

BBEn-Hintergrundpapier

Breite Mehrheit will Befreiung von Ausschreibungspflicht für Bürgerenergie und kleine Akteure

November 2015

Kurz-Auswertung der Stellungnahmen zum BMWi-Eckpunktepapier zu Ausschreibungen für Erneuerbare Energien: Verbände, Bundesländer, Bürgerenergie-Akteure und Unternehmen sehen EEG-Systemwechsel sehr skeptisch

Inhaltsverzeichnis:

1. Einführung
2. Grundlegende Kritik an Ausschreibungen
 - 2.1. Breite Ablehnung von Ausschreibungen
 - 2.2. Scharfe Kritik von Bürgerenergie-Akteuren
 - 2.3. Spezielle Nachteile für Bürgerenergie und kleinere Akteure
 - 2.4. Kritik am Umgang des BMWi mit dem Ziel Akteursvielfalt
 - 2.5. Konsultation nur über das „Wie“ nicht über das „Ob“ von Ausschreibungen
 - 2.6. Ausschreibungen haben wenige Befürworter
3. Akteursvielfalt wahren: Befreiung von der Ausschreibungspflicht nötig
 - 3.1. Bundesrat drängt auf Ausnahmen bei Wind an Land
 - 3.2. Breite Unterstützung für die 1 MW Freigrenze bei PV-Dachanlagen
 - 3.3. Freunde der Ausschreibungen sind gegen Ausnahmen
4. Fazit

1. Einführung

Die Bundesregierung will bis 2017 ein neues System für die Förderung von Wind- und Solaranlagen aufsetzen, in dem die Fördersätze für Erneuerbaren-Strom in einem „wettbewerblichen Ausschreibungsverfahren“ zwischen den Anlagenbetreibern ermittelt werden. Bis zum Sommer 2016 soll das Gesetzgebungsverfahren für ein „EEG 2016“ abgeschlossen sein, das für die einzelnen Erneuerbaren-Technologien den Umstieg auf Ausschreibungen regeln soll. Für Photovoltaik-Freiflächenanlagen werden schon seit Mitte des Jahres Pilot-ausschreibungen durchgeführt. Mit dem Eckpunktepapier „Ausschreibungen für die Förderung von Erneuerbare-Energien-Anlagen“¹ legte das Bundeswirtschaftsministerium

Bündnis Bürgerenergie (BBEn) e.V.

Invalidenstr. 91
10115 Berlin

Telefon 030. 30 88 17 89
Fax 030. 84 71 27 36

info@buendnis-buergerenergie.de

www.buendnis-buergerenergie.de

Aufsichtsrat

Aufsichtsratsvorsitzender:
Dietmar Freiherr von Blittersdorff

Stellv. Aufsichtsratsvorsitzender:
Lukas Beckmann

Dr. Paul Grunow
Kai Hock
Marcel Keiffenheim
Jakob R. Müller
Stefanie Usbeck
Rolf Wetzel

Vorstand

Geschäftsführender Vorstandsvorsitzender:
Dr. René Mono

Stellv. Vorstandsvorsitzender:
Dr. Hermann Falk

Schatzmeister:
Michael Welz

Dr. Thomas E. Banning
Dr. Verena Ruppert
Dr. Michael Sladek

¹ s. <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/ausschreibungen-foerderung-erneuerbare-energien-anlage.property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>

(BMWi) im Juli diesen Jahres das erste Mal ein Gesamtkonzept für die Einführung von Ausschreibungen für die Erneuerbaren-Technologien vor.

Der geplante Systemwechsel des zentralen Förderinstruments für die Energiewende wirft viele Fragen auf – und ist hoch umstritten. Dies zeigt sich auch in der vom BMWi durchgeführten Konsultation zum Eckpunktepapier „Ausschreibungen für die Förderung von Erneuerbare-Energien-Anlagen“, die auf ein „großes Echo“ stieß². Bis zum Ablauf der Konsultationsfrist am 1. Oktober 2015 gingen nach Angaben des Ministeriums 177 Stellungnahmen ein. Neben einer Vielzahl an Verbänden und Unternehmen haben sich auch mehrere Dutzend Bürgerenergie-Akteure zu Wort gemeldet.

