



Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Wirtschaftsausschusses am 15. Juni 2020

52 GW-Solardeckel jetzt streichen

ZUSAMMENFASSUNG

Der Solarbranche droht bereits kurzfristig ein Förderstopp. Die 2012 im EEG verankerte 52 Gigawatt-Fördergrenze für neue Photovoltaikanlagen könnte bereits im August 2020 erreicht werden. Während sich die Coronakrise bislang nicht dämpfend auf den PV-Zubau auswirkt, registriert die Solarbranche derzeit eine hohe Nachfrage, die nicht zuletzt auf Vorzieheffekte infolge der nahenden Fördergrenze zurückzuführen ist.

Ein Förderstopp würde zu einem Einbruch des Zubaus von Photovoltaik-Dachanlagen um bis zu 80 Prozent führen. Dieser Rückgang hätte eine Insolvenzwelle in der Solarbranche zur Folge. Der Bundesverband Solarwirtschaft geht davon aus, dass die Nichtbeseitigung des Solardeckels bis zu 20.000 Beschäftigte ihren Arbeitsplatz in der Solarwirtschaft kosten würde.

Dadurch wäre das Ziel der Bundesregierung, den Anteil Erneuerbarer Energien bis 2030 auf 65 Prozent zu steigern nicht mehr zu erreichen. Wesentliche Vorhaben wie der Kohleausstieg wären gefährdet. Die negativen Folgen für den Klimaschutz wären nicht kompensierbar.

Auch ein nur vorübergehender Förderstopp von wenigen Wochen würde erhebliche strukturelle Schäden bei der Photovoltaik-Branche nach sich ziehen.

Bereits heute wirft der Solardeckel seine Schatten voraus. So werden für die zweite Jahreshälfte geplante Projekte wegen der fehlenden Investitionssicherheit zunehmend abgesagt, entsprechende Bestellungen storniert und frei werdende Stellen im Handwerk nicht mehr besetzt.

Daher ist es unumgänglich, so schnell wie möglich den in § 49 Absatz 5 EEG festgelegten Solardeckel zu beseitigen. Das ist ohne weiteres durch eine einfache Gesetzesänderung möglich; entsprechende Anträge liegen vor.

Die Bundesregierung hatte im Rahmen des EEG 2017 die Verabschiedung einer rechtzeitigen Anschlussregelung im Gesetz verankert (vgl. §49 Abs. 6 EEG) und im Rahmen des Klimaschutzprogramms 2030 im vergangenen Herbst eine ersatzlose Streichung des Solardeckels bis zum Jahresende 2019 beschlossen. Eine gesetzgeberische Umsetzung steht seitdem aus, was die Branche zuletzt zu einer Beschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht veranlasste.

Nur wenige Forderungen werden von solcher gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Einmütigkeit getragen wie die Abschaffung des Solardeckels. Ein breites Bündnis aus zahlreichen führenden Bundes- und Dachverbänden aus den Bereichen Mittelstand, Handwerk, Energie- und Immobilienwirtschaft sowie Verbraucher- und Umweltschutz, die zusammen mehr als 100.000 Unternehmen und mehr als 10 Millionen Bürgerinnen und Bürger vertreten, fordert die Abschaffung des Solardeckels, ebenso wie der BSW-Solar, der BDEW und nahezu alle weiteren Energieverbände.

Drei Viertel der Bürger haben sich in repräsentativen Umfragen gesellschafts- und wählerübergreifend für eine Fortsetzung der Förderung von Solardächern ausgesprochen.

1. WAS WAR DIE URSPRÜNGLICHE FUNKTION DES SOLARDECKELS UND WAS HAT SICH SEITDEM GEÄNDERT?

Der Solardeckel wurde 2012 im Erneuerbare-Energien-Gesetz als Förderbeschränkung aufgenommen. Mit der Beschränkung wurde das politische Ziel verfolgt, den PV-Zubau auf 52 Gigawatt zu beschränken, um technische und vermeintliche finanzielle Restriktionen im Zusammenhang mit dem EE-Ausbau zu berücksichtigen.

