

# Stellungnahme von

Gunnar Harms  
Sürderstraße 52  
51375 Leverkusen

- Fördermitglied des BBEn -

zum Eckpunktepapier des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie: „Ausschreibungen für die Förderung Erneuerbarer-Energien-Anlagen“ vom 31.7.2015

## I. Allgemeine Feststellungen zu den Zielen

### Erfahrungen mit Ausschreibungen im Ausland

Ausschreibungen führen nach bisheriger Erfahrung in anderen Ländern weder dazu, daß die Kosten im erhofften Maße gesenkt werden noch daß die Ausbauziele erreicht werden.

Es wird darauf hingewiesen, daß

- a) beides in *klarem* Widerspruch zu den Zielen des Eckpunktepapiers steht und
- b) die Bundesregierung ihre *Sorgfaltspflicht* im gesetzgeberischen Verfahren *verletzt*, wenn sie entsprechende hinreichend bekannte, einschlägige Erfahrungen aus anderen Ländern sehenden Auges ignoriert. Ob und inwieweit dies eine Pflicht- oder gar *Rechtsverletzung* darstellt, wird zu gegebener Zeit zu prüfen sein.

### Planbarkeit

Planbarkeit, für Marktakteure ebenso wie für die Administration und Politik, wird - ebenfalls entgegen der erklärten Zielsetzung - durch die einer Ausschreibungsteilnahme systemimmanenten und hier zusätzlich komplexitätsbedingten Risiken und Unwägbarkeiten eben gerade *nicht* erreicht.

Insbesondere gilt dies für kleinere, überwiegend ehrenamtliche Akteure, denen es naturgemäß an den professionellen Instrumenten für entsprechend hochkomplexe und aufwändige Projektplanungen mangelt.

Das Instrument der Ausschreibung ist daher grundsätzlich *nicht* geeignet, um die Bürgerenergie in ihrer jetzigen Form zu erhalten und als ein *zentrales Standbein* der Akteursvielfalt zu bewahren.

Zahlreiche Studien bestätigen, dass Ausschreibungen erhebliche Nachteile für kleine Akteure schaffen. Bürgerenergie und andere kleine Akteure können die Risiken, die durch Ausschreibungen entstehen, schlechter auffangen als große, finanzstarke Akteure.

Ausschreibungen stellen daher eine Benachteiligung der Bürgerenergie und damit eine Reduzierung der Akteursvielfalt insgesamt dar, weshalb ein entsprechender Ausgleich dieses **faktischen Diskriminierungstatbestandes** im Sinne von speziellen, auf die Beseitigung dieses Nachteils gerichteten Erleichterungen für Bürgerenergieprojekte unerlässlich ist.

## **Innovation**

Da Ausschreibungen zu strengster Kostenminimierung zwingen, bleiben keinerlei Mittel und Spielräume für Innovation und Weiterentwicklung. Gerade für neue Technologien jedoch ist dies absolut notwendig und darf daher nicht ausgebremst werden.

Ausschreibungen entfalten daher eine innovationshemmende Wirkung und erschweren damit die technologische Weiterentwicklung, auch und insbesondere im Hinblick auf das erklärte Ziel der - weiteren - Kostensenkung und Lernkurveneffekten.

Die mit den durch Ausschreibungen maximal erreichbaren Economies of Scale-Effekten erzielbaren Kostensenkungen hingegen sind nur einmalig - und begrenzt.

Die gewünschten Kostensenkungseffekte werden durch Ausschreibungen daher nur kurzfristig und vordergründig erreicht.

Die für eine *nachhaltige* Weiterentwicklung und *langfristige* Effizienzverbesserung notwendigen Mittel werden den Akteuren durch das Instrument der Ausschreibung entzogen, so daß langfristig kostensenkende Lernkurveneffekte verzögert bzw. gar nicht erreicht werden.

## **Wettbewerbseffekte**

Ausschreibungen führen nur dann zu einem befriedigenden Ergebnis, wenn tatsächlicher Wettbewerb aufgrund einer hinreichenden Anzahl von echten Wettbewerbern besteht.

Erst die dezentrale Bürgerenergie hat den Wettbewerb in den zuvor oligopolistischen Strommarkt hineingebracht:

Allein die Anschubwirkung des EEG seit seinem Inkrafttreten hat durch das simple Eintreten neuer Marktakteure Fakten geschaffen und damit mehr Wettbewerb in den Markt gebracht und mehr verkrustete Strukturen aufgebrochen, als es Wettbewerbs- und Regulatorien auf ordnungsrechtlichem und juristischem Wege vermocht haben.

