten diese Aufgabe aber auch durch externe Dienstleister übernehmen lassen.