



Ausschreibungen für Windenergie an Land

Ein Modell für den
Leistungsträger Wind?

Inhalt

Ausschreibungen hinterfragt.....	6
Akteure schützen, de-minimis nutzen.....	12
Kein Modell für alle Technologien.....	14
Besonderheiten der Branche beachten.....	18
Anforderungen an Ausschreibungen.....	20
Elemente eines möglichen Designs.....	22
Auf einen Blick.....	30
Zeitlicher Ausblick und Empfehlung.....	32
Glossar.....	34
Literaturangaben.....	38

2., aktualisierte Auflage, Stand Oktober 2015

Hinweis: Änderungen möglich, vorbehaltlich der politischen Debatte. Aktuelle Positionen und Materialien auch auf www.wind-energie.de/ausschreibungen

V. i. S. d. P. Bundesverband WindEnergie e. V.
Neustädtische Kirchstraße 6
10117 Berlin

info@wind-energie.de
www.wind-energie.de
Tel. +49 (0)30 212341-210
Fax +49 (0)30 212341-410



Mit dem Ziel, das Klima zu schützen und technologische Innovationen für eine saubere Energiegewinnung voranzubringen, arbeitet die Bundesregierung an der Umsetzung der Energiewende. Das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) ist dafür der bislang beste Weg. 2014 wurde jedoch im EEG eine fundamentale Umstellung des Fördersystems für regenerative Energien beschlossen. Welche Folgen diese haben wird, ist unklar.

Ab spätestens 2017 sollen für alle Erneuerbaren-Energien-Technologien Ausschreibungen gelten. Seit Anfang 2015 werden dafür in einem Pilotvorhaben für Photovoltaik-Freiflächenanlagen erste Erfahrungen gesammelt. Über die Abgabe konkurrierender Gebote bewerben sich Entwickler von PV-Freiflächenanlagen auf eine Förderung, anstatt eine gesetzlich festgelegte zu beziehen.

Die Förderhöhe über Ausschreibungen zu ermitteln, ist aus Sicht des Bundesverband WindEnergie e. V. (BWE) ein Griff zum falschen Instrument. Trotz seiner Zweifel bringt sich der Windverband aber mit Vorschlägen in die politische Debatte ein, damit die Ziele der Energiewende weiterhin erreicht werden können.

Ausschreibungen hinterfragt

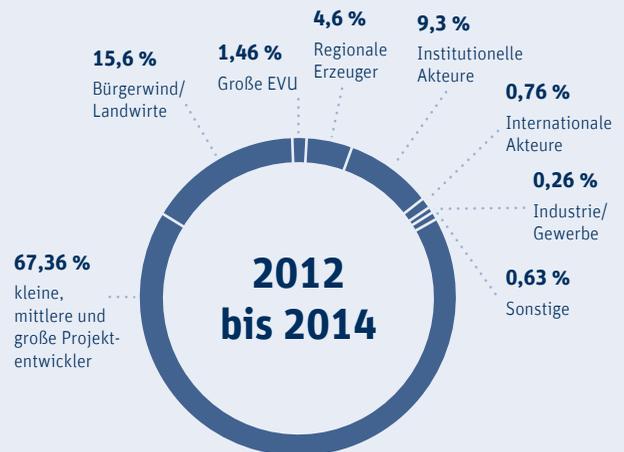
Die Bundesregierung verfolgt mit dem Systemwechsel drei selbst ernannte Ziele: Kosteneffizienz herbeiführen, Akteursvielfalt erhalten und Ausbauziele erreichen. Aus verschiedenen Gründen ist zu hinterfragen, ob dieses Vorhaben gelingen kann.

Mit dem Begriff „Strompreisbremse“ kam 2013 eine Debatte ins Rollen, die ein verzerrtes Bild der Kosten für Erneuerbare Energien lieferte. Die Diskussion um **Kosteneffizienz** ist seither von dem Missverständnis geprägt, die Förderung sei eine preisliche Aufwärtsspirale. Inzwischen werden Erneuerbare-Energien-Anlagen zu deutlich geringeren Kosten errichtet und immer mehr Anlagen fallen aus der Förderung. Von allen Erneuerbaren Energien ist Windenergie die kostengünstigste. Im Jahr 2015 werden laut Prognose rund 42 Prozent des Erneuerbaren-Stroms aus Windenergie erzeugt. Ihr Anteil an der gesetzlichen Förderung durch die EEG-Umlage liegt jedoch nur bei 19 Prozent.¹ Ein mögliches Ausschreibungsverfahren darf diese positive Entwicklung nicht ins Gegenteil wenden.

Mit Blick auf die Erfahrungswerte ausländischer Ausschreibungssysteme ist zu vermeiden, dass das Instrument auch in Deutschland die **Akteursvielfalt und -zahl** reduziert. Diese schaffen Wettbewerb und Innovation. Mit seiner Bandbreite an dezentralen und mittelständischen Akteuren ist der deutsche Windmarkt international einzigartig und schafft bundesweit und auf zahlreichen Ebenen Wertschöpfung. Führt das künftige Preisfindungsverfahren zu einem Ausschluss kleinerer und mittlerer Akteure, gefährdet dies die Beteiligungsmöglichkeit der Bürgerinnen und Bürger an der Energiewende und damit die Akzeptanz dieses gesamtgesellschaftlichen Projekts. Maßnahmen zum Erhalt der heterogenen Strukturen sollten daher genutzt werden.

Ferner ist zu befürchten, dass die politisch gewollten **Ausbauziele** für Erneuerbare Energien über Ausschreibungen nicht erreicht werden. Aus einer Analyse ausländischer Ausschreibungssysteme resultiert die Erkenntnis, dass sie die Realisierung von Windenergieprojekten hemmen können. In mehreren Untersuchungen wurde nachgewiesen, dass der tatsächliche Zubau weit unter der ausgeschriebenen Menge lag und die Ausbauziele somit verfehlt wurden.² In Folge dessen muss eine hohe Realisierungsquote oberste Priorität haben.

Akteursvielfalt bewahren



Anteile der an der Projektrealisierung beteiligten Akteure in %³

- Wichtig für die Akzeptanz: Neben den reinen Bürgerwindprojekten sind Bürgerinnen und Bürger an gut jedem zweiten Windenergieprojekt beteiligt. Das belegt eine Studie der Leuphana Universität Lüneburg.⁴

Wertschöpfung erhalten

- Zahlreiche Hersteller, Zulieferer und Dienstleister profitieren von der Planung, Errichtung und dem Betrieb von Windenergieanlagen. Deutschlandweit arbeiten rund 140.000 Beschäftigte in der Branche.⁵
- Die Windbranche erzeugt jährlich eine Gesamtwirtschaftsleistung von 14,5 Milliarden Euro.⁶ Damit liegt sie unter den Top 20 der wichtigsten Industrien in Deutschland.⁷ Die kommunalen Steuereinnahmen und Einkommen bleiben in den Regionen und stärken die Kaufkraft vor Ort.



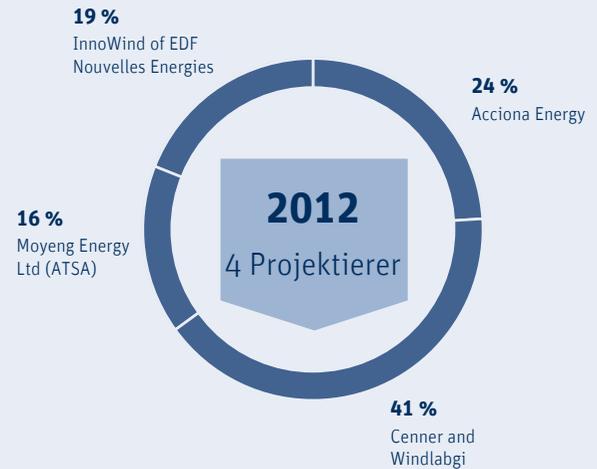
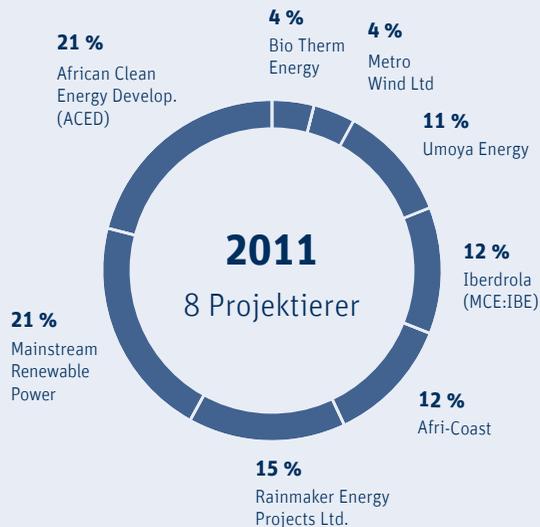
In über 30 Ländern existieren Ausschreibungssysteme für Erneuerbare Energien.⁹ Welche Erfahrungswerte gibt es?

