

Stellungnahme zu den Eckpunkten für ein Ausschreibungsdesign

Greenpeace-Kritik am Systemwechsel und an der geplanten Umsetzung der Ausschreibungen

Greenpeace erkennt aus heutiger Sicht keine Notwendigkeit vom erfolgreichen und kosteneffizienten Einspeisetarifsystem im Erneuerbaren-Energien-Gesetz (EEG) Abstand zu nehmen. Die von der Bundesregierung vorgebrachten Argumente zur Einführung eines Ausschreibungsmodells erweisen sich für Greenpeace weder als stichhaltig, noch als stringent. Kostensenkungsoptionen im Einspeisetarifmodell wurden in der Debatte rund um die steigende EEG-Umlage in den letzten Jahren zahlreich vorgebracht und von der Bundesregierung vernachlässigt. Die politische Argumentationslinie von Wirtschaftsminister Gabriel, die Einführung der Ausschreibung sei von der Europäischen Kommission gefordert, erweist sich als falsch.

Ausschreibungsmodelle stellen für Greenpeace einen ungeeigneten Ansatz für einen kosteneffizienten und raschen Ausbau der Erneuerbaren Energien dar. Die in Deutschland entstandene Akteursvielfalt, die im Zuge des bisherigen Ausbaus der Erneuerbaren Energien entstanden ist und als ein Erfolgsgarant der Energiewende angesehen wird, wird durch einen solchen Systemwechsel stark gefährdet.

Die vom BMWi vorgelegten Eckpunkte für ein Ausschreibungsdesign für PV-Freiflächen entkräften die Kritik am Systemwechsel nicht.

Greenpeace unterzieht in dieser Stellungnahme den grundsätzlichen Systemwechsel sowie einige Aspekten der Eckpunkte einer kritischen Würdigung.

A Grundsätzliches zum Systemwechsel

Mit den vorgelegten Eckpunkten¹ skizziert das BMWi die beabsichtigte Umstellung des bisherigen EEG-Fördersystems der durch den Gesetzgeber festgesetzten Einspeisevergütungen und Marktprämien auf ein Ausschreibungssystem für Photovoltaik-Freiflächenanlagen (PV-FFA). Damit will die Bundesregierung nach eigenem Bekunden der in den neuen Umwelt- und Beihilfeleitlinien (EEAG) der EU-Kommission (KOM) vorgesehenen grundsätzlichen Pflicht zur schrittweisen Einführung von Ausschreibungen nachkommen. Nach Evaluierung soll die Ausschreibungspflicht für alle anderen EE-Technologien mit Wirkung ab 2017 eingeführt werden. Beim Jahresempfang 2014 des BEE in Berlin hat Bundeswirtschaftsminister Gabriel den Systemwechsel von gesetzlich festgelegten Einspeisevergütungen auf Ausschreibungen damit begründet, dass dies von der KOM gefordert werde und man andernfalls für das EEG keine Notifizierung erhalten könne. Damit hat er im Ergebnis **die Verantwortung für den Systemwechsel von sich gewiesen und der EU übertragen**. Zwar entspricht dies der offiziellen Position der KOM, denn diese hatte am 18. 12. 2013 verkündet, ein förmliches Beihilfeverfahren zu den bestehenden Regelungen des EEG zu eröffnen.

EEG fällt nicht unter EU-Regeln

Die neuen Umwelt- und Beihilfeleitlinien der KOM können aber auf das EEG gar

¹ BMWi (2014): Eckpunkte für ein Ausschreibungsdesign für Photovoltaik-Freiflächenanlagen

nicht angewandt werden. Denn das EEG ist keine Beihilfe im Sinne des EU-Rechts, weil es durch das EEG nicht zu einer unmittelbaren oder mittelbaren Übertragung staatlicher Mittel kommt. Dies hatte bereits der EuGH in seiner Preussen-Elektra Entscheidung vom 13. März 2001 für das deutsche Stromeinspeisegesetz so ausgeurteilt. Hieran hat sich mit der Ablösung des Stromeinspeisegesetzes durch das EEG im Jahr 2000 nichts geändert, weil das Vergütungssystem bis heute grundsätzlich beibehalten wurde. Diese Auffassung hat das BMWi auch offiziell gegenüber der KOM vertreten. Denn die Bundesregierung hatte gegen den o.g. Beschluss der EU-KOM am 28.02.2014 Klage erhoben, mit der sie u.a. geltend gemacht hat, dass die EEG-Förderung keine Beihilfe sei und das EEG deshalb mit EU-Recht vereinbar sei. Dennoch hat sie sich zwischenzeitlich mit der KOM auf einen Kompromiss verständigt und ihre eigene Position unter Hinweis auf die Position der EU-KOM und einer angeblich drohenden Änderung der Rechtsprechung des EuGH relativiert. Entgegen der Darstellung von Bundeswirtschaftsminister Gabriel besteht aber überhaupt kein Grund dafür anzunehmen, der EuGH könnte seine Rechtsprechung insoweit ändern. Denn an dem für die Annahme einer Beihilfe notwendigen Merkmal der Übertragung staatlicher Mittel hat der EuGH in seiner Essent-Entscheidung vom 17.07.2008 noch einmal ausdrücklich festgehalten und deutlich gemacht, dass sich der dort zu entscheidende Fall gerade in diesem Punkt von dem Fall, der der Preussen-Elektra Entscheidung zu Grunde lag, unterscheidet. Darüber hinaus ist die in den neuen Umwelt- und Beihilfeleitlinien der KOM enthaltene Forderung, die Förderung der Erneuerbaren Energien durch Ausschreibungen vorzunehmen, ein Verstoß gegen die höherrangige Erneuerbaren-Energien-Richtlinie 2009/28/EG. Hierdurch ist nämlich den Mitgliedsstaaten überlassen, wie sie ihre jeweiligen Fördersysteme gestalten. Diesen Spielraum kann die KOM nicht durch Leitlinien einschränken. Mit dem dennoch eingegangenen Kompromiss liegt es nahe anzunehmen, dass