Die fixen Einspeisevergütungen des EEG haben sich damit in marktstruktureller Sicht als höchst effizient erwiesen.

Da Ausschreibungen von ihrer Funktionsweise her jedoch nicht für Bürgerenergie geeignet sind, ist zu befürchten, dass der erwünschte und bereits *beginnende* Wettbewerb im Markt für erneuerbare Energien nach *und aufgrund* der Einführung von Ausschreibungen durch das *faktische Zurückdrängen* der Bürgerenergie rapide zurückgeht. Mit dem sukzessiven Marktaustritt der bislang bedeutendsten Akteursgruppe wird die erwünschte

wettbewerbliche Kostensenkung durch Ausschreibungen jedoch mittel- und langfristig unterlaufen.

Das Instrument Ausschreibung führt sich damit selbst ad absurdum.

### **Strommarktspezifische Effekte**

Die dezentrale und partizipative Ausrichtung von Bürgerenergie erweist sich nicht nur für die Akzeptanz von einzelnen Projekten als vorteilhaft.

Sie hat auch massive stromwirtschaftliche Bedeutung.

Mit Bürgerenergie lässt sich Überschussstrom leichter vermeiden, da etliche Flexibilitätsoptionen örtlich und regional bereits im Verbund zwischen Erzeugern und Kunden vorhanden sind und vor Ort gemeinschaftlich schnell identifiziert und umgesetzt werden können.

Der erwünschte Ausgleich von Erzeugung und Verbrauch lässt sich daher leichter und effizienter erreichen und vermeidet insbesondere einen dann nicht mehr notwendigen bzw. entsprechend reduzierten Netzausbau sowie hohe Redispatchkosten.

Bürgerenergie begünstigt daher das Ziel der Systemintegration von erneuerbaren Strom.

Die Fokussierung nur auf Gestehungskosten greift daher erheblich zu kurz und lässt diesen sehr wesentlichen energiewirtschaftlichen Vorteil von Bürgerenergie unbeachtet.

## **II. Zu generellen Fragen des Ausschreibungsdesigns**

### **Akteursvielfalt**

Die Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage der Bundestagsfraktion Bündnis 90 / Die Grünen lässt erkennen, daß exakt das im Eckpunktepapier formulierte Ziel *eben gerade nicht* verfolgt – geschweige denn erreicht - wird:

Die Bundesregierung führt aus, dass sie *weder* Erkenntnisse über den gegenwärtigen Status der Akteursvielfalt hat *noch* einschätzen kann, welche Auswirkungen die Reform des EEG im Jahre 2014 auf die Entwicklung der Akteursvielfalt bzw. die Entwicklung der Bürgerenergie hatte.

Auch bezüglich der Auswirkungen der Einführung von Ausschreibungen auf die Akteursvielfalt und die Bürgerenergie äußert sich die Bundesregierung nur sehr vage.

Ebenso bleibt unklar, wie die Bundesregierung in Zukunft überprüfen will, ob das *wichtige Ziel* des Erhaltes der Akteursvielfalt tatsächlich erreicht wurde.

Hierzu findet sich im Eckpunktepapier keine Aussage. Vor diesem Hintergrund ist es *unglaubwürdig*, dass die Bundesregierung den Erhalt der Akteursvielfalt tatsächlich als *wichtiges Ziel* ansieht.

Widerspruchsfreiheit und *Glaubwürdigkeit* kann nur erreicht werden, wenn die Zielerreichung bzgl. der Akteursvielfalt anhand von *klaren* Kriterien *nachvollziehbar* überprüfbar ist und *regelmäßig evaluiert* wird.

Hierfür muss das BMWI entsprechende Vorschläge erarbeiten und diskutieren.

Es ist eine solide Datenbasis zu erheben und zu bewerten sowie auch eine klare politische Vorstellung von Akteursvielfalt vorzulegen.

### **Ausschreibungsdesign**

Eine konkrete Ausgestaltung des im Eckpunktepapier formulierten Anspruchs, das „Ausschreibungsdesign so zu gestalten, dass allen Akteuren entsprechend ihrer wirtschaftlichen Möglichkeiten gleichberechtigte Chancen eingeräumt werden“, erfolgt nicht.