Auch das Bündnis Bürgerenergie e.V. hat sich mit einer Stellungnahmen³ in die Konsultation eingebracht und kritisch zu den geplanten Ausschreibungen geäußert. Mit diesem Hintergrundpapier will das Bündnis einen Überblick darüber geben, wie entscheidende Akteure die Vorschläge des BMWi in Bezug auf Wind an Land und Photovoltaik beurteilen – und zwar vor allem im Hinblick auf die Akteursvielfalt und die Beteiligungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger an der Planung und dem Betrieb von Erneuerbaren-Anlagen.

2. Grundlegende Kritik an Ausschreibungen

2.1. Breite Ablehnung von Ausschreibungen

Bei der Durchsicht der Stellungnahmen fällt zunächst ins Auge, wie verbreitet die grundlegende Skepsis gegenüber Ausschreibungen als „Förderinstrument“ für Erneuerbare Energien ist. Durch die Bank weg werden kritische Äußerungen zu den geplanten Ausschreibungen vorgebracht – und das von einer großen Mehrheit der relevanten Akteure der Energiewende: von den Erneuerbaren-Verbänden ebenso wie von Bürgerenergiegesellschaften, von Ökoverstromern, kleineren Projektentwicklungsbüros für Erneuerbare Energien, aber auch von großen Projektierern oder Stadtwerken. Auch Umweltverbände, Gewerkschaften, das Umweltbundesamt, der deutsche Städte- und Gemeindetag sowie alle Bundesländer, die Stellungnahmen eingereicht haben, äußern sich kritisch zu Ausschreibungen. Es werden eine Reihe von Problemen aufgezeigt, darunter insbesondere der fehlende Nachweis der Kosteneffizienz des Instruments, die Verringerung der Investitionssicherheit mit der erheblichen Zunahme von Risiken und der damit verbundene Verlust der Akteursvielfalt, die Gefahr niedriger Realisierungsraten sowie ein steigender Bürokratieaufwand.

² Die Stellungnahmen zum Eckpunktepapier, auf die in diesem Hintergrundpapier verwiesen wird, hat das BMWi im Internet veröffentlicht. Hier finden sich die Stellungnahmen der Bundesländer: <https://www.bmwi.de/DE/Themen/Energie/Erneuerbare-Energien/Ausschreibungen-fuer-EE-Foerderung/Stellungnahmen-Eckpunktepapier-Ausschreibungen/stellungnahmen-bundeslaender.html>; hier finden sich die Stellungnahmen der Verbände und Unternehmen: <https://www.bmwi.de/DE/Themen/Energie/Erneuerbare-Energien/Ausschreibungen-fuer-EE-Foerderung/Stellungnahmen-Eckpunktepapier-Ausschreibungen/stellungnahmen-verbaende.html>

³ Die Stellungnahme des BBEn findet sich unter folgendem Link zum Download http://www.buendnis-buergerenergie.de/fileadmin/user_upload/Ausschreibungen_Stellungnahme_BBEn_300915.pdf

Aufgrund fehlender Erfahrungen mit Ausschreibungen werde nach Auffassung des **Bundesverbands Erneuerbare Energien** (BEE) bei der bevorstehenden EEG-Novelle ein „umfassendes Experiment“ vorbereitet, mit dem „umfassende Risiken“ verbunden seien. Der **Deutsche Gewerkschaftsbund** (DGB) betont seine „generelle Skepsis“ dem Ausschreibungssystem gegenüber. Ob durch Ausschreibungen eine erhöhte Kosteneffizienz erreicht werden könne, sei offen, der „Blick in andere europäische Länder deutet eher auf das Gegenteil hin“. Die **Stadtwerke Tübingen** stellen das Ausschreibungsmodell „unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten (...) grundsätzlich in Frage. Nach unserer Einschätzung sind keine positiven Kosteneffekte zu erwarten.“ Auch die mittelständige Firmengruppe **OST-WIND** formuliert „ganz grundsätzliche Zweifel (...), ob Ausschreibungen wirklich das richtige Instrument zur richtigen Zeit sind, um die Herausforderungen einer dezentralen Energiewende mit dem Ziel eines zeitnahen Atomausstiegs und eines schnellstmöglichen Klimaschutz zu meistern“.

