

Stellungnahme zum Eckpunktepapier „Ausschreibungen für die Förderung von Erneuerbare- Energien-Anlagen“

(1) Grundsätzliche Bewertung

Der BUND bekräftigt seine grundsätzlich ablehnende Haltung gegenüber der Einführung von Ausschreibungen für erneuerbare Energien wie sie die Bundesregierung plant. Aus unserer Sicht bedeutet die geplante Umstellung der Förderung ein hohes Risiko vor allem für den weiteren Ausbau der Erneuerbaren und die Akteursvielfalt in der Energiewende. Auch sind Kostenvorteile gegenüber dem System der festen Einspeisevergütung nach den internationalen Erfahrungen mit Ausschreibemodellen nicht zu erwarten.

Das ursprüngliche Vergütungssystem des EEG war ein Garant der Energiewende, namentlich der vielen Bürgerenergie-Projekte, die heute fast jede zweite Kilowattstunde erneuerbaren Stroms produzieren. Die vor allem relevanten Bereiche der Bürgerenergie sind Windkraftanlagen an Land und PV-Dachanlagen. Bereits mit dem EEG 2014, der Einführung von Ausbau-Korridoren und der verpflichtenden Direktvermarktung, wurden die Chancen kleinerer Marktakteure deutlich geschmälert und wird die Ausbaudynamik deutlich abgebremst werden. Der derzeit noch anhaltende starke Ausbau bei der Windkraft ist auf den Investitionsschub nach der Katastrophe von Fukushima und den zweiten Atomausstiegsbeschluss zurückzuführen. Bei der Photovoltaik und auch Biomasse allerdings werden die unteren Werte der Ausbau-Korridore bereits deutlich verfehlt.

Der BUND hat zur Novelle 2014 ausführlich und kritisch Stellung genommen.¹ Doch wird die Wirkung dieser – aus unserer Sicht verfehlten – Maßnahmen nicht einmal abgewartet ebenso wenig die Evaluation der Ergebnisse der ersten PV-Freiflächen-Ausschreibungen wie es ursprünglich vorgesehen war. Zwar ist das Modell der Freiflächen-Pilot-Ausschreibungen kaum auf andere Erneuerbare zu übertragen, jedoch sind sie was die Chancen für kleinere Akteure und Investitionssicherheit angeht, nicht ermutigend.² Eine deutliche Marktverunsicherung ist daher auch bei der Einführung von Ausschreibungen bei den anderen Erneuerbaren, vor allem bei Wind an Land zu erwarten.

Zudem hat die Bundesregierung selbst im entsprechenden Beihilfeverfahren gegenüber der EU-Kommission die Rechtsauffassung vertreten, dass das EEG keine Beihilfe im Sinne der Leitlinien darstellt. Auch lassen die Beihilfe-Leitlinien das begründete Abweichen von der Ausschreibungsvorgabe zu. Insofern besteht auch in dieser Hinsicht kein Handlungsdruck für Veränderungen am bestehenden Vergütungssystem. Dennoch wird die Einführung von Ausschreibungen bereits jetzt und unabänderlich vorbereitet.

Das ist ein mehr als riskantes Manöver angesichts der Erfahrung aus anderen Ländern, wo nach Ausschreibungen in der Regel nur ein Teil der bezuschlagten Anlagen überhaupt errichtet wurde. Systemwechsel und Experimente mit Auktions-, respektive Ausschreibungsdesigns führen fast notgedrungen

¹ BUND-Stellungnahme zum EEG 2014:

http://www.bund.net/fileadmin/bundnet/pdfs/klima_und_energie/140603_bund_klima_energie_eeg_reform_stellungnahme.pdf

² Lediglich ein kleinerer Anbieter hat in der zweiten Ausschreibungsrunde einen Zuschlag erhalten. Zudem ist klar ein strategisches (Gebot von 1 Eurocent) bzw. spekulatives Bieterverhalten deutlich geworden unter anderem wegen der Erwartung fallender Importzölle auf PV-Anlagen. Das illustriert die Probleme, die bei Ausschreibungen generell zu erwarten sind und vor allem in der Anfangsphase verstärkt auftreten werden.

zu Einbrüchen beim Ausbau der Erneuerbaren wie die internationalen Erfahrungen zeigen. Risikoarme Erneuerbare-Energien-Fördersysteme wie Einspeise-Tarife haben sich bislang insgesamt als effizienter und effektiver erwiesen. Es wird daher empfohlen, die Risiken für Investoren möglichst gering zu halten, wenn hohe Realisierungsraten erreicht werden sollen.³ Zudem muss darüber nachgedacht werden, die Ausschreibungsvolumina zu erhöhen, um die unvermeidlichen Ausfälle zu kompensieren und den Ausbaupfad insgesamt nicht zu gefährden.