Das Institut für ZukunftsEnergieSysteme (IZES) hat mehrere ausländische Verfahren auf ihre Tauglichkeit geprüft und folgende Erfahrungswerte zusammengetragen können: Ein Großteil der untersuchten Länder zeigte eine **hohe Nichtrealisierungsrate** von Windenergieprojekten, die im Rahmen von Auktionen bewilligt wurden.¹⁰ Nicht selten lag der tatsächliche Zubau deutlich unterhalb der ausgeschriebenen Menge, was zu einer Unterschreitung der Ausbauziele in den jeweiligen Ländern führte.¹¹ So wurden in den Niederlanden zwischen 2011 und 2013 insgesamt 74 Windparks bezuschlagt, aber bis 2014 nur 10 tatsächlich gebaut.¹² Ähnlich erging es Irland: Zwischen 1995 und 2005 wurde von der ursprünglich bezuschlagten Leistung nur rund ein Drittel errichtet.¹³

Die Gründe waren zumeist unerwartete Realisierungsfristen und -kosten sowie Genehmigungsprobleme, was gemeinhin mit der Einführung verschärfter **Teilnahmeanforderungen (Präqualifikationen)** und **Strafzahlungen (Pönalen)** bei nicht erfolgter Projektrealisierung gelöst werden sollte. Bei fehlerhafter Anwendung schränken beide Maßnahmen jedoch den Teilnehmerkreis eines Ausschreibungsverfahrens ein oder erfordern die Einpreisung von Projektrisiken, wodurch eine Erhöhung der Förderkosten wahrscheinlich wird.¹⁴ Aber auch diverse Hürden innerhalb der Rechtsprechung – wie sie ebenso in Deutschland bestehen – erschwerten die Durchführung von Ausschreibungen in den betrachteten Ländern. Der Ausgestaltung eines deutschen Ausschreibungssystems muss daher besondere Sorgfalt zukommen.

Möglichkeiten zum Erhalt der Akteursvielfalt und -zahl nutzen

Beispiel Südafrika – Rückgang der Projektierer¹⁶



Gewonnene Ausschreibungsmengen nach Projektierern in %

Im Hinblick auf die Akteursstrukturen im Bereich Onshore konnte in Ländern wie Südafrika und Großbritannien eine **Marktverengung** auf wenige Unternehmen nachgewiesen werden. In Südafrika stellte das IZES eine deutliche Reduzierung der Projektierer in den ersten Runden der Jahre 2011 und 2012 fest. Von den Herstellern waren nach der ersten Runde fünf vertreten, nach der zweiten nur noch drei. Die weiteren Ausschreibungen waren von mehrfachen Verzögerungen im Prozess geprägt. Um **Marktkonzentrationen** mit erheblichen Folgen für die Wirtschaftsleistung oder gar **Produktionseinbrüche** zu verhindern, muss ein zeitlicher Aufschub innerhalb des Ausschreibungsverfahrens auf dem deutschen Windmarkt mit seiner hohen Präsenz von **Herstellern und Zulieferern** ausgeschlossen sein.

Neben kleinen, mittleren und großen **Projektierern** stehen zahlreiche **regionale Erzeuger, Landwirte und Bürgerprojekte** für die Vielfalt der Branche. Diese Bandbreite ist ein wichtiger Schlüssel zur Akzeptanz der Energiewende. Da eine hohe Anzahl heterogener Unternehmen – durch den Wettbewerb untereinander – nachweislich bessere Voraussetzungen für technische und prozessuale Innovationen bietet als eine kleine, sollte das deutsche Design für Windenergie an Land die **Teilhabe vieler differenzierter Akteure** langfristig garantieren.¹⁵

Laut den **Umwelt- und Energiebeihilfeleitlinien** der Europäischen Kommission ist Deutschland angehalten, spätestens ab dem 1. Januar 2017 für alle EE-Technologien Ausschreibungen durchzuführen. Die Regelung gilt **jedoch nur, wenn diese nicht** zu höheren Förderkosten, zu niedrigen Realisierungsraten oder zu einer eingeschränkten Akteurszahl führen.¹⁷ Zum Schutz der Akteure bieten die Leitlinien Handlungsmöglichkeiten, die aus Sicht des BWE genutzt werden sollten.

Zum einen schreibt die Kommission vor, dass Ausschreibungen einen **diskriminierungsfreien Rahmen** bieten sollen, der allen bisherigen Akteuren eine Teilnahme ermöglicht. Ziel ist es, den Wettbewerb einer Branche nicht zu verfälschen.¹⁸ Zum anderen wurden so genannte **de-minimis-Grenzen** (siehe Glossar) eingeführt. Im Falle der Windenergie können somit Vorhaben mit einer installierten Kapazität von bis zu sechs Megawatt (MW) und sechs Erzeugungseinheiten von Ausschreibungen ausgenommen werden.¹⁹ Damit erhalten die Mitgliedstaaten die Option, im Rahmen der Ausnahmeregelung **weiterhin mit administrativ festgelegten Förderhöhen** für Windstrom zu arbeiten.²⁰ Zu klären ist dann, welche Projektgrößen konkret unter diese Grenze fallen und wie die Abgrenzung von Erzeugungsanlagen erfolgt.²¹ Der BWE spricht sich deutlich für die Nutzung der de-minimis-Regel aus.

Akteure schützen, de-minimis nutzen

Die ersten Ausschreibungsrunden im Bereich PV-Freiflächenanlagen im Frühjahr und Sommer 2015 bestätigten die Befürchtung: Ausschreibungen führen zu einer Marktverengung.

Nach Angaben der Bundesnetzagentur erhielt zum Beispiel in der ersten Runde nur ein Bruchteil der Bieter tatsächlich einen Zuschlag, darunter ein Bieter, der erfolgreich 40 Prozent des Zuschlagsvolumens auf sich vereinen konnte. Weder in der ersten, noch in der zweiten Runde konnten sich zudem Energiegenossenschaften behaupten.

Nicht nur eine mögliche **Marktkonzentration**, auch das gesteigerte **Investitionsrisiko** treibt viele kleine Marktteilnehmer um. Dahinter steht die Sorge, dass kleinere und mittlere Akteure beim regulären Ausschreibungsverfahren systematisch benachteiligt sind, da ihnen die Möglichkeit zur Risikostreuung auf andere Projekte fehlt. Neben dem Zuschlagsrisiko und den damit einhergehenden „versunkenen Kosten“ kann auch die Unkenntnis über die zu erwartende Vergütung einen abschreckenden Effekt haben. Wer Bürgerenergieprojekte mit Ernsthaftigkeit realisiert, lässt sich nicht auf Wagnisse ein.

Aus den benannten Gründen bedarf es eines **Nachteilsausgleichs für kleinere Projekte und Akteure**. Zum Erhalt der Akteursvielfalt hat die EU-Kommission in ihren Umweltschutz- und Energiebeihilfeleitlinien daher Bagatellgrenzen vorgesehen (de-minimis-Grenzen). Gemäß dieser Regelung können all diejenigen Projekte, die unter die EU-Ausnahmeregelung fallen, eine Festvergütung beziehen. Der BWE setzt sich ausdrücklich dafür ein, die europarechtliche Regelung in deutsches Recht umzusetzen, da sie insbesondere kleine Akteure und Bürgerenergieprojekte unter besonderen Schutz stellt. Die dezentrale Vielfalt der Bürgerenergie schafft **Akzeptanz und Teilhabe** am Gemeinschaftsprojekt Energiewende. Allein ihre Wertschöpfung im Bereich Onshore-Windenergie liegt bei 512,5 Millionen Euro pro Jahr.²²

Der BWE begrüßt, dass das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie das Thema Akteursvielfalt ernst nimmt und die Diskussion weiterhin offen mit allen Beteiligten führen will. Unterstützt wird der Verband durch die Initiative mehrerer Bundesländer, die EU-Ausnahmeregelung für kleine Marktteilnehmer im Gesetzesprozess zu berücksichtigen. Es bleibt aber bei der grundlegenden Frage, wie die zu schützenden Akteure treffsicher abgegrenzt werden können. Gerade weil die **Definition von schützenswerten Akteuren** schwierig ist, kann die Lösung nicht – wie vom Bundesministerium zunächst vorgeschlagen – heißen, lediglich Akteure, die nur ein Projekt verwirklichen, von Ausschreibungen freizustellen. **Weiter auf Seite 29.**



Foto: Silke Reents

Kein Modell für alle Technologien

Seit Anfang 2015 kommt in Deutschland erstmals das Marktinstrument Ausschreibung für Erneuerbare Energien zum Einsatz.

Zunächst wird die Förderhöhe für Strom aus PV-Freiflächenanlagen über die Abgabe konkurrierender Gebote bestimmt. Die **Erfahrungen** aus den ersten Auktionen sollen dann, so der politische Wille, in die Umsetzung weiterer Ausschreibungssysteme fließen. Eine **Übertragung des Verfahrens** auf die Windenergie ist jedoch **nicht möglich**, denn hinter den Technologien stehen unterschiedliche Märkte und Industrien mit individuellen Ansprüchen an Rechts- und Investitionssicherheit.

