

Stellungnahme des Bundesverbandes WindEnergie e.V. zum Eckpunktepapier des BMWi zu Ausschreibungen für die Förderung von Erneuerbare-Energien-Anlagen

Berlin, 1. Oktober 2015

Inhalt

1.	Einleitung und Zusammenfassung	4
1.1	Einleitung.....	4
1.2	Zusammenfassung.....	6
2.	Übergreifende Fragen des Ausschreibungsdesigns	9
2.1	Ausschreibungsgegenstand.....	9
2.2	Rahmenbedingungen der Ausschreibungen	9
2.3	Akteursvielfalt und Ausnahmen von der Ausschreibung	10
2.4	Konsultationsfragen (nur Windenergie an Land).....	14
3.	Windenergie an Land	16
3.1	Ausschreibungsvolumen	16
3.1.2	Ausschreibungsgegenstand und Freigrenzen.....	16
3.1.2	Maximalgrößen	17
3.2	Ausschreibungsverfahren.....	17
3.2.1	Preisregel.....	17
3.2.2	Ambitionierter Höchstpreis.....	17
3.2.3	Turnus.....	18
3.4	Konsultationsfragen	18
4.	Teilnahmevoraussetzungen	19
4.1	Materielle Präqualifikation.....	19
4.2	Finanzielle Sicherheit und Realisierungsfristen.....	19
4.3	Konsultationsfragen	21
5.	Zuschlagserteilung und Übertragbarkeit der Förderberechtigung	22
5.1	Zuschlagserteilung.....	22
5.2	Übertragbarkeit.....	22
6.	Das Referenzertragsmodell im Ausschreibungssystem	23
6.1	Grundsätzliches	23
6.2	Vorschlag des IE-Leipzig	24
6.3	Gegenvorschlag des BWE: Ein einstufiges Modell	26
6.4	Konsultationsfragen	27
7.	Windenergie auf See	29

8. Photovoltaik, Biomasse, Wasserkraft und Geothermie	30
9. Übergangsregelungen des EEG 2014	30

1. Einleitung und Zusammenfassung

1.1 Einleitung

Gemäß EEG 2014 soll die Höhe der finanziellen Förderung für Strom aus Erneuerbaren Energien und Grubengas bis spätestens 2017 durch Ausschreibungen ermittelt werden. Das vorliegende Eckpunktepapier des BMWi konkretisiert nun das Ausschreibungsdesign. Nach Auffassung des Bundesverbandes WindEnergie e.V. (BWE) handelt es sich bei der Einführung von Ausschreibungen um eine radikale Veränderung der Grundprinzipien des EEG, die eine Reihe von Errungenschaften der Energiewende in Frage stellt.

Das EEG mit seinen festen Vergütungssätzen und dem Einspeisevorrang für Erneuerbare Energien hat seit seiner Einführung im Jahr 2000 zu einem beispiellosen Ausbau der Erneuerbaren Energien geführt. Aufgrund der festgeschriebenen Degression konnten Kostensenkungspotenziale gehoben und Innovationen in hohem Maße angeschoben werden. Diese Erfolgsgeschichte lässt sich mit einem Ausschreibungsdesign nicht ohne weiteres fortführen. Der BWE bewertet auch nach intensiver Diskussion Ausschreibungen als ein ungeeignetes Instrument, um die Förderung der Erneuerbaren Energien kosteneffizienter zu gestalten, die Erneuerbare-Energien-Ausbauziele sicher zu erreichen und die Akteursvielfalt zu erhalten. Laut Definition in § 5 Nr. 3 EEG 2014 bezeichnet Ausschreibungen ein „objektives, transparentes, diskriminierungsfreies und wettbewerbliches Verfahren“. Diese Attribute sind jedoch nicht per se mit der Einführung von Ausschreibungen gegeben. Das zeigen auch die bereits vorliegenden internationalen Erfahrungen.¹

Flächendeckende Kostensenkungen ließen sich im Rahmen von Ausschreibungen nur mit einer hohen Marktliquidität erreichen, was eine bundesweite oder sogar europaweite Ausschreibung ohne Berücksichtigung des jeweiligen Referenzertrages voraussetzen würde. Ein deutschlandweiter und dezentraler Ausbau wäre dann nicht mehr gegeben, was nicht nur zu mehr Netzausbau führen, sondern auch einen Verlust regionaler Wertschöpfung und Akzeptanz bedeuten würde. Zugleich gefährden Ausschreibungen die Realisierung von Ausbauzielen. Aufgrund einer erfahrungsgemäß anzunehmenden Ausfallrate von Projekten, insbesondere in der Einführungsphase, ist es wahrscheinlich, dass es zu Unterschreitungen des anvisierten Ausbaukorridors kommt. Des Weiteren führt die Teilnahme an einer Ausschreibung zu hohen Transaktionskosten für die Bieter und somit zu höheren Gesamtkosten. Dies gilt sowohl für erforderliche Präqualifikationen als auch für Risikoaufschläge für den Fall, dass das Projekt nicht bezuschlagt wird. Die internationalen Erfahrungen zeigen, dass Ausschreibungsmechanismen der Akteursvielfalt inklusive kleiner und mittelständischer Projektierer entgegenstehen und zu einer Dominanz von Großprojektierern führen können. Die Realisierung von Bürgerwindparkprojekten wird dadurch massiv erschwert. Der Bundesverband WindEnergie lehnt die Einführung von Ausschreibungen zur Bestimmung der Förderhöhe für Windenergieprojekte daher ab.

¹Vgl. hierzu die von IZES im Auftrag des BWE erstellte Studie „Ausschreibungsmodelle für Wind Onshore: Erfahrungen im Ausland, Berlin 2014; http://www.wind-energie.de/sites/default/files/download/publication/ausschreibungsmodelle-fuer-wind-onshore-erfahrungen-im-ausland/bwe_ausschreibungen_wind_onshore_endbericht_09-2014_final.pdf

Da allerdings zum gegenwärtigen Zeitpunkt die Einführung von Ausschreibungen gesetzlich beschlossen ist, will sich der BWE an dem Konsultationsprozess konstruktiv beteiligen. Ein Systemwechsel bedarf in jedem Fall sorgfältiger Prüfung anhand klarer Kriterien, die ein Ausschreibungsmodell zu erfüllen hat, bevor es operativ wird. Dazu gehören für den BWE folgende Punkte:

- Nachweis von Kosteneffizienz
- Erhalt der Akteursvielfalt und -vielfalt
- Erreichen der Ausbauziele
- Zukunft für Bürgerprojekte
- Etablierung eines „lernenden Systems“
- Verhinderung von Marktmissbrauch und strategischem Bieten
- Bundesweiter Ausbau
- Erhalt der Technologieführerschaft
- Teilhabe aller wirtschaftlichen Projekte am Markt

Das vorliegende Eckpunktepapier beinhaltet eine Reihe von sinnvollen Vorschlägen, die der BWE begrüßt. Dazu gehören die gleitende Marktprämie als Gegenstand der Ausschreibungen, die Preisregel „pay-as-bid“ sowie ein quartalsweiser Ausschreibungsturnus. Darüber hinaus befürwortet der BWE, die Genehmigung nach BImSchG als materielle Präqualifikation für die Teilnahme an Ausschreibungsrunden, die vorgeschlagenen Realisierungsfristen sowie die Nichtübertragbarkeit einer Förderberechtigung. Ganz besonders unterstützt der BWE die Intention des Eckpunktepapiers, den deutschlandweiten Ausbau zu fördern und dabei den Anreiz, bessere Standorte vorrangig auszubauen, nicht zu unterdrücken. Dies verbindet der BWE zugleich mit der Aufforderung an die Bundesregierung, das Referenzertragsmodell so anzupassen, dass windschwächere Standorte auch in einem Ausschreibungsverfahren eine faire Chance auf Realisierung erhalten. Der Vorschlag des IE Leipzigs steht dem diametral entgegen. Der BWE bringt ein einstufiges Modell als Alternativvorschlag in die Diskussion ein. Dies trägt insbesondere dem Bedürfnis der süddeutschen Bundesländer nach Stärkung des regionalen Windausbaus Rechnung, ohne ein komplexes Quotenmodell einführen zu müssen.

Auch bei anderen Punkten sieht der BWE deutlichen Änderungsbedarf. Das betrifft insbesondere den nicht hinreichenden Schutz kleinerer Akteure. Der BWE plädiert dafür, die von der EU-Kommission in den UEBLL vorgesehene De-minimis-Regelung (6 MW oder 6 Erzeugungseinheiten) anzuwenden und somit zu ermöglichen, die Höhe der Förderung für kleinere Projekten außerhalb der regulären Ausschreibungsrunden festzulegen. Ebenso großen Handlungsbedarf sieht der BWE beim jährlichen Ausschreibungsvolumen. Aufgrund zu erwartender Ausfälle und der Einbeziehung des Repowerings bedarf es eines deutlich größeren Volumens als des aktuell im EEG vorgesehenen Ausbaukorridors. Darüber hinaus spricht sich der BWE vehement gegen einen Höchstpreis und für eine maximale Projektgröße je Ausschreibungsrunde aus.

Im Folgenden konkretisiert der BWE seine Anregungen, Kritikpunkte und Vorschläge.

1.2 Zusammenfassung

- Der BWE bleibt bei seiner Auffassung, dass die Einführung von Ausschreibungen kein geeignetes Instrument zur Erreichung der mit dem EEG 2014 verfolgten Ziele darstellt. Die Risiken, mit dem Ausschreibungsinstrument die Windindustrie an Land mit aktuell 140.000 Arbeitsplätzen und einer Exportquote von knapp 70% nachhaltig zu gefährden, sind deutlich höher, als die Chancen, die mit der Einführung eines Ausschreibungssystems möglicherweise verbunden sind.
- Der BWE unterstützt den Vorschlag, die im EEG 2014 definierte gleitende Marktprämie als Gegenstand zukünftiger Ausschreibungen festzulegen.
- Die BMWi-Vorschläge zum Erhalt der Akteursvielfalt und zu Ausnahmen von Ausschreibungen im Eckpunktepapier greifen nach Auffassung des BWE deutlich zu kurz. Auch die kurz vor Fristende zur Stellungnahme vom BMWi-Forschungskonsortium vorgelegten Optionen zum Erhalt der Akteursvielfalt bei Windenergie an Land stellen keine zufriedenstellende Lösung dar.
Der BWE spricht sich nachdrücklich dafür aus, bei der Windenergie an Land auf Ziff. 127 der UEBLL² zurückzugreifen und diese vollständig in deutsches Recht umzusetzen. Um eine bessere Treffgenauigkeit schutzwürdiger Akteure zu erreichen, sollten die Regelungen aus den UEBLL mit den europarechtlich definierten Kriterien für kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) verknüpft werden. Die in der Ziff. 127 der UEBLL definierte de-minimis-Regelung von 6 MW oder 6 Erzeugungseinheiten interpretiert der BWE als 6 Erzeugungseinheiten mit jeweils maximal 6 MW installierte Leistung.³ Für die Vergütung oder eine anderweitige Förderung für die Projekte, die unter die genannte De-minimis-Regelung fallen, wird ein eigener Vorschlag vorgelegt.
Die vorgeschlagenen Regelungen sollten zunächst für einen Zeitraum von drei Jahren gelten und können dann evaluiert werden. Darüber hinaus soll kein Anwendungszwang für die De-minimis-Regelung bestehen.
- Der BWE empfiehlt dringend, das Ausbauvolumen für die geplanten Ausschreibungen auf der Grundlage der BMWi-Marktanalyse Windenergie⁴ an Land festzulegen und zumindest in den ersten Jahren einen zusätzlichen Sicherheitsaufschlag von 10 Prozent einzurechnen. Die Entwicklung des Repowering muss in den nächsten Jahren sorgfältig beobachtet werden. Anderenfalls droht die Gefahr, dass der Ausbaukorridor nicht erreicht wird. Wichtig ist darüber hinaus, dass Veränderungen im Ausbauvolumen nur mit einem angemessenen großen zeitlichen Vorlauf durchgeführt werden.
- Der BWE unterstützt den Vorschlag des BMWi, dass Teilnehmer an Ausschreibungen die Menge der zu installierenden Leistung (MW) benennen und für den Erhalt einer Förderberechtigung auf einen anzulegenden Wert im Sinne des bisherigen § 23 Abs. 1 Satz 2 EEG 2014 bieten.

