Prof. Dr. Felix Ekardt, LL.M., M.A.
Forschungsstelle Nachhaltigkeit und Klimapolitik
Könneritzstraße 41
D-04229 Leipzig
Tel.+Fax 0341-9260883
felix.ekardt@uni-rostock.de
Finanzamt Leipzig III, Nr. 232/216/02110

Prof. Dr. Felix Ekardt, Könneritzstr. 41, D-04229 Leipzig
Herrn Bundespräsident
Dr. Joachim Gauck
Schloss Bellevue
Spreeweg 1
10557 Berlin

Leipzig, den 01. 07. 2012

Verfassungswidrigkeit der Novelle des Erneuerbare-Energien-Gesetzes vom Frühjahr 2012

Sehr geehrter Herr Bundespräsident,

der Solarenergie-Förderverein Deutschland e.V. (www.sfv.de) hat mich gebeten, Ihnen in der o.g. Angelegenheit zu schreiben und meinen diesbezüglichen verfassungsrechtlichen Standpunkt einschließlich einiger Informationen zu den tatsächlichen Gegebenheiten kurz darzulegen. In diesen Tagen wird Ihnen eine EEG-Novelle zur Unterschrift vorgelegt werden, deren Ziel es ist, den jährlichen Zubau an neuen Solaranlagen auf etwa ein Drittel zu verringern. Die Novelle wurde nach Einigung im Vermittlungsausschuss zunächst vom Bundesrat und dann am 28.06.2012 vom Bundestag verabschiedet.

Ich rege an, von der Ausfertigung des erwähnten Gesetzes Abstand zu nehmen, da offenkundige und nachdrückliche Zweifel an der materiellen Verfassungskonformität der Regelung in der schlussendlich gefundenen Form bestehen. Insbesondere wird die EEG-Novelle den Grundrechtsgarantien bezüglich eines wirksamen Schutzes von Leben und Gesundheit vor dem Klimawandel (Art. 2 Abs. 2 GG) nicht gerecht, ergänzend ggf. auch den Grundrechten auf Berufsfreiheit und allgemeine Handlungsfreiheit seitens der mit der Herstellung und Aufstellung befassten Personenkreise (Art. 12 Abs. 1, 2 Abs. 1 GG).

Kurz zur tatsächlichen Seite der Problematik. Die Tatsache, dass die Bundesregierung sich von Anfang an den internationalen Klimaschutzkonferenzen engagiert beteiligt hat, zeigt, dass man regierungsseitig die Gefahr des Klimawandels sehr ernst nimmt. Allerdings bleiben global ersichtlich die Erfolge aus: die weltweiten Treibhausgasemissionen sind seit 1990 um über 40 % gestiegen. In Deutschland liegen die Emissionen, gemessen am vom EU-Ministerrat auf der Basis des IPCC-Berichts von 2007 formulierten Ziel einer bis zu 95-%-igen Emissionsreduktion bis 2050 (gemessen an 1990) absolut immer noch bei fast dem zehnfachen Niveau dessen, was dauerhaft und global verträglich wäre. Auch die Entwicklungsrichtung ist trotz einiger positiver Entwicklungen – etwa beim Zubau erneuerbarer Energien – keineswegs frei von Zweifeln. Denn die angeblichen 25 % Emissionsreduktion in Deutschland seit 1990 reduzieren sich massiv, wenn man die bloßen Verlagerungen von Emissionen in andere Länder, insbesondere in die Schwellenländer, hiervon abzieht (vgl. für Nachweise aller vorstehenden Daten und für genauere Wirkungsanalysen Ekardt, Theorie der Nachhaltigkeit: Rechtliche, ethi-