Die starken Unsicherheiten durch Ausschreibungen treffen Bürgerenergie-Projekte – maßgeblich bei Windkraft onshore – besonders hart, denn ihnen fehlen das Kapital, die Struktur und vor allem das Portfolio, um Risiken aufzufangen und zu streuen. Auch wenn die Beteiligten an Bürgerenergie-Anlagen eher aus Motiven des Umweltschutzes und der Energiewende investieren, so sind dennoch gewisse Mindest-Rendite-Erwartungen vorhanden und vor allem gerade diese Akteure besonders Risiko-avers.⁴

Das heißt, mit der deutlichen Verunsicherung durch das Zuschlagsrisiko und die unklare spätere Vergütung bei Ausschreibungen werden kleine Investoren eher Zurückhaltung üben und Bürger-Projekte so Schwierigkeiten bekommen, Kapital einzuwerben.

Für kleine Akteure der Bürgerenergie haben auch die Unsicherheit über das Wettbewerbsniveau in einer Ausschreibung und mögliche Verzögerungen durch die Teilnahme an mehreren Ausschreibungsrunden eine abschreckende Wirkung. – All das bestätigen verschiedene Expertisen auch des BUND⁵ und nicht zuletzt die Studie „Akteursvielfalt Windenergie an Land“ (Ecofys 2015) im Auftrag des BMWi. Damit werden wichtige neue Wettbewerber im Strommarkt, die Bürgerenergie-Akteure, strukturell benachteiligt und so der Wettbewerb auf dem Energiemarkt wieder eingeschränkt. Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass Ausschreibungen weder transparent noch diskriminierungsfrei sind wie es vom BMWi unterstellt wird (S.1).

Neben den zu erwartenden Risikoauflägen stellt dieser Eingriff in die bislang gute Wettbewerbssituation auch auf der Kostenseite ein Problem dar. Die Erwartungen der Bundesregierung an niedrigere Vergütungen können sich leicht als falsch erweisen. Die Vergütungen für Wind an Land waren in Deutschland auch im internationalen Vergleich bislang eher niedrig. Problematisch ist auch, dass bei Ausschreibungen die weiteren Kosten- und energiewirtschaftlichen Vorteile vieler Bürgerenergie-Projekte wie die Systemintegration der Erneuerbaren durch Dezentralität, Verbrauchsnähe und regionalen Stromausgleich sowie regionale Wertschöpfung, Integration in regionale Energiekonzepte und Masterpläne für 100 % erneuerbare Energien angeht, nicht abgebildet werden. Geboten werden die reinen Gesteungskosten, inhärente Vorteile von Bürgerenergie wie die genannten und die breite Akzeptanz solcher Projekte fallen als Bewertungskriterium aus.

Insbesondere die Akzeptanz von Windkraftanlagen hängt auch von einer guten naturschutzfachlichen Planung ab. Der BUND befürchtet hier durch den kostenseitigen Druck negative Auswirkungen für die qualitative Planung und Umsetzung des Natur- und Umweltschutzes.

Wir stellen daher fest, dass die vom BMWi als „besonders wichtig“ eingestuften Ziele (s. S. 1 der Eckpunkte) – Einhalten des Ausbaukorridors durch eine hohe Realisierungsrate, Wettbewerb und geringe Förderkosten, Akteursvielfalt – mit festen, degressiven Einspeisetarifen sicher erreicht werden können. Die Umstellung auf Ausschreibungen setzt die Energiewende inklusive der Klimaziele dagegen unnötigen Risiken aus. Daher sollte die Regierung eine Revisionsklausel zur Überprüfung des Systemwechsels dringend einfügen, damit bei Zielverfehlung (bez. Akteursvielfalt, Ausbauzielen, Wettbewerb und Kosten) eine Rückkehr zum früheren System möglich bleibt.