² <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0628%2801%29&from=EN>; Rdnr. 127 UEBLL (letzter download am 21.9.2015)

³ Vgl. SUER: http://www.stiftung-umweltenergie-echt.de/fileadmin/pdf_aushaenge/Forschung/WueBericht_10_Bagatellvorbehalt_Ausschreibungen_Wind_final.pdf (letzter download am 7.9.15)

⁴ http://www.bmw.de/BMWi/Redaktion/PDF/M-O/marktanalyse-freiflaeche-photovoltaik-wind-an-land_property=pdf,bereich=bmw2012,sprache=de,rwb=true.pdf (letzter download am 21.9.15)

- Der BWE spricht sich nachdrücklich für die Einführung einer max. Zuschlagsgröße je Ausschreibungsrunde ein. Das maximale Zuschlagsvolumen pro Bieter (im Sinne eines verbundenen Unternehmens in entsprechender Anwendung des § 15 Aktiengesetz) sollte bei 10% des jeweiligen Ausschreibungsvolumens liegen. Größere Einzelprojekte dürfen die Maximalgrenze überschreiten.
- Die vom BMWi vorgeschlagene Preisregel („Pay-as-bid“) trägt der BWE mit.
- Der BWE spricht sich nachdrücklich gegen die Einführung eines Höchstpreises aus. Eine solche Regelung widerspricht eindeutig dem Ziel der wettbewerblichen Bildung eines Marktpreises. Sofern dennoch die Einführung eines Höchstpreises vorgenommen wird, muss der Höchstpreis mit einem Mindestpreis begleitet werden. Weiterhin muss bei der Festlegung eines Höchstpreises beachtet werden, dass aufgrund der aktuellen Degressionsregelungen in Kürze der wirtschaftliche Betrieb besonders an den windschwächeren Standorten in Frage gestellt ist. Deswegen muss ein potentieller Höchstpreis dringend das heutige Niveau berücksichtigen.
- Den vom BMWi vorgeschlagenen Ausschreibungsturnus von vier Ausschreibungsrunden pro Jahr hält der BWE für gangbar. Für den BWE ist darüber hinaus auch denkbar, dass ein Ausschreibungsturnus von sechs Runden pro Jahr gewählt wird.
- Der BWE begrüßt, dass die Genehmigung nach dem BImSchG als Voraussetzung für die Teilnahme an der Ausschreibung vorgesehen ist. Der BWE sieht keinen Mehrwert in der Einforderung eines Bid-Bonds in Höhe von 30 EUR pro kW installierte Leistung zusätzlich zur Vorlage einer Genehmigung nach dem BImSchG. Sofern das BMWi an diesem Vorhaben festhalten will, sollte diese Sicherheit zumindest erst nach der Bezuschlagung (innerhalb eines Monats) bzw. der Annahme des Zuschlags geleistet werden müssen und auch als Pönale dienen. Wird die finanzielle Sicherheit nicht oder nicht rechtzeitig vorgelegt, sollte das Projekt für die nächste Ausschreibungsrunde gesperrt werden.
- Die vom BMWi vorgeschlagenen Realisierungsfristen trägt der BWE mit.
- Die Vorschläge zum sukzessiven Verfall der Sicherheitsleistungen kann der BWE ebenfalls mittragen, wobei in diesem Zusammenhang nochmals darauf hingewiesen wird, dass der BWE sich bei Vorlage einer Genehmigung nach dem BImSchG gegen die Erhebung einer finanziellen Sicherheit ausspricht.
- Ein vollständiger Verlust der Förderberechtigung sollte aus Sicht des BWE möglichst vermieden werden. Der BWE schlägt insoweit vor, die Geltungsdauer der Förderberechtigung an die Geltungsdauer der Genehmigung nach dem BImSchG zu koppeln und über diesen Weg eine Verlängerung der Geltungsdauer der Förderberechtigung zu eröffnen. Die Verlängerungsmöglichkeit der BImSchG-Genehmigung muss dabei an konkrete Faktoren, z.B. eine anhängige Klage, geknüpft werden.
- Den Vorschlag zur Zuschlagserteilung allein auf die Gebotshöhe für die Anfangsvergütung trägt der BWE mit, obwohl damit jegliche qualitativen und technischen Aspekte der Windenergieanlagen bzw. der jeweiligen Projekte vollständig außer Acht bleiben.

- Der BWE begrüßt, dass nach den Vorschlägen des BMWi eine Übertragung der Förderberechtigung von einem Projekt auf ein anderes ausgeschlossen wird. Die Möglichkeit zur Veräußerung oder Übertragung des Gesamtprojektes (Projektrechte, BImSchG-Genehmigung und Förderberechtigung) auf einen anderen Rechtsträger soll erhalten bleiben.
- Das im Eckpunktepapier vorgestellte Modell des IE-Leipzig ist aus Sicht des BWE aus einer ganzen Reihe von Gründen zur Erreichung der Ziele des BMWi ungeeignet und wird nicht unterstützt. Der BWE schlägt im Gegenzug Eckpunkte für eine Umstellung des bisherigen Vergütungsmodells auf ein einstufiges Modell vor.
- Die Windenergie auf See benötigt dieselbe Planungs- und Investitionssicherheit, wie alle anderen Branchen auch. Entscheidend für die Branche ist sowohl ein ausreichend hohes Ausbauvolumen als auch die Verlässlichkeit und Realisierbarkeit von erteilten Genehmigungen sowie verbindliche Aussagen über die Realisierung des Netzausbaus in der Nord- und Ostsee.
- Die Fortgeltung der im EEG 2014 normierten Übergangsregelungen, insbesondere des § 102 EEG 2014, wonach für alle Anlagen, die vor dem 1. Januar 2017 genehmigt oder zugelassen und vor dem 1. Januar 2019 in Betrieb genommen worden sind unabhängig von dem Ausschreibungsverfahren ein Vergütungsanspruch nach § 19 Abs.1 EEG 2014 besteht, darf nicht in Frage gestellt werden.

2. Übergreifende Fragen des Ausschreibungsdesigns

2.1 Ausschreibungsgegenstand

Das BMWi schlägt in seinem Eckpunktepapier vor, die im EEG 2014 definierte gleitende Marktprämie als Gegenstand zukünftiger Ausschreibungen festzulegen. Der BWE unterstützt diesen Ansatz ausdrücklich.

Alternativ diskutierte Lösungen, insbesondere die Umstellung des Förderinstrumentes auf eine fixe Marktprämie würden sich ausschließlich nachteilig auf die Integration aller Erneuerbaren Energien in das Gesamtsystem auswirken. Gleiches gilt für Überlegungen zu Mengenkontingentierungen. Eine solche Lösung führt zwangsläufig dazu, dass die Produktion der jeweiligen Strommenge deutlich stärker in den Vordergrund des Anlagenbetriebs sowie technische und qualitative Aspekte der jeweiligen Anlagenkonfiguration stärker in den Hintergrund rücken. Gerade die technische und qualitative Weiterentwicklung der Anlagen ist aber ein notwendiger und wesentlicher Erfolgsfaktor für die Integration der Erneuerbaren Energien in das Gesamtsystem. Dies gilt insbesondere in Zeiten, in denen weniger Strom benötigt, als produziert wird. Der Weg über die Ausschreibung bestimmter Strommengenkontingente führt daher nach Einschätzung des BWE in die falsche Richtung. Überlegenswert sind vielmehr Lösungen, die dem Gesamtsystem dienlich sind.

2.2 Rahmenbedingungen der Ausschreibungen

Der gesetzliche Rahmen für die Einführung von Ausschreibungen ist das EEG 2014. Dieser Rahmen und die darin festgelegten wesentlichen Grundsatzentscheidungen sollen nach Wunsch des BMWi nicht verändert werden. Dies ist einerseits folgerichtig, andererseits verfolgt das BMWi nach Einschätzung des BWE damit weiter einen falschen Weg.

Der BWE hat bereits mehrfach geäußert, dass die Einführung von Ausschreibungen nach seiner Auffassung kein geeignetes Instrument zur Erreichung der mit dem EEG 2014 verfolgten Ziele Kostenbegrenzung, Ausbausteuerung, Marktnähe und Erhalt der Akteursvielfalt darstellt. Diese Auffassung soll hier noch einmal wiederholt und bekräftigt werden.

Zahlreiche Untersuchungen aus Ländern, die bereits über Erfahrungen mit Ausschreibungssystemen verfügen, zeigen, dass die genannten Ziele in keinem Land weder vollständig noch nachhaltig erreicht wurden.⁵ Mit der sofortigen Umstellung des über viele Jahre erprobten und bewährten festen EEG-Vergütungssystems in Verbindung mit dem vorhandenen planerischen und genehmigungsrechtlichen Gesetzesrahmen geht die Politik und das BMWi ein nicht nachvollziehbares, hohes Risiko ein. Dies umso mehr, als dass keinerlei Sicherungsmaßnahmen, wie z.B. die Vorschaltung eines Pilotverfahrens oder das Abwarten auf belastbare Erkenntnisse aus dem Photovoltaikbereich abgewartet werden.

⁵ Siehe hierzu IZES-Studie: Ausschreibungsmodelle für Wind Onshore: Erfahrungen im Ausland, https://www.wind-energie.de/sites/default/files/download/publication/ausschreibungsmodelle-fuer-wind-onshore-erfahrungen-im-ausland/bwe_ausschreibungen_wind_onshore_endbericht_09-2014_final.pdf, (letzter download am 21.9.15)

Ganz konkrete Risiken, die die Einführung von Ausschreibungen generell mit sich bringt, sind unter anderen:

- Die Verunsicherung der Investitionsbereitschaft in Erneuerbare Energien,
- die Verteuerung von EE-Projekten aufgrund von höheren Investitionsrisiken,
- der Verlust der Akteursvielfalt, wenn bestimmte Akteure die Ausschreibungsrisiken nicht tragen können,
- das Nichterreichen der im EEG definierten Mengenziele,
- in der Folge das Nichterreichen der nationalen Ausbauziele sowie
- der Verlust an Akzeptanz der Energiewende in Folge höherer Kosten und geringerer Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung

Die Windindustrie Onshore steht mittlerweile für mehr als 140.000 Arbeitsplätze und erreicht mit knapp 70 Prozent eine außerordentlich hohe Exportquote. Die Branche ist damit etabliert und stellt national und international einen bedeutenden Wirtschaftsfaktor dar. Der BWE sieht diesen Wirtschaftsfaktor mit der Einführung des geplanten Ausschreibungssystems als akut bedroht an. Der BWE empfiehlt dem BMWi daher, Nachjustierungen und Steuerungen des vorhandenen Systems mit Augenmaß und erst nach Prüfung potentieller negativer Auswirkungen auf das Gesamtsystem vorzunehmen.

