

BEE-Stellungnahme zum BMW-Eckpunktepapier für Ausschreibungen für die Förderung von Erneuerbare-Energien-Anlagen vom 31.07.2015

Berlin, 01. Oktober 2015



1. Vorbemerkung

Mit dem EEG 2014 wurden planwirtschaftliche Ausbaukorridore für Erneuerbare Energien im Stromsektor mit dem Ziel eingeführt, den Ausbau der Erneuerbaren Energien zu verlangsamen. Der BEE lehnt die zu niedrigen Ausbaukorridore weiterhin ab. In der bevorstehenden EEG-Novelle sollen die Mengenziele durch Ausschreibungen umgesetzt werden. Die Ausschreibungen bei der Windenergie, bei Photovoltaik-Dachanlagen und bei der Wasserkraft werden seitens des BEE ebenfalls weiterhin grundsätzlich abgelehnt. Nichtsdestotrotz wird der BEE im Folgenden Vorschläge vorlegen, wie sich die mit Ausschreibungen verbundenen zu erwartenden Schäden wenigstens reduzieren ließen.

Deutschland hat national sowie auch europäisch weitreichende Ziele für die Einsparung von Treibhausgasen und der Nutzung Erneuerbarer Energien vorgelegt. Heute kann davon ausgegangen werden, dass bei einer Umsetzung der Korridorvorgaben die nationalen Ausbauziele verfehlt werden. Selbst eine Überschreitung des Korridors bei der Windenergie reicht nicht aus, um die Ziele zu erfüllen, insofern bei den anderen Erneuerbaren Energien im Stromsektor sowie im Wärme- und Verkehrssektor nicht zugelegt wird. Hinzu kommt, dass die Solarenergie und die Bioenergie weit davon entfernt sind, die Korridorvorgaben zu erfüllen. Die Erreichung der im Nationalen Aktionsplan festgelegten 19,6 Prozent für Erneuerbare Energien aus dem Jahr 2010 (also vor Fukushima) erscheint angesichts dessen nur noch bei einer sehr kräftigen Kurskorrektur möglich. Selbst die Erreichung der gegenüber der EU verpflichtenden (!) Sektor übergreifenden Endenergieanteile (18 Prozent) ist derzeit nicht zu erwarten. Angesichts dessen muss sich die Politik mit der Frage beschäftigen, wie der Ausbau der Erneuerbaren Energien beschleunigt werden kann. Stattdessen scheint es bei den Ausschreibungen in Anbetracht der vorliegenden Zahlen primär darum zu gehen, auch den Ausbau der Windenergie zu bremsen.

Der BEE verweist darauf, dass die administrativ festgelegten Vergütungen des Erneuerbare-Energien-Gesetzes Grundlage für die beispiellose Erfolgsgeschichte des Ausbaus Erneuerbarer Energien sind, was bekanntlich zu einer Vielzahl von Nachahmungen in anderen Ländern geführt hat. Dieser große Erfolg sollte nicht einfach aufs Spiel gesetzt werden. Zudem gibt es industriepolitische Risiken in den Übergangsphasen. Diese werden - entgegen der Vereinbarung des Koalitionsvertrages – eingegangen. Der Koalitionsvertrag sah die Einführung von Ausschreibungen von Erfahrungen bei Tests abhängig gemacht.

Umso wichtiger ist es, dass eine Rückfalloption Aufrecht erhalten wird, sollte das große **Ausschreibungsexperiment** schief gehen.

Der Bundeswirtschaftsminister hat mehrfach darauf hingewiesen, dass Ausschreibungen für Erneuerbare Energien auf Vorgaben der Europäischen Kommission eingeführt werden. So sehen die Beihilfeleitlinien der Europäischen Kommission Ausschreibungen für Erneuerbare Energien vor. Die Leitlinien wurden festgelegt, obwohl die Erfahrungen mit Ausschreibungen im Ausland überwiegend negativ sind (siehe IZES-Ausschreibungsstudie vom 16. April 2014).

Zugleich enthalten die Beihilfeleitlinien aber umfassende Ausnahmen, von denen das BMWi nur in geringem Umfang Gebrauch macht. Wenn die Nachteile von Ausschreibungssystemen überzeugend dargestellt werden können, ist es – gemäß der Beihilfeleitlinien – grundsätzlich auch möglich, ganz auf Ausschreibungen zu verzichten.

So erteilt das BMWi Ausschreibungen bei der KWK aus guten Gründen eine Absage, obwohl für die KWK die Beihilfeleitlinien der EU-Kommission ebenso Anwendung finden wie für Erneuerbare Energien.

Bereits mit der letzten EEG-Novelle hat sich das Bundeswirtschaftsministerium darauf festgelegt, das Ausschreibungsexperiment bei Erneuerbaren Energien einzugehen. Bei Photovoltaik-Freiflächenanlagen wurden inzwischen zwei (Stand September 2015) Testdurchläufe durchgeführt. Bei beiden Ausschreibungen traf eine große Nachfrage auf eine geringe Ausschreibungsmenge. Dies hatte zur Folge, dass nur wenige Projekte zum Zuge kamen. Bei den Projekten, die erfolglos ausgingen, entstanden Transaktionskosten, die im Falle weiterer erfolgloser Ausschreibungen abgeschrieben werden müssen. An dieser Stelle soll auch darauf hingewiesen werden, dass es noch keinen Monitoringbericht zu den PV-Freiflächenausschreibungen gibt und daher auch keine Auswertung bzgl. der Übertragbarkeit auf die Windenergie.

