

STELLUNGNAHME

zum Eckpunktepapier „Ausschreibungen für die Förderung von Erneuerbare-Energien-Anlagen“ des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie vom Juli 2015

Berlin, 29.09.2015

Der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) vertritt über 1.400 kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Mit über 245.000 Beschäftigten wurden 2012 Umsatzerlöse von mehr als 110 Milliarden Euro erwirtschaftet und mehr als 8,6 Milliarden Euro investiert. Die VKU-Mitgliedsunternehmen haben im Endkundensegment einen Marktanteil von 46 Prozent in der Strom-, 59 Prozent in der Erdgas-, 80 Prozent in der Trinkwasser-, 65 Prozent in der Wärmeversorgung und 26 Prozent in der Abwasserentsorgung. Sie entsorgen zudem jeden Tag 31.500 Tonnen Abfall und tragen entscheidend dazu bei, dass Deutschland mit 65 Prozent die höchste Recyclingquote unter den Mitgliedstaaten der Europäischen Union erreicht. Aktuell engagieren sich rund 140 kommunale Unternehmen im Breitbandausbau. Bis 2018 planen sie Investitionen von rund 1,7 Milliarden Euro - damit können dann rund 6,3 Millionen Kunden die Breitbandinfrastruktur kommunaler Unternehmen nutzen.

[Verband kommunaler Unternehmen e.V.](#) · Invalidenstraße 91 · 10115 Berlin

Fon +49 30 58580-0 · Fax +49 30 58580-100 · info@vku.de · www.vku.de

» EINLEITUNG

Der VKU begrüßt, dass das Bundeswirtschaftsministerium mit dem Eckpunktepapier eine gute Basis für die fristgerechte Einführung von Ausschreibungen für Windenergie und Photovoltaik geschaffen hat, damit ab 2017 der überwiegende Anteil des in neuen Anlagen erzeugten Erneuerbare-Energien-Stroms über Ausschreibungen gefördert werden kann.

Positiv ist hervorzuheben, dass das Ausschreibungsdesign mit großer Sorgfalt und auf Basis eines breit angelegten Diskussionsprozesses entwickelt wurde. Insbesondere wurde sehr darauf geachtet, die Zugangshürden gering zu halten, um möglichst vielen Akteuren eine Teilnahme zu ermöglichen.

Der VKU ist zuversichtlich, dass der mit dem Ausschreibungsmodell verbundene Wettbewerb um Fördermittel dazu führen wird, dass das EEG im Interesse der Stromkunden kosteneffizienter wird.

Mit dem Ausschreibungsmodell steigen aber auch die Herausforderungen an die Projektierer von EEG-Anlagen, insbesondere im Bereich der Windenergie. Vor diesem Hintergrund werden Kooperationen künftig wichtiger sein denn je. Schon heute arbeiten viele Stadtwerke eng mit lokalen Bürgergenossenschaften zusammen. Diese partnerschaftliche Zusammenarbeit sollte im Ausschreibungssystem intensiviert werden. Hierfür sollte das Ausschreibungsdesign geeignete Rahmenbedingungen schaffen.

Das Auktionsdesign sollte technologiespezifische Besonderheiten berücksichtigen und gleichzeitig, zur Vermeidung von Komplexität, möglichst viele einheitliche Regelungen vorsehen.

› FORDERUNGEN DES VKU

Übergreifende Fragen des Ausschreibungsdesigns

- › Über die in den Eckpunkten enthaltenen Freigrenzen hinaus sollten keine weiteren Ausnahmetatbestände eingeführt werden. Insbesondere sollte die KMU-Definition der EU-Kommission nicht für Sonderregelungen im Rahmen des Ausschreibungsdesigns herangezogen werden.

Begründung:

Bei der Ausgestaltung des Ausschreibungsdesigns ist - insbesondere im Bereich der Windenergie an Land - sorgfältig darauf geachtet worden, dass kleinere Akteure nicht benachteiligt werden. Die vorgeschlagenen Ausgestaltungselemente (v. a. Erfordernis einer BImSchG-Genehmigung, moderate Anforderungen an die Sicherheit, keine Übertragbarkeit) greifen die Bedenken auf, die insbesondere von Vertretern kleinerer Akteure in den Diskussionsprozess der letzten Monate eingebracht wurden.