Der deutsche Windmarkt verdankt seinen Erfolg unter anderem der leistungsstarken Anlagentechnik. In den vergangenen Jahren hat die Ingenieurskunst hierzulande **immer wieder Innovationen** hervorgebracht, ob im Bereich der Anlagenentwicklung für Binnenlandstand-

orte oder im Bereich der Systemdienstleistungen. Ihre Leistungsentwicklung trägt ebenfalls dazu bei, dass Windenergieanlagen Strom zu weit geringeren Kosten produzieren können als fossile Kraftwerksneubauten. Zudem gehen 67 Prozent der Anlagen ins Ausland. Damit stellen sie ein bedeutendes Exportgut dar. Wer allein die Preissenkung von Technologien im Blick hat, riskiert, dass Forschung und Entwicklung ausgebremst werden, da diese naturgemäß Investitionen benötigen.

Wird das Pilotverfahren als „lernendes System“ verstanden, sollten ausreichend Prüf- und Lernphasen enthalten sein, um die Auswirkungen auf die verschiedenen Märkte abzuschätzen. Die im deutschen Maschinenbau verankerte Windindustrie benötigt demnach – auch bei Senkung der Systemkosten – Spielräume, um technologische Innovationen auf den Markt bringen zu können und somit den Produktionsstandort Deutschland zu stärken. **Prototypen und Testanlagen** sollten daher im Sinne der Umweltschutz- und Energiebeihilfeleitlinien der EU-Kommission von Ausschreibungen ausgenommen und nicht auf das Ausschreibungsvolumen angerechnet werden.

Leistungsentwicklung von Windenergieanlagen
(Erhebung des BWE)



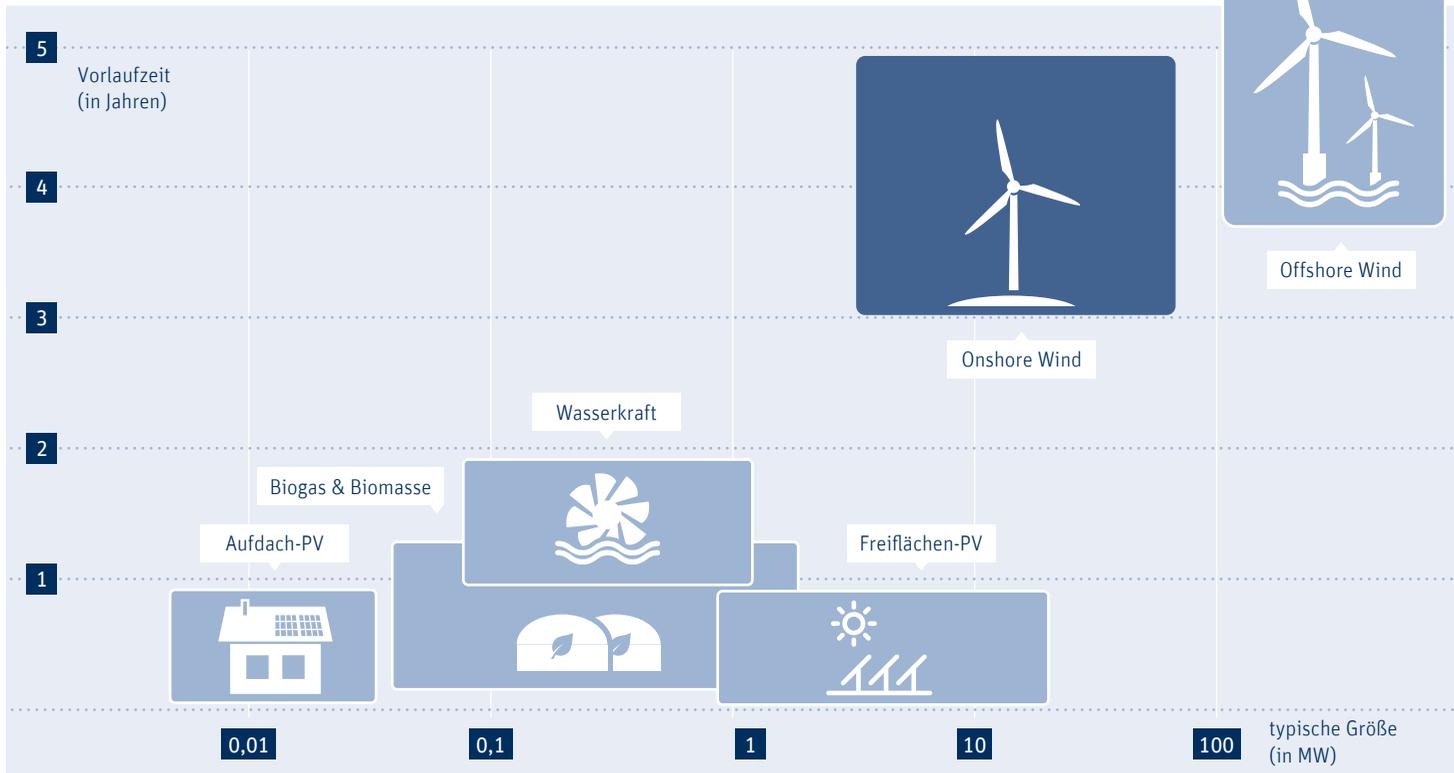
	1980	1985	1990	1995	2000	2005	heute
Max. Nennleistung (in kW)	30	80	250	600	1.500	3.000	7.000
Max. Rotordurchmesser (in m)	15	20	30	46	70	90	130
Überstrichene Rotorfläche (in m ²)	177	314	707	1.662	3.848	6.362	13.273
Max. Nabenhöhe (in m)	30	40	50	78	100	105	150
Max. Jahresenergieertrag (in MWh/a)	35	95	400	1.250	3.500	6.900	15.000

Worin unterscheiden sich die Projektplanungen der einzelnen Technologien?

Die Planungsprozesse von Photovoltaik- und Windenergieprojekten unterscheiden sich deutlich voneinander. Zum einen ist der Zeitraum von der Projektentwicklung bis zur Inbetriebnahme bei der Windenergie wesentlich langwieriger. Zum anderen handelt es sich bei Windenergieanlagen um sogenannte „im Außenbereich privilegierte Vorhaben“ nach § 35 Abs. 1 Baugesetzbuch. Ihre Realisierung unterliegt damit anderen baurechtlichen und genehmigungsrechtlichen Vorgaben als Photovoltaikanlagen. Dass diese Vorgaben bei der Windenergie wesentlich umfangreicher sind, zeigt sich auch bei der Raumplanung durch Flächennutzungs- und Regionalpläne und ihren Änderungsverfahren. So werden in Folge der **komplexeren Planungsphasen** andere Realisierungs- und Übergangsfristen²³ sowie andere materielle Präqualifikationen festzulegen sein als im Photovoltaik-Bereich.

Darüber hinaus stellt sich die **Akteursvielfalt im deutschen Windenergiemarkt grundlegend anders** dar als in anderen Branchen. Dies sollte ebenfalls beim windspezifischen Ausschreibungsverfahren berücksichtigt werden. In keinem anderen Land sind so viele unterschiedliche Akteure bei der Initiierung, Realisierung und dem Betrieb von Windenergieprojekten aktiv wie auf dem deutschen Windmarkt. Der Erhalt der dezentralen und mittelständischen Strukturen bleibt auch unter Ausschreibungen ein wichtiger Baustein der Energiewende, weil sie Wertschöpfung und Akzeptanz vor Ort sichern. Für kleinere Akteure, die nur ein oder wenige Windenergieprojekte umsetzen, darf das künftige Ausschreibungssystem im Bereich Windenergie an Land keine unüberwindbaren Hürden bereithalten.

EE-Projekte unterscheiden sich in Größe und Bauzeit²⁴



Besonderheiten der Branche beachten

Ausschreibungen dürfen nicht zu Verzögerungen bei der ohnehin komplexen Windparkplanung führen.

Kein Windenergievorhaben gleicht dem anderen. Zwar gibt es grundsätzlich Schritte, die bei jedem Projekt identisch sind. Die konkreten Planungen unterscheiden sich aber häufig in Ablauf und Aufwand, da sich die Projekte stets an den Gegebenheiten und der Raumplanung am Standort orientieren. Um **rechtlichen Anforderungen** gerecht zu werden, sind diverse Auflagen zu erfüllen, die den Projektverlauf entscheidend beeinflussen. Zum Beispiel bedürfen alle Anlagen mit einer Gesamthöhe von über 50 Metern einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung. Bei Windparks ab 20 Anlagen ist eine Umweltverträglichkeitsprüfung nötig. Da nicht in allen Regionen ausreichend Artenschutzdaten vorliegen, müssen diese auch bei kleineren Parks mitunter zeitaufwendig erhoben werden. Wer im Windbereich Ausschreibungen durchführen will, muss die **Planungsschritte kennen und den Zeitpunkt der Auktion sorgfältig wählen**. Ziel sollte es sein, die durchschnittliche Planungszeit nicht zu verzögern. Investitions- und Rechtssicherheit müssen bestehen bleiben, auch wenn sich andere relevante Vorgaben (z. B. die [Systemdienstleistungsverordnung](#)) ändern.

Damit deutschlandweit von der Wertschöpfung der Windenergie profitiert werden kann, muss ein bundesweiter Ausbau möglich sein.