Ausschreibungs-Experiment und Risiken

In Deutschland lagen bis zur Einführung von Ausschreibungen bei Photovoltaik-Freiflächenanlagen keinerlei Erfahrungen mit Ausschreibungen bei den anderen Erneuerbaren Energien vor. De facto handelt es sich bei der bevorstehenden EEG-Novelle um ein Gesetzgebungsverfahren, das ein umfassendes Experiment vorbereitet. Damit verbunden sind umfassende Risiken:

- ein Nichterreichen der Mengenziele (was in einer Reihe von Staaten der Fall war, die Ausschreibungen durchgeführt haben, bei denen im Nachgang zu den Ausschreibungen nur ein Teil der bezuschlagten Projekte umgesetzt worden ist),
- eine zeitliche Verschiebung von Investitionen (dann würden die Mengenziele zwar verzögert erreicht, aber Zeiträume entstehen, in denen die jeweilige Branche und ihre Beschäftigten unter spürbaren Auftragsrückgängen zu leiden hätten),
- Verlust der Akteursvielfalt, wenn bestimmte Akteure die Ausschreibungsrisiken nicht tragen können
- kurzfristig höhere Kosten in Folge höherer Risiken und Transaktionskosten sowie mittel- und langfristig höhere Kosten in Folge der Verringerung der Akteursvielfalt
- ein Verlust an Akzeptanz der Energiewende in Folge höherer Kosten und geringerer Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung

Der BEE erkennt an, dass das Bundeswirtschaftsministerium versucht, die negativen Erfahrungen mit Ausschreibungen in anderen nicht zu wiederholen, . Zugleich ist der BEE aber auch skeptisch, dass die Quadratur des Kreises gelingen wird.

Die Tatsache, dass das BMWi in seinen Überlegungen im Eckpunktepapier in allen drei Zielbereichen bislang weitgehend davon absieht, Sicherungen vorzunehmen, untermauert diese Grundskepsis. So gibt es keinen konkreten Ansatz, sicherzustellen, dass Bürgerenergieprojekte trotz erhöhter Risiken weiterhin in relevantem Umfang zum Zuge kommen können.

Im Eckpunktepapier fehlen Angaben zu den konkret geplanten Ausschreibungsvolumina. Zur Erreichung der Mengenziele müssten Sicherheitsmargen bei den ausgeschriebenen Vorhaben aufgeschlagen werden, so dass im Falle der Nichtrealisierung von Projekten die Mengenziele zeitnah erreicht werden (siehe auch das wissenschaftliche Begleitgutachten, das

entsprechende Margen vorschlägt sowie die aus BEE-Sicht noch optimistische Einschätzung des BMWi-Staatssekretärs Baake am 23. September auf der Energiekonferenz der Kanzlei Becker Büttner Held (BBH) in Berlin, dass mit einer Realisierungsquote von 90 Prozent zu rechnen sei).

Zur Erreichung der Kostenziele wiederum müssten die Risiken minimiert und die Akteursvielfalt erhalten bleiben; die Ansätze hierzu erschöpfen sich aber im Wesentlichen auf Absichtserklärungen.

Die ersten Ergebnisse aus der Photovoltaik-Freiflächenausschreibung zeigen, dass die Risiken einen realen Hintergrund haben. So gab es bei der ersten PV-Ausschreibung eine Konzentration auf wenige Gewinner. Insgesamt lagen die Kosten oberhalb der EEG-Vergütung und dies obwohl eine hohe Nachfrage auf ein niedriges Mengenangebot stieß. Bürgerenergieanlagen kamen nicht zum Zug. Auch lassen sich noch keine Aussagen über den tatsächlichen Realisierungsgrad treffen. Grundsätzlich gibt es bei der Verordnung zur PV-Freiflächenausschreibung zu bemängeln, dass die Ausschreibungsmengen sehr niedrig sind, was mit dazu beiträgt, dass die Photovoltaik-Ausbauziele nicht erreicht werden. Dies sollte im Rahmen des bevorstehenden EEG-Gesetzgebungsverfahrens nach korrigiert werden. Als Vorbild kann hier das Nachbarland Frankreich dienen, wo die ausgeschriebene Jahresmenge bei Freiflächenanlagen jüngst von 400 auf 800 MW verdoppelt wurde.

Wie wichtig eine deutliche Erhöhung der Ausschreibungsmenge wäre, zeigt die absehbare deutliche Verfehlung der Photovoltaikausbauziele in diesem Jahr. Die bevorstehende EEG-Novelle bietet hier die Chance zur Korrektur. In dem Zusammenhang sollte auch der falsche Ansatz behoben werden, die Ausschreibungsmengen auf den sogenannten „atmenden Deckel“ anzurechnen. Die dynamische Degression soll die Marktentwicklung widerspiegeln. Die Ausschreibungsmenge ist aber administrativ festgesetzt und unabhängig von der Marktentwicklung. Die Anrechnung der Ausschreibungsmenge führt daher zu einer Verzerrung. Damit die Degression die tatsächliche Marktentwicklung abbilden kann, sollte die ausgeschriebene Menge daher aus der Berechnung herausgenommen werden.

Allgemein erscheint die Ausgangslage bei der Windenergie deutlich komplexer als bei den Photovoltaik-Freiflächenanlagen, zumal bei letzteren die Neuinstallationen in den letzten Jahren in Folge hoher Degressionssätze deutlich zurückgegangen waren. Bei der Windenergie hingegen gab es einen erfolgreichen Zubau, den es fortzusetzen gilt, damit die Klima- und Erneuerbaren-Energien-Ziele erreicht werden können. Die Umstellung auf Ausschreibungen birgt hier erhebliche Risiken, die sich bereits in Vorzieheffekten widerspiegeln. Die Risiken betreffen die Akteursvielfalt, die regionale Vielfalt, die Kosten, die Mengen und damit auch die dahinter liegende Branche.