Inzwischen besteht politischer Konsens, dass der Solardeckel im EEG keine Daseinsberechtigung mehr hat. Die Förderbeschränkung steht vielmehr heute im Widerspruch zu allen

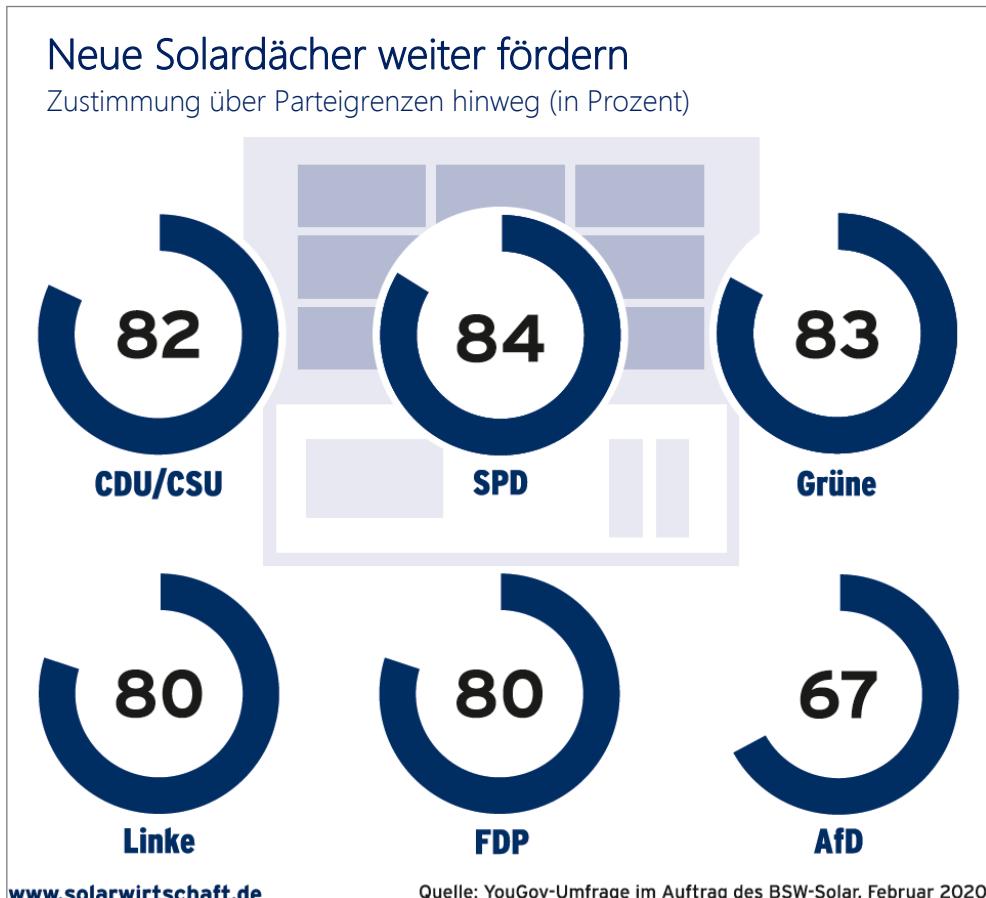
Zielen der Energiewende, zu denen der Bundesregierung und zum klaren politischen Willen einer breiten Bevölkerungsmehrheit.

HINTERGRUND

Zum Zeitpunkt seiner gesetzlichen Verankerung im Jahr 2012 galt in Teilen der Politik eine insgesamt installierte Photovoltaik-Leistung in Höhe von 52 Gigawatt als äußerste Grenze des systemverträglich Möglichen. Die jährlich neu installierte Photovoltaikleistung war damals doppelt so hoch wie heute. Die Erzeugungskosten von Solarstrom haben sich seitdem – entgegen politischen Erwartungen – um zwei Drittel verringert. Photovoltaikanlagen arbeiten überdies heute viel systemdienlicher als noch vor zehn Jahren. Außerdem wird von nahezu allen Sachverständigen inzwischen ein sehr viel höherer Photovoltaik-Beitrag für eine erfolgreiche Energiewende verlangt.