Gegenwärtig stehen die meisten Anlagen in den nord- und mitteldeutschen Bundesländern. Doch technologische Entwicklungen sorgen dafür, dass die Windenergie **auch in Süddeutschland** an Bedeutung gewinnt. Denn im gesamten Bundesgebiet gibt es Standorte mit Windverhältnissen, die für die Windenergienutzung gut geeignet sind. Durch eine Optimierung der Anlagenkonfiguration ist eine wirtschaftliche und verbrauchsnahe Nutzung auch im Binnenland möglich. In der Folge haben sich im Norden wie im Süden Zulieferer, Hersteller und Projektierer etabliert, die für regionale Wertschöpfung und Beschäftigung sorgen. Mehr als 12.000 Arbeitnehmer waren 2013 z. B. in der bayerischen Windbranche beschäftigt, über 16.000 in Nordrhein-Westfalen.²⁵ Damit diese Trendwende fortgeführt werden kann, ist es notwendig, im Rahmen von Ausschreibungen einen **bundesweiten Ausbau aufrechtzuerhalten**. Um möglichst faire Wettbewerbsverhältnisse für Standorte unterschiedlicher Windgüte zu schaffen, hat der BWE erste Vorschläge zum künftigen [Referenzertrags-](#) und Vergütungsmodell vorgelegt. **Weiter auf Seite 28.**

Schematischer Planungsverlauf (3 bis 5 Jahre)



Flächensicherung

Raumordnung, Abschätzung des Windpotenzials, Pachtmodell, Grobplanung



Planungsrecht

Abstimmung mit der Gemeinde, Regionalplanung, rechtskräftige Ausweisung



Entwicklung

Gutachten zu Arten- und Naturschutz, Feinplanung des Windparklayouts und der Infrastruktur, Anlagenwahl



Genehmigungsverfahren

Bewertung von Schall und Umweltauswirkungen

Netzanschlussplanung



Finanzierung

Wind- und Ertragsgutachten, Absprache mit Banken



Umsetzung und Inbetriebnahme

Bauzeitenplan, Infrastruktur, Fundamentbau, Errichtung, Probebetrieb, Inspektion

Anforderungen an Ausschreibungen

Der BWE lehnt das Instrument Ausschreibungen ab. Wird dessen Einführung aber keine Frage mehr des „Ob“, sondern des „Wie“, gilt es, mindestens Folgendes zu beachten.

Erst, wenn sicher ist, dass das neue Fördersystem seine Ziele erreichen wird, sollten Ausschreibungen tatsächlich eingeführt werden. Dafür sind **ausreichend Lern- und Prüfphasen** die Voraussetzung. Diese helfen, das Verfahren **transparent, einfach strukturiert, risikoarm und diskriminierungsfrei** zu gestalten, um eine für den Wettbewerb erforderliche hohe Zahl an Teilnehmern zu erreichen. Allen jetzigen Akteuren der Windbranche sollte weiterhin eine Teilhabe am neuen Fördersystem möglich sein, da die bestehende **Akteursvielfalt** Innovationen und Beteiligungsmöglichkeiten schafft. Dazu ist es auch notwendig, den Zugang aller Akteure zu risikoarmen (**risikoaversen**) und zinsgünstigen **Projektfinanzierungen** zu erhalten. Marktverengungen sind daher zu vermeiden. Wird die notwendige Teilnehmerzahl nicht erreicht, ist Marktmissbrauch zu befürchten, da wenige verbleibende Bieter strategisch hohe Preise verlangen könnten.

Wirtschaftlich gute Projekte dürfen **keinem ruinösen Wettbewerb** ausgesetzt werden. Dies wäre der Fall, wenn eine mangelnde Kostendeckung eine Realisierung von Projekten zu sinnvollen Konditionen unmöglich machen. Daher ist es notwendig, dass das Verfahren zugleich mit Instrumenten aufwartet, die eine hohe Realisierungsquote von Projekten garantieren. Vorschläge dazu bietet das nachfolgende Kapitel.

Nicht zuletzt sollte die **Möglichkeit zur Technologieentwicklung** im selben Maße wie bisher gewährleistet sein. Sie hat zum heutigen Erfolg der deutschen Windbranche beigetragen und wird diesen auch in Zukunft sichern. Um die Technologieführerschaft der deutschen Hersteller zu erhalten, ist es erforderlich, Sonderregelungen für Prototypen und Testanlagen zu treffen und damit die Innovationskraft zu erhalten. Ein erfolgreicher Export benötigt einen starken Heimatmarkt.

Sollte die Politik den Weg der Ausschreibungen weiter gehen, muss es ein **„lernendes System“** geben: Ausreichend evaluierte und steuerbare Einführungsphasen helfen, die Gefahr von ungewollten Preisbildungseffekten und Marktverengungen zu verringern. Zugleich müssen notwendige Anpassungen des Systems den zeitlichen Anforderungen von Projektneuentwicklungen gerecht werden und Rechts- und Investitionssicherheit garantieren.

Ausschreibungen können diskutabel sein, wenn

- ...Kosteneffizienz nachgewiesen wird,
- ...Akteursvielfalt und -vielfalt sicher sind,
- ...die Ausbauziele erreicht werden,
- ...Bürgerprojekte Chancen haben,
- ...ein „lernendes System“ etabliert wird,
- ...Marktmissbrauch und strategisches Bieten verhindert werden,
- ...ein bundesweiter Ausbau möglich ist,
- ...Technologieführerschaft erhalten bleibt,
- ...alle wirtschaftlichen Projekte am Markt teilhaben können.



Elemente eines möglichen Designs

Anmerkungen des BWE zu Ausschreibungen im Bereich Windenergie an Land – mit möglichst geringen negativen Auswirkungen

Jährliches Ausschreibungsvolumen



Wie viel geschrieben wird, ist in erster Linie eine Frage der gesamten Energiewende, die neben Strom auch Wärme und Mobilität in den Blick nimmt. Soll die Windenergie ihren Beitrag zum Erreichen der Energiewendeziele leisten, muss das Gesamtvolumen hoch sein.

Die Erfahrungen aus dem Ausland zeigen, dass die Realisierungsquote bei Ausschreibungen deutlich unter 100 Prozent liegt. Ein deutsches Design sollte daher eine hohe Realisierungsquote ermöglichen und einen Ausfallpuffer bereithalten. Hintergrund ist, dass erst nach Ablauf einer mehrjährigen Realisierungsfrist deutlich wird, welche Projekte umgesetzt wurden oder nicht. Ein Ausgleich könnte dann erst stark verzögert vorgenommen werden, was die Ausbaupläne gefährdet.

Die kostengünstige Windenergie an Land hat großes Ausbaupotenzial, das nicht künstlich gedrosselt werden darf. Um die Ausbauziele der Bundesregierung tatsächlich zu erreichen, muss das Ausschreibungsvolumen deutlich über dem im EEG genannten jährlichen Ausbaupfad von 2.500 MW netto pro Jahr liegen.

Neu: In seiner Marktanalyse Windenergie an Land²⁶ hat das BMWi einen durchschnittlichen jährlichen Zubau für die Onshore-Windenergie in Höhe von 4.400 MW ab dem Jahr 2016 prognostiziert. Der BWE kommt in seinen eigenen Berechnungen auf ähnliche Werte und empfiehlt daher, das Ausschreibungsvolumen auf dieser Grundlage festzulegen. Ferner fordert der BWE, zumindest in den ersten Jahren einen zusätzlichen Sicherheitsaufschlag von 10 Prozent auf das jährliche Volumen zu legen, so dass sich ein benötigtes Ausschreibungsvolumen von in Summe 4.850 MW ergibt. Die Entwicklung des Repowering-Anteils muss dabei sehr sorgfältig beobachtet werden. Etwaige Veränderungen des auszuschreibenden Volumens sollten zudem nur mit großem zeitlichen Vorlauf realisiert werden.

Frequenz der Ausschreibungsrunden pro Jahr



Angemessen scheint es, Ausschreibungsrunden quartalsweise durchzuführen, beispielsweise jeweils zum 1. Januar, 1. April, 1. Juli und 1. Oktober eines Jahres, da somit eine erneute Teilnahme in einem angemessenen Zeitraum möglich ist.

Neu: Für den BWE ist es ebenso 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 potenziellen Bieter zu verbessern, ist es außerdem erforderlich, die Termine zur Durchführung der Auktionen sowie das jeweils ausgeschriebene Volumen frühzeitig bekannt zu geben und hieran keine signifikanten Änderungen vorzunehmen.

Ausschreibungsgegenstand und Förderung



Empfohlen wird, Leistungskapazitäten auszuschreiben. Die Förderung sollte für die geleistete Arbeit in Cent je Kilowattstunde erfolgen, um eine optimale Anlagenauslegung anzuregen. Damit eine möglichst große Nähe zum geltenden EEG bestehen bleibt, muss die Förderung per „gleitender Marktprämie“ beibehalten werden.

Neu: Der BWE unterstützt den Vorschlag des BMWi, dass Teilnehmer an Ausschreibungen die Menge der zu installierenden Leistung benennen und für den Erhalt einer Förderberechtigung auf einen anzulegenden Wert im Sinne des § 23 Abs. 1 Satz 2 EEG 2014 bieten.