die Bundesregierung an dieser Stelle der KOM entgegenkommen ist, um an anderer Stelle deren Bereitschaft zur Akzeptanz der besonderen Ausgleichsregelung für energieintensive Unternehmen zu gewinnen.

Ausnahmemöglichkeiten nicht genutzt
Selbst wenn man, wie die Bundesregierung, der Auffassung ist, dass das EEG notifiziert werden muss, d.h. unter die Regeln der Beihilfeleitlinien fällt, gibt es Ausnahmeregelungen, die von der Ausschreibungspflicht befreien würden. Sofern der Mitgliedsstaat nachweist, dass

- a) nur ein Vorhaben oder Standort oder nur eine sehr begrenzte Zahl von Vorhaben oder Standorten beihilfefähig wäre oder
- b) eine Ausschreibung zu einem höheren Förderniveau führen würde (Verzicht auf Ausschreibung z. B. zur Vermeidung strategischen Bietverhaltens) oder
- c) eine Ausschreibung dazu führen würde, dass nur wenige Vorhaben verwirklicht werden (Verzicht auf Ausschreibung zur Vermeidung der Unterbietung)²,

entfällt die Ausschreibungspflicht. Weiter unten wird diese Stellungnahme aufzeigen, dass diese Bedingungen durchaus eintreten können. Die Bundesregierung hat sich aber mit der Festlegung auf die Einführung von Ausschreibungen für alle Erneuerbaren Energien ab 2017 bereits implizit dieser Ausnahmen beraubt, ohne die Eintrittswahrscheinlichkeit dieser Bedingungen geprüft zu haben. **Ein solcher Automatismus ohne das Ergebnis von unter realen Bedingungen durchgeführter Pilotprojekte für die jeweilige Erneuerbare-Energien-Technologie zu berücksichtigen, ist nichts anderes als Politik ohne Datengrundlage.**

Ein gefährlicher Systemwechsel

Diese jetzt beabsichtigte Umstellung auf ein Ausschreibungssystem verändert die bisherige Förderung der Erneuerbaren

² EU-Kommission (2014): Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014-2020, S.26

Energien in Deutschland grundlegend. Neben dem Grundsatz des Vorrangs der Einspeisung des Stroms aus Erneuerbaren Energien galten bisher die gesetzlich für 20 Jahre festgesetzten Einspeisevergütungen als der wesentliche Grundpfeiler für den erfolgreichen Ausbau der Erneuerbaren Energien – vermittelten sie doch die notwendige Planungs- und Investitionssicherheit. Allein durch diese Förderung des EEG entstanden zahlreiche Anlagenproduktionen und Zulieferbetriebe, so dass bis zum Jahr 2013 mehr als 260.000 neue Arbeitsplätze geschaffen wurden. Dieser Siegeszug der Erneuerbaren Energien war im Wesentlichen getragen vom bürgerlichen Engagement und nicht von großen Akteuren und hat zu einer großen gesellschaftlichen Akzeptanz geführt.

Ausschreibungen bergen Zielkonflikte
Laut der vorgelegten Eckpunkte verfolgt die Bundesregierung mit dem Systemwechsel zu Ausschreibungen im Wesentlichen das Ziel, die festgelegten Ausbauziele für Erneuerbare Energien kostengünstiger zu erreichen. Dabei sollen die Bieterisiken und der administrative Aufwand möglichst gering gehalten werden, gleichzeitig aber auch die Realisierung der Projekte sichergestellt werden. Auch die Akteursvielfalt soll durch diesen Systemwechsel nicht beeinträchtigt werden, damit eine breite Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger beim Ausbau der Erneuerbaren Energien weiterhin möglich bleibt und eine Marktkonzentration verhindert wird. **Diese Ziele stehen jedoch untereinander in einem erheblichen Konfliktzusammenhang.** So soll einerseits z.B. durch qualitative Anforderungen an den Planungsfortschritt, Sicherheitsleistungen und Pönalen sichergestellt werden, dass die vom Auktionator bezuschlagten Projekte auch tatsächlich realisiert werden, andererseits aber die Bieterisiken (z.B. die vergeblich aufgewandten Kosten, wenn der Zuschlag nicht erteilt wird, die sog. sunk costs) vermindert und kleine Akteure nicht aus dem Markt gedrängt werden. Das vom BMWi beauftragte Gutachten³