Als Reaktion auf die sich verschärfende Klimakrise wird auch von der Bundesregierung ein deutlich höherer Photovoltaik-Gesamtzubau angestrebt. So hat diese im letzten Jahr mit dem Klimaschutzprogramm 2030 das Ziel beschlossen, die installierte Photovoltaikleistung bis 2030 auf 98 Gigawatt zu erhöhen. Das hat seine Ursache auch darin, dass Photovoltaik-Dachanlagen einen unverzichtbaren Beitrag zur Akzeptanz der Energiewende leisten.

Drei Viertel der Bürger haben sich in repräsentativen Umfragen gesellschafts- und wählerrübergreifend für eine Fortsetzung der Förderung von Solardächern ausgesprochen. Anhänger beider Koalitionsfraktionen vertreten diese Ansicht jeweils sogar zu über 80 Prozent (vgl. Grafik 1).



Grafik 1: Neue Solardächer weiter fördern

2. WANN WIRD DIE FÜR DEN FÖRDERSTOPP ERFORDERLICHE GRENZE VON 52 GIGAWATT VORAUSSICHTLICH ERREICHT WERDEN?

Ende April waren in Deutschland 50,5 Gigawatt Photovoltaik installiert. Im Falle verstärkter Vorzieheffekte dürfte die Marke von 52 Gigawatt nach Branchenerwartungen bereits im August 2020 erreicht werden. Ein Förderstopp für über 80 Prozent des deutschen Photovoltaik-Marktes wäre damit bereits im Herbst 2020 möglich.