2.3 Akteursvielfalt und Ausnahmen von der Ausschreibung

Das BMWi erklärt den Erhalt der Akteursvielfalt generell und insbesondere bei der Windenergie an Land richtigerweise für ein wichtiges Ziel, das bei der Einführung von Ausschreibungen zu berücksichtigen ist. Der BWE begrüßt diese Sichtweise ausdrücklich, weist allerdings auch darauf hin, dass sich diese Vorgabe bereits direkt aus dem EEG 2014 ergibt.

Zum Schutz der Akteursvielfalt setzt das BMWi primär auf ein einfaches, transparentes und gut verständliches Ausschreibungsdesign, mit dem Bieterisiken und weitere Zugangshürden begrenzt werden sollen. Die Möglichkeiten, die die Europäischen Umwelt- und Energiebeihilfeleitlinien (UEBLL) bieten, sollen nicht genutzt werden. Statt dessen soll noch geprüft werden, ob Akteure, die nur ein Projekt verwirklichen, insbesondere wenn es sich um ein Projekt an weniger ertragsreichen Standorten mit hohen Entwicklungskosten handelt, von einer Teilnahme an Ausschreibungen befreit werden können. Darüber hinaus können Projekte bzw. Anlagen mit einer installierten Leistung unter 1 MW von Ausschreibungen ausgenommen werden und in einer Festvergütung bleiben.

Nach fester Überzeugung des BWE greift das BMWi mit den skizzierten Vorschlägen deutlich zu kurz. Sofern es bei den vom BMWi vorgelegten Vorschlägen zum Schutz der Akteursvielfalt bleiben sollte, droht in allen Bereichen der Erneuerbaren Energien und insbesondere bei der Windenergie an Land ein massiver Umbruch bei den Marktteilnehmern.

Das Ziel und Wesen einer Ausschreibung ist es, Wettbewerb zwischen den einzelnen Bietern zu erzeugen bzw. zu erhöhen. Derjenige Bieter, der sich in diesem Wettbewerb nicht durchsetzen kann, respektive keinen Zuschlag für sein Projekt erhält, wird nach der Ausschreibung erhebliche Projekt-

kosten abschreiben müssen und zwar unabhängig davon, ob er über ein Projekt verfügt, dass von den Projektbedingungen grundsätzlich umsetzungsfähig ist oder nicht. Dieses Bieterisiko erhöht sich umso mehr, je niedriger das jeweilige Ausschreibungsvolumen, also die Liquidität am Markt ist. Insbesondere kleine, unerfahrene, finanziell weniger gut ausgestattete und auf ein oder wenige Projekte festgelegte Marktteilnehmer werden es unter solchen Marktbedingungen zukünftig erheblich schwerer haben, für ihre Projekte eine Förderberechtigung zu erhalten und das Projekt in der Folge umzusetzen. Potentielle Gewinner eines Ausschreibungssystems sind finanziell starke, professionell aufgestellte und über eine möglichst breite Projektpalette verfügende Bieter.

Selbst das BMWi bestreitet diese Sichtweise nicht. Dennoch bietet es keine ausreichenden Vorschläge für den Schutz der insbesondere bei der Windenergie an Land besonders stark vorhandenen und ausgeprägten Akteursvielfalt.

In der Sitzung der Unterarbeitsgruppe Akteursvielfalt vom 25.09.2015 im BMWi hatte das Forschungskonsortium fünf Optionen zur bevorzugten Behandlung kleiner Akteure vorgelegt. Das BMWi hatte die Teilnehmer darum gebeten, in den Stellungnahmen zum Eckpunktepapier auch die Optionen einzuschätzen.

Der BWE begrüßt ausdrücklich, dass das BMWi das Thema Erhalt der Akteursvielfalt ernst nimmt und die Diskussion weiterhin offen mit allen Beteiligten führen will. Es bleibt aber bei der grundlegenden Frage, wie man die zu schützenden Akteure treffsicher abgrenzen will. Aus Sicht des BWE ist sehr zu begrüßen, dass die Forschungsnehmer auf die Befürchtungen der Branche eingehen. Mit der Einführung von Ausschreibungen steigt das Risiko für alle Teilnehmer. Es ist unzweifelhaft, dass vor allem kleinere Akteure dieses Risiko, bei einer Ausschreibung nicht zum Zuge zu kommen, schlechter streuen können. Neben dem Zuschlagsrisiko hat aber auch die Unkenntnis über die zu erwartende Vergütung einen abschreckenden Effekt. Diese Probleme greift das Papier der Forschungsnehmer auf. Ob die vorgestellten Optionen diese Probleme lösen können, wird die Diskussion in den kommenden Wochen zeigen.

Die vorgeschlagenen Optionen bewertet der BWE wie folgt:

- **Unterstützende Maßnahmen außerhalb der Ausschreibung:**
 - Teiltrückerstattung der Kosten der Projektentwicklung
Der BWE bezweifelt, dass dadurch der Abschreckungseffekt gemildert wird. Denn nicht gelöst wird das Problem, dass Akteure auch weiterhin Gefahr laufen, dass die mit viel Arbeit entwickelten Projekte am Ende nicht umgesetzt werden und somit von der Projektierung Abstand nehmen.
 - Bieterberatung und Qualitätskontrolle von Geboten
Der BWE stimmt zu, dass dies allenfalls eine „Sowieso-Maßnahme“ wäre, die die Probleme Zuschlagsrisiko und Unkenntnis der Vergütung nicht adressiert.

- Bevorzugte Behandlung innerhalb der Ausschreibung:
 - Geringere materielle Qualifikationsanforderungen: Verzicht auf BImSchG-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 das Drehen von Detailschrauben minimiert werden könnten. Eine vertiefte Diskussion könnte sinnvoll sein, um Optimierungsmöglichkeiten herauszuarbeiten. Schlussendlich werden aber auch hier die elementaren Probleme des Zuschlagsrisikos und der Risikostreuung von Bürgerenergiegesellschaften nicht gelöst, weshalb auch dies keine sinnvolle Alternative darstellt.
 - Geringere finanzielle Qualifikationsanforderungen: Bürgschaft/Pönalen
Dieser Vorschlag könnte etwas weiterhelfen, taxiert aber das Grundproblem des Risikos der „Sunk Costs“ nicht wirklich. Der Vorschlag hilft folglich allenfalls im Kontext eines Maßnahmenpakets wirklich weiter.
 - 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 und auch die Feststellung/Festlegung eines Bonus muss wissenschaftlich erarbeitet werden.
 - Differenzierte Preisregel (Implizite Last-Call Auktion)
Die Einheitspreisregel nur für kleine Akteure taxiert das Zuschlagsrisiko- und das Risikostreuungsproblems nicht. Gibt es keinen Zuschlag, hilft auch der Einheitspreis nicht weiter. Zudem beinhaltet auch das Einheitspreisverfahren spezifische Spekulationsrisiken.
- Ausnahme von normaler Ausschreibung:
 - Nachträglicher Zugang zum über mehrere Runden gemittelten Grenzpreis
Der BWE hat in seiner Stellungnahme einen eigenen Vorschlag zur Vergütung vorgelegt, der in die gleiche Richtung geht. Dieser und andere Vorschläge sollten vom Forschungskonsortium erarbeitet und der UAG Akteursvielfalt zur Diskussion vorgelegt werden.
 - 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. Eine administrative Vergütung darf die Projekte, die unter Sonderregelungen fallen, nicht schlechter stellen oder sie gar unwirtschaftlich werden lassen. 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.

Auch der BWE hat die Thematik der Akteursvielfalt sowie potentielle Freistellungen von Ausschreibungsverfahren in den letzten Monaten intensiv diskutiert und potentielle Lösungen untersuchen lassen. Es ist dabei zuzugeben, dass die Definition, Erfassung und Abgrenzung von schützenswerten Akteuren schwierig und kaum fassbar ist. Dennoch und gerade deswegen kann die Lösung allerdings nicht heißen, lediglich Akteure, die nur ein Projekt verwirklichen wollen, von Ausschreibungen freizustellen (BMWV-Vorschlag).

Der BWE spricht sich vielmehr nachdrücklich dafür aus, bei der Windenergie an Land auf Ziff. 127 der UEBLL⁶ zurückzugreifen und diese vollständig in deutsches Recht umzusetzen. Um eine bessere Treffgenauigkeit schutzwürdiger Akteure zu erreichen, sollten die Regelungen aus den UEBLL mit den europarechtlich definierten Kriterien für kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) verknüpft werden. Die in der Ziff. 127 der UEBLL definierte de-minimis-Regelung von 6 MW oder 6 Erzeugungseinheiten interpretiert der BWE als 6 Erzeugungseinheiten mit jeweils maximal 6 MW installierte Leistung.⁷ Die Vergütung oder eine anderweitige Förderung für die Projekte, die unter die genannte De-minimis-Regelung fallen, soll wie folgt festgelegt werden:

- Der Bieter bewirbt sich im Rahmen einer Auktionsrunde bei der durchführenden Behörde um einen Zuschlag außerhalb der regulären Ausschreibung.
- Voraussetzung für die Teilnahme am Verfahren ist eine Genehmigung nach dem BImSchG.
- Von der Bewerbung kann der Bieter innerhalb von 14 Tagen zurücktreten.
- Die Vergütung liegt 10% oberhalb des sich aus der Ausschreibungsrunde ergebenden markträumenden Preises.
- Die Volumina der Projekte nach dieser Ausnahmeregelung werden auf das Ausschreibungsvolumen angerechnet.
- Demonstrationsvorhaben (Prototypen, Testanlagen) im Sinne der UEBLL werden von Ausschreibungen ausgenommen und werden nicht auf das Volumen für Ausschreibungen angerechnet.

Der BWE ist sich bewusst, dass mit einer solchen Regelung möglicherweise erhebliche Marktvolumina von Ausschreibungen im Bereich der Windenergie an Land freigestellt werden. Dennoch sieht der BWE keine Alternative zu dieser Lösung und schlägt vor, die De-minimis-Regelung zunächst für einen Zeitraum von 3 Jahren festzulegen. Nach Ablauf dieses Zeitrahmens und einer Evaluierung der Ausschreibungsergebnisse kann der Sachverhalt neu bewertet werden.

Die De-minimis-Regelung sollte darüber hinaus keinen Anwendungszwang entfalten. Vielmehr sollte allen Marktteilnehmern die Möglichkeit offen stehen, an Ausschreibungsrunden teilzunehmen. Über diesen Weg kann auch ein Lern- und Übungseffekt für kleinere Marktteilnehmer im Umgang mit Ausschreibungen erzielt werden.

