

**BEE-Stellungnahme für das Konsultationsverfahren zu den Eckpunkten des BMWi für ein Ausschreibungsdesign für Photovoltaik-Freiflächenanlagen**

Berlin, 22. August 2014



## Übergeordnete Überlegungen

Die geplanten künftigen Ausschreibungen im EEG und das jetzt vorgesehene Pilotprojekt für Photovoltaik-Freiflächenanlagen sind Ergebnis der Vorgaben der EU-Kommission, die fälschlicherweise davon ausgeht, dass das EEG eine Beihilfe sei. Die Bundesregierung teilt diese Auffassung bekanntermaßen nicht. Die EU-Vorgabe wurde erteilt, obwohl die Erfahrungen im Ausland mit Ausschreibungen negativ sind: Die in der Regel verfolgten Ziele der Kosteneffizienz und Mengenzielerreichung konnten in keinem Falle in einem hohen Maße erreicht werden. In Deutschland besteht zudem parteiübergreifend und qua Gesetz der Konsens, dass die Akteursvielfalt der Energiewende beibehalten werden soll, was das Risiko von unauflösbaren Zielkonflikten weiter erhöht.

Daher muss es Zweck des Pilotverfahrens sein, ergebnisoffen zu prüfen, ob alle genannten Ziele umfänglich erreicht werden können. Entsprechend kann erst als Ergebnis dieser Prüfung beurteilt und entschieden werden, ob es sinnvoll ist, auch für die übrigen Erneuerbaren Energien Ausschreibungen einzuführen. Ein Automatismus verbietet sich hier zum heutigen Zeitpunkt. Die Tatsache, dass auch die Bundesregierung die Beihilfeeigenschaft des EEG verneint, erlaubt es der Bundesregierung, hierüber selbst zu entscheiden.

Der BEE ist skeptisch, dass die drei Ausschreibungsziele – Kosteneffizienz, Erreichung der Ausbauziele und Wahrung der Akteursvielfalt – umfänglich und gleichzeitig erreicht werden können. Im Folgenden unterbreitet der BEE Vorschläge, die beabsichtigen, die genannten Ziele im Kontext der geplanten Ausschreibungen von Photovoltaik-Freiflächenanlagen bestmöglich zu erreichen.

Der BEE ist zudem skeptisch bezüglich der Übertragbarkeit der Erfahrungen auf andere Erneuerbare Energien, da die Spezifika der einzelnen Sparten zu unterschiedlich sind. Grundsätzlich wird es bei der Erarbeitung eines Ausschreibungsdesigns folglich in erster Linie um Begrenzung von dessen nachteiligen Folgen für die Bürger-Energiewende gehen.

## Ziele und Rahmenbedingungen der Ausschreibung

Aus Sicht des BEE sind die Kosteneffizienzpotenziale bei Photovoltaik-Freiflächen-Anlagen bereits durch die vorhandene Vergütungsdegression ausgeschöpft. Aktuell gibt es kaum Neubau, da die Vergütungssätze bei aktuell stabilen Modulpreisen weiterhin abgesunken sind und Flächenrestriktionen die Erschließung von Kostensenkungspotenzialen nicht zulassen.

Das Ausschreibungsverfahren erhöht gegenüber dem bisherigen EEG-System allerdings die Transaktionskosten, Projektrisiken und Finanzierungsrisiken. Diese Kostenfaktoren erhöhen die Projektkosten und müssen internalisiert werden, damit Gebote abgegeben werden können, die oberhalb von Dumpingpreisen liegen.

## Das Ausschreibungssystem und das EEG

Der BEE unterstützt grundsätzlich den Ansatz des BMWi, das Ausschreibungsdesign möglichst eng an das EEG anzulehnen. Dies hat einige Vorteile und erhöht die Vergleichbarkeit. Nur so können im Ansatz auch Erfahrungen für andere Erneuerbare Energien generiert werden.

Allerdings sollte das System auch „lernend“ sein und den Erfordernissen des künftigen Strommarktdesigns nicht im Wege stehen. So sind z.B. zusätzliche Anforderungen zur Erhöhung der Netz- und Systemdienlichkeit oder eine ausgewogene geographische Verteilung nicht vorrangig Aufgabe des Ausschreibungsdesigns; es handelt sich hier aber um Zielsetzungen von übergeordneter Bedeutung. Eine Adressierung an anderer Stelle kann den Gesamtsystemaufwand im Einzelfall erhöhen. Folglich sollte die Verordnung die Option beinhalten, in späteren Ausschreibungsrunden folgende Anforderungen zu integrieren, insofern dies nicht bereits in den ersten Runden geschieht:

- Anforderungen zur Erhöhung der Netz- und Systemdienlichkeit
- ausgewogene geographische Verteilung
- Anlagen-Ausrichtung (insofern dies als sinnvoll erachtet wird; dies wäre ggf. mit Speicheroptionen abzustimmen).

## Ausschreibungsgegenstand

Aus BMWi-Sicht bestehen die folgenden Handlungsalternativen im EEG:

- der vollständige Wegfall der Flächenbeschränkungen,
- die Beibehaltung oder leichte Ausweitung der Flächenkulisse oder
- die zusätzliche Beschränkung der Flächenkulisse z. B. durch Streichung der Seitenrandstreifen.

