

Ausschreibungen für Onshore-Windenergieanlagen – ein Paradigmenwechsel?

von Dr. Martin Denecke und Dr. Kristin Hero
(SATELL Rechtsanwälte Steuerberater)

Wer sich mit dem EEG beschäftigt, den überraschen die häufigen und oftmals kurzfristigen Gesetzesänderungen nicht mehr. Mit dem EEG 2014 hat die Bundesregierung jedoch eine grundlegende Änderung des Systems der Förderung von Strom aus regenerativen Energien in die Wege geleitet. Spätestens ab dem Jahr 2017 soll – einer Forderung der EU folgend – die Höhe der Förderung für alle Erneuerbaren Energien Technologien im Rahmen von Ausschreibungen ermittelt werden. Für Freiflächenphotovoltaikanlagen werden die Förderungen bereits jetzt auf diese Weise festgelegt. Seit Februar 2015 läuft hier eine erste Runde, in der die Zuschläge derzeit erteilt werden. Die in diesem Pilotprojekt gesammelten Erfahrungen sollen dann auf die Förderung von Strom aus anderen Formen regenerativer Energien übertragen werden. Im Ergebnis ist es damit keine Frage mehr, ob auch für Windenergieprojekte Vergütungshöhen über Ausschreibungen ermittelt werden, sondern nur noch wie das Ausschreibungsmodell umgesetzt wird. Zwar könnte sich die Bundesregierung auf Ausnahmetatbestände in den Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014-2020 berufen und auf Ausschreibungen verzichten. Allerdings erscheint dies angesichts des



Kurses der Bundesregierung derzeit nicht wahrscheinlich.

Ausschreibungsmodell

Bei einem Ausschreibungsmodell werden die gesetzlich festgelegten Mengen von Erneuerbare-Energien-Kapazitäten, die jährlich zugebaut werden sollen, über Auktionen versteigert. Die Höhe der Förderung wird über die Abgabe konkurrierender Gebote bestimmt. Den Zuschlag erhält, wer das niedrigste Gebot abgegeben hat. Die Ermittlung der Förderhöhe über Ausschreibungen hat zur Folge, dass nur noch die Marktteilnehmer eine

Förderung erhalten, deren Gebot in der Ausschreibung bezuschlagt wurde.

Nach der Vorstellung der Bundesregierung soll die Umstellung der Förderung auf Ausschreibungen in erster Linie ein kosteneffizientes Erreichen der gesetzlichen Ausbauziele sowie den Erhalt der Akteursvielfalt im deutschen Energiemarkt ermöglichen. Die Erfahrungen mit Ausschreibungsmodellen in anderen Ländern zeigen jedoch, dass gesetzgeberische Idee und Realität nicht immer übereinstimmen.

Auswirkungen auf die Ausbauziele

Ausschreibungsverfahren zur Ermittlung der Förderhöhe gibt es bereits in

anderen europäischen Ländern, wie den Niederlanden, Portugal, Großbritannien und Irland. Hier hat sich einer Studie des Instituts für ZukunftsEnergieSysteme (IZES) zufolge gezeigt, dass Ausschreibungen als Instrument zur Steuerung der Ausbaumengen und der Erreichung von Ausbauzielen nur bedingt geeignet sind. So weisen diese Länder eine hohe Nichtrealisierungsquote bei bezuschlagten Projekten auf, die im Ergebnis vielfach dazu führte, dass die Ausbauziele gerade nicht erreicht werden konnten. Diese Ausfälle werden zum einen darauf zurückgeführt, dass sich unerwartete Probleme im Genehmigungsverfahren oder wirtschaftlicher Art ergeben haben, die die Umsetzung der Projekte innerhalb der vorgegebenen Realisierungsfristen verhindert haben. Zum anderen spielt hier aber auch der Umstand eine Rolle, dass einzelne Teilnehmer der Ausschreibungen Zuschläge auf Vorrat erwerben, mitunter sogar um Mitbewerbern zu schaden, selbst wenn hierfür Sanktionen angedroht sind.

Auswirkungen auf die Akteursvielfalt

Gerade der deutsche Windmarkt ist von unterschiedlichsten Akteuren geprägt. Diese reichen von professionellen Projektierern bis hin zu regionalen Erzeugern, Bürgergenossenschaften, Landwirten und anderen Privatpersonen. Diese Vielfalt an Akteuren bringt den Wettbewerb mit sich, der wiederum den technischen und prozessualen Fortschritt maßgeblich bedingt. Der BWE nennt diese Bandbreite einen wichtigen „Schlüssel zur Akzeptanz der Energiewende“.