Der **Bundesverband Solarwirtschaft** (BSW-Solar) warnt „ausdrücklich vor einem Systemwechsel hin zu Ausschreibungen bei der Förderung von Photovoltaik-Anlagen an oder auf Gebäuden“. Auktionen seien in diesem Marktsegment „zum Scheitern verurteilt“ und stellten kein geeignetes Instrument dar, „um den politisch festgelegten Photovoltaik-Ausbau zu erreichen.“ Der **Bundesverband Windenergie** (BWE) bewertet Ausschreibungen „auch nach intensiver Diskussion (...) als ein ungeeignetes Instrument, um die Förderung der Erneuerbaren Energien kosteneffizienter zu gestalten, die Erneuerbare-Energien-Ausbauziele sicher zu erreichen und die Akteursvielfalt zu erhalten“.

Der **Städte- und Gemeindebund** und der **Deutsche Städtetag** geben in ihrer gemeinsamen Stellungnahme zwar an, dass die Einführung des Ausschreibungsverfahrens „vom Ansatz her“ ein richtiges Instrument sei. Die internationalen Erfahrungen mit diesem Instrument würden jedoch die „potentielle Gefahr“ einer Verlangsamung des Ausbaus und der Gefährdung einer breiten Akteursstruktur unterstreichen. Deshalb sollten bei der Einführung von Ausschreibungen negative Effekte auf die Erreichung der Energiewende- und Klimaschutzziele vermieden werden. Deutliche Kritik kommt auch aus den Bundesländern. So betont das **Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung Rheinland-Pfalz** „Wir haben uns wiederholt (...) grundsätzlich gegen ein verpflichtendes Auktionsverfahren bei der finanziellen Förderung von Erneuerbaren-Energien-Anlagen ausgesprochen. Hieran halten wir ausdrücklich fest.“

2.2. Scharfe Kritik von Bürgerenergie-Akteuren

Zahlreiche Bürgerenergiegesellschaften und kleinere Projektierer üben scharfe Kritik an den geplanten Ausschreibungen. Die **HEG Heidelberger Energiegenossenschaft eG** bemängelt: „Ausschreibungen verlangsamen die Dynamik des Ausbaus Erneuerbarer Energien durch zusätzliche bürokratische Hürden.“ Die **BürgerEnergieAltmark eG** betont, bei der weiteren Gestaltung des Strom- und Energiemarktes dürften Instrumente wie Ausschreibungsmodelle, „die die Energiewende bremsen und ihr das menschliche Gesicht nehmen“, nicht eingeführt werden. Der Klimawandel setze die Rahmenbedingungen, was

ein rasches Handeln erfordere und „bedingt, dass sehr viele Menschen praktisch mitwirken“. Für die **Nürnberger Land Energie in Bürgerhand e.V.** stellen Ausschreibungen eine „akute Gefahr für Bürgerenergie und damit für die angestrebte Akteursvielfalt insgesamt dar“. Auch die **Bundesgeschäftsstelle Energiegenossenschaften** lehnt die Einführung von Ausschreibungen „grundsätzlich“ ab, denn die zusätzlichen Risiken „belasten vor allem kleine Akteure“.

Große Probleme werden für die lokalen Beteiligungsmöglichkeiten gesehen. Die **Raiffeisen Bürger–Energiegenossenschaft Bliesgau eG** befürchtet, dass mit einem Ausschreibungssystem an den „Grundfesten des bürgerschaftlichen Engagements im Zusammenhang mit den erneuerbaren Energien“ gerüttelt werde und die Mitwirkung der Bürger und ihrer Zusammenschlüsse an der Entwicklung der Erneuerbaren Energien gefährdet. Die **BürgerEnergie Buxtehude eG** kritisiert: „Generell fördert das Ausschreibungskonzept die Bündelung von Projekten in größeren Unternehmenseinheiten und damit den Geldabfluss aus der Region erheblich. Wir haben bereits bei der Ausschreibung für PV-Freiflächenanlagen auf den Umstand verwiesen, dass kleinere Anbieter aus dem Wettbewerb gedrängt werden und die ersten beiden Ausschreibungsrunden bestätigen genau diesen Trend.“