⁶ Rdnr. 127 UEBLL

⁷ Vgl. SUER: [http://www.stiftung-umweltenergie-echt.de/fileadmin/pdf_aushaenge/Forschung/WueBericht_10_Bagatellvorbehalt_Ausschreibungen_Wind_final](http://www.stiftung-umweltenergie-echt.de/fileadmin/pdf_aushaenge/Forschung/WueBericht_10_Bagatellvorbehalt_Ausschreibungen_Wind_final.pdf)

[.pdf](http://www.stiftung-umweltenergie-echt.de/fileadmin/pdf_aushaenge/Forschung/WueBericht_10_Bagatellvorbehalt_Ausschreibungen_Wind_final.pdf) (letzter download am 7.9.15)

2.4 Konsultationsfragen (nur Windenergie an Land)

Räumt das Ausschreibungsdesign bei der Windenergie an Land grundsätzlich auch kleinen Akteuren hinreichende Wettbewerbschancen ein?

Siehe dazu zunächst die Ausführungen unter Punkt 2.3. Die Einführung von Ausschreibungen erhöht für alle Bieter das Risiko, allerdings können „kleine Akteure“ das Risiko schlechter streuen als "größere". Es bestehen erhebliche Zweifel, ob hinreichende Wettbewerbschancen für kleine Akteure bestehen. Die Unkenntnis über die exakte Höhe der zu erwartenden Vergütung und die Unsicherheit bei der Zuschlagsvergabe sind insbesondere für kleinere Bürgerwindprojekte ein echtes Realisierungshindernis.

Welche Maßnahmen innerhalb des Ausschreibungsdesigns könnten kleinen Akteuren einen möglichst einfachen Zugang zur Ausschreibung ermöglichen?

Siehe dazu zunächst die Ausführungen unter Punkt 2.3. Ein „einfacher Zugang“ für kleine Akteure zur Ausschreibung ist grundsätzlich nicht zielführend, denn nicht die Zugangsfähigkeit, sondern die Wettbewerbsfähigkeit entscheidet über den Erhalt einer Förderberechtigung. Insoweit sollte es kleinen Akteure freigestellt sein, an Ausschreibungen teilzunehmen. Sie sollten von Ausnahmeregelungen profitieren können.

Sind die Projekte kleinerer Akteure unabhängig vom Zuschlagsrisiko der Ausschreibung grundsätzlich wettbewerbsfähig?

Grundsätzlich ja. Die Wettbewerbsfähigkeit eines Projektes sagt aber nichts oder nur wenig über die Wettbewerbsfähigkeit des jeweiligen Bieters aus. Es ist grundsätzlich davon auszugehen, dass ein kleiner Akteur mit einem guten Projekt weniger wettbewerbsfähig ist, als ein großer Akteur mit einem gleich guten Projekt. Deswegen wirkt sich jeder Nachteil im Gebotsverfahren zunehmend negativ für kleine Bieter aus.

Gleichen Kostenvorteile in der Projektierung Nachteile bei der Beschaffung von Anlagen aus?

Die Frage kann nicht pauschal beantwortet werden. Im Vergleich zu Anlagenpreisen sind in der Projektierung generierbare Kostenvorteile eher geringfügig. Darüber hinaus haben die planungsrechtlichen Restriktionen für Windenergieplaner in den letzten Jahren zugenommen und sind entsprechend der individuellen Landesspezifika von den Bundesländern angeglichen worden. Zum Beispiel die Richtlinie 10H in Bayern oder die Gesetzesinitiative für das Bürger- und Gemeindebeteiligungsgesetz in Mecklenburg-Vorpommern.

Benötigen Bieter, die nur ein Projekt entwickeln, weitere Schutzmaßnahmen? Falls ja, dann Fragen a) bis e).

Ja, denn wie oben beschrieben erhöht sich für diese Akteure das Risiko, dass sie im Vergleich schlecht oder gar nicht streuen können.

a) Besteht ein Unterschied zwischen windschwächeren und windstärkeren Standorten?

Ja, an windschwächeren Standorten sind Projektierungsrisiko und Realisierungskosten im Allgemeinen höher. Auch sind die Entwicklungskosten in aller Regel höher. Beispielhaft durch regelmäßig erforderliche Windmessungen nach der neuen Richtlinie im komplexeren Gelände.

b) *Wie groß ist die jährlich installierte Leistung, die im Schnitt auf diese Akteure entfällt?*

Hierzu liegen nach Kenntnis des BWE keine belastbaren Erkenntnisse vor.

c) *Könnten Förderprogramme die eventuellen Nachteile für solche Akteure mindern, beispielsweise durch Erleichterungen der Finanzierung der Projektentwicklung oder eine Verringerung des finanziellen Ausfallrisikos?*

Theoretisch ja, z.B. über Ausfallbürgschaften, Versicherungslösungen usw. Das Hauptrisiko, nämlich der Nichterhalt einer Förderberechtigung, kann aber über diesen Weg nicht abgedeckt werden.

d) *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?*

Kleine Akteure sind ohnehin gut vernetzt. Die Branche arbeitet auf einem hohen technologischen Standard. Wesentlich ist, das Gelingen einer projektspezifischen Finanzierung allein auf die Güte des Projektes abstellt. Hierfür ist mehr Rechtssicherheit wesentlich und grundsätzlich zu begrüßen. Verlässliche Dauer von Genehmigungsverfahren, fristgemäße Bearbeitung usw. sind unerlässlich. Der Wunsch nach Rechts- und Planungssicherheit ist jedoch nicht nur für den kleineren Akteur unabdingbar für eine erfolgreiche Projektierung. Eine besondere Unterstützung kleiner Akteure ist über diesen Wege daher nur ganz bedingt erzielbar.

e) *Erhöht Transparenz, z.B. durch eine Darstellung der Planungsprozesse in den Ländern zur Abschätzung der Angebotssituation die Akteursvielfalt?*

Ja, Transparenz ist grundsätzlich zu begrüßen und könnte sich auch positiv auf die Akteursvielfalt und vor allen Dingen die Akteursvielfalt auswirken, aber Transparenz macht die Planungsprozesse nicht weniger komplex und kleinere Akteure verfügen nicht über die Werkzeuge, über die größere Akteure verfügen. Insoweit kann auch durch erhöhte Transparenz keine besondere Unterstützung kleiner Akteure erzielt werden.

Werden in anderen Bereichen Probleme im Hinblick auf die Akteursvielfalt gesehen?

Die Akteursvielfalt ist ein Garant und Erfolgsfaktor für die Akzeptanz der Energiewende. Jegliche Änderungen des aktuellen Förderregimes der Erneuerbaren Energien haben zwangsläufig Auswirkungen auf die Struktur der Marktteilnehmer und damit auf die Akteursvielfalt. Gerade deswegen sind anstehenden Änderungen und Anpassungen mit Augenmaß und ausschließlich auf der Grundlage belastbarer Untersuchungen durchzuführen.

Welche begleitenden Instrumente sind sinnvoll, um die Akteursvielfalt zu erhalten und eine möglichst umfangreiche Flächenentwicklung dauerhaft anzustoßen?

Siehe dazu zunächst die Vorschläge des BWE unter Punkt 2.3. Die Flächenentwicklung liegt in der Verantwortung und Entscheidung regionaler Entscheidungsträger bzw. Körperschaften und ist von der Bundesebene kaum bis gar nicht steuerbar.

3. Windenergie an Land

3.1 Ausschreibungsvolumen

Wie bereits an anderer Stelle⁸ erwähnt, wirkt das Volumen der jährlich ausgeschriebenen Menge ganz entscheidend und vor allem unterschiedlich auf mehrere Ziele des Ausschreibungssystems. Unter der Zielsetzung von hohem Wettbewerb und Kosteneffizienz bietet sich ein möglichst geringes Ausschreibungsvolumen an. Unter den Zielen Erhalt der Akteursvielfalt, Erreichen der nationalen Ausbauziele, Kompensation von rückläufigen Zubauten in anderen Branchen der Erneuerbaren sowie unter dem Risiko eines Zubaeinbruchs aufgrund der Einführung von Ausschreibungen bietet sich dringend ein hohes Ausbauvolumen an.

In den Eckpunkten des BMWi wird lediglich auf die Erreichung der im EEG 2014 festgelegten spezifischen Ausbaukorridore hingewiesen. Bei der Windenergie an Land beträgt er 2.500 MW (netto). In seiner Marktanalyse Windenergie an Land⁹ hat das BMWi einen durchschnittlichen jährlichen Bruttoszubau ab dem Jahr 2016 in Höhe von 4.400 MW für die Windenergie an Land errechnet. Hierin sind Repowering-Projekte mit berücksichtigt. Der BWE kommt in seinen eigenen Berechnungen auf ähnliche Werte und empfiehlt daher dringend, das Ausbauvolumen für die geplanten Ausschreibungen auf dieser Grundlage festzulegen. Die Entwicklung des Anteils der Repowering-Projekte muss darüber hinaus aus Sicht des BWE sehr sorgfältig beobachtet werden. Anderenfalls droht die Gefahr, dass der Ausbaukorridor nicht erreicht wird. Ferner empfiehlt der BWE aufgrund der beschriebenen Risiken bei der Einführung von Ausschreibungen zumindest in den ersten Jahren einen zusätzlichen Sicherheitsaufschlag von 10 Prozent auf das durchschnittliche jährliche Ausbauvolumen zu legen. Über diesen Weg wird nicht nur das Erreichen der Ausbauziele, sondern auch der Erhalt der Akteursvielfalt maßgeblich unterstützt, denn mit der Liquidität des Marktes steigen auch die Chancen kleiner und mittlerer Marktteilnehmer auf Erhalt einer Förderberechtigung.

Wesentlich erscheint zudem, dass eine Veränderung des auszuschreibenden Volumens nur mit einem angemessen großen zeitlichen Vorlauf geschehen sollte (d.h. einem Vorlauf mehrerer Jahre), die den erheblichen Zeiträumen bei der Wind Onshore-Projektentwicklung Rechnung trägt.

3.1.2 Ausschreibungsgegenstand und Freigrenzen

Das BMWi-Eckpunktepapier sieht vor, dass Teilnehmer an Ausschreibungen die Menge der zu installierenden Leistung (MW) benennen und für den Erhalt einer Förderberechtigung auf einen anzulegenden Wert im Sinne des bisherigen § 23 Abs. 1 Satz 2 EEG 2014 bieten.

Der BWE versteht diesen Vorschlag so, dass Bieter für Windkraftprojekte an Land auf die Höhe des jeweiligen Anfangswertes gemäß § 49 Abs. 2 Satz 1 EEG 2014 bieten und sich aus diesen jeweiligen Geboten die Zuschlagsreihenfolge ergibt.

⁸ Siehe dazu Punkt 2.3

⁹ Siehe <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/M-O/marktanalyse-freiflaeche-photovoltaik-wind-an-land,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>, Seite 6

Mit diesem Verständnis unterstützt der BWE diesen Vorschlag. Bei einer grundsätzlichen Änderung des aktuellen Vergütungsmodells kann sich allerdings eine andere Einschätzung ergeben.