Mindest- und Höchstbegrenzungen



Neu: Der BWE spricht sich nachdrücklich gegen die Einführung eines Höchstpreises aus, da dieser dem Ziel der wettbewerblichen Bildung von Marktpreisen widerspricht. Sofern dennoch ein Höchstpreis vorgesehen ist, muss er mit einem Mindestpreis begleitet werden. So würden nicht nur „überhöhte“, sondern auch „ruinöse“ Marktpreise unterbunden.

Neu: Vor dem Hintergrund der ersten PV-Ausschreibung tritt der BWE ausdrücklich für maximale Zuschlagsgrößen ein. Das maximale Zuschlagsvolumen pro Bieter sollte bei 10 Prozent des jährlichen Ausschreibungsvolumens liegen, was einer Marktligopolisierung vorbeugt. Ferner muss bei der Diskussion um Höchstpreise beachtet werden, dass eine hohe Degression in Folge des „Atmenden Deckels“ den wirtschaftlichen Betrieb an windschwächeren Standorten in Frage stellen kann.

Projektstatus zum Auktionszeitpunkt



Für die Teilnahme an einer Auktion gibt die ausschreibende Stelle konkrete **Voraussetzungen** vor, so genannte **Präqualifikationen**. Diese können entweder in Form von behördlichen Belegen, in Form von finanziellen Sicherheitszahlungen oder beidem bestehen. Die Präqualifikationen haben den Zweck, den Realisierungswillen eines Bieters sicherzustellen und eine hohe Zielerreichung zu ermöglichen. Es bestehen mehrere Vorschläge, den Umfang der Teilnahmevoraussetzungen zu bestimmen. Die Wahl der Präqualifikationen nimmt Einfluss auf das weitere Verfahren. Für Bieter ist zum Auktionszeitpunkt entscheidend, in welchem Stadium sich ihre Projekte befinden (früh oder spät).

Findet die Auktion in einem **frühen Projektstadium** statt, haben Bieter schnell Klarheit über den Fördersatz. Zugleich sind im Fall eines erfolglosen Gebots die bis dahin erfolgten Projektentwicklungskosten relativ niedrig. Da zum Zeitpunkt der Auktion keine wichtigen Genehmigungen eingereicht werden können, bestehen für die bezuschlagten Projekte weiterhin Risiken, dass diese letztlich nicht realisiert werden. Strafzahlungen (**Pönalen**) wären bei diesem Modell wahrscheinlicher.

Findet eine Auktion hingegen in einem **späten Projektstadium** statt, sinkt das Risiko für den Projektentwickler, zwar einen Zuschlag zu erhalten, aber dennoch nicht bauen zu können. Ein Argument für die späte Auktion ist auch, dass sie Spekulationen verhindert und damit die Akteursvielfalt stützt. Wichtige Genehmigungen müssen zum Auktionszeitpunkt vorliegen und das Projekt ausreichend fortgeschritten sein, so dass die Rahmenbedingungen für eine Realisierung vorhanden sind. Strafzahlungen wären bei diesem Modell seltener.

Präqualifikationen, materiell



Mit der Vorlage von materiellen Präqualifikationen belegen Bieter, dass sie die gebotenen Projekte schnell umsetzen können. Der BWE begrüßt, dass die **BImSchG-Genehmigung** als Voraussetzung für die Teilnahme an Ausschreibungen vorgesehen ist. Hierdurch wird nicht nur die hohe Umsetzungswahrscheinlichkeit und damit die Ernsthaftigkeit eines Vorhabens unterstrichen. Es werden auch spekulative Projektvorhaben sowie ihre Finanzinvestition so weit wie möglich vom Ausschreibungsverfahren fern gehalten.

Neu: Unter der Formulierung „Genehmigung nach BImSchG“ versteht der BWE einen zugestellten Genehmigungsbescheid für das gebotene Projekt.

Präqualifikationen, finanziell



Um zu vermeiden, dass Bieter nach Bekanntgabe der Ausschreibungsergebnisse Projekte zurückziehen, wird als Teilnahmevoraussetzung eine finanzielle Sicherheitsleistung in Form einer Bürgschaft (**Bid Bonds**) diskutiert. Diese würde dem Auktionsteilnehmer rückerstattet, sollte er keinen Zuschlag erhalten, so der politische Vorschlag.

Neu: Der BWE sieht keinen Mehrwert in der Einforderung eines Bid Bonds in Höhe von 30 EUR pro kW installierte Leistung – wie vom Bundeswirtschaftsministerium zunächst vorgeschlagen. Das Ziel, 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 in das jeweilige Projekt investiert (bei Annahme durchschnittlicher Planungs- und Genehmigungskosten in Höhe von rund 80.000 Euro pro Anlage). Sofern das BMWi trotz Vorlage eines Genehmigungsbescheids an der Erhebung einer finanziellen Sicherheit festhält, sollte diese erst nach Bezuschlagung (innerhalb eines Monats) bzw. nach Annahme des Zuschlags geleistet und im Falle der Nichtrealisierung als Pönale genutzt werden.

Rückgabeoption



Durch den Zuschlag haben Gewinner einer Ausschreibungsrunde die Pflicht zur Realisierung, es sei denn, die ausschreibende Stelle gestattet dem Bieter, die Förderberechtigung innerhalb einer festgelegten Frist zurückzugeben. Dadurch entfällt jedoch der Zuschlag.

Vorteil: Einerseits erhöht eine Rückgabe von Förderberechtigungen die Planungssicherheit der ausschreibenden Stelle, da die zu erreichende Menge und das auszuschreibende Volumen der nachfolgenden Runden frühzeitig gesteuert werden können.

Nachteil: Andererseits kann eine frühzeitige Rückgabeoption strategisches Bieterverhalten fördern, wenn ein erfolgreicher Bieter seinen Zuschlag vor Ablauf der Realisierungsfrist zurückgeben darf.

Preisbildungs- und Zuschlagsverfahren



Sind ausreichend Gebote eingegangen, die in Summe die Ausschreibungsmenge der jeweiligen Runde überschreiten, erteilt die ausschreibende Stelle die Zuschläge. Hierfür wurden in der Pilot-Ausschreibung im PV-Bereich folgende zwei Verfahren getestet.

Beim **Einheitspreisverfahren** (engl. Uniform pricing) bestimmt der **Markträumungspreis** (siehe Glossar) die Vergütung, die an alle bezuschlagten Gebote ausgezahlt wird. Je nach Variante wird entweder das teuerste bezuschlagte Gebot oder das günstigste nicht-bezuschlagte preissetzend.

Beim so genannten **Gebotspreisverfahren** (engl. Pay as Bid) dagegen erhalten alle erfolgreichen Bieter einen Zuschlag in der Höhe ihres abgegebenen Gebots, unabhängig vom Preis des gerade noch oder gerade nicht mehr bezuschlagten Gebots. Da den Bietern mit Abgabe ihrer Gebote bekannt ist, wie hoch die Förderung im Falle eines Zuschlags wäre, wird das Verfahren häufig als leicht nachvollziehbar empfunden.

Neu: Das BMWi befürwortet als Preisregel für das zukünftige Ausschreibungsverfahren das „Pay as bid“-Verfahren, weil es einfach, verständlich, mit geringem administrativen Aufwand umzusetzen und weniger anfällig für Absprachen sei. Der BWE trägt diesen Vorschlag vorerst mit. Zugleich merkt der Verband an, dass dieses Verfahren Netzbetreiber vor Probleme bei der Verarbeitung der zahlreichen unterschiedlichen Vergütungshöhen stellen könnte.

Realisierungsfristen



Bieter, die einen Zuschlag erhalten, werden verpflichtet, die betreffenden Erzeugungsanlagen innerhalb einer angemessenen Realisierungsfrist ans Netz zu bringen. Grundsätzlich sollte die Frist realistisch angesetzt werden, das heißt nach Maßgabe eines durchschnittlichen Projektverlaufs (**24 bis 36 Monate nach Zuschlag**). Noch längere Realisierungsfristen hätten den Nachteil, dass erst spät klar wäre, welche Projekte umgesetzt wurden. Kürzere Realisierungsfristen hingegen können Akteure davon abhalten, Gebote abzugeben, wenn sie das Risiko als zu hoch einschätzen, wegen einer Fristüberschreitung mit einer Strafzahlung belegt zu werden.

Neu: Zur Diskussion steht zunächst der Vorschlag, die Sicherheitsleistung nach Bezuschlagung sukzessive verfallen zu lassen, wenn eine Projektverzögerung eintritt.

Dies solle über mehrere Stufen geschehen, bis hin zum gänzlichen Entzug der Förderberechtigung für den Fall, dass das Projekt 36 Monate nach Bezuschlagung nicht in Betrieb genommen worden ist. Die Vorschläge zum sukzessiven Verfall der Sicherheitsleistung kann der BWE mittragen, wobei er sich in diesem Zusammenhang nochmals gegen die zusätzliche Erhebung einer finanziellen Sicherheit bei Vorlage einer BImSchG-Genehmigung ausspricht.