2.3. Spezielle Nachteile für Bürgerenergie und kleinere Akteure

Besonders kritisch werden die Auswirkungen für kleinere Marktakteure und Bürgerenergie gesehen. So betont der **Bundesverband Erneuerbare Energien (BEE)** „dass gerade die Umstellung auf Ausschreibungen das bisherige Level-Playing-Field beendet, das gerade kleinen Akteuren umfassende Beteiligungsmöglichkeiten bot bzw. bis heute bietet“. Mit Ausschreibungen werde ein neues Level-Playing-Field geschaffen, das zu einer „Umverteilung der Risikostruktur mit spezifischer Benachteiligung von Akteuren mit kleinen Portfolios und schwereren Kapitalzugängen“ führe.

Auch Branchenriesen **Enercon** warnt, dass die Akteursvielfalt in einem Ausschreibungssystem „systembedingt“ gefährdet sei, „da große und finanzstarke Bieter immer erheblich bessere Möglichkeiten zur Risikostreuung haben“. Die Kunden Enercons beabsichtigten nach eigenen Aussagen häufig, „ihre laufenden Projekte noch bis Ende des Jahres 2016 zur Genehmigung zu führen, um unter die Übergangsregelung einer Inbetriebnahme bis Ende 2018 zu fallen. Danach planen sie einen Rückzug aus dem Windmarkt.“

Insbesondere Bürgerenergieakteure sehen mit Ausschreibungen für sich erhebliche Risiken und zusätzliche Schwierigkeiten. Die **Bürger Energie Region Regensburg eG (BERR)** bemängelt, dass durch Ausschreibungen zusätzliche Investitionsrisiken (verspätete Inbetriebnahme, unsichere Vergütung, Transaktionskosten, etc.) und bürokratischer Aufwand entstünden, die für kleinere Akteure nicht geschultert werden könnten. Die **Regionalstrom Franken eG** betont, „kleinere und mittlere Akteure, wie mittelständische Projektierer und Bürgerenergiegesellschaften, können das Risiko eines Nichtzuschlags nur über wenige Projekte streuen. (...) Fehler im Ausschreibungsdesign können deshalb irreparabel

len Schaden anrichten. (...) Die Erfahrungen der ersten Ausschreibungsrunden bei Photovoltaik-Freiflächenanlagen zeigen in aller Deutlichkeit, dass Akteursvielfalt nicht mit Akteursvielfalt gleichzusetzen ist. Denn kleine Akteure und auch kleinere Projekte haben kaum einen Zuschlag erhalten.“

Nach Ansicht des **Netzwerkes der Energie-Initiativen im Elbe-Weser-Raum** würden es Ausschreibungen „fast unmöglich machen, ortsansässige Betriebe bei dem Bau der Energie-Anlagen mit einzubinden. Auch hätten kleine Gesellschaften kaum Möglichkeiten, Risiken aus den verschiedenen Ausschreibungen auszugleichen.“ Der grundsätzlich dezentrale Ansatz der Bürgerenergie mit seiner Stärkung regionaler Wirtschaftsstrukturen und partizipativer Entscheidungsprozesse vor Ort würde dann nicht mehr zum Tragen kommen. Für das **Landesnetzwerk BürgerEnergieGenossenschaften Hessen e.V. (LaNEG Hessen e.V.)** stellen die mit der Einführung von Ausschreibungen verbundenen zusätzlichen Risiken insbesondere für die kleineren Akteure der Energiewende neue Hürden dar, die eine Umsetzung von Projekten auf breiter Ebene erneut erschwert und sogar unmöglich macht. Energiegenossenschaften verfahren nach dem „Ein-Projekt-Ansatz“. Aufgrund ihrer personellen und finanziellen Kapazitäten ist es ihnen nicht möglich, die Projektentwicklungs- und Umsetzungsrisiken auf mehrere Projekte zu verteilen, um eventuelle Ausfälle auf zu fangen. Auch die Bürgerenergiegesellschaft **Windkraft Diemarden GmbH & Co. KG** sieht durch die im Eckpunktepapier ausgeführten Regelungen und Rahmenbedingungen eine „Diskriminierung der Akteure, die in kleinen Bürgerenergiegesellschaften und Genossenschaften die Basis für den heutigen Stand der Energiewende geschaffen und vor Ort durch Beteiligung der Betroffenen auf allen Ebenen die Grundlagen für eine hohe Akzeptanz gelegt haben.“

