

Anlage

Stellungnahme zu

Ausschreibungen für die Förderung von Erneuerbare-Energien-Anlagen

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie hat zur Vorbereitung des Systemwechsels auf Ausschreibungen ab 2017 ein Eckpunktepapier für alle Technologien im Bereich der Erneuerbaren Energien erstellt. Der BRM ist grundsätzlich skeptisch, ob durch Ausschreibungen die Kosteneffizienz gesteigert, Ausbauziele erreicht und die Akteursvielfalt gewahrt werden kann. Ausschreibungen dienen nach unserer Ansicht hauptsächlich dazu, den Zubau mengenmäßig zu steuern, die Zahl der Akteure drastisch zu verringern und kleinere Akteure aus dem Markt zu drängen. Unter dieser Prämisse nehmen wir zu dem Eckpunktepapier wie folgt Stellung:

Wir begrüßen weiterhin, dass das Bundesministerium im Eckpunktepapier die einzelnen Technologien im Bereich der Erneuerbaren Energien getrennt bewertet und berücksichtigt hat. Die unterschiedlichen Rahmenbedingungen der Technologien haben einen erheblichen Einfluss auf das jeweilige Ausschreibungsdesign.

I. Photovoltaik

Wir bleiben bei unserer Einschätzung, dass die Erfahrungen, die mit der PV-Freiflächenausschreibung bis 2017 gesammelt werden, allein nicht ausreichen, um aus ihnen Konsequenzen für die anderen Technologien abzuleiten. Denn das Ausschreibedesign für PV-Freiflächenanlagen wird nicht ohne weiteres übertragbar sein. **Wir erachten es daher für zwingend notwendig, dass jede Technologie mit einer Pilotphase beginnt.** In dieser Pilotphase müssen technologiespezifische Erfahrungen gesammelt werden. Es ist unbedingt zu vermeiden, dass durch eine übereilte Einführung von Ausschreibungen weitere Verunsicherungen in der gesamten Branche ausgelöst werden. Die Investitionssicherheit in Erneuerbare Energien ist bereits durch die Reformen der letzten Jahre und nicht zuletzt durch das EEG 2014 beeinträchtigt worden. Der Wechsel von einer Preissteuerung hin zu einer Mengensteuerung muss behutsam vollzogen werden. Kurzfristige Systemwechsel erhöhen stets die Gefahr von Investitionen, die sich nachträglich als unnötig herausstellen. **Mit Hilfe von ausreichend langen Übergangszeiträumen muss daher gewährleistet werden, dass bereits aufgewandte Investitionen nicht vergeblich waren.**

Wir sind auch seit unserer letzten Stellungnahme zur Marktanalyse vom März 2015 weiterhin der Überzeugung, dass Ausschreibungen grundsätzlich nicht geeignet sind, eine bessere

Kosteneffizienz beim Ausbau der Erneuerbaren Energien zu erreichen. Auktionsverfahren können nur den Sinn haben, den Ausbau der Erneuerbaren Energien mengenmäßig zu kontrollieren. Eine Preissteuerung hat gegenüber einer Mengensteuerung den Vorteil, dass alle Akteure unter den gleichen Marktbedingungen handeln müssen.

Die Ausschreibungsmodelle begünstigen hingegen größere Akteure und werden die Vielfalt der Akteure der Energiewende verringern.

Bereits im EEG2014 ist der Ausbaupfad für PV mit 2,5 GW zu gering angelegt. Solarenergie war bisher zusammen mit der Windenergie der Erfolgsmotor der Energiewende. PV-Dachanlagen bieten die Möglichkeit, die Energiewende kostengünstig zu gestalten und gleichzeitig eine große Zahl von Menschen zu beteiligen. Die extreme Absenkung der Vergütung in den vergangenen Jahren führte zu einem dramatischen Einbruch der Zubauzahlen.