Ein Verlust der Förderberechtigung nach Ende der Realisierungsfrist sollte vermieden werden. Der Verband schlägt daher vor, die Förderberechtigung nach 36 Monaten zu verlängern, wenn die Genehmigung nach dem BImSchG weiterhin Bestand hat. Diese Option muss an feste und nachprüfbare Faktoren, z. B. einen vorliegenden Widerspruch oder eine anhängige Klage gegen das Projekt bzw. den Bieter, geknüpft werden.

Übertragbarkeit von Förderberechtigungen



Die Möglichkeit zur Übertragung einer Förderberechtigung kann strategisches Verhalten fördern. Insofern muss die projektbezogene und personenbezogene Übertragbarkeit in einer Weise geregelt werden, die Spekulation und Risikoaufschläge verhindert.

Neu: Der BWE begrüßt, dass nach den Vorschlägen des Bundeswirtschaftsministeriums eine Übertragung der Förderberechtigung von einem Projekt auf ein anderes ausgeschlossen wird. Mit dieser Regelung wird die Gefahr des strategischen Bietens minimiert und gleichzeitig die Entwicklung eines Zweitmarktes für Förderberechtigungen vermieden. Die Flexibilität, die eine Entkoppelung der Förderberechtigung vom konkreten Projekt mit sich bringt, würde mit hoher Wahrscheinlichkeit zu unerwünschten Ergebnissen bei der Realisierungsquote und zur signifikanten Abnahme der Akteursvielfalt führen. Darüber hinaus wären durch die Handelbarkeit der Förderberechtigungen zusätzliche Kosten bzw. Mitnahmeeffekte wahrscheinlich, die letztlich zur Kostenerhöhung des Gesamtsystems führen.

Der BWE versteht den Vorschlag des Ministeriums so, dass ungeachtet der Nichtübertragbarkeit der Förderberechtigung dennoch die Möglichkeit zur Veräußerung oder Übertragung des Gesamtprojektes (Projektrechte, Genehmigung nach BImSchG 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.

Referenzertragsmodell (Fortführung von S. 19)



Um die strukturellen Unterschiede beim Winddargebot auszugleichen und einen wirtschaftlichen Betrieb von Windenergieanlagen in ganz Deutschland zu ermöglichen, findet im aktuellen EEG das Referenzertragsmodell mit dem dahinter liegenden, zweistufigen Vergütungsmodell Anwendung. Unter Ausschreibungen ergibt sich nun eine neue Logik zur Ermittlung der Wirtschaftlichkeit: Gebotspreis und Wettbewerbsintensität werden zu neuen Faktoren. Daraus folgert das BMWi, dass dem Referenzertragsmodell eine neue Aufgabe zukomme, die eine Anpassung des Verlaufs der Referenzertragskurve erforderlich macht. Die Aufgabe solle sein, Standorten im gesamten Bundesgebiet eine Teilnahme zu ermöglichen, ohne den Anreiz zum Bau an besseren Standorten vollständig zu nivellieren.

Hierin liegt nach Einschätzung des BWE ein kaum lösbarer Konflikt: Einerseits soll durch die Einführung von Ausschreibungen der Wettbewerb zwischen Windstandorten in Deutschland erhöht werden, andererseits sollen unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen mit dem Referenzertragsmodell weitgehend ausgeglichen werden. Schnell und einfach auflösen ließe 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.

Neu: Sofern das BMWi eine Abkehr vom jetzigen Festvergütungssystem beschließt, empfiehlt der BWE die Einführung eines einstufigen Vergütungsmodells. Im Ausschreibungsverfahren würde zum Beispiel auf einen fiktiven 100-Prozent-Standort geboten und die konkrete Vergütungshöhe über standortspezifische Verrechnungsfaktoren festgelegt werden. Die Vergütung wäre dann gleichmäßig im gesamten Vergütungszeitraum (20 Jahre) zu zahlen. Fünf Jahre nach Inbetriebnahme wäre der Standort zu überprüfen und die Einstufung gegebenenfalls zu korrigieren, so dass vorhandene Über- oder Unterzahlungen ab dem sechsten Betriebsjahr ausgeglichen werden könnten. Eine weitere Überprüfung der Ertragssituation nach 10 Jahren wäre denkbar. Diese Überlegungen stellen den Diskussionsstand vom Oktober 2015 dar und sind (mit Blick auf den kommenden Referentenentwurf) vorbehaltlich der weiteren Verbandsarbeit zu verstehen. Details zu den dargestellten Überlegungen sind derzeit in Erarbeitung.

Ausnahmeregelungen (Fortführung von S. 12)



Der BWE spricht sich nachdrücklich dafür aus, bei der Windenergie an Land auf Ziffer 127 der Umweltschutz- und Energiebeihilfeleitlinien der EU zurückzugreifen und diese vollständig in deutsches Recht umzusetzen. Um eine bessere Treffgenauigkeit schutzwürdiger Akteure zu erreichen, sollten die Regelungen aus den Leitlinien mit den europarechtlich definierten Kriterien für kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) verknüpft werden. Der BWE versteht den in den Beihilfeleitlinien formulierten Grenzwert als zutreffend auf Projekte mit maximal 6 Erzeugungseinheiten mit einer installierten Leistung von je maximal 6 MW. Diese Rechtsauslegung gilt als juristisch valide.²⁷

Neu: Die Ausnahmeregelung könnte wie folgt gestaltet werden. Kleine Windenergieprojekte bewerben sich nach Erhalt der BImSchG-Genehmigung im Rahmen einer Auktionsrunde um einen Zuschlag außerhalb der regulären Ausschreibung. Von der Bewerbung können die Bieter innerhalb von 14 Tagen zurücktreten. Die Vergütung im Falle eines Zuschlags könnte zum Beispiel bei 10 Prozent oberhalb des markträumenden Preises liegen. Die Projektvolumina nach dieser Ausnahmeregelung würden auf das Ausschreibungsvolumen angerechnet. Demonstrationsvorhaben (Prototypen oder Testanlagen) wären ebenfalls von Ausschreibungen ausgenommen und nicht auf das Ausschreibungsvolumen angerechnet. Weitere Optionen sind denkbar.

Der BWE fordert die Bundesregierung nachdrücklich auf, die in den EU-Leitlinien definierten Bagatellgrenzen in deutsches Recht umzusetzen. Um das Marktvolumen, das unter den Grenzwert fällt, zu kontrollieren, sollten sie mit dem Kriterium der KMU-Definition verbunden werden. Der Verband 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 und anschließend zu evaluieren. Sinnvoll scheint es auch, keinen Anwendungszwang für die de-minimis-Regelung zu etablieren.

Die vorliegende Verbandsposition basiert auf der BWE-Stellungnahme²⁸ zum Eckpunktepapier vom Oktober 2015. Der BWE arbeitet im engen Austausch mit Politik und Behörden. Seine Vorschläge und Überarbeitungen bringt der Verband in den weiteren Prozess ein.

Auf einen Blick



BWE-Vorschlag (Oktober 2015, Änderungen vorbehalten)

1 Jährliches Volumen

Forderung: 4.850 MW (4.400 MW zzgl. 10%-Puffer)
Zubau 2014: 4.750 MW brutto

2 Ausschreibungsgegenstand

Angebot: Menge installierte Leistung je anzulegendem Wert
Förderung: gleitende Marktprämie

3 Turnus

4 Runden pro Jahr (alternativ 6 Runden)

4 Vergabeprozess

Reguläre Ausschreibung

Teilnahmevoraussetzung:
BImSchG-Genehmigung

Sicherheitszahlung:
keine Notwendigkeit

Zuschlagsgröße:
max. 10 % je Bieter

Höchstpreis:
nein, widerspricht Wettbewerb

Ausnahmeregelung

Ausnahmegröße:
max. 6 Anlagen je 6 MW

Teilnehmer:
Kleine/mittlere Unternehmen

Begünstigung:
Festvergütung

5 Preisregel

Pay as bid, aber Hinweis auf praktische Probleme bei der Verarbeitung unterschiedlicher Vergütungshöhen

6 Übertragbarkeit

Förderberechtigung: nicht auf andere Projekte übertragbar
Veräußerung des Projekts: möglich

7 Realisierungsfrist

Realisierungsdauer: 24 bis 36 Monate (kein Bid Bond nötig)
Fristverlängerung: ja (entsprechend BImSchG zzgl. Beweislast)

BMWi-Eckpunkte (Referentenentwurf ausstehend)

1 Jährliches Volumen

Zubauprognose ab 2016: 4.400 MW
Ausbaukorridor EEG: 2.500 MW netto exkl. Repowering

2 Ausschreibungsgegenstand

Angebot: Menge installierte Leistung je anzulegendem Wert
Förderung: gleitende Marktprämie

3 Turnus

4 Runden pro Jahr (alternativ 3 Runden)

4 Vergabeprozess

Reguläre Ausschreibung

Teilnahmevoraussetzung:
BImSchG-Genehmigung

Sicherheitszahlung:
30 Euro je kW (Bid Bond)

Zuschlagsgröße:
aktuell keine Begrenzung

Höchstpreis:
„ambitionierter Höchstpreis“

Ausnahmeregelung

Ausnahmegröße:
1 MW

Teilnehmer:
Bieter mit 1 Projekt

Begünstigung:
mehrere Optionen

5 Preisregel

Pay as bid

6 Übertragbarkeit

Förderberechtigung: nicht auf andere Projekte übertragbar
Veräußerung des Projekts: möglich

7 Realisierungsfrist

Realisierungsdauer: 24 bis 36 Monate (Verfall des Bid Bond)
Fristverlängerung: nicht vorgesehen, d. h. Verfall der Förderung

Zeitlicher Ausblick und Empfehlung

Im Sinne der Erreichung der Ausbauziele für Erneuerbare Energien ist es ratsam, sehr vorsichtig an das Instrument der Ausschreibungen heranzugehen.