3.1.2 Maximalgrößen

Vor dem Hintergrund der ersten Erfahrungen aus den PV-Ausschreibungen tritt der BWE ausdrücklich für die Einführung einer max. Zuschlagsgröße je Ausschreibungsrunde ein. Das maximale Zuschlagsvolumen pro Bieter [im Sinne eines verbundenen Unternehmens in entsprechender Anwendung des § 15 Aktiengesetz] sollte bei 10% des jeweiligen Ausschreibungsvolumens liegen. Mit dieser Regelung wird einer Marktligopolisierung vorgebeugt. Zusätzlich werden dadurch wiederum die Chancen kleiner und mittlerer Marktteilnehmer auf Erhalt einer Förderberechtigung unterstützt. Einzelprojekte, die größer als die jeweilige Maximalgrenze sind, sollten jedoch an der jeweiligen Ausschreibungsrunde teilnehmen können. Dem Vorhabenträger wird in diesem entsprechenden Fall jedoch nur ein Projekt pro Ausschreibungsrunde zugestanden.

3.2 Ausschreibungsverfahren

3.2.1 Preisregel

Das BMWi schlägt als Preisregel für das Ausschreibungsverfahren die „Pay-as-bid“-Preisregel vor, weil sie einfach, verständlich, mit geringem administrativem Aufwand umzusetzen und weniger anfällig für Absprachen ist.

Der BWE trägt diesen Vorschlag vorerst mit, obwohl er in der praktischen Umsetzung Probleme bei den Netzbetreibern in der Verarbeitung der zahlreichen unterschiedlichen Vergütungshöhen sieht.

3.2.2 Ambitionierter Höchstpreis

Das BMWi-Eckpunktepapier sieht die Einführung eines „ambitionierten“ Höchstpreises vor. Der Höchstpreis soll im Bereich der Vollkosten der Projekte liegen und zusätzlich die mit der Ausschreibung verbundenen zusätzlichen administrativen Kosten und Bieterisiken berücksichtigen. Mit dem Höchstpreis sollen überbeuerte Gebote ausgeschlossen und die Kosten für die Stromverbraucher begrenzt werden.

Der BWE spricht sich nachdrücklich gegen die Einführung eines Höchstpreises aus. Abgesehen davon, dass die Berechnungssystematik, die Höhe sowie der Zeitpunkt und die Geltungsdauer eines Höchstpreises nach dem BMWi-Vorschlag sehr unklar sind, widerspricht er eindeutig dem Ziel der wettbewerblichen Bildung eines Marktpreises. Auch anderen Preisdeckelungsinstrumenten, wie zum Beispiel der Berücksichtigung einer preisabhängigen, mengenelastischen Nachfragekurve steht der BWE skeptisch gegenüber. Grundsätzlich muss es in einem Ausschreibungssystem möglich sein, dass sich aus dem Marktverhalten heraus ein freier Marktpreis entwickelt. Ist ein solches Ergebnis nicht gewünscht, sollte von der Einführung eines Ausschreibungssystems abgesehen werden.

Sofern dennoch - systemwidrig - die Einführung eines Höchstpreises vorgenommen wird, muss der Höchstpreis mit einem Mindestpreis begleitet werden. Damit würde nicht nur die Bildung „überhöhter“ Marktpreise, sondern auch die Bildung „marktruinöser“ Preise unterbunden werden.

Ferner muss bei der Festlegung des Höchstpreises beachtet werden, dass die derzeitigen hohen Zubauzahlen eine solche hohe Degression nach sich ziehen, dass in Kürze schon der wirtschaftliche Betrieb besonders an den windschwächeren Standorten in Frage gestellt ist. Deswegen müsste der Preis dringend das heutige Niveau berücksichtigen.

3.2.3 Turnus

Das BMWi schlägt für die Vergabe der jährlichen Förderberechtigungen drei bis vier Ausschreibungsrunden pro Jahr vor.

Die Festlegung des Turnus bzw. der Zahl jährlich durchzuführender Auktionsrunden dient einerseits dazu, die Ausschreibungsvolumina je Runde ausreichend groß zu halten, damit sich Wettbewerb einstellen kann und nicht einzelne Bieter das Ergebnis maßgeblich beeinflussen können. Zugleich trägt eine relativ häufige Durchführung auch dazu bei, dass Gebote, die bei einer Auktionsrunde scheitern, rasch erneut (und ggf. preislich korrigiert) abgegeben werden können, ohne dass sich in der Zwischenzeit wesentliche Änderung der zugrunde zu legenden Parameter ergeben – im ungünstigen Falle gar Genehmigungen oder geschlossene Verträge ungültig würden.

Der BWE schließt sich insoweit der Argumentation des BMWi an und hält die Durchführung einer Ausschreibungsrunde pro Quartal für gangbar. Für den BWE ist darüber hinaus auch denkbar, dass ein Ausschreibungsturnus von sechs Runden pro Jahr gewählt wird. Dies erlaubt es noch schneller, Nichtrealisierungen aus vergangenen Runden zeitnah neu auszuschreiben.

Um den Marktausblick für die potentiellen Bieter zu verbessern, ist darüber hinaus dringend erforderlich, dass die Termine für die Durchführung der Auktionen, ebenso wie das jeweils ausgeschriebene Volumen mit großem zeitlichen Vorlauf bekannt zu geben sind und grundsätzlich nicht mehr signifikant geändert werden dürfen.

3.4 Konsultationsfragen

Wie beurteilen Sie die Regelungen zum Höchstpreis und zur Ausschreibungshäufigkeit, auch vor dem Hintergrund der Flächenverfügbarkeit und Wettbewerbssituation?

Siehe hierzu unter Punkt 3.2.2 und Punkt 3.2.3. Auch vor dem Hintergrund der Flächenverfügbarkeit und der Wettbewerbssituation ändert sich die Einschätzung des BWE zum Höchstpreis und zur Ausschreibungshäufigkeit nicht.

Wie sollte ein Höchstpreis bestimmt werden und mit welchem Ziel?

Siehe hierzu unter Punkt 3.2.2. Die administrative Festlegung eines Höchstpreises widerspricht dem System und dem wesentlichen Ziel einer Ausschreibung. Das Ziel eines Höchstpreises kann nur sein, aus Sicht des BMWi oder der Politik unerwünschte Marktentwicklungen zu unterbinden.

Welche Aspekte des Ausschreibungsverfahrens (Preisregel, Ausschreibungsfrequenz) erhöhen Wettbewerbschancen für kleinere Akteure an schlechteren Windstandorten (< 85 Prozent Referenzstandortgüte)?

Ein unmittelbarer Zusammenhang bzw. eine beeinflussbare Beziehung zwischen der Preisregel und der Ausschreibungsfrequenz einerseits und kleinen Akteuren an windschwächeren Standorten andererseits wird vom BWE nicht gesehen. Grundsätzlich unterbindet die „pay-as-bid“-Preisregel eher Preisabsprachen als andere Preisregeln. Dieses Ergebnis gilt allerdings für alle Akteure und für alle Standorte. Möglicherweise unterstützt eine hohe Ausschreibungsfrequenz die Chancen für windschwächere Standorte eine Förderberechtigung zu erhalten. Hierzu verfügt der BWE allerdings nicht über belastbare Untersuchungen oder Studien.

Ist die vorgeschlagene Ausnahmeregelung für Anlagen <1 MW sinnvoll?

Nein. Siehe hierzu unter Punkt 2.3.

4. Teilnahmevoraussetzungen

Das BMWi schlägt als Teilnahmebedingung für Ausschreibungen das Vorhandensein einer Genehmigung nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) vor. Neben dieser Anforderung soll mit dem Gebot eine finanzielle Sicherheit (sog. Bid-Bond) in Höhe von 30 EUR pro kW installierte Leistung hinterlegt werden. Sofern das Projekt nach Bezuschlagung nicht innerhalb von 24 Monaten in Betrieb genommen wird, soll der Bid-Bond über drei Stufen mit je 10 EUR pro installierter kW verfallen. Ist das Projekt 32 Monate nach Zuschlagserteilung nicht in Betrieb genommen, verfällt der Bid-Bond komplett. Die Förderberechtigung wird entzogen, wenn das Projekt 36 Monate nach Bezuschlagung nicht in Betrieb genommen worden ist.

4.1 Materielle Präqualifikation

Der BWE begrüßt, dass die Genehmigung nach dem BImSchG als Voraussetzung für die Teilnahme an der Ausschreibung vorgesehen ist. Unter „Genehmigung nach dem BImSchG“ versteht der BWE dabei einen zugestellten Genehmigungsbescheid für das jeweilige Projekt. Ziel der Präqualifikation ist es, eine möglichst hohe Realisierungsquote der bezugschlagten Projekte zu erreichen, gleichzeitig die Teilnahme der aktuell am Markt tätigen Akteure weiter zu ermöglichen und die Abgabe spekulativer Angebote auszuschließen. Hierfür ist die Vorlage einer Genehmigung nach dem BImSchG der richtige und beste Ansatzpunkt.

4.2 Finanzielle Sicherheit und Realisierungsfristen

Neben der Vorlage einer Genehmigung nach dem BImSchG soll nach den Vorstellungen des BMWi mit dem Gebot eine finanzielle Sicherheit (sog. Bid-Bond) in Höhe von 30 EUR pro kW installierte Leistung hinterlegt werden.

Der BWE sieht keinen Mehrwert in der Einforderung eines Bid-Bonds in Höhe von 30 EUR pro kW installierte Leistung zusätzlich zur Vorlage einer Genehmigung nach dem BImSchG. Das Ziel der Präqualifikation, nämlich insbesondere eine möglichst hohe Realisierungsquote der bezuschlagten Projekte zu erreichen, wird mit der Vorlage einer Genehmigung nach dem BImSchG hinreichend gesichert. Bieter, die im Besitz einer entsprechenden Genehmigung sind, haben in aller Regel bereits mehrere Hunderttausend Euro für das jeweilige Projekt investiert.¹⁰ Eine weitere finanzielle Absicherung zur Projektrealisierung ist aus Sicht des BWE weder erforderlich, noch zielführend. Eine solche Auflage führt ausschließlich zur Erhöhung der Projektkosten und zu erhöhten Bürokratieaufwendungen (u.a. Prüfung und Verwaltung der Sicherheiten bei der BNetzA). Insoweit spricht sich der BWE gegen die Erhebung einer finanziellen Sicherheit aus, sofern eine Genehmigung nach dem BImSchG vorliegt.

Sofern das BMWi trotz Vorlage eines Genehmigungsbescheids an der Erhebung einer finanziellen Sicherheit in Höhe von 30 EUR pro kW installierte Leistung festhalten sollte, sollte diese Sicherheit aber erst nach der Bezuschlagung (innerhalb eines Monats) bzw. der Annahme des Zuschlags geleistet werden müssen. Die Sicherheit sollte gleichzeitig als Pönale genutzt werden. Wird die finanzielle Sicherheit nicht oder nicht rechtzeitig vorgelegt, sollte das Projekt für die nächste Ausschreibungsrunde gesperrt werden.

Die vom BMWi vorgeschlagenen Realisierungsfristen werden dem BWE grundsätzlich begrüßt. In aller Regel ist eine Projektrealisierung im Rahmen der genannten Fristen möglich und realistisch.