Spezifika bei Bioenergie und Geothermie

„Ausschreibungen“ können nur dort Schaden anrichten, wo ein realer relevanter Zubau stattfindet. Da bei der Bioenergie und der Geothermie die Neuinstallationen sehr niedrig sind, stellt die Umstellung auf Ausschreibungen kein großes Zugangsrisiko dar. Bei einer klugen Ausgestaltung kann es sogar dazu kommen, dass überhaupt erst (wieder) relevante Zubau-Aktivitäten in Gang kommen. Bei der Bioenergie gibt es inzwischen zudem das Problem von Bestandsanlagen, bei denen die bisherige Vergütung ausläuft. Hier bieten Ausschreibungen die Möglichkeit einer Anschlussfinanzierung für den weiteren wirtschaftlichen Betrieb. Der Weiterbetrieb vorhandener Anlagen, der aus Sicht des BEEs von besonderer Wichtigkeit ist, verspricht eine deutliche Kosteneffizienz im Vergleich zu Neuanlagen. Der Fachverband Biogas und der Bundesverband Bioenergie (BBE) haben hierzu bereits Vorschläge auf den Tisch gelegt, die in den Referentenentwurf des BMWi Eingang finden sollten, siehe hierzu auch die Stellungnahme des Fachverbandes Biogas und des BBE. Für die Bioenergiebranche ist es von großer Bedeutung, dass möglichst schnell wieder Rahmenbedingungen gesetzt werden, die eine Perspektive aufzeigen. Dies gilt insbesondere für Bestandsanlagen. Der BEE hält es daher für dringend erforderlich, dass die Regelungen zu Ausschreibungen bereits im Text des novellierten EEG und nicht erst in einer Verordnung festgelegt werden.

Spezifika gibt es auch in der geothermischen Stromerzeugung, bei der es bislang nur wenige Anlagen gibt und daher einiges dafür spricht, über die Ausschreibung einer größeren Projektzahl die Installationszahlen zu beschleunigen und damit eine steilere Lernkurve zu erhalten. Bleibt es bei der Entscheidung, dass keine Ausschreibungen eingeführt werden, muss der Nutzung von Erdwärme zur Stromproduktion eine realistische Perspektive eröffnet werden. Die Degression der Vergütungssätze sollte dann auf ein Prozent pro hundert Megawatt installierter Gesamtleistung abgesenkt werden.

Akteursvielfalt und De-minimis-Regelung

Der BEE erkennt das Bemühen des BMWi an, ein Level-Playing-Field zwischen den Akteuren zu schaffen. Dabei muss allerdings betont werden, dass gerade die Umstellung auf Ausschreibungen das bisherige Level-Playing-Field beendet, das gerade kleinen Akteuren umfassende Beteiligungsmöglichkeiten bot bzw. bis heute bietet. Erst die Schaffung des neuen Level-Playing-Fields bei Ausschreibungen führt zu einer Umverteilung der Risikostruktur mit spezifischer Benachteiligung von Akteuren mit kleinen Portfolien und schwereren Kapitalzugängen.

Im Eckpunktepapier erkennt das BMWi die Akteursproblematik und führt diese korrekt aus. Aus Sicht des BEEs wäre es daher folgerichtig, bei der Windenergie an Land eine Bagatellregelung für kleinere Akteure einzuführen, die an die De-minimis-Regelung der Beihilfeleitlinien angelehnt ist (sechs Anlagen mit jeweils 6 MW Leistung) KMUs, die in die Regelung fielen und Projekte haben, die in die De-minimis-Regelung fallen, bräuchten nicht an der Ausschreibung teilzunehmen. Um den Vergütungssatz bzw. die Marktprämie festzulegen, könnte auf sie eine elaborierte non-competitive-bidding-Regelung angelegt werden.

Bei Photovoltaikdachanlagen begrüßt der BEE, dass die De-minimis-Regelung der EU-Kommission Anwendung finden soll, kritisiert aber, dass Eigenverbrauchsanlagen nicht an den Ausschreibungen oberhalb von 1 MW teilnehmen dürfen. Dies führt einerseits zu einer

Diskriminierung von Eigenverbrauchsanlagen, vor allem aber vergibt das BMWi hier die Chance, dass Ausschreibungen das tun, wofür sie eigentlich da sein sollten: einen möglichst niedrigen Ausschreibungswert zu ermitteln. Der Einschluss von Eigenverbrauchsanlagen böte die Chance, deutlich niedrigere Ausschreibungswerte zu erzielen. Die Kosten trägt der Stromkunde, indem er höhere Vergütungszahlungen leisten muss. Das BMWi sollte diesen Punkt dringend überdenken. Zudem besteht die Gefahr, dass im Falle künftiger Absenkungen der Bagatellgrenze auch in niedrigeren Leistungsklassen die günstigeren Eigenverbrauchsanlagen aussortiert werden.

Ausschreibungsgegenstand

Der BEE unterstützt grundsätzlich den Ansatz des BMWi, das Ausschreibungsdesign möglichst eng an das EEG anzulehnen. Dies hat einige Vorteile und erhöht die Vergleichbarkeit. Nur so können im Ansatz auch Erfahrungen für andere Erneuerbare Energien generiert werden. Bereits die Umstellung im vertrauten Kontext birgt wie ausgeführt einige relevante Risiken. Die Anlehnung an bewährte Mechanismen erleichtert es den Akteuren, mit den Umstellungen umzugehen. Zudem haben sich die Mechanismen bewährt.

Alternativ diskutierte Vergütungen brächten eine Reihe von Nachteilen mit sich. So würde die Vergütung von Kapazitäten den Anreiz massiv verringern, qualitativ hochwertige Anlagen zu installieren. Entweder würden dann minderwertige Anlagen oder Anlagenteile installiert oder man müsste mit großem Aufwand vorschreiben und überprüfen, dass die Anlage zu bestimmten Zeitpunkten bestimmte Leistungen erbringen kann. Die Ausschreibung von ex-ante Fixprämien würde die Finanzierungsrisiken massiv erhöhen und damit die Ziele Kosteneffizienz und Akteursvielfalt untergraben. Systemische Vorteile sind bei der Fixprämie im Vergleich zur gleitenden Marktprämie keine Vorteile zu erwarten, ihre Auswirkung auf das Abschaltungsverhalten wäre identisch. Daher erteilt der BEE sowohl Fixprämien als auch Kapazitätsprämien eine klare Absage. Gleiches gilt für Überlegungen zu Mengenkontingentierungen für Wind- und Solarstrom. Da es keinen Anreiz mehr gibt qualitativ hochwertige Anlagen zu installieren, wenn nur eine gewisse Menge des Stroms vergütet wird, hätten Mengenkontingentierungen ähnlich wie Kapazitätsprämien deutliche Qualitätseinbußen zur Folge. Wenn technisch minderwertige Anlagen vor allem zu den Zeiten weniger Strom liefern, zu denen der Strom besonders benötigt wird, könnte dies sogar negative systemische Auswirkungen haben. Als Beispiele seien hier etwa billige Solarmodule mit schlechtem Schwachlichtverhalten im Vergleich zu Modulen mit gutem Schwachlichtverhalten genannt.