Um das Ausbauziel des EEG von 2,5 GW pro Jahr für solare Strahlungsenergie zu erreichen, muss der Zubau von PV-Dachanlagen jährlich 2.100 MW pro Jahr betragen. Dieses Ziel wird nicht mit Ausschreibungen erreichbar sein.

Wir begrüßen es daher, dass nach dem Eckpunktepapier für kleinere Anlagen unter 1 MW keine Ausschreibungen stattfinden sollen. Da jedoch kaum PV-Dachanlagen über 1 MW gebaut werden, bedarf es zur Marktlenkung insgesamt keiner Ausschreibungen.

Wir würden daher auch eine Übertragung dieser Freigrenze auf die Freiflächenanlagen begrüßen.

Die finanziellen Qualifikationsanforderungen halten wir indes für zu hoch. Diese wirken abschreckend auf kleinere Akteure.

Auch sollen eine Rückgabemöglichkeit der Förderungsberechtigung und die personengebundene Übertragbarkeit bestehen bleiben. Auf diese soll nicht verzichtet werden.

II. Windenergie an Land

Es wird eine besondere Herausforderung darstellen, die im Bereich der PV-Freiflächenverordnung aufgestellten Kriterien auf die Windenergie an Land zu übertragen. Die langen Planungszeiträume und die naturschutzrechtliche und anderen genehmigungsrechtlichen Anforderungen an Projekte unterscheiden die Windenergie von PV-Freiflächenanlagen. Das Ausschreibungsdesign für Onshore-Windenergie muss diesen Voraussetzungen Rechnung tragen, um den Ausbau der Windenergie nicht zu verzögern und zu verteuern.

Die Mengensteuerung bei der Onshore Windenergie funktioniert hauptsächlich über die Knappheit der Flächen. Eine Mengensteuerung über Ausschreibungen ist darüber hinaus nicht nötig. Die Bestimmung der Vergütungshöhe über Ausschreibungen birgt das Risiko, dass es zu weiteren regionalen Verzerrungen am Markt kommt. Bereits jetzt stellen Niedersachsen, Brandenburg und Schleswig-Holstein über 50 % des bundesweiten Zubaus. Um die Akzeptanz der Energiewende in der Bevölkerung zu erhalten, muss das Ausschreibedesign so konzipiert sein, dass die Windenergie in Deutschland gleichmäßig ausgebaut wird. Auch die Netz- und Systemintegration der Windenergie erfordern einen gleichmäßigen regionalen Ausbau. **Das Ausschreibedesign sollte daher Zuschläge für weniger windhöfige Standorte vorsehen, in denen die Windenergie bisher weniger stark ausgebaut ist. Alternativ könnten die Kapazitäten in regionalen Clustern ausgeschrieben werden. Dies ist im Eckpunktepapier bisher nicht vorgesehen und das Referenzertragsmodell ist hier nicht ausreichend.**

Zur Frage des BMWi, ob **finanzielle Strafen bei Nichtrealisierung** für kleine Akteure durch andere Strafen (Ausschluss von weiteren Ausschreibungen) ersetzt werden sollten, nehmen wir wie folgt Stellung:

Bei der Windenergie an Land bedarf es insgesamt keiner Pönale, um die Umsetzung der Projekte sicherzustellen. Wird ein Windenergieprojekt in einem fortgeschrittenen Stadium nicht realisiert, hat dies zwangsläufig einen hohen wirtschaftlichen Schaden für den Projektierer zur Folge. Niemand, der nicht ernsthaft Interesse an der Umsetzung eines Windenergieprojektes hat, wird die Kosten eines immissionsschutzrechtlichen Verfahrens auf sich nehmen. Die Nichtrealisierungsgefahr aufgrund von mangelndem Interesse ist bei Windprojekten daher sehr gering.