*Frage des BMWi: Werden der vorgeschlagene Ausschreibungsgegenstand und die vorgeschlagene Projekthöchstgrenze als sinnvoll angesehen?*

Der Ausschreibungsgegenstand wird als sinnvoll erachtet. Es ist richtig, dass die Leistung ausgeschrieben wird. Tatsächlich würde eine Ausschreibung von Arbeit zu unnötigen Komplikationen führen. Ebenfalls ist es richtig, die Förderung im Rahmen der Direktvermarktung über die gleitende Marktprämie pro eingespeister Kilowattstunde zu gewähren. Dies ändert nichts an der bereits mehrfach geäußerten Position des BEE, dass eine feste Einspeisevergütung weniger Risikoaufschläge erfordert und insofern – gemeinsam mit anderen Veränderungen des Marktdesigns – ebenso zur Systemintegration beitragen kann, jedoch zu niedrigeren Kosten für die EEG-Umlagezahler.

Alternativ diskutierte Förderungen brächten eine Reihe von Nachteilen mit sich. So würde die Förderung von Kapazitäten den Anreiz massiv verringern, qualitativ hochwertige Anlagen zu

installieren. Entweder würden dann minderwertige Anlagen oder Anlagenteile installiert oder man müsste mit großem Aufwand vorschreiben und überprüfen, dass die Anlage zu bestimmten Zeitpunkten bestimmte Leistungen erbringen kann. Die Ausschreibung von ex-ante Fixprämien würde die Finanzierungsrisiken massiv erhöhen und damit die Ziele Kosteneffizienz und Akteursvielfalt untergraben.

Das BMWi sollte allerdings analog zur Festlegung im EEG eine Bagatellgrenze (100 kW ab 2016) vorsehen, in deren Rahmen eine feste Einspeisevergütung gezahlt wird. Dies wäre insbesondere für kleine Freiflächenanlagen eine Erleichterung.

Die vorgesehene maximale Projektgröße in Höhe von 25 MW wird als eine sinnvolle Größenordnung unter der Bedingung betrachtet, dass es ein eigenes Segment für Bürgerenergieanlagen (Anlagengröße bis 5 MW) gibt (siehe unten).

*Frage des BMWi: Wie kann eine sinnvolle Zusammenfassung von Photovoltaikmodulen erfolgen, um die Einhaltung der Projekthöchstgrenze sicherzustellen?*

Der BEE verweist hier auf die Stellungnahme des BSW.

*Frage des BMWi: Welche Flächenverfügbarkeit erwarten Sie bei den drei vorgeschlagenen Handlungsalternativen, und welche Flächenkulisse sehen Sie als sinnvoll an?*

Der BEE sieht eine möglichst umfassende Flächenkulisse unter Berücksichtigung von Naturschutz und Akzeptanz als erforderlich an. Der BEE regt in diesem Zusammenhang auch eine Konsultation der Umwelt- und Naturschutzverbände an. Ziel muss es sein, ausreichend Flächen zur Verfügung zu stellen, um Ausschreibungen in verschiedenen Regionen und damit auch eine Akteursvielfalt sowie überhaupt erst Wettbewerb zu ermöglichen. Andererseits müssen die Belange des Umwelt- und Naturschutzes berücksichtigt werden. Für die Akzeptanz wird es ebenfalls wichtig sein, qualitativ hochwertige Ackerböden auszunehmen. Hingegen sollte es möglich sein, qualitativ minderwertige Ackerböden zu verwenden, zumal die Gesamtgröße der möglicherweise betroffenen Flächen sehr überschaubar ist. Zur Differenzierung bietet es sich an, eine Unterscheidung nach regional differenzierten Bodenkategorien zu prüfen. Dies hat auch den Vorteil, dass auf verfügbare Daten zurückgegriffen werden kann und der bürokratische Aufwand vergleichsweise gering wäre.

Der BEE regt an, dass die Erweiterung der Flächenkulisse auf Ackerflächen auf Bürgerenergieanlagen konzentriert wird, da die Interessensabwägung aufgrund der Ortsnähe in hohem Maße gegeben ist.

*Frage des BMWi: Wie kann eine regionale Verteilung der Projekte sichergestellt werden, und welche Verteilung ist dabei anzustreben?*

Eine regionale Verteilung der Projekte kann nur sichergestellt werden, wenn die Flächenvielfalt groß genug ist, damit auch Flächen in verschiedenen Regionen zur Verfügung stehen, was bei einer Konzentration auf Konversionsflächen etwa nicht der Fall wäre. Auch müssen

regionale Differenzierungen für den Fall möglich sein, dass sich die Projekte, die zum Zug kommen, auf die Regionen mit den höchsten Einstrahlungswerten konzentrieren werden – siehe das Beispiel Frankreich.

Der BEE regt an, die regionale Verteilung der Photovoltaik-Freiflächenanlagen in ein Monitoring einzubeziehen und ggf. über eine Überarbeitung des Ordnungsrahmens später zu justieren. Dies könnte dann in Form eines Modells geschehen, das dem Referenzertragsmodell bei der Windenergie gleicht, das sich als Modell der regionalen Verteilung bewährt hat.