Vor diesem Hintergrund ist ein sensibler Umgang mit dem Instrument der Ausschreibung geboten. Denn der Studie des IZES zufolge wurde in

einigen Ländern eine Marktverengung auf wenige Unternehmen festgestellt. Eine Reduktion des Marktes auf wenige Teilnehmer würde jedoch den Erfolg der gesamten Energiewende als politisches und als gesellschaftliches Ziel in Frage stellen. Gerade die Teilnahme kleinerer oder bürgernaher Akteure ist das Fundament für die Akzeptanz der Energiewende in der Bevölkerung. Daher fordert der BWE in seiner Stellungnahme zu „Ausschreibungen für Windenergie an Land“ zu Recht ein Ausschreibungsdesign, das die Teilhabe vieler unterschiedlicher Akteure langfristig garantiert. Ausschreibungen müssen daher Marktmissbrauch und ein strategisches Bieten verhindern. Sie müssen ebenfalls so ausgestaltet sein, dass kleinere Akteure und somit alle wirtschaftlichen Projekte weiterhin am Markt teilnehmen können.

Übertragung von Erfahrungen aus Pilotausschreibungen für Freiflächen-solaranlagen auf andere Technologien
Äußerst kritisch zu betrachten ist die Idee, dass Erfahrungen aus den Pilotausschreibungen im Photovoltaikbereich auf andere Technologien Erneuerbarer Energien übertragen werden können. Der Onshore-Windbereich und die Solarbranche unterscheiden sich grundlegend. Wesentliche Unterschiede ergeben sich z.B. bereits hinsichtlich der Dauer der Planungsprozesse. Die Projektierung von Windenergieanlagen ist naturgemäß erheblich langwieriger als die von Photovoltaikprojekten, was in erster Linie auf die Komplexität der jeweiligen Planung zurückzuführen ist. Während die baurechtlichen und genehmigungsrechtlichen Vorgaben für Photovoltaikprojekte regelmäßig wenig außergewöhnliche Hürden stellen, sind bei der Planung von Windprojekten

Vorgaben der Raumplanung in Form von Flächennutzungs- und Regionalplänen zu berücksichtigen und immissionschutzrechtliche Genehmigungsverfahren durchzuführen. Aus diesem Grund fordert der BWE in seiner Stellungnahme längere Realisierungs- und Übergangsfristen, als für die Ausschreibungen für Photovoltaikanlagen. Ebenfalls in diesem Zusammenhang sollte berücksichtigt werden, dass sich die Akteursvielfalt auf dem deutschen Windenergiemarkt grundlegend anders darstellt als in der Solarbranche.

Handlungsspielraum der Bundesregierung

Hintergrund für die Einführung der Ausschreibung sind die Umwelt- und Energiebeihilfeleitlinien der Europäischen Kommission, die Vorgaben für die schrittweise Einführung von marktorientierten Mechanismen enthalten. Den Leitlinien zufolge sind spätestens bis zum 01.01.2017 für alle Erneuerbare-Energie-Technologien Ausschreibungen durchzuführen. Die Vorgaben sind jedoch nur dann umzusetzen, wenn diese nicht zu höheren Förderkosten, niedrigen Realisierungsraten oder zu einer eingeschränkten Akteurszahl führen. Für die Bundesregierung bestünde somit durchaus ein Handlungsspielraum, von den Vorgaben der Kommission abzuweichen. Problematisch wird insoweit jedoch der Nachweis des Vorliegens dieser Voraussetzungen sein. Vermutlich müssten zunächst mehrere Ausschreibungsrunden für

Leitartikel

verschiedene Technologiearten durchgeführt worden sein, um die – ggf. negativen – Erfahrungen auszuwerten. Allerdings bestünde nach den Leitlinien die Möglichkeit, für Anlagen mit einer installierten Kapazität von bis zu 6 MW Beihilfen ohne Ausschreibung zu vergeben. Im Rahmen dieser Vorgaben könnten in bestimmten Fällen Projekte auch ohne Ausschreibung gefördert werden. Es bleibt daher mit Spannung abzuwarten, inwiefern die Bundesregierung dazu bereit ist, von diesem Handlungsspielraum Gebrauch zu machen.