Die Förderberechtigung darf nicht wie bei PV-Freiflächen bei verschuldensunabhängigen Verzögerungen nach drei Jahren wieder entzogen werden, wie es das Eckpunktepapier vorsieht. Während eines Genehmigungsverfahrens kann es zu unvorhersehbaren Verzögerungen aufgrund von naturschutzrechtlichen und anderen genehmigungsrechtlichen Aspekten kommen. Außerdem ist der Bau von Windenergieprojekten stark wetterabhängig. Realisierungszeiträume sollten dies mit einkalkulieren. **Das Ausschreibungsdesign sollte daher vorsehen, dass Förderberechtigungen auf Antrag verlängert werden können.**

Auch die Rückgabe von Förderberechtigungen bei unverschuldeter Nichtrealisierung des Projektes sollte ohne größere Strafzahlungen ganz oder auch teilweise möglich sein. Die konkrete Anzahl von Windenergieanlagen in einem Projekt wird häufig erst während des Genehmigungsverfahrens bestimmt, da sie teilweise von naturschutzrechtlichen und anderen genehmigungsrechtlichen Anforderungen abhängt. Wurde zu viel Kapazität ersteigert, sollte diese gerade in der Planungsphase ohne größere Kosten zurückgegeben werden können. Dies trägt auch dazu bei, dass die frei werdende Kapazität schnell an andere Projekte vergeben werden kann.

Zur Frage des BMWi **welche Aspekte des Ausschreibungsverfahrens die Wettbewerbschancen für kleinere Anlagen an schlechteren Standorten erhöhen** und ob

die **Ausnahmeregelung für Anlagen mit einer installierten Leistung von weniger als 1 MW sinnvoll** ist, ist folgendes festzustellen:

Die De-Minimis-Regeln der europäischen Union sollten auch für die Windenergie ausgenutzt werden, damit Kleinwindanlagen weiterhin realisiert werden können. Das Argument im Eckpunktepapier überzeugt nicht, wonach eine „De-Minimis-Regelung“ für Windparks mit weniger als sechs Anlagen oder bis zu 6 MW installierter Leistung nicht treffsicher sei und daher nicht realisiert werden könne. Dass eine „De-Minimis-Regelung“ auch Akteure erfassen könnte, die nicht schutzbedürftig sind, kann nicht zum Ausschluss einer solchen Regelung im Ganzen führen. Richtig ist, dass auch große Entwickler in erheblichem Umfang Windparks mit weniger als sechs Anlagen realisieren. Auch die Befürchtung, Windparks würden bei einer solchen Regelung klein dimensioniert, um nicht unter das Ausschreibungsmodell zu fallen, ist nachvollziehbar. Wenn also weder die Anzahl der WEA, noch die installierte Leistung als Merkmal einer Ausnahmeregelung zielführend ist, müssen andere Ansatzpunkte gefunden werden, um kleine Akteure vom Ausschreibungsmodell zu befreien. Andernfalls wird die Akteursvielfalt bei Windenergie an Land nicht gewahrt bleiben, was gerade erklärtes Ziel des Eckpunktepapiers ist.

Im Eckpunktepapier erkennt das BMWi auf Seite 6 selbst folgendes Problem:

„Für eine sehr begrenzte Gruppe könnte allerdings ein relevantes Risiko bei der Teilnahme an Ausschreibungen entstehen: Akteure, die nur ein Projekt verwirklichen, insbesondere, wenn es sich um ein kleines Projekt an weniger ertragreichen Standorten mit hohen Entwicklungskosten handelt. Solche Projekte sind einem erhöhten Zuschlagsrisiko ausgesetzt. Kleine Akteure können dieses Risiko – anders als größere Akteure – nicht streuen und nur begrenzt einschätzen. Dieses Risiko könnte dazu führen, dass diese Akteure von der Initiierung und Entwicklung neuer Projekte abgehalten werden und sich aus dem Markt zurückziehen.“ Es werden lediglich die falschen Schlussfolgerungen gezogen. So wird hier im Eckpunktepapier die Frage gestellt, „ob“ für die Akteure Sonderregelungen erforderlich sind.