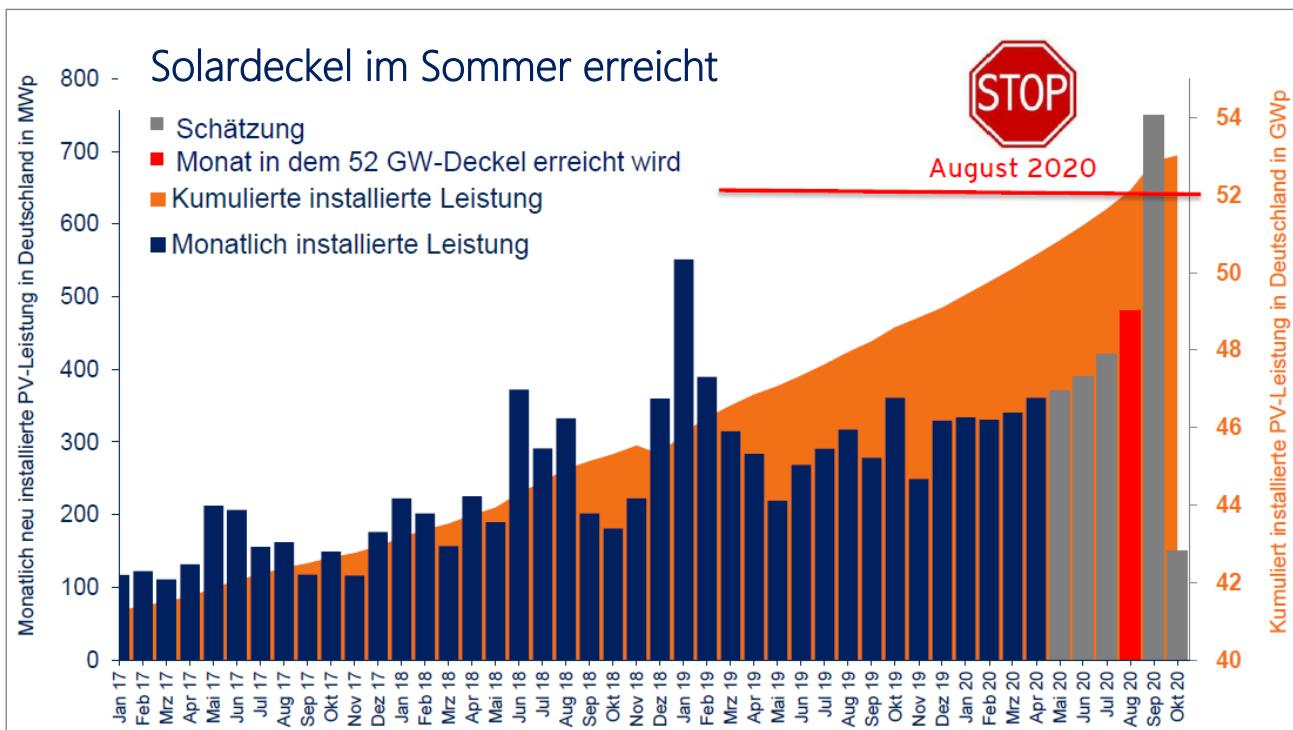
HINTERGRUND

Rezessionsbedingte Corona-Effekte für die Photovoltaik-Nachfrage sind im PV-Markt derzeit noch nicht bemerkbar. Vorzieheffekte waren bereits im Falle vorangegangener

Förderkürzungen hingegen üblich und dürften sich in den kommenden Wochen erheblich verstärken. Grafik 2 zeigt diese Effekte im Frühjahr letzten Jahres und projiziert sie auf die kommenden Monate.

3. WELCHE WIRKUNG WIRD DER FÖRDERSTOPP AUF DEN ZUBAU VON PHOTOVOLTAIK-DACHANLAGEN HABEN?

Der Förderstopp kann zu einem Markteinbruch von bis zu 80 Prozent bei den Photovoltaik-Dachanlagen führen und damit den gesamten Photovoltaik-Zubau in Deutschland, zu dem auch die Freiflächen-Photovoltaik zählt, mindestens halbieren. Auch EEG-Regierungsgutachter haben wiederholt vor Markteinbrüchen in erheblichem Umfang gewarnt.¹



Grafik 2: Zeitpunkt zum Erreichen des 52 GW-Deckels gem. § 49 Absatz 5 EEG 2017 im Falle von starkeren Vorzieheffekten in den Monaten Juli u. August 2020 (Quelle: Bundesnetzagentur, BSW (eigene Schätzung; Stand: 10.06.2020)

¹ EEG-Erfahrungsbericht Teilvorhaben II c: Solare Strahlungsenergie, Seite 19, BMWi, Februar 2018
https://www.erneuerbare-energien.de/EE/Redaktion/DE/Downloads/bmwi_de/bericht-eeg-4-solar.pdf?__blob=publicationFile&v=4

Mit Wegfall der EEG-Vergütung ist die Realisierung neuer Photovoltaik-Dächer nur noch in Einzelfällen mit sehr hohen Eigenverbrauchsquoten wirtschaftlich darstellbar. In aller Regel würden sich die Amortisationszeiten (Return on Investment) ohne eine rentable Vergütung von Überschussstrom bzw. ohne Gewährung von auskömmlichen Marktprämiens nach dem EEG auf deutlich über 15 Jahre erhöhen, eine Zeitspanne, die von Investoren unter keinen Umständen akzeptiert wird.

