

Kurzanalyse

Die Einspeisevergütung hat ihre Aufgabe erfüllt – die Solarförderung muss jetzt gezielter werden



ZEW – Leibniz-Zentrum für europäische
Wirtschaftsforschung
Kontakt: Prof. Dr. Sebastian Rausch,
Leiter Forschungsbereich „Umwelt- und
Klimaökonomik“
L 7, 1 · 68161 Mannheim
Tel.: +49 (0) 621/12 35 149 · E-Mail:
sebastian.rausch@zew.de · www.zew.de

Das Bundeskabinett hat eine schrittweise Abkehr von der festen Einspeisevergütung für neue Photovoltaikanlagen beschlossen. Kleine Anlagen sollen künftig stärker über Direktvermarktung in den Strommarkt integriert werden. Für den Übergang ist ein zeitlich befristeter Direktvermarktungsbonus vorgesehen. Gleichzeitig soll die Einspeiseleistung kleiner und mittlerer Dachanlagen auf 50 Prozent begrenzt und der Ausbau stärker auf kostengünstige Freiflächenanlagen verlagert werden.

Die Solarwirtschaft und Verbraucherschützer warnen, ohne garantierte Vergütung könnten weniger Haushalte eine Anlage installieren und geeignete Dächer ungenutzt bleiben. Die Bundesregierung argumentiert dagegen, dass kleine Anlagen häufig bereits ohne Förderung wirtschaftlich seien und nicht dauerhaft von den Steuerzahlern finanziert werden müssten.

Die entscheidende Frage ist nicht, ob mehr Photovoltaik grundsätzlich wünschenswert ist. Entscheidend ist, ob die Einspeisevergütung heute noch zusätzliche Investitionen auslöst, die ohne sie unterbleiben würden – oder ob sie zunehmend Anlagen fördert, die ohnehin gebaut worden wären.

Die Einspeisevergütung war ein erfolgreiches Instrument zur Markteinführung der Photovoltaik. Sie hat Investitionsrisiken reduziert, Nachfrage geschaffen und wesentlich dazu beigetragen, dass aus einer teuren Nischentechnologie eine breit verfügbare Form der Stromerzeugung geworden ist. Gerade dieser Erfolg verändert jedoch ihre ökonomische Begründung. Eine Förderung, die für die Einführung einer neuen Technologie sinnvoll war, muss nicht dauerhaft fortgeführt werden, wenn die Technologie ausgereift und vielfach wettbewerbsfähig geworden ist.

Bei kleinen Dachanlagen hängt die Rentabilität heute vor allem vom Eigenverbrauch ab. Selbst erzeugter Solarstrom ersetzt Haushaltsstrom, der deutlich teurer ist als die Erzeugung einer Kilowattstunde auf dem eigenen Dach. Besonders für Haushalte mit Wärmepumpe, Elektroauto oder Batteriespeicher können sich Anlagen deshalb auch ohne langfristig garantierte Einspeisevergütung rechnen. Das gilt nicht für jedes Dach und jede Anlagenkonfiguration; schlechte Standorte, hohe Installationskosten, ungünstige Finanzierung und ein geringer Eigenverbrauch können die Wirtschaftlichkeit infrage stellen. Aus solchen Einzelfällen folgt aber keine überzeugende Begründung für eine pauschale Förderung sämtlicher neuer Anlagen.

Wenn eine Anlage auch ohne Förderung gebaut wird, bewirkt die Förderung keinen zusätzlichen Ausbau. Sie erhöht lediglich die Rendite der Eigentümer und verursacht Mitnahmeeffekte. Bei kurzfristig begrenzten Installationskapazitäten kann zudem ein Teil der Förderung in höhere Preise und Margen der Anbieter eingehen.

Hinzu kommt, dass öffentliche Mittel knapp sind. Jeder Euro, der an einen Haushalt fließt, der ohnehin eine Solaranlage installiert hätte, steht nicht mehr für Stromnetze, Speicher, Ladeinfrastruktur, Forschung oder die Unterstützung einkommensschwacher Haushalte zur Verfügung. Die Abschaffung der Einspeisevergütung für Neuanlagen führt

zwar nicht kurzfristig zu milliarden schweren Einsparungen, weil bestehende Förderzusagen weiterlaufen. Sie verhindert aber, dass neue langfristige Zahlungsverpflichtungen entstehen, deren zusätzlicher Nutzen zunehmend gering ist.

[Unsere Forschung am ZEW](#) zeigt zudem, dass die Einspeisevergütung selbst dann kein besonders kosteneffizientes Förderinstrument ist, wenn eine Unterstützung politisch gewünscht wird. Hauseigentümer bewerten einen Euro zukünftiger Erträge aus einer Solaranlage im Durchschnitt nur mit rund 67 Cent. Eine Förderung, die erst über viele Jahre ausgezahlt wird, hat für sie deshalb einen wesentlich geringeren Investitionsanreiz als eine gleich hohe Entlastung zum Zeitpunkt der Anschaffung. Für den Zeitraum 2012 bis 2021 hätte eine ökonomisch gleichwertige Förderung der Investitionskosten mehr als ein Drittel der öffentlichen Ausgaben einsparen können.

Daraus folgt eine klare Rangfolge. Für Anlagen, die bereits ohne Förderung rentabel sind, ist die richtige Förderhöhe null. Wenn dagegen fehlendes Eigenkapital oder eingeschränkter Kreditzugang eine wirtschaftlich sinnvolle Investition verhindern, sind gezielte Investitionszuschüsse, zinsgünstige Kredite oder Kreditgarantien geeigneter als eine über 20 Jahre garantierte Vergütung.