Nur wenige besonders große und erfahrene Bürgerenergieakteure werden daher überhaupt noch eine realistische Chance auf eine erfolgreiche Teilnahme haben, siehe dazu auch Punkt I.

Wenn jedoch eine entsprechende Gestaltung des Ausschreibungsdesigns, welches den Tatbestand der **faktischen Diskriminierung von Bürgerenergie** hinreichend beseitigt, nicht möglich scheint oder ist, wäre auch aus **rechtlichen** Erwägungen heraus auf Ausschreibungen für das Marktsegment der Bürgerenergie zu verzichten.

## **II.1. Zu Windenergieanlagen an Land**

### **Freigrenzen der Umweltschutz- und Energiebeihilfeleitlinien**

Das BMWI lässt in den Ausführungen eine unzureichende Kenntnis der Struktur des Windenergiemarktes erkennen.

Tatsächlich stellt die Gruppe der Bürgerenergiegesellschaften bei weitem die zahlenmäßig größte Akteursgruppe im Bereich der Windenergie dar.

Dies bedeutet, dass *gerade das bislang bedeutendste Segment* des Marktes den spezifischen Risiken, die durch Ausschreibungen in den Markt eingebracht werden, nicht gewachsen ist.

In den zitierten Umweltschutz- und Energiebeihilfen wurde dies von der EU-Kommission auch entsprechend zutreffend erkannt.

Sie hat daher vorgeschlagen, dass die Marktprämie auch ohne Anlagen an bis zu sechs Windenergieanlagen oder bis zu 6 MW große Anlagen vergeben werden kann.

Für bis zu drei Anlagen oder bis zu 3 MW große Anlagen kann sogar eine feste Einspeisevergütung vergeben werden. Der Vorschlag der EU-Kommission trägt den Marktgegebenheiten – auch und insbesondere in Deutschland (!) - entsprechend Rechnung und ist daher auch dementsprechend gut begründet.

Die Begründung der Bundesregierung dagegen ist in *keiner Weise nachvollziehbar*.

Es entsteht der Eindruck, daß die Bundesregierung bekannte Fakten bewußt ausblendet.

Offenbar kennt man in Brüssel die tatsächliche Rolle und Bedeutung der Bürgerenergie besser als in Berlin.

Abweichungen von den Maßgaben der Umweltschutz- und Energiebeihilfeleitlinien zu Lasten einer bestimmten Gruppe von Marktteilnehmern stellen auch an dieser Stelle einen weiteren **unbegründeten Diskriminierungstatbestand** dar, sofern und solange nicht hinreichende Sachgründe dafür vorgetragen werden.

Dieser Verpflichtung genügt das BMWI im vorliegenden Eckpunktepapier *nicht*.

Somit ist festzustellen, daß Bürgerenergieakteure durch die Abweichung von den Maßgaben der Umweltschutz- und Energiebeihilfeleitlinien *ungerechtfertigt diskriminiert werden*. Auch diese mögliche **Rechtsverletzung** wird zu gegebener Zeit zu prüfen sein.

#### Zur Begründung:

Bereits die Annahme, dass es sich bei den Freigrenzen der Umweltschutz- und Energiebeihilfeleitlinien um eine de-minimis-Regelung handle, ist zweifelhaft und wäre entsprechend zu begründen.

Der EU-Kommission ist bekannt, dass der Ausbau der erneuerbaren Energien und auch der Windenergie in erheblichem Maße von kleinen Akteuren vorangebracht wurde und sie den zahlenmäßig das größten Marktsegment bilden.

Es ist daher *schlicht falsch*, davon auszugehen, dass durch Ausschreibungen nur für eine *sehr begrenzte* Gruppe ein relevantes Risiko entsteht.

Tatsächlich entstehen *existenzbedrohende Risiken* für das bislang *größte Segment* der Marktakteure.

Wenn der faktische Diskriminierungstatbestand durch die Ausschreibungspflicht nicht durch entsprechend gestaltete ausgleichende flankierende Regelungen beseitigt wird, ist die Akteursvielfalt und langfristig im Übrigen auch die Akteursvielfalt unmittelbar gefährdet.

Im Vorfeld der Veröffentlichung des Eckpunktepapiers hat das BMWI damit argumentiert, dass eine effektive Mengensteuerung nicht möglich sei, wenn alle Projekte unter einer bestimmten Größe ausgenommen seien.