Neben den Antworten auf die aufgeführten Fragen weist der BEE auf folgende wichtige Aspekte hin:

Die Ausschreibung von Direktstromleistung ist systemfremd und zeitlich überholt. Sie spiegelt das Denken aus einer Zeit wieder, in der es darum ging, über die Installation von Modulleistung Skaleneffekte zu erzeugen. Heute ist Systemdienlichkeit gefragt. Entscheidend ist nicht die Modulleistung, sondern die Leistung, die tatsächlich zur Verfügung gestellt wird. Dies ist bei allen anderen Technologien eine Selbstverständlichkeit. Lediglich bei der Photovoltaik wird ein überholter Ansatz fortgeschrieben. Dabei hätte eine Umstellung auf AC mehrere Vorteile. Zunächst wäre dies ein Anreiz dahingehend, die Anlage so auszulegen, damit sie gleichmäßiger Strom erzeugt; zugleich würde dadurch die Idee der Übertragbarkeit auf andere Erneuerbare Energien nicht weiter ausgehebelt werden; ansonsten würde man die Erfahrungen von Ausschreibungen von DC-Anlagen auf AC-Anlagen übertragen.

## Ausschreibungsvolumen

Die Erfahrung mit Ausschreibungen in anderen Ländern hat gezeigt, dass häufig nur ein geringer Teil der Projekte auch tatsächlich umgesetzt wird. Der Ansatz, über die im Koalitionsvertrag verankerte Mindestgröße hinauszugehen, erhöht damit die Wahrscheinlichkeit deutlich, diese Mindestgröße auch tatsächlich zu erreichen. Angesichts der Erfahrungen im Ausland ist tatsächlich nicht damit zu rechnen, dass alle bezuschlagten Projekte auch realisiert werden. Eine Abschätzung der nicht realisierten Projekte ist derzeit kaum möglich, daher sollte die ausgeschriebene Menge höher als 400 MW angesetzt werden. Die vorgeschlagenen 600 MW könnten hierfür ein realistischer Wert sein.

Um das Ziel der Akteursvielfalt und der Bürgerbeteiligung erreichen zu können, sollte das Ausschreibungsvolumen in zwei Segmente aufgeteilt werden:

- a) das Segment der Großanlagen bis 25 MW, das  $\frac{3}{4}$  der Ausschreibungsmenge (450 MW) umfasst, und
- b) das Segment der Bürgerenergieanlagen bis 5 MW, das  $\frac{1}{4}$  der Ausschreibungsmenge (150 MW) umfasst.

Eine Aufteilung in zwei Segmente bietet die Chance, dass weitaus mehr Akteure zum Zuge kommen können als im Falle der Konzentration auf wenige Großanlagen. Die beiden Seg-

mente werden parallel einzeln ausgeschrieben. Hier sollte gewährleistet sein, dass ein Gebot nur in dem einen oder anderen Segment abgegeben werden kann.

Der BEE geht davon aus, dass die EEAG es bei der Photovoltaik erlauben würden, für Anlagen unter einem MW auf eine Ausschreibung zu verzichten und die Förderhöhe administrativ festzulegen. Alternativ könnte die Förderhöhe durch eine Anlehnung an die Ausschreibungsergebnisse über einen Korrekturfaktor ermittelt werden. Es ist rechtlich unklar, ob die Verordnungsermächtigung in § 88, 1 EEG dies ermöglicht. BMWi sollte entweder klarstellen, dass die Bagatellgrenze gemäß EEAG über das EEG abgedeckt wird oder über eine Formulierungshilfe im Rahmen eines Artikelgesetzes möglichst zeitnah eine Korrektur einleiten. Da der Wille der EU-Kommission von der Bundesregierung regelmäßig als wesentliche Ursache für die Einführung von Ausschreibungen angeführt wird, ist nicht erkenntlich, mit welcher Begründung die Umsetzung in Deutschland über die Forderungen der europäischen Leitlinien hinausgehen sollte.

## Ausschreibungsverfahren

*Frage des BMWi: Wird das vorgeschlagene Ausschreibungsverfahren als sinnvoll angesehen, auch vor dem Hintergrund der Flächenverfügbarkeit und Wettbewerbssituation?*

Das vorgeschlagene Ausschreibungsverfahren einer statischen „Pay-as-Bid-“ Ausschreibung scheint dem BEE am ehesten geeignet zu sein, um Erfahrungen zu sammeln. Das Verfahren scheint relativ einfach verständlich zu sein und bietet somit auch Akteuren Chancen, die noch keine Ausschreibungserfahrungen mit komplizierteren Designs im internationalen Raum gesammelt haben. Zudem scheint hier das Risiko von Mitnahmeeffekten geringer zu sein als bei „Uniform-Pricing“-Ausschreibungen.

Das Risiko von Mitnahmeeffekten ist im Übrigen umso höher, je größer die Gefahr ist, dass am Ende aufgrund eines begrenzten Flächenangebotes ein einstrahlungsschwächerer Standort den Ausschlag gibt, wovon Anlagen an besonders guten Standorten profitieren würden.

Für die Wettbewerbssituation scheinen vielmehr folgende Faktoren von primärer Relevanz zu sein:

- a) ausreichende Flächenverfügbarkeit
- b) Regionalisierung (damit würde verhindert, dass sich die Ausschreibungsgewinner auf wenige Regionen mit entweder besonders guter Einstrahlung oder guter Einstrahlung in Verbindung mit spezifischen Flächenverfügbarkeiten konzentrieren)
- c) ausreichende Akteursvielfalt insbesondere durch Qualifikationsanforderungen und Pönalen sowie einem ausreichenden Bürgerenergieanlagensegment, die eine breite Beteiligung ermöglichen.