macht deutlich, dass die fehlende Datengrundlage eine Harmonisierung erschwert und es zumeist an Erfahrungswerten fehlt. Auch die ausländischen Ausschreibungsmodelle haben bisher keine zufriedenstellenden Konfliktlösungen bieten können. Wegen der untereinander bestehenden Zielkonflikte wäre aber eine genaue Abstimmung der Parameter notwendig, die für jede Technologie gesondert vorgenommen werden müsste. Dafür liegen aber bisher keine ausreichenden Erkenntnisse vor. Insoweit müssten zunächst über eine volks- und marktwissenschaftliche Studie die Grundlagen erarbeitet werden.

Es drohen verfälschte Ergebnisse

Da aber politisch entschieden ist, dass das Ausschreibungssystem für PV-FFA schon ab 2015 greifen soll, wird die Pilotausschreibung als nachsteuerbarer Lernprozess ausgestaltet. Damit wird aber in Kauf genommen, dass die Pilotausschreibung nicht die gewünschten, oder sogar verfälschte Ergebnisse bringt. Die Gefahr verfälschter Ergebnisse besteht insbesondere in den ersten Ausschreibungsrunden für PV-FFA. Trotz der vom BMWi durchgeführten Befragung bei Projektierern fehlen für PV-FFA, insbesondere für die dortige Wettbewerbssituation, aktuell belastbare Daten (vgl. S. 12/13 des BMWi Gutachtens), weil der Markt aktuell am Boden liegt und die Projekte bereits fertig in der Schublade ruhen, was zur Folge hat, dass die Projektierungskosten mit Null in die Berechnung eingehen können. Das Resultat: **Niedrigpreise, die eine Verzerrung der Ergebnisse bedeuten** und politisch als Kostenargument für die breite Einführung des Ausschreibungsmodells auf andere Technologien verwendet werden können. Ob und wenn ja, in welchem Umfang einer solchen Verzerrung z.B. durch die Vergrößerung der Flächenkulisse oder andere Maßnahmen mit Erfolg entgegengewirkt werden kann, ist vor diesem Hintergrund reine Spekulation. Ergebnisverzerrungen führen, soweit sie

³ Ecofys/ZSW/Takon/BBG und Partner (2014):
Ausgestaltung des Pilotausschreibungssystems für

Photovoltaik-Freiflächenanlagen

überhaupt erkennbar werden, zu ständiger Nachsteuerung, wodurch das Erreichen der Ausbauziele weiter verzögert oder gar ein Fadenriss eintreten kann. Zumindest wird die Branche weiter verunsichert und damit die Investitionssicherheit beeinträchtigt.

Ergebnisse sind nicht übertragbar

Zwar wird sowohl im Gutachten als auch in den Eckpunkten eingeräumt, dass das für die PV-FFA vorgeschlagene Ausschreibungsdesign nicht auf andere EE-Technologien, insbesondere nicht auf die Windenergie übertragbar sei. Dennoch hält man trotz der erheblichen Unsicherheiten und völlig anderer Marktbedingungen und Entwicklungsrisiken daran fest, das Ausschreibungssystem mit Wirkung ab 2017 auf alle anderen EE-Technologien auszuweiten.

Damit stellt sich der **beabsichtigte Systemwechsel als ein Abenteuer mit vielen Unbekannten** dar, das die Energiewende als gesellschaftliches Projekt insgesamt gefährdet.

Kosteneinsparungen unwahrscheinlich

Das BMWi kündigt in seinen Eckpunkten zwar an, sich bei den Änderungen in der Fördersystematik auf die wettbewerbliche Bestimmung der Förderhöhe beschränken zu wollen, um die Vergleichbarkeit mit dem bisherigen EEG zu gewährleisten. Es ist aber schon jetzt erkennbar, dass dieses Ziel nicht erreicht wird. Es ist nämlich absehbar, dass weitere Elemente der EEG-Förderung aus Gründen der Kosteneffizienz und des Wettbewerbs verändert werden müssen. Das gilt insbesondere für die Flächenkulisse, Projektgröße und die Förderhöhe. Das vom BMWi in Auftrag gegebene Gutachten (vgl. S. 24) geht selbst davon aus, dass die bisher in § 51EEG vorgenommene Begrenzung der zulässigen Flächen aufgehoben werden und die spezifische Förderhöhe sowie der vom Auktionator festzusetzende Höchstpreis über der heute durch das EEG festgesetzten Vergütungshöhe liegen müssen, da die EEG-Tarife in der Vergangenheit zu stark abgesenkt wurden und die Risiken und somit die **Kosten für Projektentwickler in einem Ausschreibungssystem mit Sicher-**

heitsleistungen und Pönalen grundsätzlich höher sind als in einem Fördersystem ohne Mengenbegrenzung (vgl. S. 9, 12, 13 und 20 ff). Die Vorstellung, diese Zusatzkosten könnten kompensiert werden, indem die Bieterisiken möglichst niedrig gehalten und die Wettbewerbsintensität gesteigert werden (vgl. S. 9), ist durch nichts belegt und folgt dem Prinzip Hoffnung.