Es wird deutlich, wie tief die Skepsis gegenüber Ausschreibungen insbesondere bei Bürgerenergie-Akteuren sitzt. So steht für **EnergieWende Erlangen und Erlangen-Höchstadt E-WERG eG** fest: „Ich und meine ehrenamtlichen Vorstandskollegen werden sich das nicht antun, sich in die Ausschreibungssystematik einzuarbeiten. Wir dürfen und wollen auch nicht das Kapital unserer Mitglieder als „Spielgeld“ in einen komplexen Ausschreibungsvorgang setzen, der sehr wahrscheinlich negativ für uns enden wird.“ **Bürger Energie Region Regensburg eG (BERR)** berichtet: „Unsere Mitglieder sind mittlerweile davon überzeugt, dass man uns Bürger in Bürgerenergiegenossenschaften bewusst aus dem Energiemarkt drängen will, um die großen Player zu unterstützen.“

2.4. Kritik an Umgang des BMWi mit dem Ziel Akteursvielfalt

Von vielen Akteuren wird begrüßt, dass das BMWi als eines der zentralen Ziele der Einführung von Ausschreibungen auch die „Wahrung der Akteursvielfalt“ benennt, wie es auch §2 Abs. 5 des EEG 2014 fordert. Doch viel Kritik erntet das Ministerium dafür, wie es im Eckpunktepapier mit dem selbst gesteckten Ziel umgeht. Insbesondere die Bundesländer bemängeln hier Defizite. Das **Niedersächsische Ministerium für Energie und Klimaschutz** kritisiert die „unzureichende Ausgestaltung von Schutzmaßnahmen zugunsten kleiner Ak-

teure und Bürgerenergieprojekte“ im Eckpunktepapier. Auch das **Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume Schleswig-Holstein** findet, „die Vorschläge und Überlegungen zum Erhalt der Akteursvielfalt und Bürgerenergie sind nicht ausreichend, obwohl u.a. in der Unterarbeitsgruppe „Akteursvielfalt und Bürgerenergie“ der Plattform Strommarkt auf die Probleme und Risiken verwiesen wurde, die Bürgerenergieprojekte haben und obwohl dort bereits verschiedene Lösungsansätze diskutiert wurden, die nur z.T. Eingang in die Eckpunkte gefunden haben“. Aus Sicht der **Landesregierung Nordrhein-Westfalen** berücksichtigt das Eckpunktepapier „den Aspekt der Wahrung der Bürgerenergie und dem damit verbundenen Erhalt der Akteursvielfalt bislang nur unzureichend“. Die getroffene Aussage, dass die Akteursvielfalt primär durch ein einfaches, transparentes und verständliches Ausschreibungsdesign gewahrt werden soll, löse die Probleme der Bürgerenergie und kleinen Akteure - wie bereits bei der PV-Freiflächenausschreibung ersichtlich - nicht. Das **Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung Rheinland-Pfalz** kritisiert: „den Zielen der Dezentralität und der Akteursvielfalt“ werde das Eckpunktepapier „nicht ausreichend gerecht“.

Auch das **Umweltbundesamt** bemängelt, dass sich „im Eckpunktepapier insbesondere bei der Windenergie an Land keine konkreten Vorschläge, wie die Akteursvielfalt zukünftig erhalten bleiben soll“, finden. Für den **DGB** sind die vom BMWi aus dem „Ziel einer breiten Akteursvielfalt im Eckpunktepapier“ abgeleiteten Regelungen für den Erhalt einer breiten Akteursvielfalt „unzureichend“.