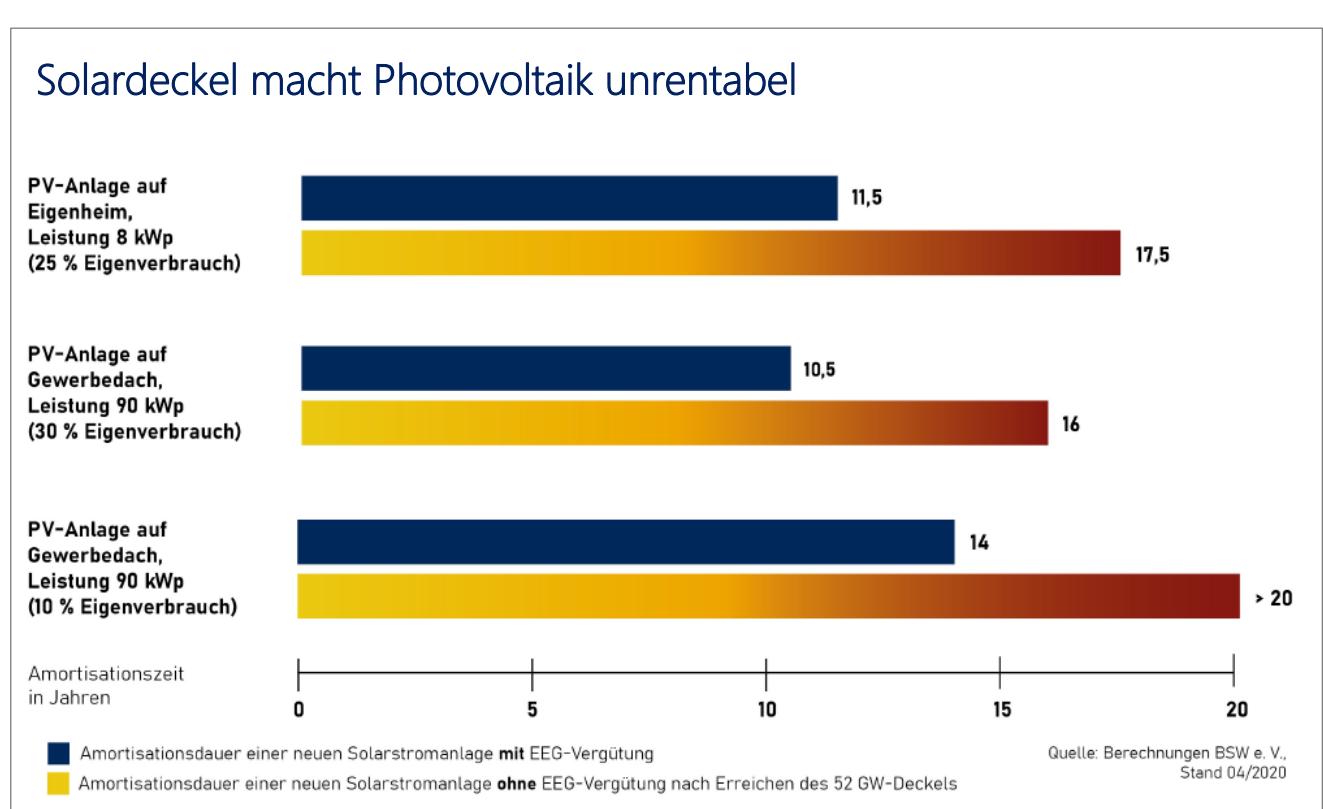
In den wenigen Fällen, bei denen mittels deutlich höherer Eigenverbrauchsquoten theoretisch noch ein hinnehmbarer Return on Investment ermöglicht werden würde, werden sich infolge des Förderdeckels Finanzierungsprobleme ergeben. Zurzeit sichert die EEG-Förderung bei der Mehrzahl der Photovoltaik-Dachanlagen die Finanzierung, weil Banken als Sicherheit die staatlich garantierte Vergütung der Reststromeinspeisung verlangen. Gerade bei gewerblichen Anlagen mit Eigenverbrauch bietet die garantierte EEG-Förderung der Bank eine Investitionsabsicherung unabhängig von der

wirtschaftlichen Situation des jeweiligen Unternehmens. Der Förderstopp würde daher bereits unabhängig von den gravierenden Einschränkungen der Rentabilität die zumeist erforderliche anteilige Fremdfinanzierung von Solarprojekten massiv erschweren, wenn nicht unmöglich machen.

HINTERGRUND

Elementare Bedeutung hat für die Investitionsentscheidung der Return on Investment, der Auskunft darüber gibt, nach wie vielen Jahren das insgesamt eingesetzte Kapital zurückgeflossen ist oder, anders formuliert, nach welcher Zeit mit einer Rendite zu rechnen ist. Am Photovoltaikmarkt akzeptiert wird in aller Regel ein bereits ungewöhnlich später Return on Investment von rund zehn Jahren.