Die Frage ist jedoch nicht „ob“, sondern welche Sonderregelungen gelten sollen. Sonderregelungen für die beschriebenen Akteure sind zwingende Voraussetzung für die Erhaltung der Akteursvielfalt. Insbesondere für die Akzeptanz der Erneuerbaren Energien in der Bevölkerung sind die beschriebenen Akteure in Form von bspw. Bürgerenergiegesellschaften maßgeblich.

Am 13. August 2015 hat die Bundesnetzagentur die 33 bezuschlagten Photovoltaikfreiflächenprojekte der zweiten Ausschreibungsrunde mit einem Gebotsumfang von ca. 160 MW [veröffentlicht](#). Das Ausschreibungsvolumen der zweiten Runde betrug 150 MW. Insgesamt wurden 136 Gebote mit einem Gesamtvolumen von 558 MW abgegeben. Unter den bezuschlagten Unternehmen sind laut bisherigen Informationen überwiegend größere Projektentwickler, die mehrere Gebote abgaben und häufig auch mehrere Zuschläge erhielten. Eine Genossenschaft ist nicht unter den Bezuschlagten.¹ Echte Akteursvielfalt sieht anders aus.

¹ <http://www.genossenschaften.de/bundesgesch-ftsstelle-energiegenossenschaften>

So stellte bereits die Fachagentur für Windenergie an Land in einer Studie fest, dass im Ergebnis für kleine Akteure ein erheblicher selektiver Abschreckungseffekt besteht, überhaupt Projekte zu entwickeln, deren Vergütung sich erst zu einem sehr späten Zeitpunkt über eine erfolgreiche Teilnahme an wettbewerblichen Ausschreibungen entscheidet.²

Hier reicht daher die Ausnahme am Ausschreibungssystem von kleinen Anlagen mit einer installierten Leistung von weniger als 1 MW nicht aus. Dies ist insbesondere auch deshalb der Fall, da der Marktanteil dieser Anlagen sehr gering ist.

Wir fordern daher eine Befreiung von bestimmten Gesellschaftsstrukturen von der Ausschreibungspflicht. Gesellschaften, die mit keinem anderen Unternehmen verbunden sind und bei welcher alle beteiligten Gesellschafter natürliche Personen sind, sollten bei bis zu 6 MW installierter Leistung von den Ausschreibungen ausgeschlossen sein. Bei einer solchen Regelung kann auch keine Umgehung der Ausschreibungspflicht durch große Kapitalgesellschaften erfolgen. Zumindest sollte in jeder Ausschreibungsrunde ein eigenes Ausschreibungssegment eingeführt werden, an dem sich nur Bürgerenergiegesellschaften mit Projekten von unter 6 Megawatt beteiligen dürfen.

Die finanzielle Belastung ist ein weiteres Problem für die kleinen Akteure wie Privatpersonen oder Energiegenossenschaften. Auch wenn das Eckpunktepapier „nur“ 30 € pro kW zu installierender Leistung als Bietsicherheit vorsieht, ist dies für kleine Akteure ein erheblicher Betrag und damit für Planungen eine Risikoerhöhung, die abschreckend für einen Einstieg in die Planungen wirkt.

III. Windenergie auf See

Entgegen der Darstellung des Eckpunktepapiers ist es nicht notwendig, den Ausbau der Windenergie auf See durch wettbewerbliche Ausschreibungen voranzutreiben, um bis 2030 das Ausbauziel von 15 GW zu erreichen. Es sind bereits alle Netzanschlusskapazitäten bis 2021 bis auf 211 MW vergeben.