Der BWE bleibt abschließend bei seiner Auffassung, dass die Einführung von Ausschreibungen kein geeignetes Instrument zur Erreichung der mit dem EEG 2014 verfolgten Zieltrias darstellt. Das Risiko, die Windindustrie mit ihren 140.000 Arbeitsplätzen und einer Exportquote von 67 Prozent durch das neue Fördersystem nachhaltig zu gefährden, ist deutlich höher, als die Chancen, die mit der Einführung von Ausschreibungen möglicherweise verbunden sind.

Damit Ausschreibungen für Windenergieprojekte rechtens werden, muss eine Gesetzesgrundlage geschaffen werden. Hierbei zeichnet sich ein **zeitliches und prozessuales Problem** ab. Den politischen Stichtag benennen die Umweltschutz- und Energiebeihilfeleitlinien der EU-Kommission: Spätestens ab dem 1. Januar 2017 soll die Regelung für alle EE-Technologien gelten, es sei denn, das neue System führt zu höheren Förderkosten, zu niedrigen Realisierungsraten oder zu einer stark eingeschränkten Akteurszahl. Um diese Frist einhalten

zu können, wird das Gesetzesverfahren spätestens Anfang 2016 starten müssen.²⁹ Es steht zu befürchten, dass die erste offizielle Ausschreibungsrunde Ende 2016 und damit übereilt beginnen könnte, wodurch die Politik gefordert sein wird, eine **geregelte Transformationsphase** zu schaffen. Denn: § 102 des EEG 2014 sieht eine konkrete Übergangsvorschrift vor. Danach besteht für alle Anlagen, die vor dem 1. Januar 2017 genehmigt oder zugelassen und zusätzlich vor dem 1. Januar 2019 in Betrieb genommen werden, ein Vergütungsanspruch nach § 19 Absatz 1 des EEG 2014 – unabhängig vom dann schon begonnenen Ausschreibungsverfahren.

Der Bundesverband WindEnergie fordert das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie bereits zum jetzigen Zeitpunkt auf, diese **Übergangsregelung unangetastet fortzuführen**. Eine Abänderung zu Ungunsten der Branche würde einen schwerwiegenden Eingriff in den Bestandsschutz bedeuten und massiven Widerstand auslösen.

Voraussichtlicher Verlauf für EE-Ausschreibungen



Glossar

Ausschreibende Stelle

Für die Pilotausschreibung im Bereich PV-Freiflächenanlagen wurde als Auktionator die [Bundesnetzagentur](#) bestimmt. Zugleich wird eine Gebührenverordnung eingeführt, um den Verwaltungsaufwand der Bundesnetzagentur haushaltsneutral zu halten. Die Bundesnetzagentur wird ermächtigt, sämtliche Verfahrensschritte per Allgemeinverfügung zu ändern. Eine solche umfassende Befugnis sieht der BWE kritisch. Änderungen des festgelegten Verfahrens sollten mindestens über Verordnungen, besser noch Gesetzesänderungen erfolgen.

Beihilfe

Unter Beihilfen werden Zuwendungen in Form von Zuschüssen oder zinsverbilligten Darlehen verstanden, die einem empfangenden Unternehmen einen wirtschaftlichen Vorteil gegenüber Konkurrenzunternehmen verschaffen, welche eine solche Zuwendung nicht erhalten. Um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, untersucht die Europäische Kommission jede Beihilfe vor ihrer Gewährung. Für die Erneuerbaren Energien gelten insbesondere die [Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen \(2014-2020\)](#) aus dem Jahr 2014.

Bid Bond

Ein Bid Bond ist die schriftliche Garantie eines Dritten, i. d. R. einer Bank, über die Zahlungsfähigkeit eines an einer Ausschreibung teilnehmenden Unternehmens. Bei Vorlage einer BImSchG-Genehmigung sieht der Bundesverband WindEnergie die Realisierungsabsicht eines Windenergieprojektes als hinreichend belegt an, wodurch die Einforderung eines Bid Bonds aus Sicht des Verbandes überflüssig würde.

Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG)

Das [Gesetz](#) besteht seit 1974. Anlagen mit einer Gesamthöhe von über 50 Metern bedürfen einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung. Diese umfasst auch alle weiteren für das Vorhaben benötigten öffentlich-rechtlichen Genehmigungen, Zulassungen, Erlaubnisse und Bewilligungen. Die im Gesetz bezeichneten, von einer Anlage ausgehenden Immissionen sind bei Windenergie speziell Schall und Schattenwurf.

de-minimis

Manche Beihilfen sind so gering, dass ihre Auswirkungen auf den Wettbewerb nicht spürbar sind. Sie müssen daher nicht durch die Europäische Kommission genehmigt werden, sondern können ohne deren Prüfung gewährt werden. Allerdings hat die EU-Kommission das

Recht, die Durchführung dieser Maßnahme zu kontrollieren. Im Falle der staatlichen Umweltschutz- und Energiebeihilfeleitlinien hat die Europäische Kommission zwar die Einführung von Ausschreibungen ab spätestens 1. Januar 2017 verpflichtend vorgesehen. Bei Windenergieanlagen, für die als Grenzwert eine installierte Stromerzeugungskapazität von 6 MW und 6 Erzeugungseinheiten gilt, können Beihilfen jedoch auch ohne Ausschreibung gewährt werden. Die Rechtsauslegung als „6 mal 6“ gilt als juristisch valide.³⁰ Der BWE setzt sich dafür ein, dass die Vorgabe des Normtextes in deutsches Recht umgesetzt wird.

Einheitspreisverfahren (Uniform pricing)

Bei diesem Verfahren wird ein einheitlicher Preis bestimmt, den alle Gewinner einer Auktion erhalten. Dies kann entweder der Preis des letzten bezuschlagten Gebots oder der Preis des ersten nicht bezuschlagten Gebots sein. Dabei ist die erste Alternative in der Praxis die häufiger anzutreffende Variante.

Erstpreisauktion (First price sealed bid)

Verdeckte Auktion, bei der der Höchstbietende den Zuschlag erhält und das höchste von ihm abgegebene Gebot entrichtet werden muss. Gebote werden einmalig abgegeben. Im Unterschied zur Erstpreisauktion wird in der Zweitpreisauktion das zweit höchste Gebot gezahlt.

Gebotspreisverfahren (Pay as bid)

Bei diesem Verfahren erhalten bezuschlagte Bieter exakt den anzulegenden Wert, den sie im Rahmen einer Ausschreibungsrunde für die Menge an installierter Leistung, die sie zur Verfügung stellen, eingefordert hatten.

Höchstpreisauktion

Bei dieser Auktionsform werden die Gebote verdeckt eingereicht und vom Auktionator zu einem späteren festgelegten Zeitpunkt miteinander verglichen. Den Zuschlag erhält der Höchstbietende zu seinem gebotenen Preis. Jeder Bieter darf nur ein Angebot abgeben.

Kollusion

Stillschweigende Absprachen zwischen Marktakteuren, im Falle von Ausschreibungen zwischen Bieter, denen im Rahmen einer offenen Auktion das Verhalten konkurrierender Bieter bekannt ist. Der Bieterwettbewerb wird dadurch begrenzt. Je höher die Zahl an Bieter, desto geringer das Risiko von stillschweigenden Absprachen.

Markträumungspreis (Clearing price)

Preis, bei dem die nachgefragte Menge gleich groß ist wie die gebotene. Zu diesem Preis können sowohl die Anbieter als auch die Nach-

frager ihre Pläne erfüllen, die Märkte sind geräumt. Man spricht daher auch vom Marktäumungspreis oder auch Gleichgewichtspreis.

Notifizierung

Hierbei handelt es sich um ein Verfahren, bei dem die EU-Mitgliedstaaten die Europäische Kommission und in einigen Fällen auch die anderen Mitgliedstaaten über einen Rechtsakt in Kenntnis setzen müssen, bevor dieser als nationale Rechtsvorschrift geltend wird.

Pay as bid

Siehe 'Gebotspreisverfahren' (Seite 29)

Pönale

Strafzahlung, die bei Nichterfüllen einer Vertragsvereinbarung – im Falle von Ausschreibungen bei der Nichtrealisierung bzw. nicht fristgerechten Realisierung eines bezuschlagten Projekts – fällig wird.