Grafik 3 zeigt, dass typische Solarstromanlagen im Eigenheimsektor (Anlagenklasse bis 10 Kilowattpeak) im Falle eines Wegfalls der Förderung nur noch einen Return on Investment von 17,5 Jahren erreichen können.



Grafik 3: Auswirkungen des Solardeckels auf den Return on Investment typischer Photovoltaik-Systeme

Typische Photovoltaik-Dachanlagen im gewerblichen Anlagensegment (Anlagenklasse 10–750 kWp) würden sich während ihrer Betriebsdauer in aller Regel überhaupt nicht mehr amortisieren können. In beiden Fällen wären die Investitionen für gewerbliche Investoren nicht mehr attraktiv. Auch im Falle höherer Eigenverbrauchsquoten bliebe der Return on Investment weiterhin meist klar außerhalb des Erwartungshorizonts gewerblicher Investoren.

Zur Erzielung eines vertretbaren Return on Investment müssten die Eigenverbrauchsquoten durch eine massive Verkleinerung der Solarstromanlagen erhöht werden. Dies wäre aber nur bei einem Teil der Gewerbebetriebe möglich, die im eigenen Gebäude über ausreichend Strombedarf verfügen. In der Folge würde der Photovoltaikmarkt insgesamt ebenfalls deutlich schrumpfen. Das Überleben der Mehrzahl der betroffenen Solarunternehmen ließe sich dadurch nicht sichern. Damit würde die für einen Zubau von Photovoltaik benötigte Infrastruktur weitgehend zerstört.

Zugebaut würde nach einem Förderstopp nur Photovoltaik-Dachanlagen, die vollständig durch Eigenverbrauch refinanziert würden, ohne auf Fremdkapital angewiesen zu sein. Diese Voraussetzungen erfüllen nur sehr wenige und klein dimensionierte Photovoltaik-Dachanlagen.

4. IST DAS 65-PROZENT-ZIEL UND SIND DIE KLIMAZIELE TROTZ EINES FÖRDERSTOPPS ERREICHBAR?

Durch den Förderstopp kann weder die von der Bundesregierung im Klimaschutzprogramm 2030 für notwendig erachtete deutliche Erhöhung der Photovoltaik-Ausbaumenge erreicht werden, noch die derzeit im EEG noch verankerte Zielsetzung von jährlich 2,5 Gigawatt Photovoltaik.

HINTERGRUND

Das Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung sieht vor, den Erneuerbaren-Energien-Anteil im Strombereich bis 2030 auf 65 Prozent zu erhöhen. Dieses Ziel kann nach einhelliger Meinung² nur durch einen deutlich beschleunigten Ausbau der Photovoltaik erreicht werden. Verschiedene Studien gehen – in Abhängigkeit vom Zubau der Windkraft an Land sowie der Entwicklung der Stromverbräuche aufgrund von Energieeffizienz und neuen Stromverbrauchern wie Elektromobilität und Wärmepumpen – bis 2030 von einer installierten Leistung zwischen 98 Gigawatt (Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung) und 170 GW (EuPD-Studie 2020) aus, um das 65-Prozent-Ziel zu erreichen. Der erforderliche jährliche Photovoltaikausbau müsste deshalb – je nach erwünschten Zubaumengen für die Windkraft – von 3,9 Gigawatt in 2019 auf jährlich 5 bis 12 Gigawatt im Zeitraum 2020 bis 2030 erhöht werden.

5. WIE VIEL ARBEITSPLÄTZE WIRD DER FÖRDERSTOPP KOSTEN?

Der Bundesverband Solarwirtschaft geht davon aus, dass ein Ausbleiben der Abschaffung des Solardeckels bis zu 20.000 sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse in der Solarwirtschaft kosten würde. Dem Verband liegen bereits persönlich gezeichnete Schreiben von über 100 Solarunternehmen vor, in denen diese für eine Verwertung vor dem Bundesverfassungsgericht erklären, durch die Regelung in § 49 Absatz 5 EEG zum Solardeckel unmittelbar im Bestand ihres Unternehmens gefährdet zu sein. Dabei dürfte es sich nur um einen Bruchteil der tatsächlich betroffenen Unternehmen handeln.