Ein vollständiger Verlust der Förderberechtigung sollte aus Sicht des BWE jedoch möglichst vermieden werden. Aus diesem Grund schlägt der BWE vor, dass die Förderberechtigung ausnahmsweise nicht nach 36 Monaten verfällt bzw. entzogen wird, wenn der Vorhabenträger nachweist, dass die Genehmigung nach dem BImSchG für das jeweilige Projekt weiterhin Bestand hat. Der ursprüngliche Realisierungszeitraum von maximal 36 Monaten verlängert sich in diesem Fall bis zum Erlöschen der BImSchG-Genehmigung. Das Gleiche gilt für die Förderberechtigung. Die Verlängerungsmöglichkeit der BImSchG-Genehmigung muss dabei allerdings an feste und nachprüfbare Faktoren, wie zum Beispiel einen vorliegenden Widerspruch oder eine anhängige Klage gegen das Projekt bzw. den Bieter geknüpft werden.

Die Vorschläge zum sukzessiven Verfall der Sicherheitsleistungen kann der BWE ebenfalls mittragen, wobei in diesem Zusammenhang nochmals darauf hingewiesen wird, dass der BWE sich bei Vorlage einer Genehmigung nach dem BImSchG gegen die Erhebung einer finanziellen Sicherheit ausspricht.

¹⁰ Unterstellt werden durchschnittliche Planungs- und Genehmigungskosten in Höhe von rund 80.000 EUR pro Anlage

4.3 Konsultationsfragen

Halten Sie es für erforderlich, bei Hinterlegung einer deutlich höheren Sicherheit (100 Euro/kW) auf die materielle Qualifikationsanforderung zu verzichten?

Nein.

Welche Auswirkungen hätte dies auf die Akteursstruktur?

Möglicherweise führt die vorgeschlagene Regelung dazu, dass sich größere und finanzkräftigere Akteure vermehrt auch ohne eine Genehmigung nach dem BImSchG in einer Ausschreibung beteiligen. Entscheidend ist, dass die Realisierungswahrscheinlichkeit der Projekte nicht sinkt, dies ist aber zu befürchten, wenn das umfangreiche BImSchG-Verfahren noch nicht einmal begonnen ist. Die Erfahrungen aus den Bundesländern zeigen, dass eine Genehmigung innerhalb einer Zeitspanne von ca. 2-4 Jahren in der Regel erlangt werden kann. Über diesen Zeitraum kämen auf die Akteure weitere Kosten für die Finanzierung der Sicherheit zu. Dies schließt kleinere Marktteilnehmer aus.

Kann es sinnvoll sein, die finanzielle Strafe bei Nichterfüllung insbesondere für kleine Akteure durch eine andere Strafe (Ausschluss von weiteren Ausschreibungen) zu ersetzen?

Siehe hierzu grundsätzlich Punkt 4.1. Ein Ausschluss von Bietern von weiteren Ausschreibungen sollte lediglich als ultima ratio eingesetzt werden. Denkbar ist aber, dass Projekte für kommende Ausschreibungsrunden gesperrt werden.

Welche Auswirkungen hätte dies auf andere Risiken?

Die Ausbauziele könnten gefährdet werden. Die Dauer des Ausschlusses ist entscheidend. Das Risiko eines Totalverlustes würde mit Ausschluss von allen weiteren Ausschreibungen entstehen.

Welche weiteren Modelle sind geeignet, um eine Balance zwischen hoher Realisierungsrate und einer Minimierung der Bieterisiken zu schaffen?

Das derzeit beste zur Verfügung stehende Modell ist das aktuelle und bewährte EEG-Einspeisevergütungsmodell.

Welche Auswirkungen hat das vorgeschlagene Modell auf die Kosten von neuen Projekten?

Mit der Einführung von Ausschreibungen steigen die Risiken und damit die Kosten, denn die Risiken müssen eingepreist werden. Insgesamt ist damit mit einer Kostensteigerung zu rechnen.

Können kleine Akteure bei Vorlage einer Genehmigung nach dem Bundesemissionsschutzgesetz eine konditionierte Avalbürgschaft zur Teilnahme an der Ausschreibung erlangen?

Wir gehen davon aus, dass dieses Bürgschaftserfordernis teils zu großen Problemen führen wird. Bürgschaften wären in einem Projektstadium ohne konkreten Vergütungszuschlag voraussichtlich nur auf Basis einer Unternehmensfinanzierung, also keiner Projektfinanzierung, möglich. Das würde bedeuten, dass wohl nur größere und bilanzstarke Unternehmen die Bürgschaften unproblematisch bekämen und nicht auf den Markt der wenigen flexiblen Banken beschränkt wären. Deshalb sehen wir kleinere Unternehmen durch dieses Kriterium als benachteiligt an.

Welche zusätzlichen Kosten könnten dadurch anfallen?

Anfallen können z.B. klassische Avalprovisionen; ggf. auch auf die Projektfinanzierung anrechenbare Bearbeitungsgebühren. Darüber hinaus sind Barunterlagen bzw. weitere Sicherheiten denkbar, da der Tarif als Grundlage einer Projektkalkulation durch die Banken noch nicht feststeht.

In welchem Verhältnis stehen sie zu den Investitionskosten?

Die zusätzlichen Kosten dürften unterhalb von 1% der Gesamtinvestition liegen.

Können kleine Akteure auch ohne die Vorlage einer Genehmigung eine solche Avalbürgschaft bekommen?

Grundsätzlich ja, aber dann spielt die Bonitätsprüfung eine deutlich stärkere Rolle. Tendenziell dürften große, bonitätsstarke Projektierer mit fest zugesagten Avalrahmen deutliche Vorteile haben.

Sind die Realisierungsfristen sinnvoll gewählt?

Siehe hierzu unter Punkt 4.2.

5. Zuschlagserteilung und Übertragbarkeit der Förderberechtigung

5.1 Zuschlagserteilung

Nach den Vorschlägen des BMWi soll für die Erteilung des Zuschlags allein die Höhe des Gebots auf die Anfangsvergütung ausschlaggebend sein.

Der BWE unterstützt diesen Vorschlag. Diese Einschätzung kann allerdings nur so lange gelten, wie das derzeitige Referenzertragsmodell mit dem dahinter liegenden Vergütungsmodell erhalten bleibt. Sofern zukünftig ein anders Vergütungsmodell gelten soll, bedarf es einer neuen Beurteilung.

Darüber hinaus ist anzumerken, dass die Gebotshöhe als alleiniges Bewertungskriterium jegliche qualitativen und technischen Aspekte der Windenergieanlagen bzw. der jeweiligen Projekte vollständig außer Acht lässt. Die Systemdienlichkeit von zukünftigen Anlagen und Projekten stellt aber eine wesentliche Aufgabenstellung und Herausforderung für den weiteren Fortgang einer erfolgreichen Energiewende dar. Insoweit weist der BWE darauf hin, dass für diese Fragen – möglicherweise an anderer Stelle – vom BMWi dringend Lösungsvorschläge erarbeitet werden müssen.

5.2 Übertragbarkeit

Der BWE begrüßt, dass nach den Vorschlägen des BMWi eine Übertragung der Förderberechtigung von einem Projekt auf ein anderes ausgeschlossen wird.

Mit dieser Regelung wird sowohl die Gefahr des strategischen Bietens beschränkt und gleichzeitig die Entwicklung eines Zweitmarktes für Förderberechtigungen vermieden. Die Flexibilität, die eine Entkoppelung der Förderberechtigung von dem jeweiligen konkreten Projekt mit sich bringen würde, würde mit hoher Wahrscheinlichkeit zu unerwünschten Ergebnissen bei den Realisierungsquoten

und zur signifikanten Abnahme der Akteursvielfalt führen. Darüber hinaus würden durch die Handelbarkeit der Förderberechtigungen zusätzliche Kosten bzw. Mitnahmeeffekte entstehen, die letztlich zur Kostenerhöhung des Gesamtsystems führen.

Der BWE versteht den Vorschlag des BMWi so, dass neben der Nichtübertragbarkeit der Förderberechtigung allerdings die Möglichkeit zur Veräußerung oder Übertragung des Gesamtprojektes (Projektrechte, BImSchG-Genehmigung und Förderberechtigung) auf einen anderen Rechtsträger erhalten bleiben soll. Diesen Weg sieht der BWE als notwendig und hinreichend an, um ein Mindestmaß an Flexibilität für Projekte und Investoren sicherstellen zu können.

6. Das Referenzertragsmodell im Ausschreibungssystem

6.1 Grundsätzliches

Das BMWi schreibt dem aktuellen Referenzertragsmodell und dem dahinter liegenden, zweistufigen Vergütungsmodell¹¹ in einem Ausschreibungssystem eine neue Rolle und eine neue Aufgabe zu.

Das Referenzertragsmodell im EEG 2014 hat danach das Ziel, die strukturellen Unterschiede beim Winddargebot auszugleichen und einen wirtschaftlichen Betrieb von Windenergieanlagen in ganz Deutschland zu ermöglichen. Das Modell ist so angelegt, dass windstärkere Standorte eine etwas höhere Rendite erzielen können als windschwächere Windstandorte.

Aufgrund des geplanten Ausschreibungssystems soll sich nach dem BMWi für die Ermittlung der Wirtschaftlichkeit und damit für die Rendite des jeweiligen Projektes nun eine neue Logik ergeben, denn nun wird der Gebotspreis ein relevanter Faktor. Die Höhe der Rendite hänge von der Wettbewerbsintensität ab. Daraus folgert das BMWi, dass dem Referenzertragsmodell eine neue Aufgabe zukomme, die eine Anpassung des Verlaufs der Referenzertragskurve erforderlich macht. Die neue Aufgabe soll sein, Standorten bundesweit *die Teilnahme an der Ausschreibung zu ermöglichen*, ohne den Anreiz zum Bau an besseren Standorten vollständig zu nivellieren. Dafür bedürfe es einer Angleichung der möglichen Projektrenditen.

Abgesehen davon, dass die Begrifflichkeiten in der Argumentation des BMWi unsauber und missverständlich sind (mit *Teilnahme an der Ausschreibung zu ermöglichen* ist wohl die *Chance auf einen Zuschlag zu ermöglichen* gemeint) ist aus Sicht des BWE zu sagen, dass die Argumentation des BMWi und die daraus folgenden Schlussfolgerungen nur bedingt plausibel und nicht wirklich überzeugend sind.

Der Grund für die fehlende Plausibilität liegt nach Einschätzung des BWE in dem kaum lösbaren Konflikt, in den sich das BMWi begeben hat: Einerseits soll durch die Einführung von Ausschreibungen die Wettbewerbsintensität zwischen Windstandorten in Deutschland erhöht werden, andererseits sollen vorhandene unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen mit dem Referenzertragswertmodell

¹¹ Der Einfachheit halber wird nachfolgend nur noch von „Referenzertragsmodell“ gesprochen. Gemeint ist damit das Vergütungsmodell, nicht aber das technisch, methodische Modell zur Bestimmung der Referenzwerte

weitgehend nivelliert werden. In dieser Widersprüchlichkeit zeigt sich das ganze Dilemma, in dem das BMWi steckt.

Schnell und einfach auflösen lässt sich diese Situation dadurch, dass auf die Einführung eines Ausschreibungssystems verzichtet und weiter mit dem seit vielen Jahren bewährten Festvergütungssystem gearbeitet wird. Die Windenergie an Land hat in den vergangenen Jahren gezeigt, dass sie in der Lage ist, mit anspruchsvollen Degressionsvorgaben und angemessenen Vergütungsabsenkungen umzugehen.