2.5. Konsultation nur über das „wie“ nicht über das „ob“ von Ausschreibungen

Kritische Äußerungen gibt es jedoch nicht nur zum Instrument selbst. Zwar wird von vielen Akteuren die Dialogbereitschaft des BMWi sehr positiv hervorgehoben und ebenso die Einrichtung einer Unter-Arbeitsgruppe zu Akteursvielfalt und Bürgerenergie. Doch kritisiert der **Wirtschaftsverband Windkraftwerke e.V.** etwa, dass die Frage des „ob“ der Ausschreibungen nie Gegenstand einer Konsultation waren. Auch **Enercon** vermisst eine „kritische Auseinandersetzung mit der grundsätzlichen Entscheidung für oder gegen Ausschreibungen“ und bemängelt den „zu ambitionierten Zeitplan“. Weder eine Evaluation des laufenden EEG 2014 noch eine Evaluation der Pilot-Ausschreibungen für PV-Freiflächen kann in die Erarbeitung des Gesetzentwurfes einfließen.“ Auch der **DGB** kritisiert „die vom BMWi forcierte, vorschnelle Umstellung des Förderregimes grundsätzlich“. Der Beihilferahmen der EU schreibe dies nicht zwingend vor.

Der **BEE** fordert sogar, dass eine Rückfalloption aufrechterhalten wird, sollte das „große Ausschreibungsexperiment“ schief gehen. **Greenpeace Energy** empfiehlt „zumindest eine sorgfältige, kritische Evaluierung. Sollte sich herausstellen, dass Ausschreibungen trotz aller Bemühungen um eine sachgerechte Ausgestaltung gleichwohl zu einem langsameren und teureren Erneuerbaren-Ausbau sowie einer geringeren Akteursvielfalt führen, muss das System wieder abgeschafft werden.“

2.6. Ausschreibungen haben wenige Befürworter

Aussagekräftig ist, dass es nur sehr wenige Akteure gibt, die die Einführung von Ausschreibungen überhaupt positiv erwähnen oder diese gar explizit begrüßen – und wenn dann sind es vor allem die Vertreter der „alten“ Energiewelt. So „begrüßt“ der **Verband der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft (VIK)** - der Zusammenschluss industrieller und gewerblicher Energiekunden in Deutschland - die „im novellierten EEG vorgesehene Einführung von Ausschreibungsverfahren“, u.a. sei „durch die Mengensteuerung im Rahmen des Ausschreibungsverfahrens die Einhaltung der Ausbaukorridore sichergestellt“. Auch Energiekonzern **E.ON** „begrüßt den im Koalitionsvertrag eingeschlagenen Weg der Bundesregierung, die Erneuerbaren-Förderung in ein Ausschreibungssystem zu überführen.“ Ebenfalls bewertet der französische Energiekonzern **GDF SUEZ**, der in Deutschland Windparks betreibt, die „Einführung von Ausschreibungen zur wettbewerblichen Ermittlung der Förderung für Erneuerbare Energien“ als „sinnvoll“ und als einen „wichtige(n) Schritt zur Marktreife“. Der **Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK)** findet: „mehr Kosteneffizienz in der Förderung kann durch Ausschreibungsmodelle gelingen“.

Aus Sicht des größten Lobbyverbands der Energiewirtschaft, des **Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (bdeu)**, sind Auktionsverfahren „bei ausreichend vorhandenem Wettbewerb und bei entsprechender Ausgestaltung grundsätzlich geeignet, neben der Mengensteuerung auch eine hohe Kosteneffizienz bei der Förderung der Erneuerbaren Energien zu erreichen“. Der Verband findet, dass Auktionen „verlässliche Rahmenbedingungen für marktgetriebene Investitionen in konventionelle Energieanlagen“ setzen, da die mit Auktionen verbundene Mengensteuerung die „Planbarkeit des Erneuerbare-Energien-Zubaus“ erhöhe. **EnBW** befürwortet zwar „die in den Eckpunkten vorgesehene Ausweitung der Ausschreibung für Photovoltaik -Freiflächen um Photovoltaik auf sonstige bauliche Anlagen“, betont aber: „Es bleibt allerdings festzuhalten, dass der jetzt anstehende Wechsel des Förderregimes je nach Technologie in gewachsene Strukturen und bestehende Märkte eingreift.“

3. Akteursvielfalt wahren: Befreiung von der Ausschreibungspflicht nötig

Vor dem Hintergrund der verbreitet kritischen Sichtweisen auf Ausschreibungen werden von einer großen Mehrheit der Akteure z.T. weiterreichende Ausnahmen von der Ausschreibungspflicht gefordert.