Dieses Argument ist nicht zutreffend. Denn die Mengensteuerung wird durch den sogenannten „atmenden Deckel“ erreicht. Bezüglich der PV-Dachanlagen ist *genau das* an der entsprechenden Stelle des Eckpunktepapier auch enthalten.

Die Argumentation des BMWI ist daher *unglaubwürdig* und *widersprüchlich*.

#### Lösungsvorschlag:

Die Bundesgeschäftsstelle Energiegenossenschaften und Greenpeace Energy eG haben mit Unterstützung der IZES gGmbH ein Modell zum Erhalt der Akteursvielfalt bei Windausschreibungen entwickelt.

Es soll dazu beitragen, die negativen Auswirkungen von Ausschreibungen auf kleine Akteure zu minimieren und einen ebenso *praktikablen* wie *rechtskonformen* Weg aufzeigen.

Das Modell schlägt für das bevorstehende Windenergie-Ausschreibungsverfahren eine Übertragungsregel für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) vor: Der Preis aus dem

regulären Bieterverfahren soll auch für KMU gelten. Unternehmen aus diesem Segment sollen dann ohne die riskante Beteiligung am Ausschreibungsverfahren ihre Projekte umsetzen können. Damit wäre laut DGRV und Greenpeace Energie die gleitende Umstellung auf Ausschreibungen und der Erhalt der Akteursvielfalt zu erreichen. Weitere Informationen:

[http://www.genossenschaften.de/sites/default/files/20150723\\_Akteursvielfaltsmodell\\_Windausschreibung\\_BuGSt\\_EeGs\\_Greenpeace.pdf](http://www.genossenschaften.de/sites/default/files/20150723_Akteursvielfaltsmodell_Windausschreibung_BuGSt_EeGs_Greenpeace.pdf)

## II.2. Zu PV-Anlagen

Es ist zunächst zu begrüßen, dass das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie bei Anlagen unter 1 MW installierter Leistung von der Maßgabe der EU-Kommission Gebrauch machen will und eine Ausnahme von der Ausschreibungspflicht vorsieht. Für die Richtigkeit dieser Entscheidung gelten die gleichen Gründe wie für Windenergieanlagen, die weniger als 6 MW Leistung aufweisen bzw. für Windparks mit weniger als 6 Anlagen.

Der bei großen Projekten durch Ausschreibungen beabsichtigte Nutzen einer wettbewerblichen Kostenbestimmung wird bei kleinen Projekten vollkommen durch hohe Risikoabsicherungs- und Transaktionskosten, aufgezehrt, die eben durch und wegen der Teilnahme an Ausschreibungen entstehen.

Der Ausschluss von Eigenverbrauch bei Anlagen über 1 MW ist jedoch energiewirtschaftlich unzutreffend begründet.

Eigenverbrauch ist ein wesentlicher Ansatzpunkt für die Systemintegration von erneuerbarem Strom.

Anlagen, deren Strom zu einem Großteil in unmittelbarer Nähe verbraucht wird, wie es bei Eigenverbrauchsmodellen nahezu immer der Fall ist, haben einen Wettbewerbsvorteil gegenüber Anlagen, die nicht unmittelbar verbrauchsgerecht erzeugen können.

Dieser Vorteil ist jedoch auch energiewirtschaftlich wünschenswert, da hohe Folgekosten für Netzausbau, Redispatch etc. vermieden werden.

Daher sollte der Ausschluss von Eigenverbrauch überdacht und korrigiert werden.

Es ist zudem im Sinne der Akteursvielfalt und der Existenzsicherung der Bürgerenergie wünschenswert, auch Freiflächenanlagen unter 1 MW von Ausschreibungen auszunehmen.

Die Erfahrungen der ersten Ausschreibungsrunden bei Photovoltaik-Freiflächenanlagen zeigen in aller Deutlichkeit, dass Akteursvielfalt nicht mit Akteursvielfalt gleichzusetzen ist, kleine Akteure und auch kleinere Projekte haben kaum einen Zuschlag erhalten.

Der Grund ist der gleiche wie bei kleineren Photovoltaik-Dachanlagen und bei Windenergieanlagen.

Neben der bereits beschriebenen *systematischen Diskriminierung* treten Economy of scale-Effekte hinzu, so dass Photovoltaik-Freiflächenprojekte unter 1 MW mit größeren Anlagen nicht wettbewerbsfähig sind.