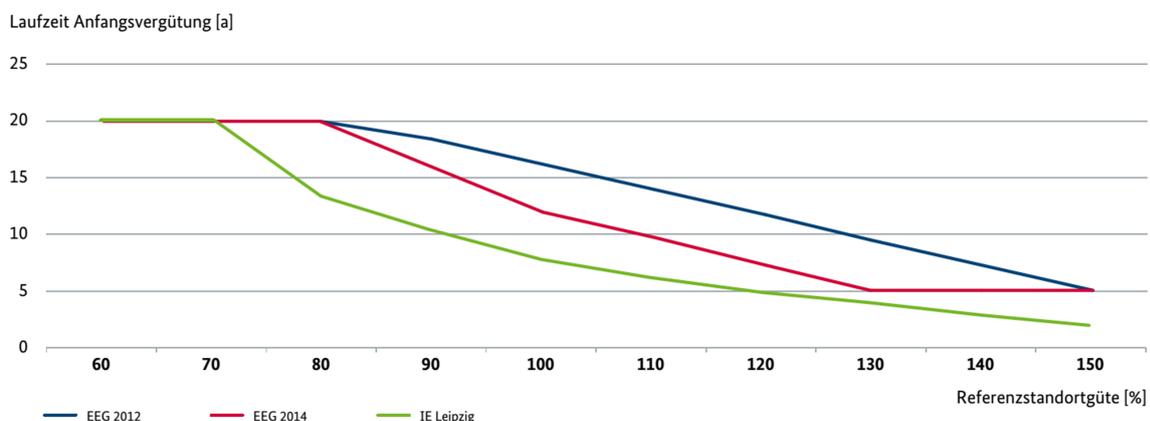
Der BWE ist sich durchaus bewusst, dass er mittlerweile einer von nur noch wenigen Akteuren in Berlin ist, der sich gegen die Einführung von Ausschreibungen ausspricht. Angesichts der Risiken, die mit der Einführung von Ausschreibungen verbunden sind¹² sowie der oben beschriebenen systemischen Widersprüchlichkeiten bleibt er aber bei seiner Auffassung und fordert das BMWi nochmals zu einer Korrektur des eingeschlagenen Weges auf.

6.2 Vorschlag des IE-Leipzig

Zur Umsetzung der neuen Rolle und Aufgabe des Referenzertragsmodells stellt das BMWi einen Vorschlag des IE-Leipzig zur Diskussion. Wesentliches Ziel des Vorschlags soll es sein, einen flacheren Verlauf der sog. Gebotskurve zu erreichen, damit Standorte unterschiedlicher Windgüte besser in Wettbewerb zueinander treten können.

Die wesentlichen Parameter des Vorschlags sind:

- Differenzierung der Anfangsvergütungslaufzeit ab einer Standortqualität von 70%.
- Starke Absenkung der Laufzeit der Anfangsvergütung für alle Standorte mit einer Standortqualität größer 70%.
- Weiterhin gesetzliche Festlegung der Grundvergütung, allerdings ohne Benennung einer konkreten Höhe.



Quelle: BMWi Eckpunktepapier

¹² Siehe dazu oben unter Punkt 2.2

Der BWE unterstützt das grundsätzliche Ziel des BMWi, über eine möglichst flache Gebotskurve in einem Ausschreibungssystem möglichst faire Wettbewerbsverhältnisse zu schaffen und damit einen bundesweiten Ausbau der Windenergie zu ermöglichen. Das vorgestellte Modell ist aus Sicht des BWE zur Erreichung dieser Ziele allerdings aus mehreren Gründen nicht geeignet und kann daher nicht unterstützt werden:

- Im Vergleich zum aktuellen zweistufigen Vergütungsmodell wird das vorgestellte Modell in einem Ausschreibungsverfahren aufgrund der verkürzten Laufzeit der Anfangsvergütung mit hoher Wahrscheinlichkeit höhere Gebote auf die Anfangsvergütung auslösen. Dies wird sich direkt und negativ auf die EEG-Differenzkosten auswirken.
- Eine Laufzeit der Anfangsvergütung von deutlich weniger als fünf Jahre birgt erhebliche Risiken für die Finanzierung und sollte deshalb auf jeden Fall vermieden werden.
- In dem vorgeschlagenen Modell werden die Abschreibungszeiten für Windenergieanlagen bereits bei 80%-Standorten deutlich länger als die Anfangsvergütungslaufzeiten laufen. Auch dies wird zu erheblichen Finanzierungsproblemen führen.
- Bei Geboten auf die Anfangsvergütung und administrativ festgelegter Grundvergütung ist die Grundvergütung stark relevant für die Gebotshöhen. Auch dies wird sich negativ auf die Projektfinanzierung auswirken.
- In einem zweistufigen Modell mit fixer Grundvergütung besteht stets ein Kalkulationsvorteil für windstärkere Standorte, der sich allein durch die Vorteile der erhöhten Anfangszahlungen und eine frühzeitigere Refinanzierung der Projekte ergibt.
- Die für einen bundesweiten Ausbau erforderliche Anreizung von Standorten unterhalb von 70% Standortgüte wird von dem vorgeschlagenen Modell überhaupt nicht adressiert. Das Ziel eines bundesweiten Ausbaus der Windenergie an Land wird mit dem vorgeschlagenen Modell nicht erreicht werden.

Über die genannten Punkte hinaus ist es aus Sicht der BWE unerlässlich, dass das Vergütungsmodell auch unter Sensitivitätsannahmen bzw. Veränderung wichtiger finanzierungsrelevanter Parameter (u.a. Kapitalmarktzins) weiterhin konsistente Ergebnisse liefert. Eine Finanzierbarkeit durch bewährte Projektfinanzierungsstrukturen muss für alle bisherigen Akteursgruppen möglich bleiben.

Gerade diese Aspekte sieht der BWE in dem vorliegenden Modell insbesondere durch die starke Verkürzung der Laufzeit der Anfangsvergütung stark gefährdet. Die Bedeutung der Höhe der Grundvergütung in Relation zur Höhe des gebotenen Anfangswertes wächst gegenüber der aktuellen EEG-Konstellation. Bereits kleine Veränderungen in der Höhe der Grundvergütung werden erhebliche Auswirkung auf das erforderliche Gebot auf die Anfangsvergütung haben. Umgekehrt wird eine hohe gesetzlich festgelegte Grundvergütung zu niedrigen Geboten auf die Anfangsvergütung und einer tendenziell steilen Gebotskurve führen. Im Ergebnis wird dies nach Einschätzung des BWE zu einer deutlichen Einschränkung der aktuell vorhandenen Akteursvielfalt führen.

Aus den vorgenannten Gründen kann der BWE das vorgeschlagene Modell daher nicht unterstützen. Vielmehr legt er einen eigenen Vorschlag zur Umstellung des Referenzertrags- und Vergütungsmodells vor (siehe nachfolgendes Kapitel; Umstellung auf ein einstufiges Vergütungsmodell). Sofern das BMWi dem nachfolgenden Vorschlag des BWE nicht folgen und auch in einem Ausschreibungsverfah-

ren bei einem zweistufigen Vergütungsmodell verbleiben will, empfiehlt der BWE dringend, beim aktuellen gültigen Modell zu bleiben. Potentielle Lösungsansätze für die vom BMWi vorgegebenen Ziele könnten beispielsweise eine prozentuale Verknüpfung von Anfangs- und Grundvergütung und zusätzlich eine Differenzierung hinsichtlich der Standortgüte unterhalb 80% des Referenzwertes sein.

6.3 Gegenvorschlag des BWE: Ein einstufiges Modell

Nach intensiver Diskussion über die zukünftige und zukunftsfähige Ausgestaltung des Referenzertrags- und Vergütungsmodells in einem Ausschreibungssystem schlägt der BWE dem BMWi als Gegenvorschlag zum IE-Leipzig-Modell die Einführung eines einstufigen Vergütungsmodells vor. Die Grundstrukturen des vorgeschlagenen Modells sehen wie folgt aus:

- Alle Gebote werden bezogen auf einen 100%-Standort abgegeben.
- Die Einstufung des jeweiligen Standortes zum Ausschreibungszeitpunkt wird auf Basis eines Windgutachtens festgelegt.
- Für die standortdifferenzierte Vergütung werden Verhältnisfaktoren (Zu-bzw. Abschläge) bezogen auf den 100%-Standort festgelegt. Es soll eine Differenzierung bis zu 60%-Standorten erfolgen.
- Es erfolgt eine Einstufung der Vergütung nach Vorlage eines Standortgutachtens und eine gleichmäßige Vergütung im gesamten Vergütungszeitraum (20 Jahre).
- Fünf Jahre nach Inbetriebnahme wird der Standort überprüft und die Einstufung ggf. korrigiert.
- Ggfls. vorhandene Über- oder Unterzahlungen werden ab dem 6. Betriebsjahr ausgeglichen.
- Nach 10 Jahren erfolgt eine weitere Überprüfung der Ertragssituation.

Als wesentliche Vorteile des vorgeschlagenen einstufigen Modells gegenüber der Beibehaltung eines zweistufigen Modells sieht der BWE insbesondere:

- Die unmittelbare positive Auswirkung auf die EEG-Differenzkosten durch Wegfall der erhöhten – nach IE-Leipzig noch weiter gestauchten – Anfangsvergütung.
- Die Gebotsabgabe auf einen langfristig geltenden Vergütungssatz und nicht lediglich auf die Höhe der Anfangsvergütung. Dies fördert die Transparenz im Wettbewerb.
- Die Verhinderung des Absenkens der Grundvergütung unter die Betriebskosten. Bei einer auch zukünftig administrativ oder politisch festgelegten Grundvergütung besteht die Gefahr, dass die Grundvergütung unter die jeweiligen Projektbetriebskosten fällt. Diese Unsicherheit wirkt sich deutlich negativ auf die Finanzierung zukünftiger Projekte aus.
- Durch das vorgeschlagene Modell wird die Zielstellung eines deutschlandweiten Ausbaus der Windenergie an Land deutlich unterstützt.

Kernelement des vorgeschlagenen einstufigen Modells ist die Festlegung der Verhältnisfaktoren (Zu- und Abschläge) für eine nach Standortqualität differenzierte Vergütung. Hieraus ergibt sich letztendlich die Vergütungskurve des Modells. Aktuell kann der BWE hierzu noch keine abschließenden Vorschläge vorlegen, allerdings sollen folgende Eckpunkte gelten:

- Es wird eine flache Gebotskurve angestrebt, wobei die Standortvorteile windstärkerer Standorte nicht vollständig aufgegeben werden sollen.
- Die konkrete Ausgestaltung der Gebotskurve soll in Abhängigkeit von Zubaubereichen ausgestaltet werden. Dafür sollen folgende Regelungen gelten:
 - Im Zubaubereich I (Standortqualitäten zwischen 60% und 90%) wird eine flache Gebotskurve angestrebt.
 - Im Zubaubereich II (Standortqualitäten zwischen 90% und 130%) soll ein relativer Vorteil des windbesseren Standortes bestehen bleiben.
 - Im Zubaubereich III (Standortqualitäten ab 130%) sollen die vorhandenen Vorteile windbesserer Standorte vollständig erhalten bleiben.