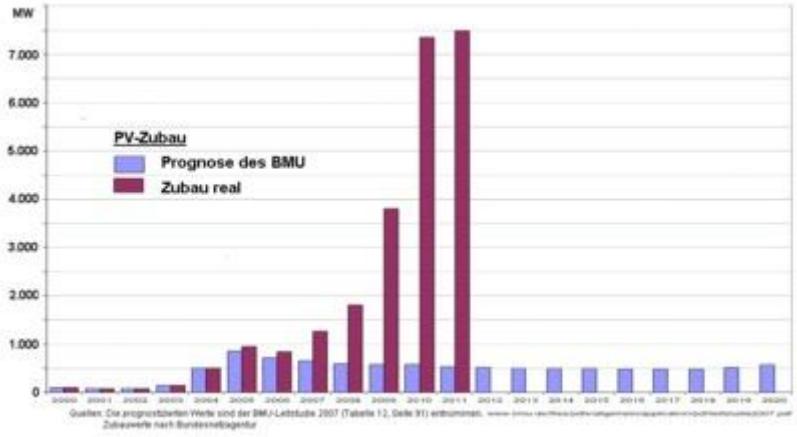
sche und politische Zugänge – am Beispiel von Klimawandel, Ressourcenknappheit und Welthandel, 2. Aufl. 2011).

Ein zügiger Ersatz der fossilen Brennstoffe durch treibhausgasfreie Energien insbesondere durch die Photovoltaik und die On-Shore-Windenergie, verbunden mit Änderungen im Bereich der Landnutzung (Waldbau und Landwirtschaft) würde das Klimaproblem lösen.

Eine Erzeugung von Solarstrom mit Hilfe von Solarzellen gibt es bereits seit dem 19. Jahrhundert. Doch diese Technik konnte sich auf dem Markt nicht gegen die fest etablierte und durch vielfältige direkte und indirekte Subventionen (u.a. auch die Nichtanlastung der externen Schadenskosten) gestützte fossile Energie durchsetzen. Erst durch das EEG wurden die rechtlichen Rahmenbedingungen im Bereich der Stromerzeugung so geändert, dass es in Deutschland zu einem von Fachleuten bis dahin für unmöglich gehaltenen Wachstum an Solaranlagen kam. Deutschland hatte in den Jahren ab 1990 zunächst mit dem Stromeinspeisungsgesetz und ab 2000 mit dem EEG und der darin enthaltenen kostendeckenden Vergütung die Initiative ergriffen, diese Technik in die verbilligende Massenproduktion zu bringen.

Die folgende Grafik zeigt den tatsächlichen jährlichen Zuwachs an Solaranlagen in Deutschland im Vergleich zum geplanten Wachstum. Der tatsächliche Zuwachs war in den Jahren 2010 und 2011 fast zehnmal größer als vorab erhofft.

Die prognostizierten Werte sind der BMU-Leitstudie 2007 (Tabelle 12, Seite 91) entnommen
Tatsächliche Zubauwerte nach Bundesnetzagentur



In den Jahren 2010 und 2011 wurden trotz erheblicher EEG-Vergütungsabsenkungen jeweils mehr als 7 Gigawatt Solaranlagen an Gebäuden und auf Freiflächen neu installiert. Das EEG hat sich damit als ein äußerst wirksames Investitionsförderprogramm erwiesen. Zwischenzeitlich sind Solarstromanlagen mit einer Gesamtleistung von über 25 Gigawatt durch privat beschafftes Kapital installiert worden. Die Refinanzierung erfolgt durch eine auf 20 Jahre verteilte Umlage auf den Strompreis. Durch das zusätzliche Angebot von Solarstrom wurde überdies der Einsatz von Spitzenlastkraftwerken an sonnigen Tagen unnötig und der Börsenpreis für Strom sank.