Präqualifikation

Teilnahmevoraussetzung von Geboten, die eine konkrete Projektaussicht bestätigen. Unterschieden wird zwischen materiellen (zum Beispiel Aufstellungsbeschluss für einen Bebauungsplan) und finanziellen Präqualifikationen, die die Bonität eines Bieters belegen sollen. Bieter beweisen mit ihren Präqualifikationen, dass sie ein Projekt auch tatsächlich realisieren können.

Referenzertrag

Der Referenzertrag beschreibt die für jeden Windenergieanlagentyp bestimmte Strommenge, die er innerhalb einer Summe an Betriebsjahren erbringen wird. Dabei werden Windhöhe, Referenzgeschwindigkeit und Rauigkeitslänge betrachtet. Grundlage für diesen rechnerischen Wert ist der so genannte Referenzstandort.

Repowering

Beim Repowering werden Windenergieanlagen der ersten Generationen durch moderne Turbinen ersetzt. Dies bietet Vorteile auf vielen Ebenen. So kann z. B. bei einer Reduzierung der Anlagenzahl und gleichzeitiger Erhöhung der Leistung durch effizientere Nutzung der Standorte eine Ertragssteigerung erreicht werden.

Risikoaversion

Der Begriff bezeichnet die Entscheidung eines Marktteilnehmers, bei mehreren Alternativen gleichen Erwartungswerts stets die Alternative mit dem geringeren Risiko zu bevorzugen.

Systemdienstleistungsverordnung (SDLWindV)

Die Verordnung bestimmt, dass Windenergieanlagen an ihren Verknüpfungspunkten die Anforderungen der Systemdienstleistung erfüllen müssen. Dies sind u. a. Frequenz- und Spannungshaltung, Versorgungswiederaufbau und Netzengpassmanagement.

Underbidding

Beim Underbidding geben Bieter bewusst Gebote unterhalb der zu erwartenden Stromgestehungskosten ab, um ihre Zuschlagswahrscheinlichkeit zu erhöhen und andere Akteure aus dem Markt zu drängen. Die Gebote sind häufig derart niedrig, dass die Projekte nicht mehr zu diesen Bedingungen finanziert und realisiert werden können.

Uniform pricing

Siehe 'Einheitspreisverfahren' (Seite 29)

Verordnung

Eine Verordnung ist ein Gesetz im materiellen, nicht aber formellen Sinne, d. h. sie folgt keinem typischen Gesetzgebungsverfahren mit Lesung im Bundestag, besitzt aber dennoch Rechtscharakter. Entsprechend der [Verordnungsermächtigung des EEG 2014 § 88 Verordnungsermächtigung zur Ausschreibung der Förderung für Freiflächenanlagen](#) wurde die Bundesregierung ermächtigt, die Verordnung ohne Zustimmung des Bundesrates umzusetzen. Sie tritt mit Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt in Kraft.

Versunkene Kosten (sunk costs)

Hierbei handelt es sich um bereits investierte Kosten, die nicht rückgängig gemacht werden können oder noch unvermeidlich anfallen. Bei Windenergieprojekten, die in einer Ausschreibung keinen Zuschlag erhalten, sind darunter „versenkte“ Projektentwicklungskosten zu verstehen.

Winner's curse (Fluch des Gewinners)

Bezeichnet einen Effekt, der bei hoher Unsicherheit über den Marktwert für das versteigerte Gut eintreten kann. Der Gewinner der Auktion erhält nur deshalb den Zuschlag, weil seine Erwartungen am optimistischsten waren.

Zweitpreisauktion (Second price sealed bid)

Verdeckte Auktion, bei der der Höchstbietende den Zuschlag erhält. Im Unterschied zur Erstoppreisauktion wird jedoch nicht das höchste von ihm abgegebene Gebot entrichtet, sondern das zweithöchste.

Literaturangaben

- 1 „Energie-Info. Erneuerbare Energien und das EEG: Zahlen, Fakten, Grafiken“, Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft. 2015.
- 2 Vgl. „Ausschreibungsmodelle für Wind Onshore. Erfahrungen im Ausland“, Institut für ZukunftsEnergieSysteme im Auftrag von Bundesverband WindEnergie. 2014.
- 3 „Akteursstrukturen von Windenergieprojekten in Deutschland“, Deutsche WindGuard im Auftrag von Bundesverband WindEnergie. Arithmetisches Mittel der Statistikdatenanalyse. 2015, S. 22 ff.
- 4 „Definition und Marktanalyse von Bürgerenergie in Deutschland“, Trend:research, Leuphana Universität Lüneburg im Auftrag der Initiative „Die Wende – Energie in Bürgerhand“ und der Agentur für Erneuerbare Energien. 2013, S. 45.
- 5 „Bruttobeschäftigung durch erneuerbare Energien in Deutschland im Jahr 2013“, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. 2014, S. 7.
- 6 „Die ökonomische Bedeutung der Windenergiebranche. Modul 1: Windenergie an Land in Deutschland“, DIW Econ im Auftrag von Bundesverband WindEnergie. 2014, S. 11.
- 7 Vgl. ebd.
- 8 Vgl. „Renewable Energy Auctions in Developing Countries“, International Renewable Energy Agency. 2013, S. 11. Ergänzungen nach aktuellem Kenntnisstand.
- 9 Vgl. ebd.
- 10 Vgl. „Ausschreibungsmodelle für Wind Onshore. Erfahrungen im Ausland“, Institut für ZukunftsEnergieSysteme im Auftrag von Bundesverband WindEnergie. 2014, S. 70 f.
- 11 Vgl. ebd., S. 14.
- 12 Vgl. ebd., S. 67.
- 13 Vgl. ebd., S. 21.
- 14 Vgl. „Sammlung der Beiträge der Zukunftswerkstatt Erneuerbare Energien“, Fraunhofer Institut für System und Innovationsforschung, Zentrum für Sonnenenergie- und Wasserstoff-Forschung Baden-Württemberg, Consentec GmbH. 2014, S. 8.
- 15 Vgl. „Ausschreibungsmodelle für Wind Onshore. Erfahrungen im Ausland“, Institut für ZukunftsEnergieSysteme im Auftrag von Bundesverband WindEnergie. 2014, S. 10.
- 16 Vgl. ebd., S. 43.
- 17 „Mitteilung der Kommission. Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014-2020“, EU-Kommission. 2014.
- 18 Vgl. ebd.
- 19 Vgl. ebd.
- 20 Vgl. „Anforderungen an den Erhalt der Akteursvielfalt im EEG bei der Umstellung auf Ausschreibungen“, Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht, Stiftung Umweltenergierecht. 2014, S. 7.
- 21 Vgl. ebd.
- 22 Vgl. „Nutzeneffekte von Bürgerenergie. Eine wissenschaftliche Qualifizierung und Quantifizierung der Nutzeneffekte der Bürgerenergie und ihrer möglichen Bedeutung für die Energiewende“, Institut für ZukunftsEnergieSysteme im Auftrag von Greenpeace Energy eG und dem Bündnis Bürgerenergie e.V. 2015, S. 65. Mittelwert für Bürgerenergie im engeren Sinne 512,5 Millionen Euro pro Jahr. Mittelwert für Bürgerenergie im weiteren Sinne 1.050,5 Millionen Euro pro Jahr.
- 23 Vgl. „Ausschreibungen als neues Instrument im EEG 2014. Ein Überblick zu den relevanten Regelungen im EEG 2014“, Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht, Stiftung Umweltenergierecht. 2014, S. 6.
- 24 „Technologieoffene Ausschreibungen für Erneuerbare Energien. Ein Bericht für EFET Deutschland“, Frontier Economics. 2014, S. 33. Schematische Darstellung auf Basis durchschnittlicher Anlagentypen. Individuelle Projekte können aufgrund von Besonderheiten erheblich abweichen. Darstellung der Wasserkraft enthält nur Kleinwasserkraft.
- 25 „Erneuerbar beschäftigt in den Bundesländern. Bericht zur aktualisierten Abschätzung der Bruttobeschäftigung 2013 in den Bundesländern“, Gesellschaft für Wirtschaftliche Strukturforchung. 2014, S. 23.
- 26 „Marktanalyse Windenergie an Land“, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. 2015, S. 6.
- 27 Vgl. „Der Bagatellvorbehalt bei Ausschreibungen für Windenergie in den Beihilfeleitlinien der Europäischen Kommission“, Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht, Stiftung Umweltenergierecht. 2014, S. 2ff.
- 28 „Stellungnahme des Bundesverbandes WindEnergie e. V. zum Eckpunktepapier des BMWi zu Ausschreibungen für die Förderung von Erneuerbare-Energien-Anlagen“, Bundesverband WindEnergie. 2015.
- 29 „Zentrale Vorhaben Energiewende für die 18. Legislaturperiode. 10-Punkte-Energie-Agenda des BMWi“, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. 2014, S. 3.
- 30 Vgl. „Der Bagatellvorbehalt bei Ausschreibungen für Windenergie in den Beihilfeleitlinien der Europäischen Kommission“, Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht, Stiftung Umweltenergierecht. 2014, S. 2ff.

Informiert gut

„WIND BEWEGT“

Die App für den Wind