Die Definitionen der einzelnen Zubaubereiche ergeben sich aus den Zubauzahlen der vergangenen Jahre. Danach ist der Zubaubereich I mit insgesamt 2.893 zugebauten Windenergieanlagen zwischen 2012 und 2014 der mit Abstand größte Bereich. Im Zubaubereich II wurden im gleichen Zeitraum lediglich 633 Windenergieanlagen und im Zubaubereich III nur 140 Windenergieanlagen errichtet.¹³ Der Zubaubereich III wird nach Einschätzung des BWE ab dem Jahr 2020 durch dann notwendige Repoweringmaßnahmen wieder an Bedeutung gewinnen.

Details zu den dargestellten Grundüberlegungen sind derzeit noch in Erarbeitung. Sobald belastbare Ergebnisse, insbesondere ein Vorschlag für eine konkrete Vergütungskurve in einem einstufigen Modell vorliegen, wird der BWE dies ins BMWi kommunizieren. Darüber hinaus steht der BWE dem BMWi jederzeit zu weiteren Erläuterungen zum vorgeschlagenen Modell zur Verfügung.

6.4 Konsultationsfragen

Wie kann das Referenzertragsmodell in der vorgeschlagenen Änderung in Ausschreibungsverfahren zu einer mittel- bis langfristig ausgewogenen regionalen Verteilung beitragen?

Der Vorschlag im Eckpunktepapier sieht eine Anpassung der Anfangsvergütungslaufzeiten vor. Dabei bekommen erst Standorte mit 70 % Standortqualität und darunter die erhöhte Vergütung über 20 Jahre. Zunächst bedeutet dies verkürzte Anfangsvergütungslaufzeiten für alle Standorte mit einer Standortqualität oberhalb von 70%. Bezogen auf die regional ausgewogenen Verteilung bietet die Änderung zwar den potentiellen Vorteil, dass anders als in bisherigen EEG Versionen eine zusätzliche Differenzierung für Standortqualitäten zwischen 70% und 80% erfolgt (ein Bereich in dem ein großer Teil der Windenergieanlagen installiert werden). Allerdings fehlt die aus Sicht des BWE wichtige Differenzierung unterhalb von 70 % Standortqualität.

Eine belastbare Bewertung des Modells aus dem Eckpunkte-Papier bezüglich dessen Wirkung auf die Chancen unterschiedlich windhöflicher Standorte im Ausschreibungsverfahren lässt sich nicht herleiten. Somit kann auch keine fundierte Aussage in Bezug auf die regionale Verteilung erfolgen. Dies ergibt sich schon deshalb, weil in dem Papier keine Aussage zur Höhe der Grundvergütung erfolgt,

¹³ Siehe Marktanalyse des BMWi unter <https://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/M-O/marktanalyse-freiflaeche-photovoltaik-wind-an-land,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>

die Gebotshöhen über die Standortqualitäten und damit der Auktionsausgang aber in noch stärkerer Weise als im bisherigen Referenzertragsmodell von der Höhe der Grundvergütung abhängen werden. Gerade aus diesem Grunde schlägt der BWE die Einführung eines einstufigen Modells vor.

Es bleibt darauf hinzuweisen, dass insbesondere im Süden und Osten Deutschlands viele Gebiete mit Standortqualitäten von <70% vorhanden sind, die weiterhin nicht vom vorgeschlagenen Modell angesprochen werden. Diese werden somit vermutlich nicht wettbewerbsfähig an Auktionen teilnehmen können und damit auch nicht zu einer besseren regionalen Verteilung beitragen können.

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?

Siehe dazu unter Kapitel 6.2.

Bedarf es neben dem Referenzertragsmodell weiterer Regelungen zur regionalen Steuerung (z.B. Quotierung für einzelne Bundesländer)? Welche Auswirkungen hätten solche Vorschläge auf die Ausschreibung?

Von einer gleichzeitigen Veränderung des Referenzertragsmodells und einer Quotierung ist dringend abzuraten. Jede Maßnahme wird schon für sich umfassende Markteffekte haben und kaum auf ihre Wirksamkeit überprüfbar sein. Die Wettbewerbszusammensetzung wird zudem stark abhängig von den planerisch verfügbaren Standorten sein, es werden sich aus diesem Grund voraussichtlich spürbar unterschiedliche Ergebnisse je Ausschreibungsrunde ergeben. Wenn beispielsweise in der ersten Ausschreibungsrunde eher windstärkere Standorte den Zuschlag erhalten sollten, ist es möglich, dass bis zur nächsten Ausschreibungsrunde noch nicht vergleichbar viele windstarke Standorte nachentwickelt wurden, so dass in der nächsten Runde auch windschwächere Standorte verstärkt am Wettbewerb teilnehmen können und bezuschlagt werden.

Zudem könnte eine stark abgeflachte Gebotskurve sogar eher eine nachteilige Situation für windstarke Standorte bewirken (in Abhängigkeit der Festlegung der Grundvergütung, d.h. aus heutiger Sicht nicht zu bewerten). Eine Quotierung kann demnach nicht mehr mit einem speziellen Bedarf windschwächerer Standorte begründet werden. Allerdings könnte eine Quote zur Bewertung des Erfolgs der regionalen Zuschlagsverteilung nach den ersten Bierrunden herbeigezogen werden.

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.)

Grundsätzlich ist der Referenzstandort nicht mehr repräsentativ für den heutigen Windenergieausbau. Allerdings ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht zu empfehlen, dass der Referenzstandort verändert wird. Die Einführung des Ausschreibungssystems in Verbindung mit einer Abänderung des Referenzertragsmodells (Kurvenverlauf) hat bereits stark veränderte Wirtschaftlichkeitsbedingungen für Windenergieprojekte zur Folge. Ein neuer Referenzstandort würde die Notwendigkeit zur Aneignung neuer Bewertungsmechanismen bedingen, dies würde die Komplexität für alle Akteure noch weiter erhöhen.

Sind bei einer Anpassung des Referenzertragsmodells in der vorgeschlagenen Weise Auswirkungen auf die Akteursstruktur zu erwarten?

Die Akteursstruktur im Bereich der Windenergiebranche in Deutschland ist vielseitig und wird sich durch die Einführung eines Ausschreibungssystems verändern. Hierfür spielt die Ausgestaltung des Referenzertragsmodells eine untergeordnete Rolle, die Schwierigkeiten für kleinere Akteure bzw. Akteure, die nur sehr wenige Windenergieprojekte umsetzen, ergeben sich eher aus der Einführung von Ausschreibungen und den damit steigenden Risiken und Kosten sowie der größeren Komplexität.

Das Referenzertragsmodell beeinflusst die regionale Verteilung von Windenergieprojekten und definiert die Standortqualitäten, an denen überhaupt Projekte umsetzbar sind. Wenn ein unausgewogenes regionales Verhältnis durch das Modell befördert wird, bedeutet das erhöhte Probleme für Akteure, die bisher im Schwerpunkt in diesen Regionen aktiv waren. Dies betrifft dann in diesen Regionen nicht mehr nur kleinere, weniger professionelle Akteure, sondern im Grunde alle Unternehmen, die sich mit ihren Tätigkeiten auf einen solchen Bereich konzentrieren. Ohne die Kenntnis der geplanten Grundvergütungshöhe ist allerdings nicht zu bewerten, ob das vorgeschlagene Modell zu erhöhten Problemen für einzelne Regionen führt.

Generell ist darauf hinzuweisen, dass eine Änderung des Referenzertragsmodells zunächst einmal die Komplexität steigert, da dies eine Neubewertung von Standorten notwendig macht und gerade weniger professionelle Akteure ggf. zusätzlich abschrecken würde, sich weiter im Bereich der Windenergie zu engagieren.

7. Windenergie auf See

Für die Offshore-Branche ist von zentraler Bedeutung, wie bei der Einführung von Ausschreibungen bei Windenergie auf See der Übergang und das Zielmodell gestaltet werden. Hier gilt wie bei Wind an Land, dass die Planungs- und Investitionssicherheit nicht durch unberechenbare politische Rahmenbedingungen gefährdet werden darf.

Bei der Gestaltung des Übergangs muss auf großzügige Fristen geachtet werden, denn nur so kann ein kontinuierlicher Ausbau der Offshore-Windenergie ermöglicht werden. Weiterhin ist bei der Ausgestaltung darauf zu achten, dass möglichst viele genehmigte und weit entwickelte Projekte die Chance haben, am Wettbewerb teilzunehmen.

Ebenso wie bei Wind an Land kommt es auf ein ausreichend hohes Volumen an, wenn es darum geht, einen Fadenriss zu vermeiden. Deshalb sollte die in den Eckpunkten genannte auszuschreibende Menge von 2.400 MW nicht abgesenkt werden. Darüber hinaus sollte der in den Eckpunkten vorgeschlagene Abzug der die 6,5 GW bis Ende 2020 übersteigenden installierten Leistungsmengen verworfen werden. Wichtig für die Branche sind verbindliche Aussagen über die Realisierung des Netzausbaus in Nord- und Ostsee.

Hinsichtlich des Vergütungsmodells regt der BWE an, die Übertragbarkeit der Überlegungen zur Umstellung von einem einstufigen auf ein zweistufiges Modell bei der Windenergie an Land auf die

Windenergie auf See zu prüfen. Insbesondere vor dem Hintergrund steigender Offshore-Zubauzahlen und damit einhergehender steigender EEG-Differenzkosten könnte dies einen gangbaren Weg zur Eindämmung einer erneuten öffentlichen Kostendebatte um den Ausbau der Erneuerbaren Energien und der Energiewende insgesamt darstellen.

8. Photovoltaik, Biomasse, Wasserkraft und Geothermie

Hinsichtlich der Beurteilung der fachspezifischen Fragen zu Photovoltaik, Biomasse, Wasserkraft und Geothermie verweist der BWE auf die Stellungnahmen der jeweiligen Spartenverbände sowie auf die Stellungnahme des BEE, dem Dachverband der Erneuerbaren Energien.

9. Übergangsregelungen des EEG 2014

Gemäß § 2 Abs. 5 EEG 2014 soll die finanzielle Förderung und ihre Höhe für Strom aus erneuerbaren Energien bis spätestens 2017 durch Ausschreibungen ermittelt werden. Flankiert wird diese Regelung insbesondere mit der Übergangsvorschrift des § 102 EEG 2014, wonach für alle Anlagen, die vor dem 1. Januar 2017 genehmigt oder zugelassen und vor dem 1. Januar 2019 in Betrieb genommen worden sind unabhängig von dem Ausschreibungsverfahren einen Vergütungsanspruch nach § 19 Abs.1 EEG 2014 besteht.

Der BWE fordert das BMWi bereits zum jetzigen Zeitpunkt nachdrücklich auf, diese Übergangsregelung unangetastet fortzuführen. Eine Abänderung zuungunsten der Erneuerbaren Branche würde einen schwerwiegenden Eingriff in den Bestandsschutz bedeuten und massiven Widerstand der gesamten Branche auslösen.

Ansprechpartner:

Henning Dettmer

Geschäftsführer

h.dettmer@wind-energie.de

Bundesverband WindEnergie e.V. (BWE) / German Wind Energy Association
Neustädtische Kirchstraße 6
10117 Berlin
T +49 (0)30 / 212341-210
F +49 (0)30 / 212341-410