Unter der Annahme, dass der Ausstieg aus den fossilen Energieträgern alternativlos ist, und jede sich bietende Chance ergriffen werden sollte, geht es nun um die Integration der vermehrt angebotenen treibhausgasfreien Solarstrommengen in die Energieversorgung. Der durch die Bundesregierung angekündigte zügige Ausbau der Fernübertra-

gungsnetze kann diese Aufgabe nicht lösen, denn die demnächst zur Mittagszeit entstehenden Solarstromüberschüsse können nur durch Speicher in den Abend und die Nacht verschoben und dann genutzt werden, nicht aber durch Fortleitung quer durch Europa. Schon in absehbar kurzer Zeit werden bei weiterem Anwachsen des Solarangebots zwei Aufgaben zu bewältigen sein: Die ertragsreichen mittäglichen Leistungsspitzen der Solarenergie dürfen nicht mit Rücksicht auf die für Dauerbetrieb ausgelegten und kaum regelbaren Grundlastkraftwerke abgeregelt werden, sondern die Grundlastkraftwerke sind zügig aus dem Energieversorgungssystem auszugliedern und die Speicherung von überschüssigem Solarstrom für die Abend- und Nachtstunden sowie für die Nutzung zu wind- und sonnenschwachen Zeiten in Angriff zu nehmen.

Diese Entscheidung wird jedoch hinausgeschoben, indem der Ausbau der Solarenergie verzögert wird. Die Bundesregierung versucht, dem absehbar entstehenden Entscheidungszwang durch Verzögerung des solaren Ausbaus auszuweichen. Im Sommer 2008 wurde der sogenannte „atmende Deckel“ beschlossen (§ 20 Abs. 2a EEG 2009): Jede Überschreitung einer vom Gesetzgeber letztlich arbiträr festgelegten jährlichen Ausbaumenge wird durch eine noch strengere Absenkung der Einspeisevergütung für die folgenden Solarstromanlagen sanktioniert. Das neue Gesetz hat noch effektvoller als die vorherigen Fassungen die Drosselung des Zubaus zum Ziel.

Die Verzögerung des solaren Ausbaus wäre verfassungsrechtlich allenfalls vertretbar, wenn sie die zwingende Voraussetzung dafür wäre, an anderer Stelle eine umso schnellere Bekämpfung des Klimawandels zu ermöglichen. Doch das wird vom Gesetzgeber an keiner Stelle behauptet und ist auch nicht erkennbar.

Vielmehr ist noch ein weiterer gravierender Nachteil mit der genannten Regelung verbunden: Der atmende Deckel versucht nicht etwa nur die jährliche Ausbaumenge konstant zu halten, sondern sie sogar von 7,5 Gigawatt im Jahr 2011 auf weit unter die Hälfte abzusenken, was einen Eingriff in den Bestand der Installationsbetriebe bedeutet. Eine Halbierung der jährlichen Zubaumenge bedeutet, dass etwa die Hälfte der Installationskapazitäten im Solarhandwerk nicht mehr benötigt wird, was bereits schon jetzt zu einem hohen Quantum von Insolvenzen geführt hat und weiter führen wird. Diese Folge ist im Vermittlungsausschuss ausführlich diskutiert worden und wird billigend in Kauf genommen. Sie wäre nur vertretbar, wenn andernfalls ein erheblicher Schaden bei weiter fortgesetztem Solarstromanlagenbau zu erwarten gewesen wäre. Als nachteiliger Effekt wird aber lediglich eine Mehrbelastung der Stromkunden durch den Solarstrompreis angegeben. Dies ist nicht mehr überzeugend, denn die Einspeisevergütung liegt schon jetzt - auch ohne weitere Absenkung der Einspeisevergütung – unter dem Preisniveau, welches in der Niederspannungsebene (in die der Solarstrom von Hausdächern eingespeist wird) für Stromlieferungen zu bezahlen ist. Die positiven Umwelteffekte und die sinkende Einfuhrabhängigkeit sind dabei noch nicht einmal mit berücksichtigt.