³ Präsentation Corinna Klessmann, Ecofys: Experiences with renewable electricity support schemes in Europe (<http://de.slideshare.net/Ecofys/ecofys-2014webinarrese-supportpoliciesineurope?related=2>)

⁴ Leuphana Universität Lüneburg/ U. Nestle (2014): Marktrealität von Bürgerenergie und mögliche Auswirkungen regulatorischer Eingriffe, im Auftrag des BBE und des BUND (http://www.bund.net/fileadmin/bundnet/pdfs/klima_und_energie/140407_bund_klima_energie_buergerenergie_studie.pdf)

⁵ Ebd. sowie U. Nestle (2015): Ausschreibungen für Erneuerbare Energie: Unüberwindbare Hemmnisse für Bürgerenergie? Im Auftrag des BBE

Zu den Details der Ausschreibungen

Im Folgenden nehmen wir zu ausgewählten Aspekten der Eckpunkte und der angedachten Ausschreibungsdesigns Stellung, wobei nicht immer den eng gefassten Konsultationsfragen gefolgt werden kann. Ziel ist trotz der strukturellen Benachteiligung, die Marktchancen für kleine und mittlere Akteure vor allem der Bürgerenergie aber auch von z.B. kommunalen Unternehmen möglichst weitgehend zu erhalten.

Zu II – (3): Übergreifende Fragen des Ausschreibungsdesigns – Akteursvielfalt und Ausnahmen

Um die Akteursvielfalt und insbesondere die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an der Energiewende zu erhalten, müssen tragfähige Regelungen geschaffen werden, die die Risiken so weit wie möglich minimieren. Nach unserer Auffassung kann dies am ehesten durch Ausnahmen vom Ausschreibungsverfahren gewährleistet werden.

Bei der **Photovoltaik** begrüßen wir die Ausnahmeregelung für Anlagen bis 1 MW. Dadurch wird der Zugang für kleine Akteure weitgehend gewahrt. Allerdings darf diese Grenze im Zuge der politischen Aushandlung keinesfalls abgesenkt werden.

Wie oben bereits dargelegt, werden **kleine Akteure, insbesondere bei Windenergie an Land, durch Ausschreibungen strukturell benachteiligt**. Dennoch soll von der De-minimis-Regelung im Sinne der EU-Leitlinien kein Gebrauch gemacht werden. Die vorgeschlagene **Ausnahmeregel nur für Kleinanlagen unter 1 MW** ist aus unserer Sicht überhaupt nicht **tauglich**, diese Problematik aufzufangen. Der BUND fordert, hier den Spielraum der Beihilfe-Leitlinien zu nutzen und **Projekte mit bis zu 6 Anlagen oder bis zu 6 MW von den Ausschreibungen bei Windkraft an Land auszunehmen**.

Wo die EU-Kommission offensichtlich Probleme für die Akteursvielfalt erkennt und explizit Ausnahmeregelungen zulässt, will das BMWi allein durch ein transparentes Ausschreibungsdesign den breiten Zugang von Akteuren sicher stellen. Das ist nicht nachvollziehbar. Näheres s.u.

Zu III: Windenergie an Land

Bei der Wahl der **späten Ausschreibung** (vorgeschlagen ist das Vorliegen der Blmsch-Genehmigung) werden exemplarisch die unauflösbaren Widersprüche der Ausschreibungen deutlich. Einerseits ist eine **späte Ausschreibung zu begrüßen**, weil sie die **elementar wichtige Realisierungsrate der Projekte erhöht**. Sie hat **allerdings gerade für die Akteursvielfalt negative Auswirkungen**, da sie bereits einem hohen planerischen Aufwand mit entsprechenden Kosten erfordert.

Es bedeutet die vorherige Bereitstellung erheblichen Risikokapitals, das alleine für die mehrjährige Vorplanung, Untersuchungen der Umweltverträglichkeit (avifaunistische Untersuchungen), Änderung von Flächennutzungs- oder Bebauungsplänen und Genehmigungsverfahren erforderlich ist. Bei heutigen Anlagen (3 MW) kommen nach BMWi-„Marktanalyse Windkraft an Land“ bei einer mittleren Planungsdauer von viereinhalb Jahren im Mittel Kosten um 270.000 Euro zustande, um an einer Ausschreibung überhaupt teilnehmen zu dürfen.

Kleinere Gesellschaften, Genossenschaften und Stadtwerke können nach ihrer Kapitalausstattung oder gesellschaftsrechtlicher Vorgaben (Satzungen, politische Beschlüsse) dieses Risikokapital oftmals nicht aufbringen. Gerade kleine Projekte, womöglich in Teilen ehrenamtstragen, laufen Gefahr, hier über Jahre umsonst investiert zu haben, wenn sie dann keinen Zuschlag erhalten.