Sonderregelungen bergen das Risiko, dass sie von Akteuren ausgenutzt werden, für die sie nicht gedacht sind. So könnten z. B. Ausnahmeregelungen größere Akteure dazu verleiten, Projekte bewusst so zuzuschneiden, dass sie unter die Ausnahmeregelungen fallen. Dies könnte dazu führen, dass sich die Projektplanung darauf konzentriert, das Ausschreibungserfordernis aus Gründen der Risikominimierung zu umgehen, z. B. indem größere Projekte in kleine Einheiten aufgeteilt werden.

Zudem würde die Einführung zusätzlicher Sonderregelungen die Komplexität des Ausschreibungssystems unnötig erhöhen.

Sonderregelungen könnten darüber hinaus dazu führen, dass ganz bewusst auf Kooperationen verzichtet wird, um etwaige Schwellenwerte nicht zu überschreiten. Dabei sind Kooperationen gerade auf lokaler Ebene ein ganz wichtiges Instrument für eine bürgernahe Energiewende. Aufgrund der vielfältigen Kooperationsmöglichkeiten können Bürgergenossenschaften, Kommunen und Stadtwerke ihre jeweiligen Stärken bündeln, mit gemeinsamen Projekten an Ausschreibungen teilnehmen und auf diese Weise von Synergieeffekten und einem Akzeptanzgewinn profitieren.

Durch überregionale Kooperationen und durch die Zusammenarbeit mit größeren Akteuren lässt sich die Effizienz von Windprojekten und damit die Chance auf einen Zuschlag weiter erhöhen. Ausnahmeregelungen für kleinere Akteure wären vor diesem Hintergrund kontraproduktiv, da sie Einzelkämpfertum fördern.

Keinesfalls sollte – wie von einzelnen Interessensgruppen vorgeschlagen – eine

Sonderregelung zugunsten von Unternehmen, die die KMU-Definition der EU-Kommission erfüllen, eingeführt werden, da Stadt- und Gemeindewerke von der EU-Kommission nicht als KMU anerkannt sind. Nach den Kriterien der EU-Kommission ist ein Unternehmen kein KMU, wenn 25 Prozent oder mehr seines Kapitals oder seiner Stimmrechte direkt oder indirekt von einer oder mehreren öffentlichen Stellen oder Körperschaften des öffentlichen Rechts einzeln oder gemeinsam kontrolliert werden. Kommunale EVU haben als Erzeuger und Lieferanten von Strom und Wärme, als Energiedienstleister sowie als Netzbetreiber eine Schlüsselrolle beim Ausbau erneuerbaren Energien. Würde eine Privilegierung für KMU eingeführt, wären Projekte, an denen Stadt- und Gemeindewerke beteiligt sind, systematisch benachteiligt.

Im Übrigen ist der VKU zuversichtlich, dass der Markt Lösungen entwickeln wird, um kleine Projekte zu ermöglichen. So können beispielsweise im PV-Segment Hersteller oder Installateure von kleinen PV-Anlagen Kontingente unabhängig von den Dächern ihrer Kundschaft ersteigern und PV-Anlagen samt Vergütung anbieten. Ferner werden Dienstleister Produkte entwickeln, die Betreibern eine sichere Kalkulation bieten.

Windenergie an Land

› Der VKU begrüßt, dass die Größe der teilnahmeberechtigten Projekte nicht begrenzt wird und dass auf Flächeneinschränkungen verzichtet wird.

Begründung:

Die Flächenverfügbarkeit ist einer der zentralen Erfolgsfaktoren für ein kosteneffizientes Ausschreibungsverfahren. Jede Beschränkung führt zu einer Verknappung der möglichen Flächen und damit zu steigenden Grundstückspreisen. Diese spiegeln sich in den Stromgestehungskosten wider. Daher ist eine Flächenbegrenzung nicht sinnvoll. Der VKU sieht hierfür auch keinen Bedarf, da die Planungs- und Genehmigungsregime eine ausreichende Steuerung sicherstellen. Auch eine Projektobergrenze hält der VKU nicht für nötig.

› Die Realisierungsfrist von zwei Jahren sollte auf drei Jahre verlängert werden.

Begründung:

Eine Realisierungsfrist von zwei Jahren nach Zuschlagserteilung erscheint äußerst ambitioniert. In ungünstigen Konstellationen kann es dazu kommen, dass vorbereitende Maßnahmen nicht rechtzeitig ergriffen werden können, z. B. weil Baumfällarbeiten aufgrund von Artenschutz (Brutvögel, Fledermäuse) nicht stattfinden können. Durch

solche Widrigkeiten können Zeitverluste von mehr als einem Jahr entstehen. Außerdem muss bei angespannter Marktlage durchaus mit Bestellzeiten (Bestellung bis Lieferung/Inbetriebnahme durch den Hersteller) von 1 bis 2 Jahren gerechnet werden. Verzögerungen können auch dadurch entstehen, dass die sofortige Vollziehbarkeit der Genehmigung ausgesetzt wird und/oder die Genehmigung von Dritten angefochten wird.