Allerdings besitzen viele einkommensschwache Haushalte weder ein eigenes Haus noch ein geeignetes Dach. Eine sozial ausgerichtete Solarförderung darf sich daher nicht auf private Eigenheime beschränken. Der Abbau bürokratischer Hemmnisse beim Mieterstrom, Investitionen in Sozialwohnungen und gemeinschaftliche Beteiligungsmodelle sind wichtige Ergänzungen. Unsere Forschung zeigt, dass administrative Kosten bei Mieterstromprojekten einen erheblichen Teil der wirtschaftlichen Vorteile aufzehren und Investitionen von Vermietern verhindern können.

Auch klimapolitisch ist eine allgemeine Solarförderung heute schwieriger zu begründen als zu Beginn des EEG. Die Stromerzeugung unterliegt dem europäischen Emissionshandel. Der EU ETS begrenzt die Emissionen des Stromsektors und setzt einen Preis für CO₂. Zusätzliche nationale PV-Förderung senkt unter einem wirksamen europäischen Emissionsdeckel deshalb nicht automatisch die gesamte Emissionsmenge. Sie verändert zunächst, wo Emissionen vermieden werden, und kann den CO₂-Zertifikatspreis verringern.

Das bedeutet nicht, dass jedes zusätzliche energiepolitische Instrument überflüssig ist. Ergänzende Maßnahmen können sinnvoll sein, wenn der CO₂-Preis bestimmte Marktprobleme nicht adressiert – etwa fehlende Netze, Genehmigungshemmnisse, eingeschränkter Kreditzugang oder Wissensspillover bei neuen Technologien. Für standardisierte Photovoltaikanlagen sind solche Lern- und Diffusionseffekte heute jedoch deutlich weniger gewichtig als während der Markteinführung. Verbleibende Innovationen bei Speichern, intelligenter Steuerung oder der Netzintegration lassen sich zielgenauer durch Forschung, Demonstrationsprogramme und wettbewerbliche

Innovationsförderung unterstützen, als durch eine pauschale Vergütung jeder eingespeisten Kilowattstunde.

Wenn Deutschland sein eigenständiges Ziel von 80 Prozent erneuerbarem Strom bis 2030 oder das Ausbauziel von 215 Gigawatt Photovoltaik unabhängig vom europäischen Emissionsdeckel einhalten will, muss dies nicht über eine pauschale Einspeisevergütung für Kleinanlagen geschehen. Der Ausbau kann stärker über wettbewerbliche Ausschreibungen, kostengünstige Freiflächenanlagen, größere Gewerbedächer sowie schnellere Planungs- und Netzanschlussverfahren erfolgen. Entscheidend sollte sein, wie viel zusätzliche erneuerbare Stromerzeugung ein Instrument pro eingesetztem Euro tatsächlich bewirkt.

Zugleich darf das Ende der Subvention nicht mit dem Ende einer Vergütung verwechselt werden. Überschüssiger Solarstrom besitzt einen Marktwert. Kleine Betreiber individuell in eine komplizierte und kostspielige Direktvermarktung zu zwingen oder ihren Strom ersatzweise unentgeltlich abzunehmen, wäre keine effiziente Marktintegration. Erforderlich ist ein einfacher Standardzugang, über den kleine Anlagen ihren Strom zum zeitabhängigen Marktwert abzüglich transparenter Vermarktungskosten verkaufen können. Der vorgesehene Direktvermarktungsbonus kann den Übergang erleichtern, sollte aber nicht zu einer neuen dauerhaften Einspeisesubvention werden.

Eine marktnähere Vergütung verbessert zugleich die Systemintegration. Eine feste Vergütung entkoppelt die Einnahmen einer Anlage vom tatsächlichen Wert ihres Stroms. Gerade in sonnenreichen Mittagsstunden, in denen das Angebot besonders hoch und der Börsenpreis niedrig oder negativ ist, entstehen dadurch Fehlanreize. Flexible Preise, intelligente Steuerung und Speicher können dazu beitragen, Einspeisung und Verbrauch stärker an der Knappheit im Stromsystem auszurichten. Eine pauschale Begrenzung der Einspeiseleistung auf 50 Prozent ist hierfür allenfalls eine Übergangslösung.

Die schrittweise Abschaffung der festen Einspeisevergütung weist daher grundsätzlich in die richtige Richtung. Deutschland braucht nicht weniger Klimapolitik, sondern eine klarere Arbeitsteilung zwischen ihren Instrumenten: Der europäische Emissionshandel bepreist CO₂. Wettbewerbliche Verfahren sichern gegebenenfalls die politisch gewünschte Menge erneuerbarer Energien. Marktpreise steuern Einspeisung und Speicher. Und gezielte Investitionshilfen ermöglichen Haushalten mit begrenztem Einkommen und fehlendem Kreditzugang die Teilnahme an der Energiewende.

Die Einspeisevergütung war für den Erfolg der Photovoltaik in Deutschland zentral. Eine erfolgreiche Förderung zeichnet sich jedoch auch dadurch aus, dass sie sich zurücknehmen kann, wenn ihr ursprünglicher Zweck erreicht ist.



Impressum

Herausgeber: ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH
L 7, 1 · 68161 Mannheim · Deutschland · info@zew.de · www.zew.de ·
Tel.: +49 (0) 621/12 35 01
Präsident: Prof. Dr. h. c. Achim Wambach, PhD · Kaufmännische Geschäftsführerin:
Claudia von Schuttenbach

Anmerkung zum Zitieren aus dem Text: Es ist gestattet, Auszüge aus dem Text in der Originalsprache zu zitieren, insofern diese durch eine Quellenangabe kenntlich gemacht werden.

© ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH Mannheim