Monitoring und Revidierbarkeit

Vieles deutet darauf hin, dass es auch der deutschen Regierung trotz besten Willens nicht gelingen wird, die Quadratur des Kreises bei den Ausschreibungsexperimenten zu vollbringen. Erhaltung der Akteursvielfalt, Erreichung der Mengenziele und Kostensenkungen bei gleichzeitiger Erhöhung der Risikostruktur erfordern teils gegensätzliche Maßnahmen, sodass mit einem längeren Korrekturprozess zu rechnen ist. Die Bundesregierung sollte sich von Anbeginn die Option erhalten, das Experiment zu beenden, wenn sich die befürchteten Nachteile einstellen. Umso wichtiger ist das umfassende Monitoring der Ausschreibungen. Wenn eine Regierung die Nachteile darstellen kann, lassen die Beihilfeleitlinien sogar den Verzicht auf Ausschreibungen ausdrücklich zu. Der Bundeswirtschaftsminister hatte auf dem BEE-Neujahrsempfang 2014 deutlich gemacht, dass sich auch aus seiner Sicht Ausschreibungen erst bewähren müssen und nicht unabhängig von Ergebnissen festgeschrieben werden. Auch diesbezüglich soll auf das noch fehlende Monitoring der Testausschreibungen der Photovoltaikfreiflächenanlagen hingewiesen werden.

Zu den Spezifika der einzelnen Erneuerbaren Energien verweist der BEE ausdrücklich auf die Stellungnahmen seiner Mitgliedsverbände.

2. Übergreifende Fragen des Ausschreibungsdesigns

Windenergie an Land

Der BEE verweist in den vorliegenden Fragen auf die Stellungnahme des Bundesverbandes Windenergie (BWE).

- Räumt das Ausschreibungsdesign bei der Windenergie an Land grundsätzlich auch kleinen Akteuren hinreichende Wettbewerbschancen ein? Welche Maßnahmen innerhalb des Ausschreibungsdesigns könnten kleinen Akteuren einen einfachen Zugang zur Ausschreibung ermöglichen?
- Sind die Projekte kleinerer Akteure unabhängig vom Zuschlagsrisiko der Ausschreibung grundsätzlich wettbewerbsfähig? Gleichen Kostenvorteile in der Projektierung Nachteile bei der Anlagenbeschaffung aus?
- Benötigen Bieter, die nur ein Projekt entwickeln, weitere Schutzmaßnahmen? Falls ja:
 - Besteht ein Unterschied zwischen windschwächeren und windstärkeren Standorten?
 - Wie groß ist die jährlich installierte Leistung, die im Schnitt auf diese Akteure entfällt?
 - Könnten Förderprogramme die eventuellen Nachteile für solche Akteure mindern, beispielsweise durch Erleichterungen der Finanzierung der Projektentwicklung oder eine Verringerung des finanziellen Ausfallrisikos?
 - Könnte mehr Rechtssicherheit im Planungs- und Genehmigungsprozess, z. B. durch Unterstützung der Planungsträger und der Genehmigungsbehörden durch Wissensvermittlung und Austausch zum Erhalt der Akteursvielfalt beitragen?
 - Erhöht Transparenz, z. B. durch eine Darstellung der Planungsprozesse in den Ländern zur Abschätzung der Angebotssituation, die Akteursvielfalt?

- Werden in anderen Bereichen Probleme im Hinblick auf die Akteursvielfalt gesehen?
- Welche begleitenden Instrumente sind sinnvoll, um die Akteursvielfalt zu erhalten und eine möglichst umfangreiche Flächenentwicklung dauerhaft anzustoßen?

Zu den Vorschlägen des Forschungskonsortiums in der UAG-Akteursvielfalt vom 25.09.2015 zur Akteursvielfalt bei der Windenergie

In der Sitzung der UAG-Akteursvielfalt vom 25.09.2015 im BMWi hatte das Forschungskonsortium fünf übergeordnete Vorschläge für Sonderregelungen für benachteiligte Akteure vorgelegt. Das BMWi hatte die Teilnehmer gebeten, in den Stellungnahmen auch zu den Punkten Stellung zu beziehen.

Unterstützende Maßnahmen außerhalb der Ausschreibung

a) Teilrückerstattung der Kosten der Projektentwicklung

Der BEE erkennt an, dass dadurch die Risiken verringert würden. Allerdings besteht die Gefahr, dass durch die Versicherung hohe zusätzliche Kosten auf die kleineren Akteure zukommen, was die Wettbewerbssituation erschweren könnte. Dies müsste ausgeschlossen werden. Auch in der konkreten Ausgestaltung stellen sich zahlreiche Schwierigkeiten: Wie kann vermieden werden, dass verlorene Vorlaufkosten zweimal entgolten werden (durch Verkauf der Genehmigung am Markt und Erstattung durch die Versicherung)?, wie kann sichergestellt werden, dass immer ausreichend Budget im Versicherungsfonds vorhanden ist?, Wie kann die Erstattung ausreichend hoch (um Projektstarts kleiner Akteure anzureizen) und zugleich ausreichend niedrig (um missbräuchliche Geschäftsmodelle zu vermeiden, bei denen von Anbeginn keine Realisierungsabsicht bestand) festgelegt werden?