Das – trotz aller diesbezüglichen Bemühungen – beschriebene weitgehende Scheitern der transnationalen Klimaschutzbemühungen legt eine nationale Vorreiterrolle im Klimaschutz (die bisher zu erheblichen Teilen nur auf dem Papier besteht) für Deutschland nahe. Außerdem führt die in Gang gesetzte Massenproduktion von Solaranlagen zu deren laufender Verbilligung und macht sie damit endlich global zu einer wirtschaftlich lohnenden Alternative. Genau eine solche Vorreiterrolle verbaut sich der deutsche Gesetzgeber indes durch die vorgesehene EEG-Änderung. Die sogenannte deutsche Energiewende vom Sommer 2011 bietet in der Summe auch keine sonstigen durchgreifend positiven Änderungen im Sinne eines verstärkten Klimaschutzes (näher dazu Ekardt a.a.O.). Eine nationale Vorreiterrolle kann zwar nicht für sich allein genommen das glo-

bale Klima hinreichend stabilisieren; sie kann jedoch durch die vorhersehbare weitere massenproduktionsgetriebene erhebliche Senkung der PV-Anlagenkosten und die Vervollkommnung der Anlagentechnik die Voraussetzungen für eine weltweite Wettbewerbsfähigkeit dieser Technik schaffen. Und sie kann als Vorbild für Länder wie China oder Indien wirken und damit letzten Endes eben doch durchgreifende globale Fortschritte beim Klimaschutz wahrscheinlicher machen.

Ein entsprechendes nachdrückliches Bemühen um den globalen Klimaschutz unterliegt zwar gewissen politischen Gestaltungsspielräumen. Doch ist aufgrund der Überlebenswichtigkeit einer Lösung des Klimaproblems im Hinblick auf Art. 2 Abs. 2 GG der politische Spielraum kleiner, als es die Bundesregierung annimmt. Zur ausführlichen Erläuterung dieses zentralen Gesichtspunktes liegen insoweit diesem Schreiben zwei Gutachten bei, welche ich dem SFV in letzter Zeit erstattet habe und deren Aussagen unverändert aktuell sind. Das erste erläutert, dass die bisherigen politischen Maßnahmen dem gebotenen Grundrechtsschutz für Leben und Gesundheit in Bezug auf den Klimawandel in eklatanter Weise nicht gerecht werden und insoweit zwingend Abhilfe geboten ist. Ebenso wird erläutert, dass die deutsche und europäische öffentliche Gewalt gleichermaßen zum Handeln verpflichtet ist. Dass andere Belange wie etwa die Kostenbelastung der Stromkunden in den verfassungsrechtlichen Abwägungen des Gesetzgebers ebenfalls eine Rolle spielen müssen, ist zwar zutreffend. Jedoch ist trotz jener Abwägungserfordernisse – wie im genannten beiliegenden Gutachten näher dargelegt – aktuell das gebotene Maß an Klimaschutz seitens der deutschen öffentlichen Gewalt unterschritten. Zudem kann übermäßigen Kostenlasten bei den Stromverbrauchern auf andere Weise als mit einer Solarkürzung, nämlich insbesondere mit einer Rücknahme der (europarechtlich ohnehin problematischen) Befreiung energieintensiver Betriebe von der EEG-Umlage begegnet werden.

Lediglich hilfsweise ist ergänzend darauf hinzuweisen, dass zumindest die sehr rasche Vorgehensweise bei der aktuellen Solarkürzung mit dem Vertrauensschutz von Solaranlagenherstellern und Solarhandwerkern (bezogen auf Art. 12 Abs. 1, 2 Abs. 1 GG) unvereinbar sein dürfte, da die Geschwindigkeit der Reform ein sinnvolles Sich-Einstellen auf die neue Konstellation faktisch unmöglich macht. Auch wenn verfassungsrechtlich kein Anspruch auf unbegrenzte Fortführung einer staatlich initiierten Förderung besteht, so zwingen Vertrauensschutzgesichtspunkte dennoch dazu, hier in einer Weise vorzugehen, die den Betroffenen ein sinnvolles Anpassungsverhalten ermöglicht. Die Rolle des Vertrauensschutzes und vorhersehbarer Regelungen wird in meinem zweiten beiliegenden Gutachten für den SFV erläutert, welches ursprünglich aus Anlass einer etwas anderen Konstellation entstand, in diesen Aussagen jedoch unverändert Bestand hat.

Mit freundlichen Grüßen

Felix Ekardt