Wie bereits in unserer Stellungnahme zur Marktanalyse vorgetragen, hat die Bundesnetzagentur mit Beschluss vom 23.10.2014, Az. BK6-14-129 acht Antragssteller zum Zuweisungsverfahren zugelassen. Mit Beschlüssen vom 21.02.2015 (Az. BK6-14-129-Z1 bis Z4 und Z7 bis Z8) hat die Bundesnetzagentur insgesamt 1.061,60 MW Netzanschlusskapazität zugewiesen. In einem gerichtlichen Vergleich im Rahmen eines vorläufigen Rechtsschutzverfahrens hat sich die Bundesnetzagentur darüber hinaus verpflichtet, weitere 450 MW der EnBW Hohe See GmbH zuzuweisen. Mit Beschluss vom

<https://www.genossenschaftsverband.de/verband/presseservice/pressemeldungen-aus-dem-verband/dialogabend-al-wazir>

² Fachagentur für Windenergie an Land, Charakterisierung und Chancen kleiner Akteure bei der Ausschreibung für Windenergie an Land, Juli 2015, S. 28

28.01.2015, Az. BK6-14-129-Z5 hat die Bundesnetzagentur die 450 MW der EnBW zugewiesen. Daher stehen aktuell bis Ende 2020 nur noch 211 MW zur Verfügung.

Damit hat die Bundesnetzagentur von der Möglichkeit des § 118 Abs. 14 EnWG Gebrauch gemacht und statt der vorgesehenen 6,5 GW bereits 7,7 GW Netzanschlusskapazität vergeben. Die Bundesnetzagentur kann damit erst ab 2021 wieder Netzkapazitäten zuweisen.

Wie bereits in unserer Stellungnahme zur Marktanalyse ausgeführt, bedeutet die Vergabe aller zur Verfügung stehenden Kapazitäten, dass alle weiteren Projekte, die nicht an der Zuweisungsrunde teilnehmen konnten, bis 2021 auf Eis gelegt werden müssen. Erst 2021 können sich diese Projekte um einen Netzanschluss bewerben. Dann werden wieder 800 MW pro Jahr vergeben, wobei diesen 800 MW aber zunächst die 1,2 GW, die über die 6,5 GW hinaus vergeben wurden, abgezogen werden müssen. Erst im Jahr 2022 werden damit wieder 400 MW vergeben werden. Es steht somit ein siebenjähriger Ausbaustopp in der Offshore-Windenergie bevor. Insofern ist die Prüfung des BMWi überflüssig, „*ob es möglich ist, eine erste Ausschreibung im zentralen Modell mit einer Realisierung in 2021 oder 2022 umzusetzen*“ (Eckpunktepapier S. 14 a.E.).

Nach § 102 Nr. 2 EEG 2014 müssen sich Windenergieanlagen auf See nicht an Ausschreibungen beteiligen, sofern sie vor dem 1.01.2017 Netzkapazitäten zugewiesen bekommen haben und vor dem 1.01.2021 in Betrieb gehen. Damit werden sich alle Windparkbetreiber, die jetzt bereits Netzkapazitäten zugewiesen bekommen haben, wohl nicht mehr an Ausschreibungen beteiligen müssen, da sie voraussichtlich bis 2021 in Betrieb sein werden.

Gerade für die Projekte, die jetzt keine Netzzuweisung erhalten haben, lösen die Ausschreibungen aber zusätzliche Investitionsunsicherheit aus. Durch die Einführung von Ausschreibungen kann nicht mehr berechnet werden, welche Gewinne die Projekte am Ende erbringen werden.

Ausschreibungen für Windenergie Offshore sind auch nicht notwendig. Denn Ausschreibungen dienen vor allem dazu, den Zubau mengenmäßig zu steuern. Die Mengensteuerung wird bei Offshore Projekten aber bereits durch die Zuweisung der Netzanschlusskapazitäten geregelt.

Ausschreibungen für Windenergie auf See sind daher ungeeignet. Sie führen zu Investitionsunsicherheit und damit zu höheren gesamtgesellschaftlichen Kosten.