Nicht gelöst wäre insbesondere das Problem, dass Akteure mit hoher intrinsischer Motivation weiterhin Gefahr laufen würden, dass die mit viel Arbeit entwickelten Projekte am Ende nicht von ihnen selbst umgesetzt werden, obgleich die Unterstützung, die sie dem Projekt zuvor haben zu Gute kommen lassen, den lokalen Initiatoren galt. Diese Motivation kann für die meisten der verschiedenen selbst entwickelten Bürgerenergie-Projekte unterstellt werden. Das Risiko, dass selbst unterstützte Projekte letztlich doch von „fremden“ Akteuren realisiert würden, kann dazu führen, selbst Projekte gar nicht erst zu starten – womit die Anreizwirkung des Instruments ins Leere liefe.

Schlussendlich werden aber auch hier die elementaren Probleme des Zuschlagsrisikos und der Risikostreuung von Bürgerenergiegesellschaften nicht gelöst und stellen demnach keine Alternative dar.

b) Bieterberatung und Qualitätskontrolle von Geboten

Dies dürfte in die Kategorie „nice to have“ fallen. Bei der Bieterberatung stellt sich die Frage, ob dies nicht ohnehin im Rahmen des Leistungskatalogs der Verbände organisiert werden kann.

Bevorzugte Behandlung innerhalb der Ausschreibung

a) Geringere materielle Qualifikationsanforderungen: Verzicht auf BlmSchG-Genehmigung

Das Forschungskonsortium hat die möglichen Vor- und Nachteile gut herausgearbeitet. Bei der Betrachtung der Nachteile stellt sich allerdings die Frage, ob diese nicht durch Detailveränderungen minimiert werden könnten. Um Optimierungsmöglichkeiten herauszuarbeiten, könnte eine vertiefte Diskussion sinnvoll sein.

b) Geringere finanzielle Qualifikationsanforderungen: Bürgschaft/Pönalen

Dieser Vorschlag könnte weiterhelfen, trifft aber das Grundproblem des Risikos der „sunk costs“ nicht wirklich. Der Vorschlag hilft folglich allenfalls im Kontext eines Maßnahmenpakets wirklich weiter.

c) Mindestquote oder Bonus

Da der kleine Projektierer nicht weiß, ob sein Projekt am Ende in die Mindestquote fällt, bleibt für ihn das Zuschlagsrisiko weitgehend erhalten. Die politische Durchsetzbarkeit eines Bonus erscheint fraglich; auch die Feststellung/Festlegung eines Bonus muss wissenschaftlich erarbeitet werden.

d) Differenzierte Preisregel (Implizite Last-Call Auktion)

Die Einheitspreisregel nur für kleine Akteure trifft das Zuschlagsrisiko- und das Risikostreuungsproblem nicht, da die Akteure den Preis nicht vorher absehen und ihre Entscheidungen, Projekte weiterzuführen oder nicht, nicht darauf abstimmen können. Es bleibt das Grundproblem bestehen: Gibt es keinen Zuschlag, hilft auch der Einheitspreis nicht weiter, da der Akteur, der außen vor bleibt, nicht von eventuell höheren Zuschlagspreisen profitieren kann. Zudem beinhaltet auch das Einheitspreisverfahren spezifische Spekulationsrisiken.

Ausnahme von normaler Ausschreibung

a) Nachträglicher Zugang zum über mehrere Runden gemittelten Grenzpreis

Der Vorschlag des DGRV geht in die richtige Richtung. Er sollte weiter optimiert werden. Insbesondere sollten über Glättungselemente in der Vergütungserrechnung Abweichungen nach oben und unten nivelliert werden. Entsprechende Vorschläge sollten vom Forschungskonsortium erarbeitet und der UAG Akteursvielfalt zur Diskussion vorgelegt werden.

b) Administrative Vergütung

Die administrative Vergütung hat sich im EEG seit über 15 Jahren bewährt. Zwischenzeitliche Sonderprobleme konnten durch eine Weiterentwicklung des Instrumentariums gelöst werden. Die administrative Vergütung stellt daher einen grundsätzlichen Lösungsansatz dar. Ein Problem besteht hier lediglich bzgl. der augenblicklichen politischen Akzeptanz in einem Umfeld, in dem noch zu wenig nationale Erfahrungen mit Ausschreibungen eingeflossen sind.

Vor dem Hintergrund des politischen Willens, weitgehend wettbewerblich ermittelte Preise in die Vergütung einfließen zu lassen, erscheint daher für die experimentelle Phase der Anwendung von Ausschreibungen ein schrittweiser Übergang von administrativen Vergütungen auf gemittelte Ausschreibungsergebnisse zielführend. Hier wäre es vor dem Hintergrund der historisch niedrigen Zinsen am Kapitalmarkt insbesondere hilfreich, die Vergütungshöhe in der Phase des schrittweisen Übergangs automatisiert auf eventuelle Zinsveränderungen reagieren zu lassen.

Photovoltaik

- Soll die Freigrenze von 1 MW bei Photovoltaikanlagen auf Gebäuden auch auf den Bereich der Freiflächenanlagen übertragen werden? Wie wirkt eine solche Regelung auf die Akteursvielfalt?

Der BEE ist – wie der BSW – der Auffassung, dass die in den EU-Leitlinien vorgegebene De-minimis-Grenze ausgefüllt werden sollte. Jede Absenkung der Grenze würde dazu führen, dass kleinere Anlagen mit größeren Anlagen konkurrieren müssten. Größere Projekte haben aber durch Skaleneffekte bedingt niedrigere Kosten als kleiner Projekte. Somit würden entweder größere Anlagen Mitnahmeeffekte erzielen oder im Ausschreibungsdesign müssten legislativ oder administrativ gewählte Zuschläge für kleinere Anlagen aufgelegt werden, um dies auszugleichen. Auch die verbleibende Alternative, mehrerer paralleler Ausschreibungen in verschiedenen Größenklassen, erscheint nicht zielführend.