² Vgl. u.a. Klimaschutzprogramm 2030 und Szenariorahmen der Übertragungsnetzbetreiber

HINTERGRUND

Die Solarbranche beschäftigt mit 30.000 sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen³ mehr Menschen als die Braunkohle. Ein Großteil der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ist aufgrund des einfachen und wartungsarmen Betriebs von Photovoltaikanlagen nicht mit dem Betrieb der PV-Anlagen, sondern vorrangig mit der Installation der Anlagen oder in der Herstellung von Anlagenkomponenten beschäftigt. Eine Studie von EuPD-Research⁴ schätzt allein in der PV-Anlageninstallation aktuell eine Beschäftigung in Höhe von knapp 14.000 Vollzeitäquivalenten.

Die Spezialisierung der Unternehmen verhindert weitgehend eine Kompensation der wirtschaftlichen Folgen eines Förderstopps durch andere Geschäftsfelder. Ein Förderstopp würde die meisten Beschäftigten deshalb direkt und unmittelbar treffen. Mit einer weitreichenden Entlassungswelle und damit mit einem langfristigen Verlust von hochqualifizierten und spezialisierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern wäre zu rechnen. Zudem sind die hochqualifizierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, etwa aus der Elektronik, aufgrund des Fachkräftemangels auf dem Arbeitsmarkt stark gefragt. Selbst ein nur vorübergehender Förderstopp würde deshalb zu einem nachhaltigen wirtschaftlichen Schaden bei den Unternehmen führen.

Gleichzeitig würde ein Förderstopp den Aufbau von neuen sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen verhindern. Eine Studie von EuPD Research aus 2019 zeigt, dass durch den schnelleren Ausbau der Photovoltaik- und Speicherkapazitäten bis 2030 über 50.000 neue Arbeitsplätze geschaffen werden könnten. Demnach könnte sich allein in der Anlageninstallation die Anzahl der Beschäftigten von aktuell knapp 14.000 auf über 40.000 Arbeitsplätze erhöhen. Die Anzahl der Beschäftigten in der Wartung könnte sich gleichzeitig von ca. 9.000 auf über 26.000 Arbeitsplätze erhöhen..

3 Statista, aufgerufen am 4.5.2020:
<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/163993/umfrage/beschaeftigte-in-der-deutschen-photovoltaikbranche/>

4 EuPD 2019, Energiewende im Kontext von Atom- und Kohleausstieg – Perspektiven im Strommarkt bis 2040

6. WARUM WIRD EIN AUCH NUR VORÜBERGEHENDER FÖRDERSTOPP STRUKTURELLE SCHÄDEN AN DER INFRASTRUKTUR VERURSACHEN?

Der Solardeckel zeigt bereits heute immer mehr negative Effekte. Immer mehr für die zweite Jahreshälfte geplante Projekte werden wegen der zunehmenden Unsicherheit abgesagt, entsprechende Bestellungen storniert und neue Stellen nicht mehr besetzt. Eine Liste von über 100 konkreten derartigen Projekte liegt beim BSW vor und unterstreicht die Dringlichkeit des politischen Handlungsbedarfs.

Auch ein nur vorübergehender Förderstopp würde jahrelange Verwerfungen durch Schäden an der Installationsinfrastruktur und durch den entstehenden Vertrauensverlust hervorrufen.