Insgesamt erscheint vor dem Hintergrund nicht vorhandener Erfahrungen und nicht belastbarer Datenlage der beabsichtigte schnelle Wechsel zu einem Ausschreibungssystem schon aus o.g. grundsätzlichen Erwägungen als nicht verantwortbar.

B. Ausschreibungsgegenstand und Flächenkulisse

Vorbemerkungen und Hinführung

Das von BMWi beauftragte Gutachten kommt zu der Empfehlung, die Begrenzung der zulässigen Flächen aufzuheben und insbesondere wieder Ackerflächen für die PV-FFA verfügbar zu machen. Andernfalls könnten keine geringeren Förderkosten erreicht werden (vgl. S. 20 ff). Selbst bei einer Erweiterung der Flächenkulisse durch Verbreiterung der Seitenrandstreifen neben Autobahnen und Schienenwegen (vgl. § 51 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. c) EEG) sei mit geringerer Wettbewerbsintensität und tendenziell höheren Projektkosten zu rechnen als bei vollständiger Öffnung der Ackerflächen (vgl. S. 24). Durch die PV-Novelle 2010 erhielten neue PV-FFA auf ehemaligen Ackerflächen keine Vergütung mehr. Vorangegangen war eine breit geführte Diskussion über die Nutzungskonkurrenz zwischen Nahrungs- und Futtermittelproduktion einerseits und Stromproduktion andererseits. Durch hohe Pachtpreiszahlungen der PV-Anlagenbetreiber gingen zuvor landwirtschaftlich genutzte Flächen in die Stromproduktion und standen nicht mehr für die Nahrungs- und Futtermittelproduktion zur Verfügung. Dies rief insbesondere den Widerstand des Bauernverbandes hervor, der sich zum Schutz landwirtschaftlicher Nutzflächen für eine Konzent-

ration der PV-Förderung auf Dachanlagen und Konversionsflächen aussprach. Auch BUND und NABU sprachen sich nur einschränkend für die PV-Nutzung von Ackerflächen aus, weil auf Dächern und belasteten Standorten ausreichend Stellflächen für Solaranlagen vorhanden seien. Ackerflächen sollten nur genutzt werden, wenn sie zuvor intensiv bewirtschaftet gewesen seien und im Zuge der Anlagenrealisierung in extensiv bewirtschaftetes Grünland umgewidmet werden. Greenpeace sprach sich demgegenüber stets für eine Förderung der PV-FFA auf Ackerflächen aus, sieht aber die Zukunft der PV eher bei gebäudeintegrierten Lösungen. Da die bodennahe Versiegelung von Ackerflächen mit Solarmodulen und deren Umzäunung immer auch ein Eingriff in Natur und Landschaft ist, bedarf es weiterer Auswahlkriterien um ökologisch wertvolle Flächen frei zu halten und die Akzeptanz in der Bevölkerung zu erhalten. Eine vorbehaltlose Öffnung aller Ackerflächen für die PV-Nutzung wird kritisch gesehen. Der damit einhergehende Flächenverbrauch beträgt laut BMWi-Gutachten ca. 2 ha/MW und ist bei einer Jahresinstallation von 400 MW im Vergleich zur Gesamtackerfläche von 11,9 Mio. ha als eher gering einzuschätzen.

Durch die beabsichtigte Aufhebung der Begrenzung für Ackerflächen wird jedoch eine weitere Randbedingung des geltenden EEG geändert, wodurch die Vergleichbarkeit beeinträchtigt wird. Darüber hinaus ist zu erwarten, dass sich der Zubau zusammen mit der Erhöhung der Projektgröße von 10 auf 25 MW vor allem auf Ackerflächen im Süden und auf Konversionsflächen im Osten konzentrieren wird.

Zum Fragenkomplex „Ausschreibungsgegenstand“

Die Beantwortung der konkreten Fragen im Eckpunktepapier setzt im Wesentlichen Erkenntnisse voraus, die nicht vorliegen. Für die Zusammenfassung von PV-Modulen zur Einhaltung der Höchstgrenze macht das Gutachten auf Seite 25 einen praktikablen Vorschlag, indem es auf den räumlichen Zusammenhang abstellt.

Zur räumlichen Verteilung stellt das Gutachten auf Seite 23 zutreffend fest, dass eine direkte regionale Steuerung nur durch eine Verteilung von Ausschreibungskontingenten sichergestellt werden kann. Dies führe zu einer besseren räumlichen Verteilung und fördere die Akzeptanz. Allerdings wären erhebliche Auseinandersetzungen um die Kontingente zu erwarten. Ohne einen praktikablen Verfahrensvorschlag kann hierzu keine Entscheidung getroffen werden.