Die Beibehaltung einer Freigrenze von 1 MW würde dazu führen, dass nur oberhalb von einem MW die Frage der Akteursvielfalt auftauchen würde, was angesichts des Gesamtmarktes über alle Segmente hinweg noch zu vernachlässigen wäre. Je niedriger die Grenze, desto virulenter wird die Frage und damit verbunden die Aufgabe, Benachteiligungen kleinerer Akteure auszugleichen.

3. Windenergie an Land

Der BEE verweist auf die Stellungnahme des BWE.

Ausschreibungsverfahren

- Wie beurteilen Sie die Regelungen zum Höchstpreis und zur Ausschreibungshäufigkeit, auch vor dem Hintergrund der Flächenverfügbarkeit und Wettbewerbssituation?
- Wie und mit welchem Ziel sollte ein Höchstpreis bestimmt werden?
- Welche Aspekte des Ausschreibungsverfahrens (Preisregel, Ausschreibungsfrequenz) erhöhen Wettbewerbschancen für kleinere Akteure an schlechteren Windstandorten (< 85 Prozent Referenzstandortgüte)?
- Ist die vorgeschlagene Ausnahmeregelung für Anlagen < 1 MW sinnvoll?

Teilnahmevoraussetzungen

- Halten Sie es für erforderlich, bei Hinterlegung einer deutlich höheren Sicherheit (100 Euro/kW) auf die materielle Qualifikationsanforderung zu verzichten? Welche Auswirkungen hätte dies auf die Akteursstruktur?
- Kann es sinnvoll sein, die finanzielle Strafe bei Nichterfüllung insbesondere für kleine Akteure durch eine andere Strafe (Ausschluss von weiteren Ausschreibungen) zu ersetzen? Welche Auswirkungen hätte dies auf andere Risiken?
- Welche weiteren Modelle sind geeignet, um eine Balance zwischen hoher Realisierungsrate und einer Minimierung der Bieterisiken zu schaffen?
- Welche Auswirkungen hat das vorgeschlagene Modell auf die Kosten von neuen Projekten?
- Können kleine Akteure bei Vorlage einer Genehmigung nach dem Bundesemissionschutzgesetz eine konditionierte Avalbürgschaft zur Teilnahme an der Ausschreibung erlangen? Welche zusätzlichen Kosten könnten dadurch anfallen? In welchem Verhältnis stehen sie zu den Investitionskosten?
- Können kleine Akteure auch ohne die Vorlage einer Genehmigung eine solche Avalbürgschaft bekommen?
- Sind die Realisierungsfristen sinnvoll gewählt?

Neue Rolle des Referenzertragsmodells bei der Ausschreibung

- Wie kann das Referenzertragsmodell in der vorgeschlagenen Änderung in Ausschreibungsverfahren zu einer mittel- bis langfristig ausgewogenen regionalen Verteilung beitragen?
- Welche Nachteile bestehen in der Ausgestaltung des Modells sowie in der Parametrisierung? Wie könnten Defizite im Modell behoben werden, um eine Verdrängung windschwächerer Standorte zu vermeiden?
- Bedarf es neben dem Referenzertragsmodell weiterer Regelungen zur regionalen Steuerung (z. B. Quotierung für einzelne Bundesländer)? Welche Auswirkungen hätten solche Vorschläge auf die Ausschreibung?
- Bedarf es einer Anpassung der Definition des Referenzstandortes? Wie könnte eine Anpassung aussehen und welche Konsequenzen würden sich daraus in der Praxis ergeben? Unterlegen Sie die Vorschläge bitte mit konkreten Vergleichsrechnungen.
- Sind bei einer Anpassung des Referenzertragsmodells in der vorgeschlagenen Weise Auswirkungen auf die Akteursstruktur zu erwarten?

4. Windenergie auf See

Der BEE verweist auf die Stellungnahmen des BWE, der Stiftung Offshore-Windenergie und des Wirtschaftsverbandes Windkraftwerke (WVW).

Eckpunkte des zentralen Systems

- Welche Daten und Informationen müssen zu Beginn der Ausschreibung zur Verfügung gestellt werden, damit belastbare Angebote eingereicht und nach Bezuschlagung unverzüglich ein Planfeststellungsverfahren begonnen werden kann?
- Wie lange bedarf es nach Veröffentlichung der Daten und Informationen über den jeweiligen Standort, bis ein belastbares Angebot abgegeben werden kann? Wieviel Zeit soll also zwischen Veröffentlichung der Daten und Auktionsende liegen?
- Welche Hemmnisse können für kleine Akteure im zentralen Modell entstehen? Gibt es Möglichkeiten, diese abzumildern, z. B. durch Einbindung in die zentrale Vorentwicklung?
- Bedarf es nach Veröffentlichung der Daten und Informationen einer weiteren Konsultations- bzw. Fragerunde für die Bieter, damit Unklarheiten ausgeräumt werden können und falls ja wie viel Zeit muss hierfür eingeplant werden?
- Bedarf es näherer oder anderer Vorgaben zum Beginn einer Planung der Netzanbindung bereits während der Flächenvorentwicklung?

Alternativen zum zentralen System

- Welche zentralen Beschleunigungsoptionen werden im Bereich der Gleich- sowie Wechselstromanschlüsse gesehen und wie stark und wie sicher könnten Netzanbindungen auf diesem Weg beschleunigt werden? Bis wann können diese realisiert werden und welche konkreten Schritte müssten hierzu ergriffen werden?
- Mit welchen Kostendegressionen wird in den nächsten zehn Jahren auf der Netzanbindungsseite gerechnet?