### *Zum Ausschreibungsturnus*

Der BEE regt einen quartalsweisen Turnus an, um weniger Stop-And-Go-Effekte zu haben. Folglich sollten jeweils 150 MW ausgeschrieben werden.

### *Zur Mengenkottingentierung erfolgreicher Bieter*

BMWi sollte in seinem Monitoring untersuchen, wie stark die Konzentration im Ergebnis der Ausschreibungen ist. Ggf. müsste über eine Mengenlimitierung (bspw. für verbundene Unternehmen) nachgesteuert werden, wenn die Konzentration zu hoch ist.

### *Zum Risiko von unübersehbaren Termin- oder Regeländerungen*

Im Sinne der Investitionssicherheit und der Erreichung der Mengenziele sollten Veränderungen am Ausschreibungsdesign, die zum Nachteil der Akteure ausfallen, einen zeitlichen Vorlauf von mindestens zwei Jahren beinhalten.

Der Gesetzgeber ist aufgefordert, bei relevanten Änderungen von Gesetzen und Verordnungen auch jenseits des EEG zu berücksichtigen, dass die Bieter einen Vertrauensschutz benötigen, in den im Vorfeld der Ausschreibungen möglichst wenig eingegriffen werden sollte.

### *Frage des BMWi: Wie sollte der Höchstpreis bestimmt werden?*

Die Festlegung eines administrativen Höchstpreises bei einem Instrument zur wettbewerblichen Ermittlung der Förderhöhe, das von seinen Fürsprechern regelmäßig als besonders geeignet dargestellt wird, um Kosteneffizienz zu erreichen, erscheint vollkommen sachfremd.

Das PV-FFA-Pilotverfahren wird durchgeführt, um zu prüfen, ob sich die von Ausschreibungen erwarteten Effekte in der Realität erreichen lassen. Werden die Preise durch die Festsetzung einer niedrigen Gebotsobergrenze administrativ niedrig gehalten, befördert das einerseits Dumping-Angebote sowie die Gefahr der Verfehlung von Mengenzielen und erlaubt zudem nicht mehr den Rückschluss, dass eventuelle niedrige Auktionsergebnisse auf das Ausschreibungssystem zurückzuführen sind.

Andererseits beinhaltet der Verzicht auf einen Höchstpreis das Risiko von Mitnahmeeffekten. Dieses Dilemma ist grundsätzlich schwer aufzulösen.

## **Qualifikationsanforderungen und Pönalen**

### *Frage des BMWi: Sind die vorgeschlagenen Teilnahmebedingungen und Qualifikationsanforderungen sinnvoll?*

Zur Sinnhaftigkeit der vorläufigen Netzzugangszusage als Präqualifikationskriterium: In manchen Netzgebieten wird die Zusage offenbar nur noch tagesscharf oder mit Gültigkeit für wenige Wochen gegeben, in anderen Netzgebieten wird sie an die Vorlage einer erteilten Genehmigung geknüpft (was hohe Projektvorlaufkosten vor der Auktion zur Folge hätte). Hieraus können erhebliche Risiken resultieren, etwa wenn ein Bieter in der Auktion den Zuschlag erhält, der Netzbetreiber jedoch Monate später den Netzanschlusspunkt oder die

Einspeisekapazität ändert. Damit hieraus nicht hohe Projektabbruchrisiken resultieren, sollten Netzbetreiber verpflichtet werden, ihren Reservierungen eine einheitliche, zeitlich klar definierte Verbindlichkeit zu verleihen, die die relevanten Projektentwicklungszeiträume berücksichtigt. Damit umgekehrt hierdurch Netzanschlusspunkte bzw. Einspeisekapazität dem System nicht auf Vorrat und zum Schaden von Konkurrenten entzogen werden könnten, sollte für die Erlangung einer befristeten Netzanschlusszusage ein Aufstellungsbeschluss erforderlich sein.

Zusammenfassend wird vorgeschlagen:

- Anstelle der bisherigen, unverbindlichen Netzanschlusszusage früh im Projektablauf sollte zu diesem Zeitpunkt vom Netzbetreiber eine verbindliche, befristete Netzanschlusszusage (samt Netzanschlusspunkt und Einspeisekapazität) erteilt werden. Diese hätte zunächst Gültigkeit bis zur Auktion und wäre anschließend bei den Auktionsgewinnern bis zum Ablauf der Realisierungsfrist von 24 Monaten zu verlängern.
- Aufstellungsbeschluss für einen B-Plan als Voraussetzung zur Erlangung einer verbindlichen, befristeten Netzanschlusszusage.

*Frage des BMWi: Welche Pönalen/ Strafzahlungen führen aus Ihrer Sicht zu einer hohen Realisierungsrate der Projekte und sind noch für kleinere Akteure tragbar?*

Um die beiden vom BMWi formulierten Ziele zu unterstützen, sollte auch hier differenziert vorgegangen werden. Im großen Segment sollte der erste Bid-Bonds 5 Euro/kW betragen, der nach gewonnener Auktion auf 25 Euro/kW aufgestockt werden.