Die Anhebung der Projektgröße auf 25 MW soll zwar indirekt den Ausbau in den Osten Deutschlands lenken, kommt aber damit insbesondere größeren Akteuren zu Gute und beeinträchtigt damit die Wettbewerbsintensität und Akteursvielfalt. Darüber hinaus könnten durch solche Großprojekte mit einer zusammenhängend überbauten Fläche von 50 ha (entspricht etwa einer installierten Leistung von 25 MW) Akzeptanzprobleme entstehen und Fragen zum Artenschutz und Landschaftsbild aufwerfen.

C. Ausschreibungsverfahren

Vorbemerkungen und Hinführung

BMWi beabsichtigt zwei bis drei Ausschreibungsrunden im Jahr 2015 mit einem Volumen von je 200 bis 300 MW durchzuführen. Hierzu stellt das BMWi-Gutachten fest, dass das Risiko eines strategischen Bietverhaltens gesteigert werde. Insbesondere größere Akteure könnten hochpreisige Gebote auf die Auktionen verteilen und somit die Chance auf einen Zuschlag erhöhen. Darüber hinaus würden sich die großen Akteure gut kennen, so dass die Gefahr von Absprachen besteht. Dies würde insgesamt zu höheren Förderkosten führen (vgl. S. 25 ff). Diese Einschätzung wird geteilt. Das Gutachten hält eine Begrenzung dieses Risikos durch Einführung eines ambitionierten Höchstpreises für möglich (vgl. Kapitel 4.6). Selbst wenn das Risiko hierdurch begrenzt werden kann, ganz ausgeschaltet werden kann es jedenfalls nicht. Es kann nämlich immer noch zu höheren Förderkosten kommen, z.B.

wenn große Akteure mit ihren abgesprochenen Angeboten jeweils an die Grenze des Höchstpreises gehen und ihre Angebote auf die Auktionen verteilen (dies erkennt auch das Gutachten, vgl. S. 37). Bei einem Auktionsvolumen von 600 MW im ersten Jahr besteht die Gefahr, dass zu wenig Angebote eingehen, so dass auch teure Gebote mit hohen Renditen den Zuschlag erhalten könnten. Dieser Gefahr begegnet das Gutachten mit dem Hinweis auf das Ergebnis einer Umfrage bei Projektierern, wonach für 600 MW/a ausreichend Potenzial, d.h. ausreichend Fläche, vorhanden sei (vgl. S. 28/29). Das ist nicht ohne weiteres nachvollziehbar, zumal das Gutachten an anderer Stelle selbst zu dem Schluss kommt, dass zur Herstellung der notwendigen Wettbewerbsintensität die zulässige Fläche um die Ackerflächen vergrößert werden muss, um die Förderkosten senken zu können. Darüber hinaus lässt sich aus dem Flächenpotenzial allein nicht die Anzahl der Gebote ableiten, weil die Nachfrage von zahlreichen anderen Randbedingungen abhängt. Letztlich wird das Ergebnis der Befragung auch nicht für belastbar gehalten. Denn die Projektierer verfolgen eigene wirtschaftliche Interessen, so dass nicht ausgeschlossen werden kann, dass sie auch interessengeleitete Antworten gegeben haben könnten. Hier wäre es vielmehr nötig gewesen, eine entsprechende wissenschaftliche Marktanalyse zu beauftragen – aber das ließ offenbar der selbst gesetzte Zeitdruck nicht zu. Zu der beabsichtigten „pay-as-bid“-Preisregel stellt das Gutachten fest, dass sie zu unterschiedlichen Zuschlagspreisen führt und einen Anreiz setzt, Gebote abzugeben, die über dem eigentlich kostendeckenden Fördersatz liegen (vgl. S. 34). Das Gutachten favorisiert dennoch diese Preisregel, weil das Risiko, dass überhöhte Gebote den Zuschlag bekommen, bei den anderen betrachteten Preisregeln (z.B. Uniform Pricing) noch höher eingeschätzt wird. Entscheidend aber bleibt unter dem Strich, dass im Vergleich zum EEG – gleichgültig welche Preisregel gewählt wird – immer ein mehr oder weniger großes zusätzliches Preisrisiko entsteht, das zu höheren Förderkosten führen könnte.