Nach Einschätzung des VKU ist eine Realisierungsfrist von drei Jahren erforderlich, um den geschilderten Eventualitäten, die vom Vorhabenträger nicht zu beeinflussen sind, Rechnung zu tragen.

» Bieter sollten die Möglichkeit haben, durch Zuschlag erteilte Förderberechtigungen einem anderen als dem bei der Gebotsabgabe angegeben Projekt zuzuordnen, wenn dieses andere Projekt dieselben Qualifikationsanforderungen erfüllt.

Begründung:

Die Möglichkeit der Übertragung von Förderberechtigungen, zumindest innerhalb des eigenen Projektportfolios, erhöht die Realisierungswahrscheinlichkeit und reduziert die Bieterisiken. Dies ermöglicht es Bietern, den Risikozuschlag zu senken.

» Falls das BMWi daran festhält, dass Zuschläge stets projektbezogen sein müssen, sollte klargestellt werden, dass Zuschläge jedenfalls nicht an die Person des Bieters gebunden sind, sondern zusammen mit dem Projekt an eine andere Person übertragen werden können.

Begründung:

Stadtwerke, die Windparks im Wege der Projektfinanzierung errichten wollen, sind darauf angewiesen, die entsprechenden Förderberechtigungen bereits vor Gründung der Projektgesellschaft zu ersteigern. Die ersteigerten Förderberechtigungen müssen dann an die Projektgesellschaft übertragen werden können, damit diese das Projekt umsetzen kann.

Die Gründung einer Projektgesellschaft vor Zuschlagserteilung dürfte in der Regel an kommunalrechtlichen Vorgaben scheitern: Gesellschaftsgründungen müssen von den Gemeindevertretungen nach bestimmten Abstimmungsprozessen mit längeren Vorbereitungsfristen beschlossen werden. Teilweise sind weitere vorbereitende Gremien einzubinden. Da Windprojekte oft in Stadtwerke-Kooperationen entwickelt werden, sind für die Gründung einer Projektgesellschaft entsprechend viele

Genehmigungen einzuholen.

Um in den Gremien die erforderliche Beschlusslage für die Gründung einer Projektgesellschaft herbeizuführen, sollte nach den Erfahrungen unserer Mitgliedsunternehmen eine gewisse Projektreife im Sinne einer ausreichenden Umsetzungswahrscheinlichkeit vorliegen. Die Gründung einer Projektgesellschaft vor Teilnahme an der Ausschreibung, also mit offenem Ergebnis, könnte dazu führen, dass die erforderliche Gesellschaftsgründung nicht oder nicht fristgerecht umgesetzt werden kann.

Daher spricht einiges dafür, die kommunalen Gremien erst dann mit der Gesellschaftsgründung zu befassen, wenn der Zuschlag für ein Projekt bereits erteilt ist. In einem nächsten Schritt würde dann das Stadtwerk das Projekt in die Projektgesellschaft überführen. Dies setzt jedoch voraus, dass auch die in der Ausschreibung erworbene Förderberechtigung an die Projektgesellschaft übertragen werden kann.

Eine Übertragungsmöglichkeit in diesem Sinne würde die Projektumsetzung deutlich vereinfachen, die Komplexität und die Risiken signifikant verringern und die Bürgerbeteiligung erleichtern.

- › Der VKU unterstützt die Zielsetzung, Standorten bundesweit die erfolgreiche Teilnahme an der Ausschreibung zu ermöglichen, ohne dabei den Anreiz zum Bau an besseren Standorten vollständig zu nivellieren. Die im Eckpunktepapier vorgeschlagenen Modelländerungen dürfen in ihrer Wirkung nicht dazu führen, dass an schlechten Standorten höhere Renditen erwirtschaftet werden können als an guten Standorten.
- › Der VKU schlägt vor, die Ausschreibungsergebnisse in Bezug auf die regionale Verteilung regelmäßig zu monitoren, verbunden mit der Möglichkeit, das Referenzertragsmodell anzupassen.

Begründung:

Der Ausbau der Windenergie an Land sollte grundsätzlich im gesamten Bundesgebiet stattfinden, damit die inländischen Potenziale genutzt werden. Zudem dient es der Akteursvielfalt und damit dem Wettbewerb, wenn eine Vielzahl von Standortqualitäten im Ausschreibungsmodell wettbewerbsfähig ist. Ein räumlich verteilter Zubau fördert darüber hinaus die Akzeptanz, da sowohl die positiven als auch die negativen Effekte der Windkraft regional verteilt werden.