Das Kosten-Risiko erhöht sich zusätzlich durch die **Pönale**, die bei Nicht-Realisierung eines Projektes ab Monat 24 nach Zuschlag anteilig anfallen soll. Auch hier – wie bei der späten Ausschreibung – ist der Widerspruch zwischen Akteursvielfalt und sicherer Realisierung schwer aufzulösen. Denn die potentielle Pönale bzw. deren Absicherung erhöht die Kapitalkosten. Selbst wenn diese wie angedacht eher niedrig bemessen ist, werden kleine Teilnehmer Schwierigkeiten haben, diese (anteilig als Kautions) per Eigenkapital aufzubringen. Gleichmaßen könnten Banken eine Bürgschaft an den erfolgreichen Zuschlag für ein Projekt binden wollen. Diese Auswirkungen der Pönalisierung auf Bürgerenergie-Projekte sollten noch näher untersucht werden. Auch ist zu prüfen, ob die Realisierungsphase für kleine Teilnehmer nicht z.B. länger gestreckt werden sollte (etwa 36 Monate ohne anteilige Pönale), um die Risiken der Strafzahlung zu mindern.

Der BUND befürchtet, dass insbesondere bei Windenergie-Projekten in Hinblick auf die Prüfung bzw. den (auch finanziell relevanten) Ausgleich für Natureingriffe deutliche Abstriche gemacht werden, um ein möglichst niedriges Gebot abgeben zu können. Es steht zu befürchten, dass geringere Investitionen zum Schutz der Natur und der Anwohner eingeplant oder bei Zuschlag nicht ausreichend realisiert werden. **Ausschreibungen bergen die Gefahr eines Aufweichens beim Umwelt- und Naturschutz** und könnten systemisch im Widerspruch zur Einhaltung von Naturschutzvorschriften stehen.

Im Rahmen der UAG ‚Akteursvielfalt und Bürgerenergie‘ der Plattform Strommarkt wurden wir aufgefordert zu den **Lösungs-Vorschlägen der Ecofys-Studie zur „Akteursvielfalt Windenergie an Land“** Stellung zu nehmen und auch auf die Frage einzugehen, wie der Ausbaukorridor eingehalten werden kann.

Das Zuschlagsrisiko und die unbekanntere Vergütungshöhe sind entscheidende Hemmnisse für Bürgerenergie. Der BUND spricht sich daher für die Schaffung von tragfähigen Ausnahmeregelungen im Sinne der De-minimis-Regel (bis 6 Anlagen, bis 6 GW) aus, s.o.

In Bezug auf die genannten **Optionen im Ecofys-Papier** sehen wir daher in **Option 4 (Ausnahme und administrative Vergütung)** die größte Chance. Die Vergütung müsste dann den bisherigen EEG-Vergütungen entsprechen. Allerdings sollten insgesamt die ausnahmeberechtigten Teilnehmer nicht nur auf Bieter mit nur einem Projekt pro Jahr beschränkt werden. Denn auch kleinere Bürgerenergie-Gesellschaften realisieren oft mehr als ein Projekt im Jahresverlauf. Ein Mengendeckel wäre an dieser Stelle (ebenso wie bei Option 5) kontraproduktiv, weil er das Zuschlagsrisiko wieder einführt, das ja gerade behoben werden sollte. Gleiches gilt potentiell (bei Option 4 wie 5) wenn die Teilnahmehäufigkeit bei den Ausschreibungsrunden beschränkt werden soll. Solche weiteren Beschränkungen müssen sensibel auf ihre Auswirkungen geprüft werden.

Bei Option 4 besteht allerdings das Risiko, dass die administrativ bestimmte Vergütung niedriger festgelegt wird als das Niveau der Ausschreibungen (etwa wenn – politisch gewollt – der Gebrauch der Ausnahmeregel möglichst unattraktiv gestaltet werden soll). Auch wenn nach jüngeren Analysen⁶ die Kosten für Bürgerenergie nicht deutlich anders ausfallen als bei großen Anbietern, müssen auch diese Projekte auskömmlich finanziert werden, sonst werden sie nicht realisiert.

Dieses Risiko könnte durch **Option 5 (Ausnahme für Kleinunternehmen und Kopplung an den gemittelten Grenzpreis mehrerer Ausschreibungsrunden)** aufgefangen werden. Klar ist dabei, dass diese Regelung in der Einführungsphase von Ausschreibungen aufgrund (mangelnder und) schwankender Ergebnisse zu Verwerfungen führen kann. Das wäre demnach erst in einem späteren, konsolidierten Stadium der Ausschreibungen eine Option. Die Ausnahme-Regelung auf **Kleinunternehmen** zu beschränken, erscheint als sinnvolle Option, sie muss aber auf ihre Auswirkungen, z.B. auf kommunale Unternehmen, genauer untersucht werden.