Die Absicht, die Bundesnetzagentur (BNetzA) mit der Durchführung der Auktionen zu beauftragen, wird kritisch gesehen. Das Gutachten gibt zwar eine entsprechende Empfehlung, weil angeblich genügend Personal und Erfahrung vorhanden sei. Zwar mag die BNetzA verfahrenstechnisch mit Ausschreibungen Erfahrungen gesammelt haben oder noch sammeln (z.B. bei der Ausschreibung von Offshore-Netzanschlusskapazitäten). Es muss aber bezweifelt werden, ob die BNetzA über ausreichend geschultes Personal verfügt, um einen solchen Auktionsprozess kurzfristig zu bewerkstelligen. Auch für die BNetzA wäre das eine neue zusätzliche Aufgabe, die bisher nicht von ihrer Personalplanung erfasst war. Außerdem hat es die BNetzA trotz erheblicher Personalaufstockung bis heute nicht geschafft, die Raumordnungsverfahren, geschweige denn Planfeststellungsverfahren zum Netzausbau in Gang zu bringen. Selbst von der KOM gesetzte Fristen hat sie insoweit verstreichen lassen. Der Betrauung der BNetzA mit der Durchführung der Ausschreibungen müsste folglich eine Aufstockung mit geschultem Personal vorausgehen, welche aber angesichts des knappen politischen Zeitplans kaum ausreichend zu bewerkstelligen ist.

Zum Fragenkomplex „Ausschreibungsverfahren“

Insbesondere vor dem Hintergrund der vom Gutachten festgestellten fehlenden Datengrundlage zur Wettbewerbssituation bei PV-FFA und der beabsichtigten Zuständigkeit der BNetzA wird das Ausschreibungsverfahren nicht für sinnvoll gehalten. Ob eine Ausweitung der Flächenkulisse die Wettbewerbsintensität schon in 2015 erhöhen kann, ist ungeklärt und reine Spekulation.

Aus den Eckpunkt ist herauszulesen, dass sich das BMWi der Empfehlung der Gutachter anschließt, sich bei der Kalkulation des Höchstpreises an den zu erwartenden Vollkosten zu orientieren. Verschwiegen wird in den Eckpunkten allerdings, dass das Gutachten einen zusätz-

lichen Aufschlag auf die Vollkosten für notwendig hält, weil die Zusatzkosten und Risiken der Bieter durch die Ausschreibung (z.B. administrative Kosten sowie Zuschlagsrisiken und das Risiko von Strafzahlungen) im Vergleich zu festen Fördersätzen des EEG eingepreist werden müssen. Dies führt dazu, dass die Höchstpreise höher liegen müssen als die EEG-Fördersätze (vgl. S. 37). In Anbetracht der unklaren Wettbewerbssituation auf dem Bietermarkt sind als Ergebnis der Bieterunden auch höhere Vergütungen als in Einspeisetarifen möglich.

D. Qualifikationsanforderungen und Pönalen

Vorbemerkungen und Hinführung

Mit Qualifikationsanforderungen und Pönalen soll sichergestellt werden, dass ein großer Teil der Projekte auch tatsächlich realisiert wird. Das BMWi räumt zwar ein, dass hierdurch auch die Bieterisiken und die Eintrittsschwellen für die Teilnehmer steigen könnten und sie könnten sogar zu höheren Finanzierungskosten führen und negative Auswirkungen auf die Bieter- und Akteursstruktur haben (vgl. S 5 der Eckpunkte). Hieraus werden jedoch nicht die richtigen Schlüsse gezogen.

Der Nachweis eines Aufstellungsbeschlusses für einen Bebauungsplan und einer vorläufigen Netzanschlusszusage sowie einer finanziellen Sicherheit (Big-Bond) in Höhe von 2-5 € pro kW Leistung, um an der Ausschreibung teilnehmen zu dürfen, sind zwar grundsätzlich keine unüberwindbare Hürde. Problematisch wird dies jedoch im Zusammenhang mit der Hinterlegung der zweiten Sicherheit in Höhe von 25-50 € pro kW Leistung nach Zuschlagserteilung und dem vorgesehenen Verlust der Sicherheit bei Verzögerung der Inbetriebnahme der Anlage über die Frist von 18 bzw. 24 Monaten.

Im Zeitpunkt des Aufstellungsbeschlusses der Kommune ist noch nicht abschließend absehbar, welche Schwierigkeiten im Laufe des Planverfahrens entstehen können. Realisieren sich unvorhergesehene Schwierigkeiten nach Zuschlagserteilung, wird dies zu Verzögerungen der Projektre-