Im Bürgerenergiesegment sollten vor der Auktion zwei Euro/ kW bezahlt werden – allerdings nicht als Kautions, sondern als Beitrag für den im Abschnitt „Akteursvielfalt“ vorgestellten Refinanzierungsfonds. Nach gewonnener Auktion sollte im Bürgerenergiesegment eine Kautions von drei Euro/ kW hinterlegt werden, die bei fristgerechter Inbetriebnahme zurück zu zahlen ist.

Begründung: Die hier vorgesehenen Kautions können nur über Risikokapital finanziert werden und nicht über Darlehen, was im Bürgerenergiesegment erfahrungsgemäß außerordentlich schwer erhältlich ist. Umgekehrt ist im Bürgerenergiesegment die Eigenmotivation der Akteure besonders hoch, so dass keine großen finanziellen zusätzlichen Anreize zur Anlagenrealisierung erforderlich sind, die letztlich den Charakter einer Markteintrittsbarriere hätten.

*Frage des BMWi: Welche weiteren Modelle sind aus Ihrer Sicht geeignet, um eine Balance zwischen hoher Realisierungsrate und einer Minimierung der Bieterisiken zu schaffen?*

Siehe Punkt Akteursvielfalt.

*Frage des BMWi: Welche Höhe der Bid-Bonds und der Pönalen ist aus Ihrer Sicht angemessen?*

Siehe oben.



*Frage des BMWi: Welche Auswirkungen auf die Finanzierungskosten von neuen Projekten erwarten Sie im vorgeschlagenen Modell?*

Alle zusätzlichen Risiken müssen in die Gebote eingepreist werden und erhöhen damit die Stromgestehungskosten.

*Frage des BMWi: Sollte eine Rückgabe von Förderberechtigungen möglich sein und zu welchen Kosten? In welchen Fällen sollte eine Rückgabe möglich sein? Wie sind diese Fälle juristisch abgrenzbar? Welche Auswirkungen hätte eine solche Regelung auf die Realisierung der Projekte?*

Ja, eine Rückgabe von Förderberechtigungen sollte möglich sein. Dies sollte ohne Prüfung besonderer Voraussetzungen geschehen, um juristische Auseinandersetzungen zu vermeiden. In den ersten sechs Monaten nach der Auktion sollte die Rückgabe ohne Pönale möglich sein. Ab dann soll die Pönale linear bis zur vollen Fälligkeit am Ende des 24-Monats-Zeitraums ansteigen.

*Frage des BMWi: Sollte eine Rückgabe bei Fremdverschulden möglich sein? Was wären konkrete Kriterien für ein solches nicht vom Projektentwickler zu vertretendes Verschulden?*  
Siehe oben.

## **Zuschlagserteilung und Übertragbarkeit der Förderberechtigung**

*Frage des BMWi: Soll die Förderberechtigung projektbezogen oder personenbezogen ausgestaltet werden?*

Die Vergütungsrechte sollten klar bezogen auf das Projekt vergeben werden, für das bei Gebotsabgabe ein Aufstellungsbeschluss und eine (vorläufige) Netzanschlusszusage vorgelegt wurden. Die Verschiebung von ursprünglichen Projekten auf andere Projekte desselben Bieters würde eine implizite Handelbarkeit bedeuten, die spekulative Gebote anreizt.

*Frage des BMWi: Welche Vorteile und Risiken sehen Sie beim Handel von Förderberechtigungen?*

Der BEE sieht hier vor allem Risiken durch eine Verschärfung des Preiswettbewerbs durch die Erwartung späterer spekulativer Gewinne, denen keine Wertschöpfung zugrunde liegt, was dazu führen würde, dass manche Projekte am Ende nicht realisiert würden.

*Frage des BMWi: Welche Übertragbarkeiten sollten zulässig sein, um Bieterisiken zu minimieren?*

Es sollte keine Übertragbarkeit der projektbezogenen Vergütungsrechte möglich sein. Wie bereits erwähnt, begünstigen Ausschreibungssysteme größere Bieter mit besseren Möglichkeiten zur Risikostreuung. Würde etwa gestattet, dass ein erworbenes Vergütungsrecht von derselben juristischen Person (bzw. ihrer Muttergesellschaft) für ein anderes als das ur-

sprünglich zugrunde gelegte Projekt genutzt werden darf, entstünde erneut eine Bevorteilung großer Bieter. Zugleich würde spekulatives Bieten ermöglicht, das im ungünstigsten Fall folgendes Szenario hervorbringen könnte: Ein großer Bieter nimmt mehrfach mit dem Aufstellungsbeschluss und einer vorläufigen Netzzusage desselben Projektes erfolgreich an der Auktion teil, kann für die Realisierung nach gewonnener Auktion zwischen einem Portfolio gesicherter Flächen auswählen, für eine ggf. gewünschte pönalefreie Rückgabe der Rechte jedoch wieder auf eine nicht erteilte Genehmigung o.Ä. für das ursprüngliche Projekt zurück greifen, das ernsthaft zu realisieren nie die Absicht bestand.

Auch das umgekehrte Argument, (in gewissem Rahmen) übertragbare Förderberechtigungen trügen zu einer höheren Projektrealisierung bei, trägt nicht. Im Gegenteil wird erst die feste Projektgebundenheit von Vergütungsrechten dafür sorgen, dass Gebote ernsthaft und seriös vorbereitet werden.

Eine Projektgebundenheit ist auch aus Sicht der kommunalen Selbstverwaltung vorzuziehen, denn es sollte vermieden werden, dass größere Projektierer Kommunen gegeneinander ausspielen können, wenn sie ein Vergütungsrecht selbst vom einen auf den anderen Standort übertragen können.