Alternativen zur Einmalauktion

- Wird die Bewertung des Bundeswirtschaftsministeriums zur Einmalauktion bzw. zum O-NEP+-System als Übergangslösung geteilt?
- Welche Optimierungsansätze haben Einmalauktionen? Auf welche Details wäre in der Ausgestaltung einer Regelung zu achten?

5. Photovoltaik

Der BEE und der BSW-Solar heben erneut hervor, dass Ausschreibungen für PV-Gebäudeanlagen ungeeignet sind. Das Marktsegment der Gebäude-Photovoltaik unterscheidet sich grundlegend von dem Marktsegment der Freiflächen-Photovoltaik. Viele Argumente begründen diese Haltung (vgl. Stellungnahme BSW-Solar).

Zu begrüßen ist daher die Entscheidung, die Spielräume der Beihilfeleitlinien voll zu nutzen und PV Dachanlagen unterhalb 1 MW von einer Ausschreibung freizustellen.

Der BEE befürchtet, dass eine denkbare künftige Absenkung der De-minimis-Regelung, kombiniert mit einem Ausschluss von Eigenverbrauchsanlagen aus den Ausschreibungen,

dazu führen würde, dass durch die Hintertür Eigenverbrauchsanlagen schrittweise aus der EEG-Regime rausfallen würde. Dies hätte eine massive Diskriminierung des Eigenverbrauchs zur Folge. Durch einen Ausschluss dieses Segments würden unnötige Mehrkosten entstehen, die sich negativ auf die EEG-Umlage auswirken würden. Für Anlageninvestoren ergeben sich durch den Vergleich mit dem eigenverbrauchsoptimierten Betrieb immer Vergleichskalkulationen und damit Opportunitätskosten einer reinen Einspeisung. Diese Opportunitätskosten würden in die Angebote einfließen und zu höheren Geboten führen.

Der BEE sieht, dass insbesondere die systemdienliche Einbindung von Speichern in den Betrieb von Eigenverbrauchsanlagen massiv zur lokalen und regionalen Stabilisierung des Stromnetzes beitragen kann. Zudem können über diese Systeme Erzeugungsspitzen sowohl bei der Windenergie als auch bei der Photovoltaik abgefangen werden, was nicht zuletzt die Kosten für den Netzausbau (insbesondere Verteilnetze) sowie beim Einspeisemanagement reduzieren kann. Die Einbindung in die Regelenergie dient darüber hinaus sowohl zur Absenkung der Regelenergiekosten als auch zur Minimierung der verbleibenden konventionellen Must-Run-Kapazität.

Des Weiteren schlägt der BEE die gemeinsame Ausschreibung großer Dachanlagen und Freiflächenanlagen vor. Die Kostennachteile großer Dachanlagen können durch einen Kompensationsfaktor ausgeglichen werden (vgl. Stellungnahme BSW-Solar). Ein reines Dachanlagensegment ohne ausreichende Kenntnis über die Nachfrage böte das Risiko, dass die Ausschreibungen scheitern, sollten weniger Anlagen bieten als ausgeschrieben sind. Ein Alternativmodell, das vorsieht, dass nur ein prozentualer Anteil der teilnehmenden Menge einen Zuschlag erhält, böte weitere Risiken. Dazu gehört, dass mit zusätzlichen Angeboten spekuliert werden könnte, sowie eine Abwärtsspirale der Angebotsmenge für den Fall, dass die Nachfragemenge unter dem Angebot zurück bleibt.

Der BEE verweist bezüglich der genannten Aspekte und darüber hinaus in Bezug auf die folgenden Fragen auf die Stellungnahme des BSW-Solar.

Ausschreibungsgegenstand und Freigrenzen

- Wie wird die Freigrenze von 1 MW eingeschätzt? Soll die Freigrenze auch auf das Segment der Freiflächenanlagen übertragen werden (derzeit 100 kW)?
- Wie groß ist die Bedeutung des Eigenverbrauchs im Segment der Photovoltaikanlagen auf Gebäuden ab 1 MW?
- Wie hoch liegt im Durchschnitt der Eigenverbrauchsanteil von Photovoltaikanlagen auf Gebäuden oberhalb der Freigrenze (1 MW)?
- Wie hoch sind heute im Fall der Eigenversorgung die Strompreise für den vermiedenen Strombezug bei großen Photovoltaikanlagen auf Gebäuden oberhalb der Freigrenze (1 MW)?
- Wie hoch schätzen Sie das Potenzial für bauliche Anlagen ein?
- Welches Ausschreibungsvolumen ist damit verbunden?

Teilnahmevoraussetzungen

- Wie beurteilen Sie die finanziellen Qualifikationsanforderungen?

Realisierungsfristen und Übertragbarkeit der Förderberechtigungen

- Ist eine Realisierungsfrist für große Photovoltaikanlagen auf Gebäuden oder sonstigen baulichen Anlagen von zwölf Monaten angemessen? Setzt der Abschlag von 0,3 Cent/kWh einen ausreichenden Anreiz, die Anlagen innerhalb von neun Monaten zu realisieren?
- Könnte aufgrund der deutlich geringeren Realisierungsrisiken bei Photovoltaikanlagen auf Gebäuden auf eine Rückgabemöglichkeit der Förderberechtigungen und die personengebundene Übertragbarkeit verzichtet werden? Was spricht dafür und was dagegen?

6. Biomasse, Wasserkraft und Geothermie

Der BEE verweist auf die Stellungnahmen des BBE, des Fachverbandes Biogas, des Bundesverbandes Deutscher Wasserkraftwerke sowie des Bundesverbandes Geothermie. Darüber hinaus äußert er sich folgend bei übergeordneten Fragestellungen.

Biomasse

- Ist die Einbeziehung des Anlagenbestandes in Ausschreibungen sinnvoll? Welche Ideen und Anregungen für ein Ausschreibungsdesign haben Sie hierzu?
- Soll nach Auslaufen der EEG-Förderung der Biomasseanlagenbestand durch andere Technologien ersetzt werden (die freiwerdende Bioenergie könnte dann in anderen Sektoren wie Verkehr und Wärme eingesetzt werden)? Können durch eine Anschlussförderung Nutzungskonkurrenzen entstehen (z. B. durch Auswirkungen auf den Preis für Holz)?