HINTERGRUND

Installations-Infrastruktur

Die Installationskette von Photovoltaikanlagen beginnt bei der Beschaffung, in der Mehrzahl außerhalb der Europäischen Union. Diese beginnt aufgrund der weltweit sehr hohen Nachfrage mehr als sechs Monate vor der Installation, für den Transport selbst sind zwischen sechs und acht Wochen zu veranschlagen. Eine nicht kalkulierbare Unterbrechung würde, aufgrund der großen Preisschwankungen, zu Abwertungen im Umfang eines erheblichen Teils des Ertrages der beteiligten Unternehmen, verbunden mit der Gefahr von Insolvenzen führen können. Gleichzeitig würde das Vertrauensverhältnis zu den Lieferanten belastet, was wiederum zu höheren Preisen führen könnte. Auch nach einer Wiederaufnahme der Förderung dürfte es über längere Zeiträume zu Verwerfungen bei der Beschaffung kommen. Das Lagerrisiko trüge im Downstream insbesondere Installationsbetriebe, ebenfalls verbunden mit Abwertungsdruck und der Gefahr von Insolvenzen, da die Ware in aller Regel finanziert wird. Es droht das Risiko einer nachhaltigen Schädigung der noch verbliebenen Installationsinfrastruktur. Daraus würde eine strukturelle Schädigung des Zubaupotenzials der kommenden zwei bis drei Jahre folgen.



Vertrauensverlust

Die in Deutschland freiwillige Installation von Photovoltaikanlagen wird durch zwei unabdingbare Faktoren motiviert: Den Beitrag zum Klimaschutz und Renditebestrebungen. Es gilt die Faustregel, dass je größer die Anlage dimensioniert ist, desto stärker steht die Renditeerwartung im Vordergrund. Die EEG-Förderung kann dabei sowohl als durch den Staat vermittelte Ausfallgarantie als auch im Fall der Volleinspeisung als Renditeversprechen wirken. Das vorübergehende Aussetzen der Förderung würde zunächst die Wirkung haben, dass im mehrwöchigen Zeitraum zwischen Erreichen des Solardeckels und des Endes der Förderung installierte Anlagen in einem rechtlich unklaren Zustand gebaut würden. Bereits die Berechnung der 52 Gigawatt nach § 49 Absatz 5 ist rechtlich unklar. Die für die Auszahlung des anzulegenden Wertes zuständigen Netzbetreiber würden überdies in einer Vielzahl von Fällen Zahlungsansprüche verweigern, um sich nicht dem Risiko des Erstattungsausfalls durch die Übertragungsnetzbetreiber auszusetzen.

Die darüber erfolgende möglicherweise breite Berichterstattung würde bereits in erheblichem Maße zu einem Rückgang des Vertrauens führen. Neue Installationen würden während des Förderstopps nicht geplant werden. Das für die Installationen von Photovoltaikanlagen substanziale Vertrauen in die Förderung wäre durch deren Unterbrechung bei Investoren, Finanzierern, Installateuren und der Öffentlichkeit erheblich erschüttert. Nach den Förderkürzungen in der ersten Hälfte des letzten Jahrzehnts dauerte es etwa drei Jahre, bis das dadurch beschädigte Vertrauen zurückgekehrt war.

7. WIE KANN DER FÖRDERSTOPP VERHINDERT WERDEN?

Der Förderstopp kann durch die Aufhebung der Absätze 5 und 6 des § 49 im EEG 2017 verhindert werden. Eine entsprechende Gesetzesinitiative muss noch vor der parlamentarischen Sommerpause im Eilverfahren z. B. mittels einer Fraktionseinbringung erfolgen. Eine gesetzgeberische Behandlung erst im Rahmen der für den Herbst 2020 geplanten regulären EEG-Novelle würde eine Förderunterbrechung mit erheblichen, nicht reparablen Folgen für Arbeitsplätze, Energiepolitik und die Bekämpfung des Klimawandels nach sich ziehen.

RÜCKFRAGEN UND WEITERE INFOS:

Bundesverband Solarwirtschaft e.V., Lietzenburger Straße 53, 10719 Berlin · Tel. 030 29 777 88-0

Carsten Körnig
Hauptgeschäftsführer
geschaeftsleitung@bsw-solar.de

Christian Menke
Referent Politik & Solartechnik
menke@bsw-solar.de