## Akteursvielfalt

*Frage des BMWi: Welche Regelungen sind aus Ihrer Sicht geeignet, im Rahmen eines Ausschreibungssystems eine hohe Akteursvielfalt aufrecht zu erhalten?*

Das BMWi geht bisher davon aus, dass es keiner besonderen Regelungen bedarf, um die Akteursvielfalt beim PV-Pilotverfahren zu erhalten. Vielmehr sei – so das Eckpunktepapier vom 14.07.2014 - „im Gesamtdesign darauf zu achten, dass Bieterisiken und weitere Zugangshürden begrenzt werden. Dies soll primär durch ein einfaches, transparentes und gut verständliches Ausschreibungsdesign erfolgen. Auch eine Auswahlmöglichkeit zwischen finanziellen Qualifikationskriterien, die eher große und finanzstarke Bieter begünstigt, und materiellen Kriterien wie einem verkündeten Bebauungsplan oder einer Genehmigung wird als hilfreich eingeschätzt. Dabei wird angenommen, dass kleinere, weniger professionelle Akteure wie Bürgergesellschaften vor Ort über die notwendige Akzeptanz verfügen, um schnell einen Bebauungsplan zu erlangen. Hohe finanzielle Qualifikationsanforderungen sind von kleinen, finanziell schwach ausgestatteten Gesellschaften dagegen schwieriger zu erbringen, da ihnen häufig die notwendige Bonität fehlt.“ In Gesprächen im politischen Raum wird zudem angemerkt, dass Bürgerenergiegesellschaften niedrigere Renditeerwartungen hätten, und Kostenvorteile größerer Bieter auch dadurch ausgleichen könnten. Dieser Bewertung kann so nicht zugestimmt werden.

Nach den bisherigen Planungen würde das System große Bieter klar gegenüber kleinen bevorzugen und letztere verdrängen. Insbesondere Projekte mit substanziellen Entscheidungsbefugnissen für Bürger haben jedoch eine hohe Bedeutung für die Akzeptanz des EE-

Ausbaus und der Energiewende insgesamt, sie erhöhen die Akteursvielfalt und begrenzen damit das Risiko von Marktmachtmissbrauch, sie begünstigen einen dezentralen, verbrauchs-nahen Ausbau von EE-Anlagen und ermöglichen ganz allgemein die Teilhabe von Bürgern an nachhaltigen Wirtschaftsprozessen. Bürgerenergie muss daher einen festen Platz auch im weiteren Ausbau von PV-FFA-Anlagen haben. Daher werden für dessen Ausgestaltung weiter unten konkrete Vorschläge unterbreitet.

Die derzeit vorgesehenen Regelungen sind derart abschreckend, dass nahezu keine Gebote aus dem Segment der Bürgerenergie zu erwarten wären, geschweige denn dass sie im Bieterwettbewerb erfolgreich wären. Hauptursache dafür sind einerseits die höheren Risikostreuungsmöglichkeiten größerer Bieter, die dazu führen, dass Ausfallrisiken weniger im einzelnen Gebot für das jeweils konkret geplante Projekt eingepreist werden müssen. Zum anderen sind auch die Projektentwicklungskosten für kleinere Projekte je MW installierter Leistung höher, was in der Vielzahl von Einmalkosten begründet liegt, die mit der Projektgröße nur wenig oder gar nicht ansteigen. Beispielsweise sind größere Bieter entweder selbst eine Tochter eines Hersteller-Unternehmens für PV-Module oder können diese direkt beim Hersteller beschaffen. Dagegen werden die Module für Bürgerenergieprojekte über Großhändler beschaffen, um deren Marge sich die Gestehungskosten für Bürgerenergieprojekte erhöhen.

Entsprechend ist zwar die Absicht hinter dem BMWi-Vorschlag eines reduzierten zweiten Bid-Bonds für Projekte mit einem bereits verkündeten Bebauungsplan zu begrüßen. Doch in der Praxis würden dadurch die (über Eigenkapital zu finanzierenden) Vorlaufkosten vor der Auktion weiter erhöht, für deren Refinanzierung durch Stromabsatz keine Chance bestünde, wenn das Projekt keinen Zuschlag erhält. Eigenkapital für Bürgerenergieprojekte ist jedoch grundsätzlich erst dann gut zu beschaffen, wenn eine Genehmigung vorliegt (sowie künftig ein Zuschlag aus der Auktion). Die Einwerbung substanziellen Eigenkapitals mit so hohem Verlustrisiko (und ohne die Möglichkeit der Risikostreuung größerer Akteure) ist demgegenüber bei Bürgerenergieprojekten nicht möglich.

Daher muss das Ausschreibungssystem so korrigiert werden, dass

- a) überhaupt Bewerbungen von Bürgerenergieprojekten zu erwarten sind, und diese
- b) auch Erfolgchancen im Preiswettbewerb haben.

Da der Gesetzgeber im EEG festgelegt hat, dass die Akteursvielfalt zu erhalten ist, kann hiervon in der Verordnung ohne erneute Befassung des Parlaments nicht abgewichen werden (vgl. Kahl, Kahles, Müller 2014).