Option 1 (Beratungsangebote) ist sicher förderlich, löst aber die Probleme nicht.

Die **Einhaltung des Ausbau-Korridors** ist aus Sicht des BUND kein primäres Ziel, im Gegenteil müsste der Korridor deutlich übertroffen werden, wenn die Bundesregierung ihre eigene Analyse ernst nähme. Denn nach der ‚Marktanalyse Windenergie an Land‘ müssen in den kommenden Jahren aufgrund des notwendigen Ersatzes von alten Windrädern (Repowering) zwischen 3 und 5,7 GW neue Windenergie-Anlagen pro Jahr gebaut werden (BMW i 2014, S. 7). In den letzten zehn Jahren wurden allerdings durchschnittlich nur etwas über 2 GW pro Jahr gebaut worden (BMW i 2014 S. 2) – unter optimalen rechtlichen Rahmenbedingungen und hohem politischem Vertrauen. Diese Ausgangssituation wäre im Übrigen eine ausreichende Begründung, im Bereich Wind an Land auf die Einführung eines Ausschreibungssystems ganz zu verzichten. Dies wird – mit anderen Begründungen, ja auch bei Biomasse, Geothermie und Wasserkraft empfohlen.

Die **Anpassung des Referenzertragsmodells** zugunsten von schlechteren Standorten halten wir für positiv und eine Anpassung an die Realitäten des Windausbaus. Zudem sollte die Option einer regionalen Quote für

⁶ IZES/ FA Wind (2015): Situation und Charakterisierung kleiner Akteure bei der Ausschreibung für Wind an Land.

Anlagen in Süddeutschland oder andere Möglichkeiten der regionalen Steuerung geprüft werden.⁷ Im Sinne einer verbrauchsnahe Energiewende mit großer Akteursvielfalt muss der Ausbau der Windkraft südlich der Mainlinie beschleunigt werden. Es ist zu prüfen inwiefern zusätzliche regionale Komponenten der Förderung das zielgerichtet adressieren könnten, gerade weil hier oftmals schlechtere und somit weniger konkurrenzfähige Windverhältnisse herrschen.

Zu V: Photovoltaik

Der Ausbau der Photovoltaik ist vor allem aufgrund der Vergütungs-Kürzungen und der Belastung des Eigenverbrauchs mit der EEG-Umlage stark eingebrochen. Auch wenn – begrüßenswerter Weise – in diesem Segment von der De-Minimis-Regel Gebrauch gemacht wird, muss darüber hinaus sichergestellt werden, dass die Vergütung wieder auskömmlich gestaltet wird.

Es ist unter Kosten- wie unter Systemdienlichkeits-Aspekten nicht nachvollziehbar, weshalb der **Eigenverbrauch** von der Ausschreibung ausgeschlossen werden soll. Es zeigt einmal mehr, dass Ausschreibungen als solche ganz neue Probleme schaffen (durch die unterschiedliche Begünstigung des Eigenverbrauchs). Allerdings sollte die systemstabilisierende und kostensenkende Wirkung des Eigenverbrauchs (bei Anlagen über 1 MW) Anrechnung finden und die vorgeschlagene Ausnahme überprüft werden.

01. Oktober 2015

Kontakt/ Ansprechpartner und weitere Informationen:

Tina Löffelsend
Leiterin Energie- und nationale Klimapolitik
Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND)
Am Köllnischen Park 1, 10179 Berlin
Tel.: 030/275 86-433
Email: tina.loeffelsend@bund.net

Werner Neumann
Mitglied des Wissenschaftlichen Beirates und Sprecher Bundesarbeitskreises Energie des BUND
Email: werner.neumann@bund.net

⁷ Es bestünde dadurch die Möglichkeit, den Ausbau von Windenergie- und PV-Anlagen gezielt dort voranzubringen, wo dieser bislang nicht ausreichend stattgefunden hat (z.B. Windenergie in Hessen, Baden-Württemberg und Bayern). Bei einer Quoten-Regelung müsste gewisser Prozentsatz von Neuanlagen in diesen Gebieten errichtet werden, nicht zuletzt, um einen Beitrag zur Senkung des Netzausbaubedarfs zu leisten. Ausschreibungstechnisch können die jeweiligen Gebote einzeln soweit in der Rangfolge nach vorne geschoben werden, bis der vorgegebene Anteil in südlichen Landesteilen erreicht wäre.