Gleichwohl sollten Standortvorteile nicht vollständig ausgeglichen werden. Es sollten

Anreize erhalten bleiben, Windkraftanlagen an den windstärksten Standorten innerhalb einer Region zu errichten.

Windenergie auf See

› Bei der finanziellen Präqualifikation sollte es Wahlmöglichkeiten hinsichtlich der Bürgschaftsformen geben.

Begründung:

Aus Sicht des VKU ist es wichtig, dass der Fokus bei der Ausgestaltung frühzeitig auf den Erhalt der Akteursvielfalt gelegt wird, damit kommunale Akteure sich weiterhin im Bereich Windenergie auf See engagieren können.

Insbesondere die finanzielle Präqualifikation darf kleinere Akteure nicht überfordern. Das Erfordernis einer Konzernbürgschaft beispielsweise wäre eine Hürde, die einzig große Konzerne oder Hedgefonds überwinden könnten. Hier sollte es Alternativen für kleinere Investoren geben, etwa die Bürgschaft eines europäischen Kreditinstitutes, die ein bestimmtes Rating aufweisen oder eine Landesbürgschaft für kommunale Unternehmen (Landesbanken).

Photovoltaik

› Bieter, die in der Ausschreibung eine Förderberechtigung erworben haben, sollten berechtigt sein, die Förderberechtigung an eine andere Person zu übertragen.

Begründung:

Eine Übertragbarkeit würde es Bietern erlauben, Vergütungsrechte für andere Investoren, die nicht selbst an Ausschreibungen teilnehmen möchten, zu ersteigern. In den Diskussionsrunden, die das BMWi zum Thema Dach-PV durchgeführt hat, haben viele Teilnehmer die Einschätzung geäußert, dass sich mittelständische Unternehmen nicht am Ausschreibungsmodell beteiligen werden. Diesen Bedenken sollte dadurch Rechnung getragen werden, dass ein Erwerb von Vergütungsrechten über Intermediäre zugelassen wird. Hersteller oder Installateure von kleinen PV-Anlagen wären in der Lage, Kontingente an Förderberechtigungen zu ersteigern und ihren Kunden auf diesem Wege zur PV-Anlage die passende Vergütung anzubieten.

Biomasse

- › Der VKU unterstützt den Vorschlag, im EEG 2016 eine Verordnungsermächtigung für Biomasse-Ausschreibungen zu verankern. Die Verordnungsermächtigung sollte auch die Möglichkeit beinhalten, Bestandsanlagen, deren Förderdauer noch läuft, in die Ausschreibung einzubeziehen.

Begründung:

Angesichts des absehbaren Förderendes und der fehlenden wirtschaftlichen Perspektive auf eine Anschlussförderung werden bereits heute erforderliche Ersatzinvestitionen nicht mehr getätigt. Es droht die Gefahr, dass die bestehenden Biomasseanlagen nach Ablauf der Förderdauer außer Betrieb gehen, da ihre Brennstoffkosten über den am Strommarkt erzielbaren Erlösen liegen.

Angesichts des wachsenden Anteils dargebotsabhängiger Wind- und PV-Stromerzeugung leistet die Biomasse einen wichtigen Beitrag für die Flexibilisierung des Energieversorgungssystems. Der VKU spricht sich daher für die Sicherung des Anlagenbestandes aus. Mit der Verordnungsermächtigung wird die Perspektive geschaffen, dass Biomasse-Anlagen nach Auslaufen der Förderung weiterbetrieben werden können. Dadurch kann verhindert werden, dass der Erneuerbare-Energien-Anteil in den 2020er Jahren durch die massenhafte Stilllegung von Biomasse-Anlagen abrupt sinkt.

Wenn darüber hinaus auch die Erweiterung von Bestandsanlagen über das Ausschreibungsmodell gefördert wird, könnte der Anteil an Strom aus Biomasse erhöht werden. Da Anlagenerweiterungen oftmals günstiger sind als der Neubau von Anlagen, wäre dies eine vergleichsweise kosteneffiziente Option für den weiteren Ausbau der Biomasseverstromung.

Die Einbeziehung von Bestandsanlagen, deren Förderdauer noch läuft, hat darüber hinaus den Vorteil einer kurzfristigen Entlastung der EEG-Umlage, sofern sich in den Ausschreibungen eine geringere Förderhöhe einstellt.