Die Bioenergie hat aus Sicht des BEE eine große Bedeutung in allen drei Energiesektoren, Strom, Wärme, Verkehr. Eine Stärkung der Bioenergie ist in allen drei Sektoren erforderlich. Folgerichtig hält es der BEE für wichtig, dass die Bioenergie auch im Stromsektor weiterhin eine wichtige Rolle spielt. Hier gilt es, die umweltschädlichen und gefährlichen konventionellen Energieträger so schnell wie möglich zu ersetzen. Gedankengänge, die beinhalten, dass Wind- und Sonne Bioenergieanlagen anstelle von Kernkraftwerken und Kohlekraftwerken ersetzen sollen, sind aus BEE-Sicht nicht nachvollziehbar. Sie stehen dem Grundgedanken der Energiewende entgegen und wären auch der Akzeptanz der Energiewende wenig dienlich. Schon heute spielt die Bioenergie bei der Frequenzsicherung in den Regelenergiemärkten eine wichtige Rolle. Um die spezifische Stärke der Bioenergie als Ergänzung von Sonne und Wind einsetzen zu können, Deshalb kann und sollte sie in den nächsten Jahren flexibilisiert werden. Die zusätzliche Übernahme weiterer Systemdienstleistungen erscheint deshalb zielführend. Darüber hinaus erfüllt die Bioenergie weitere wichtige Funktionen, die über den engen rein energiepolitischen Blick deutlich hinausgehen:

- Bioenergieanlagen dienen der Abfallentsorgung und können künftig z.B. für die Rückgewinnung von Phosphor eingesetzt werden und sogar zur Gewinnung seltener Metalle genutzt werden.

- Durch die Nutzung von Blühpflanzen kann die Biodiversität auf den Feldern erhöht werden.

Selbstverständlich gibt es auch industriepolitische Aspekte: Deutschland ist bei der Bioenergie – ein Erfolg des EEGs – in weiten Teilen der Welt Technologieführer. Diese Technologieführerschaft hängt von einem Heimatmarkt ab. Nur, wenn dieser Heimatmarkt bestehen bleibt und in anderen Ländern wahrgenommen wird, dass Deutschland weiterhin auf die Bioenergie setzt, gibt es im Exportgeschäft für deutsche Unternehmen eine dauerhafte Perspektive.

Abschließend möchte der BEE darauf verweisen, dass zum Beginn des nächsten Jahrzehnts der Ausstieg aus der Kernenergie abgeschlossen werden sollte. Eine parallele Abschaltung von relevanten Kapazitäten im Bioenergiesektor würde zu einem zusätzlichen Kapazitätsabbau führen. Die daraus entstehende Kapazitätsreduktion könnte nicht zuletzt eine Wiederbelebung der Diskussion um Kapazitätsmärkte mit sich bringen. Letzteres würde zu einer weiteren Verunsicherung in der Energiebranche führen und im schlimmsten Fall veraltete Strukturen in der Energiewirtschaft zementieren.

Der BEE verweist bei folgenden Fragen auf die Stellungnahmen des BBE und des Fachverbandes Biogas.

- Welche Chancen einer Kostensenkung bestehen bei einer Einbeziehung des Anlagenbestandes in die Ausschreibung?
- Bestehen ohne Anschlussförderungen Chancen für den Weiterbetrieb von Biomasseanlagen nach Auslaufen der EEG-Förderung? Wenn ja, in welchem Bereich und unter welchen Bedingungen?
- Kann eine Anschlussförderung technologieneutral sein? Sollten Vorteile für KWK-Anlagen gewährt werden? Welche Auswirkungen hätte die Einbeziehung des Anlagenbestandes in Ausschreibungen auf die Erzeugung von Wärme?

Wasserkraft

Der BEE verweist auf die Stellungnahme des BDW.

- Entsprechen die dargestellten Annahmen über die Potenziale und über den eingeschränkten Wettbewerb auch den Einschätzungen der Branche und der Länder?
- Stimmen Sie damit überein, dass vor dem Hintergrund des eingeschränkten Wettbewerbs Ausschreibungsverfahren im Bereich der Wasserkraft nicht zielführend sind?
- Falls Sie die Einführung von Ausschreibungsverfahren im Bereich der Wasserkraft befürworten sollten, wäre es für das Bundeswirtschaftsministerium erforderlich, mehr über die konkrete Wettbewerbssituation im Bereich der Wasserkraft, insbesondere ab einer installierten Leistung von 1 MW, zu erfahren. Ebenso wäre es dann hilfreich, mehr über derzeit geplante und kurz- bis mittelfristig anstehende Erweiterungsmaßnahmen zu erfahren und welche Stromgestehungskosten in Verbindung mit den geplanten Kraftwerken gesehen werden.

Geothermie

Der BEE verweist auf die Stellungnahme des Bundesverbandes Geothermie.

- Wie schätzen Sie die Entwicklung der Stromerzeugung aus Geothermie für die kommenden Jahre ein?
- Welche Haupthemmnisse bestehen im Ausbau?
- Wie und unter welchen Bedingungen könnte Wettbewerb entstehen?
- Wie könnte in einer Ausschreibung mit Wärmelieferungen umgegangen werden?
- Was wäre nötig, um die Risiken der Projekte und damit auch die Kosten zu senken?

Kontakt:

Bundesverband Erneuerbare Energie e.V. (BEE)
Invalidenstraße 91
10115 Berlin

Dr. Hermann Falk
Geschäftsführer
030 275 81 70-10
hermann.falk@bee-ev.de

Carsten Pfeiffer
Leiter Strategie und Politik
030 275 81 70-21
carsten.pfeiffer@bee-ev.de