alisierung und unter Umständen auch zum Abbruch des Projekts führen können, mit der Folge, dass Strafzahlungen fällig werden. Dem versucht das Gutachten mit dem Vorschlag Rechnung zu tragen, in diesem Fall die Übertragbarkeit der Förderberechtigung auf andere Projekte desselben Bieters zu ermöglichen. Eine solche Übertragbarkeit würde aber insbesondere die großen Akteure bevorzugen, die über ein entsprechendes Projektportfolio verfügen. Für kleine Akteure und Bürgergenossenschaften ist dies keine Lösung, da sie in aller Regel nur ein Projekt realisieren wollen. Um insbesondere den kleinen Akteuren und den Bürgermodellen zu ermöglichen, die hohe Hürde des zweiten Big-Bond nach Zuschlagserteilung zu umgehen, wird in den Eckpunkten der Vorschlag aus dem Gutachten übernommen, wonach bei den Teilnahmevoraussetzungen für die Ausschreibung eine Wahlmöglichkeit eingeführt werden soll. Danach sollen Bieter, die bei Abgabe ihres Gebots schon einen bereits verkündeten Bebauungsplan nachweisen können, einen niedrigeren Big-Bond hinterlegen dürfen (nach Gutachten: Halbierter Big-Bond, vgl. Kapitel 5.3). Auch das ist aber kein zielführender Vorschlag. Denn Kommunen machen für diese Art von Projekten in aller Regel von dem Instrument eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans i. S. d. § 12 BauGB Gebrauch, wonach sich der Vorhabenträger in einem Durchführungsvertrag verpflichten muss, sämtliche Planungs- und Erschließungskosten zu übernehmen und das Projekt auch tatsächlich zu realisieren. Das aber erfordert erhebliche finanzielle Aufwendungen für Planungs- und Gutachterkosten, die schon vor Abgabe des Gebots geleistet werden müssen, ohne dass die Sicherheit besteht, den Zuschlag zu erhalten. Auch zeitlich wäre das kaum darstellbar. Nach Veröffentlichung der Ausschreibung sollen die Gebote innerhalb von 3 Monaten abgegeben werden. Diese Zeit reicht in keinem Fall aus, einen Bebauungsplan aufzustellen und zu beschließen, es sei denn, es wird eine Vorratsplanung im Hinblick auf spätere Ausschreibungen betrieben. Dies

würde aber wieder zu einer erneuten Erhöhung des Risikos von sunk costs führen, weil nicht vorhersehbar ist, wie die Detailbedingungen späterer Ausschreibungen vom Auktionator ausgestaltet werden. Diese Problematik wird zwar vom Gutachten angesprochen aber deren Lösung offen gelassen (vgl. S. 52). Die Einführung eines solchen Wahlrechts käme für die ersten Ausschreibungsrunden insbesondere den in der Schublade liegenden vorgeplanten Projekten zu Gute, die in der Regel auf der Grundlage eines Bebauungsplans entwickelt wurden. Auch insofern würden die Wettbewerbssituation und die Akteursstruktur beeinträchtigt. Das vorgeschlagene System aus materiellen und finanziellen Qualitätsanforderungen in Verbindung mit Pönalen bei Verzögerung und Nichtrealisierung von Projekten wird kleinere Akteure, insbesondere Bürgerprojekte aus dem Markt drängen, weil die damit verbundenen Risiken für sie nicht tragbar sind. Es wird mithin zu einer Marktkonzentration auf große Akteure hinauslaufen, die sich untereinander gut kennen. Hierdurch steigt das Risiko, dass überhöhte Gebote am Höchstpreislimit abgegeben werden und hierdurch die Gesamtförderkosten steigen.

Zum Fragenkomplex „Qualifikationsanforderungen und Pönalen“

Die vorgeschlagenen Teilnahmebedingungen sind aus den o.g. Gründen nicht sinnvoll. In welcher Höhe kleinere Projekte Pönalen verkraften können, hängt von der Kapitalkraft der Akteure und der Finanzierung des Projekts ab. Hierzu liegen keine Daten vor, die einen Überblick für die Beurteilung geben könnten.

Welche weiteren Modelle für eine Balance zwischen hoher Realisierungsrate und einer Minimierung der Bieterisiken geeignet sind, müsste zunächst wissenschaftlich untersucht werden. Ein wirklich allen Interessen gerecht werdendes Ausschreibungsmodell konnte auch nach Auswertung ausländischer Ausschreibungssysteme nicht ausgemacht werden.

Neue Projekte werden mit Ausnahme der bereits vorentwickelten PV-FFA-Projekte mit deutlich höheren Finanzierungskosten

belastet, da die Risiken eingepreist werden müssen und der Wettbewerb die zusätzlichen Kosten nicht kompensieren kann.

Die Frage der Rückgabemöglichkeit erscheint im Gutachten vertretbar gelöst (vgl. S. 58).

Für die Frage des Verschuldens könnte z.B. auf die Zugehörigkeit zu Risikosphären abgestellt werden. Dies würde auch die Fälle zufriedenstellend lösen, in denen es zu Verzögerungen kommt, weil gegen einen Bebauungsplan oder gegen eine Baugenehmigung geklagt wird.

Ungelöst erscheint allerdings die Fallgestaltung, in der die Förderberechtigung entzogen und auf einen Dritten übertragen wird, der Erstbegünstigte aber gegen den Entzug Rechtsmittel einlegt, weil er geltend macht, die Verzögerung nicht zu verantworten zu haben. Das Rechtsmittel hat grundsätzlich aufschiebende Wirkung, so dass die Übertragung auf den Dritten zunächst keine Rechtswirkungen entfaltet, es sei denn, die sofortige Vollziehung würde angeordnet. In diesem Fall hätte aber der Zweitbegünstigte das Risiko, dass die Entscheidung im Eilverfahren oder im Hauptsacheverfahren aufgehoben wird und der Erstbegünstigte wieder zum Zuge käme. Die bis dahin aufgewandten Kosten wären dann vergeblich gewesen.