Der **Städte- und Gemeindebund** und der **Deutsche Städtetag** sprechen sich für „explizite Ausnahmeregelungen für Bürgerenergieanlagen und Anlagen aus dem kommunalen Bereich“ aus, um „das Engagement kleinerer Akteure nicht zu gefährden“. Unter anderem sollten „Bagatellgrenzen eingezogen werden, mit der diese Projekte von der verpflichtenden Teilnahme an Ausschreibungen ab 2017 befreit werden“. Auch nach Auffassung des **Umweltbundesamts** ist eine Befreiung kleiner Akteure von den Ausschreibungen nötig:

„Für die Gewährleistung des Ziels ‚Wahrung der Akteursvielfalt‘ bedarf es einer Ausnahmeregelung, welche das Zuschlagsrisiko für kleine Akteure eliminiert, indem sie eine Vergütungsmöglichkeit außerhalb regulärer Ausschreibungsrunden ermöglicht. Gleichzeitig sollte die Höhe der spezifischen Förderung vergleichbar sein zur Förderung durch Ausschreibungen.“ Auch **Enercon** hält als „wesentlichen Punkt für den Schutz kleiner Akteure“ eine Ausnahmeregelung von den Ausschreibungen für nötig, „die kleinen Akteuren ein Segment außerhalb der Ausschreibungen mit sicherer Marktteilnahme zugesteht“.

Eine Befreiung kleinerer Akteure und Projekte von der Pflicht zur Ausschreibung sind auch aus Sicht der **World Wind Energy Association (WWEA)** nötig, da Regelungen im Ausschreibungsdesign nicht ausreichen. In seiner Stellungnahme zum Eckpunktepapier verweist der WWEA auf Erfahrungen im Ausland. In Südafrika und Kanada sei bereits versucht worden, die Beteiligung von lokalen und damit kleinen Investoren durch Konditionen im Rahmen von Ausschreibungen zu begünstigen, da diese bei Ausschreibungen „keine hinreichenden Wettbewerbschancen“ haben. „Diese Bemühungen haben bislang jedoch nur mäßigen Erfolg gezeigt.“

Die Forderung von einer Befreiung vom Ausschreibungsprinzip für kleine Projekte bzw. kleine Akteure wird auch von zahlreichen Bürgerenergiegesellschaften vertreten. So fordert bspw. die **Windfang eG Frauenenergiegemeinschaft**: „Wir brauchen Ausnahmeregelungen von der Ausschreibung, die uns in die Lage versetzen, unsere Projekte mit abgesicherten Rahmenbedingungen umzusetzen.“

Bei der Frage, anhand welcher Kriterien Ausnahmen definiert werden sollen, lassen sich im Kern zwei Ansätze identifizieren:

- Kriterium Projektgröße: erstens die Befreiung entlang der Definition einer „Freigrenze“ für die Projektgröße, wie dies die EU-Kommission in ihren Beihilfeleitlinien für Umwelt und Energie den Mitgliedstaaten ermöglicht (s. Kasten). **Bürgerwerke eG** fordert „die Bundesregierung dringend dazu auf, den (...) Gestaltungsspielraum der EU-Leitlinien voll auszuschöpfen, wenn sie sich nicht vorwerfen lassen möchte, dass sie sehenden Auges bürgerschaftliches Engagement und regionale Investitionen in praktischen Klimaschutz ins Abseits drängt“. Die **Naturstrom AG** hält einen expliziten Schutz von kleinen Projekten und damit kleinen Akteuren für unabdingbar. „Solange Ausschreibungen ausschließlich auf die Produktionskosten von Strom und nicht auf deren Systemkosten abzielen, solange die nachhaltigen und ökonomischen Vorteile lokaler und regionaler Energieversorgungslösungen nicht berücksichtigt werden – solange müssen kleine Akteure sowie Projektgrößen von bis zu 10 MW installierter Leistung aus Sicht der **NATURSTROM AG** grundsätzlich von der Ausschreibungspflicht befreit werden.“ Das Unternehmen fordert „mindestens“ die vollständige Umsetzung der Spielräume der EU-Beihilfeleitlinien.