Zur Einwerbung von Bürger-Eigenkapital zur Beteiligung an den Auktionen würde auch beitragen, wenn im Rahmen eines Ökostrom-Marktmodells die Möglichkeit bestünde, die in der Bürger-Anlage erzeugte Energie (unter Beibehaltung der Ökostrom-Eigenschaft) direkt an die eigenen Gesellschafter liefern zu können. Es ist Bürgern, die über keine besonderen Kenntnisse des Strommarkts verfügen, nicht zu vermitteln, dass ihnen nicht zugesichert werden kann, vorrangig aus den konkreten Stromerzeugungsanlagen vor Ort beliefert zu

werden. Für die Akzeptanz des Ausbaus der EE und der Energiewende insgesamt hat dies eine hohe Bedeutung.

*Frage des BMWi: Falls dies aus Ihrer Sicht – entgegen des hier vorgestellten Vorschlags – Sonderregelungen für „kleine Projekte“ (z. B. Bürgerenergieprojekte) erforderlich macht: Wie könnten diese „kleinen Projekte“ von Projekten großer professioneller Akteure rechtlich eindeutig abgegrenzt werden?*

Soll Bürgerenergie gesondert behandelt werden, ist zunächst festzulegen, wie sie definiert ist. Anschließend ist zu klären, wie das Ausschreibungsverfahren für sie ausgestaltet werden bzw. wirken soll (siehe die nachfolgenden Vorschläge).

*Definition von Bürgerenergie (-Projekten):* Der Bieter ist eine Projektgesellschaft, an der mehr als 50 Prozent der Stimmrechtsanteile

- von mindestens sieben natürlichen Personen, die ihren 1. 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 und die ihren Firmensitz in der Standortgemeinde hat. Für die Minderheitenanteile gelten keine Einschränkungen. Als Anlagengröße wird ein Maximum von 5 MW vorgeschlagen.

Es geht, wie der Kabinettsbeschluss vom 8. April 2014 zu § 2 Abs. 5 EEG aufzeigt, darum, bei der Ausgestaltung des konkreten Ausschreibungsdesigns die auch bisher für die Energiewende wichtige Akteursvielfalt aufrechtzuerhalten, so dass die Belange von Energiegenossenschaften oder Bürgerprojekten angemessen im weiteren Verfahren berücksichtigt werden sollen. An diese Absicht der Erhaltung der Akteursvielfalt knüpft die vorstehende Definition an.

Unter Bürgerenergie wird zum einen eine Gesellschafterstruktur verstanden, die sich mehrheitlich aus natürlichen Personen oder mehrheitlich von natürlichen Personen gebildeten Genossenschaften zusammensetzt. Zudem zeichnet sich Bürgerenergie durch ihren örtlichen Bezug aus. Bürgerinnen und Bürger engagieren sich in ihrer örtlichen Gemeinschaft für die Energiewende. Bürgerenergie fördert die dezentrale Energieversorgung und sucht die Abnehmer im regionalen Raum. Hier findet sie vielerorts Unterstützung durch sog. Energiekommunen oder kommunale Beteiligungen z.B. an Bürger- und Kommunal-Solarparks, weshalb die vorstehende Definition auch kommunale Beteiligungen einschließt. Bürgerenergie würde aber ein Wesensmerkmal missen lassen, wenn die örtliche Verankerung der Bürgerinnen und Bürger (hier: 1. Wohnsitz) nicht gefordert würde.

Zu Recht wird von Kahl, Kahles, Müller 2014<sup>1</sup> im Lichte der Niederlassungs- und Kapitalverkehrsfreiheit eine Begründung für den Ortsbezug verlangt. Sie führen die Frage einer Rechtfertigung unter Akzeptanzgesichtspunkten kurz an, lassen aber eine Auseinandersetzung mit dem öffentlichen Interesse an der Förderung der Energiewende durch Erhaltung der Akteursvielfalt – wie es der wiedergegebene Kabinettsbeschluss beschreibt – noch vermissen. Es geht dabei nicht darum, neue Akteure zu kreieren, die neben den großen Projektentwicklern und Anlagenbetreibern bestehen sollen, wie es beispielsweise kleinere und mittlere Unternehmen (KMU) sein könnten; es geht um die Anknüpfung an tatsächlich im Zuge der Energiewende auftretende Akteure, die vom Kabinett als Energiegenossenschaften oder Bürgerprojekte identifiziert worden sind. Und diese Akteure sind nicht nur durch ihre Gesellschafterstruktur, sondern ihrem Wesen nach auch durch ihr örtliches Engagement bestimmt. Bürgerenergie in diesem Sinne kann nicht von einem überregionalen Kreis an Bürgerinnen und Bürgern (z.B. Zusammensetzung als Investmentfonds) gebildet werden, die keine Verankerung und Interessen vor Ort aufweisen. Insoweit sind auch Bürgerinnen und Bürger der anderen EU-Mitgliedsstaaten nicht diskriminiert, sondern nicht in der Lage, einen Beitrag zu Erhaltung und Ausbau der geforderten Akteursvielfalt im Sinne von Bürgerenergie zu leisten.

#### *Ausgestaltung des Bürgerenergiesegments*

Die grundsätzlichen Nachteile von Bürgerenergie gegenüber größeren Bietern sind zweierlei:

- zum einen ein sehr schwerer Zugang zu Risikokapital, um verlorene Vorlaufkosten und fällige Pönalen zu (re-)finanzieren, und
- zum anderen höhere Projektentwicklungs- und -betriebskosten je MW installierter Leistung,

die Erfolge im Kostenwettbewerb mit größeren Bietern unwahrscheinlich machen.