E. Zuschlagserteilung und Übertragbarkeit der Förderberechtigung

Zum Fragenkomplex

Für die Erteilung des Zuschlags soll nach den Vorstellungen des BMWi allein die Höhe des Gebots entscheidend sein, damit das Ausschreibungsdesign möglichst einfach und transparent bleibt und ausreichend Wettbewerb vorhanden ist. Ein rein preisbasiertes Bewertungssystem hat aber auch erhebliche Nachteile, die im Gutachten ausführlich beschrieben sind. Danach liegen die wesentlichen Nachteile darin, dass die weiteren Ziele der Ausschreibung wie z.B. hohe Realisierungs-

wahrscheinlichkeit, große Akteursvielfalt und ausgewogene Verteilung nur über Qualifikationsanforderungen gesteuert werden können. Diese erhöhen aber die Bieterisiken und verringern damit die Zahl der Gebote und verschlechtern deren Qualität und führen am Ende zu einer geringeren Effektivität des Ausschreibungsverfahrens.

Zu Recht weist das Gutachten auch darauf hin, dass durch die vollständige Ausblendung weiterer Kriterien, wie z.B. Höhe der Systemintegrationskosten, Zahl der geschaffenen Arbeitsplätze, Umweltauswirkungen, die auch bei den Qualifikationsanforderungen keine Berücksichtigung finden, die Kosten des Gesamtsystems nicht reduziert werden können. Dennoch empfehlen die Gutachter ein rein preisbasiertes Bewertungssystem, weil andernfalls die Summe der spezifischen Förderkosten der bezuschlagten Projekte, die Komplexität des Verfahrens und damit der administrative Aufwand steigen würde.

Die personenbezogene Förderberechtigung, mit der Möglichkeit sie auf andere Projekte desselben Bieters zu übertragen, bevorteilt wie oben dargestellt die großen Akteure mit entsprechendem Projektportfolio und beeinträchtigt damit die Akteursstruktur und die Wettbewerbsintensität mit dem Risiko höherer Förderkosten.

Die Vorteile und Risiken eines Handels mit Förderberechtigungen sind im Gutachten nachvollziehbar erörtert.

F. Akteursvielfalt

Es ist durch obige Ausführungen bereits deutlich gemacht worden, dass sich die Akteursstruktur, die sich unter der Geltung des EEG gebildet hat, ändern wird. Auch das wird vom Gutachten konzipiert (vgl. S. 10 und Kapitel 6). Für die Gutachter des BMWi ist allein entscheidend, dass es überhaupt noch eine Akteursstruktur gibt und eine Marktkonzentration verhindert wird. Eine solche Marktkonzentration auf große Akteure wird aber aus den o.g. Gründen mit dem vorgeschlagenen System unvermeidlich sein und das Risiko steigender Förderkosten wird steigen. Die Empfehlung, die Bagatellgrenzen in den

neuen Umwelt- und Beihilfeleitlinien der KOM nicht anzuwenden und auch keine bevorzugten Auktionsbedingungen für kleine Akteure oder Akteure der Bürgerenergie vorzusehen, wird nicht geteilt. Vielmehr fordert Greenpeace von der Bundesregierung ein klares Bekenntnis zur weiteren Beteiligung von Bürgerenergieprojekten, welches durch geeignete und auf diese Akteursgruppe zugeschnittene Teilnahmebedingungen unterlegt ist.

Ein Definitionsvorschlag einiger Branchenunternehmen erscheint eine gute Diskussionsgrundlage für die Findung einer rechtssicheren Abgrenzung für Bürgerenergieprojekte darzustellen. Unter diesen versteht man demnach eine Projektgesellschaft, an der mehr als 50 % der Stimmrechtsanteile

- von mindestens 7 natürlichen Personen, die ihren Ersten Wohnsitz im Landkreis der Standortgemeinde oder in einer benachbarten Gebietskörperschaft haben, oder
- von einer oder mehreren eingetragenen Genossenschaften, deren Geschäftsanteile mehrheitlich bei natürlichen Personen liegen, oder
- von Gemeinden, Städten oder Landkreisen

gehalten werden. Insbesondere Bürgerenergieprojekte sollten eine Besserstellung erfahren, da sie in aller Regel nicht über eine mit anderen Akteuren vergleichbare Kapitalkraft verfügen und sich auf die Realisierung eines Projekts konzentrieren und somit nicht vergleichbar flexibel auf Restriktionen im Laufe des Verfahrens und der Realisierung des Projekts reagieren können. Die Vereinbarkeit einer solchen Besserstellung von Bürgerenergieprojekten mit europäischem Recht müsste noch intensiv geprüft werden. Die Beantwortung der Fragen auf Seite 7 ergibt sich aus vorstehenden Ausführungen.

Kontakt:

*Niklas Schinerl, Energieteam,
Hongkongstraße 10, 20457 Hamburg
Tobias Austrup, Politische Vertretung, Marienstraße
19-20, 10117 Berlin*