#### *Gesonderte Ausschreibung unter Bürgerenergie mit Erstattungsfähigkeit der Vorlaufkosten*

Dies sieht eine gesonderte Ausschreibung von ¼ der jeweils ausgeschriebenen Leistung vor, an der nur die Bürgerenergie teilnehmen darf. Bürgerenergieanlagen liegen typischerweise in einer Größenordnung von unterhalb 5 MW. Anlagen unter 5 MW haben aufgrund von Skaleneffekten einen Kostennachteil gegenüber Großanlagen im Bereich 25 MW. Um dennoch Bürgerenergieanlagen überhaupt zu ermöglichen, ist ein Kleinanlagensegment die notwendige, wenn auch noch nicht hinreichende Voraussetzung.

Neben der Anlagengröße ist das Risiko verllorener Vorlaufkosten (sunk cost) eine große Hürde für Bürgerenergieanlagen. Daher ist es erforderlich, dass jene Kosten, die Bürgerenergiebietern bis zur Auktion entstehen, teilweise zurückerstattet werden können. Brancheneinschätzungen zufolge sind dies die Kosten, die bis zur ersten Behördenbeteiligung entstehen (denn eine Teilnahme früher im Projektablauf erlaubt kaum belastbare Gebote bzw. eine

---

<sup>1</sup> Hartmut Kahl, Markus Kahles, Thorsten Müller 2014: Anforderungen an den Erhalt der Akteursvielfalt im EEG bei der Umstellung auf Ausschreibungen. Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht Nr. 9 vom 18.8.2014.

Einschätzung der Wahrscheinlichkeit, eine Genehmigung zu erhalten). Um keine kontraproduktiven Geschäftsmodelle anzureizen, sollen diese Kosten mit einer pauschalen Summe je MW erstattet werden, so dass in der Summe maximal 75 Prozent der bis zu diesem Zeitpunkt üblichen Vorlaufkosten zurückfließen. Weitere Konkretisierungen zur Vermeidung etwaigen Missbrauchs können bei Bedarf nachgereicht werden.

Zur rechtlichen Zulässigkeit: Gemäß den De-Minimis-Regelungen der Europäischen Kommission sind Hilfen mit einem Gesamtvolumen von bis zu 200.000 Euro binnen dreier Steuerjahre je Empfänger-Unternehmen nicht notifizierungspflichtig; diese Obergrenze wird voraussichtlich deutlich unterschritten werden. Sinnvollerweise sollte die Mittelherkunft diversifiziert werden:

- Zahlung einer „Versicherungsprämie“ durch Bürgerenergiebieter im Zuge der Einreichung der Gebote (siehe oben)
- Verwendung des Einkommensstroms aus bezahlten Pönalen für diesen Zweck
- Sofern das Einkommen aus „Versicherungsprämien“ und Pönalen (noch/ übergangsweise) zu niedrig ist, Zwischenfinanzierung durch die KfW.

Die Schaffung eines gesonderten Ausschreibungs-Loses nur für Bürgerenergie sowie die Erstattung verlorener Vorlaufkosten sind nicht alternativ zu sehen, sondern erreichen nur in Kombination die gewünschte Wirkung:

- Hätten Bürgerenergieprojekte zwar einen Erstattungsanspruch, müssten aber im ‚großen‘ Segment mitbieten, erhielten sie nur in seltenen Ausnahmefällen einen Zuschlag und der Mittelbedarf für den Erstattungsfonds stiege stark an.
- Umgekehrt wäre die Zuschlagswahrscheinlichkeit in einem gesonderten Ausschreibungssegment für Bürgerenergie ohne Erstattungsanspruch derart schwer abschätzbar, dass das unkalkulierbare Vorlaufkosten-Verlustrisiko die betroffenen Akteure in der Regel ganz von der Einreichung von Geboten würde.

Zusammengefasst dient mithin der Erstattungsanspruch der Senkung der Markteintrittsbarriere für Bürgerenergie, und das gesonderte Ausschreibungssegment der Sicherstellung, dass Bürgerenergie im absehbaren Preiskampf nicht verdrängt wird.

## EU-Öffnung

Der BEE teilt den Ansatz des BMWi, zunächst mit inländischen Projekten Erfahrungen im Rahmen der Pilotausschreibung zu gewinnen, bevor in einer späteren Phase basierend auf diesen Erfahrungen über eine Erweiterung ins benachbarte Ausland unter Gesichtspunkten der Gegenseitigkeit nachgedacht wird.

**Der BEE verweist des Weiteren auf die Stellungnahmen seiner Fachverbände, die die o.g. Positionen zu den einzelnen EE-Sparten begründen, vertiefen sowie ergänzen.**

**Kontakt:**

Bundesverband Erneuerbare Energie e.V. (BEE)  
Invalidenstraße 91  
10115 Berlin

Dr. Hermann Falk  
Geschäftsführer  
030 275 81 70-10  
[hermann.falk@bee-ev.de](mailto:hermann.falk@bee-ev.de)

Carsten Pfeiffer  
Leiter Strategie und Politik  
030 275 81 70-21  
[carsten.pfeiffer@bee-ev.de](mailto:carsten.pfeiffer@bee-ev.de)