- Kriterium kleiner Akteur: Zweitens wird die Befreiung anhand der Definition von schützenswerten Akteuren – also entlang der Akteursgröße – vorgeschlagen. Dazu haben **Greenpeace Energy** und die **Bundesgeschäftsstelle Energiegenossenschaften des DGRV** „trotz grundsätzlicher Zweifel am Ausschreibungssystem“ einen Vorschlag zur „Preisübertragung zum Erhalt der Akteursvielfalt bei Windausschreibungen an Land“ entwickelt, bei dem kleinen Akteuren auch außerhalb der Ausschreibungen durch ein sog. „non-competitive bidding“ eine auskömmliche Vergütung ermöglicht werden soll. Für die Definition von „kleinen Akteuren“ wird dabei die KMU-Definition der EU für „kleinste, kleine und mittlere Unternehmen“ vorgeschlagen, da diese „sich in vielen Anwendungsbereichen bewährt habe, EU-rechtssicher sei und „über die Betrachtung von ‚verbundenen Unternehmen‘ Fehlförderungen“ verhindere. Das Modell soll dazu beitragen, die negativen Auswirkungen von Windausschreibungen an Land auf kleine Akteure wie Energiegenossenschaften zu minimieren.

Manche Akteure schlagen auch eine Kombination beider Ansätze vor, wie bspw. der **BWE**, der sich „nachdrücklich“ dafür ausspricht, bei der Windenergie an Land die Spielräume in den EU-Beihilfeleitlinien vollständig zu nutzen, für eine „bessere Treffgenauigkeit schützenswerter Akteure“ aber eine Kombination mit dem europarechtlich definierten KMU-Kriterium vorschlägt.

Europarechtliche Spielräume für Ausnahmen von Ausschreibungen

In ihren EU-Beihilfeleitlinien für Umwelt und Energie⁴ vom 28.6.2014 ermöglicht es die EU-Kommission den Mitgliedsländern, Projekte bis zu einer bestimmten Größe explizit von Ausschreibungen auszunehmen (s. Randnummer 127): dies gilt „für Anlagen mit einer installierten Stromerzeugungskapazität von weniger als 1 MW und Demonstrationsvorhaben, ausgenommen Windkraftanlagen, für die als Grenzwert eine installierte Stromerzeugungskapazität von 6 MW oder 6 Erzeugungseinheiten gilt“.

Dies betont auch EU-Wettbewerbskommissarin Margarethe Vestager in einem Brief⁵ an deutsche Bundestagsabgeordnete vom 12. Februar 2015: „Allerdings befinden sich kleinere Projekte, die eine gewichtige Rolle beim Umbau der Energieversorgung spielen, in einer besonderen Lage. Ausschreibungen sind möglicherweise nicht das richtige Instrument für kleine Projektträger. Deshalb erlaubt das Beihilferecht im Falle kleiner Anlagen mit einer Kapazität von weniger als 1 MW (bei Windkraftprojekten liegt die Schwelle bei 6 MW bzw. 6 Erzeugungseinheiten) eine Abweichung vom Ausschreibungsprinzip.“

Von diesen Möglichkeiten will das BMWi in seinem Eckpunktepapier aber nur für PV-Anlagen Gebrauch machen. Für Wind an Land lehnt es bisher Ausnahmen gemäß der EU-Beihilfeleitlinien grundsätzlich ab bzw. stellt lediglich eine Ausnahme für Anlagen mit einer installierten Leistung von unter 1 MW in Aussicht.

Wenn die Nachteile von Ausschreibungssystemen überzeugend gegenüber der Kommission dargestellt werden können, darauf weist der BEE hin, ist es – gemäß der Beihilfeleitlinien – grundsätzlich sogar auch möglich, ganz auf Ausschreibungen zu verzichten. Doch auch dies will das Bundeswirtschaftsministerium nicht, sondern weist darauf hin, dass die Ausschreibungen auf Forderung der EU-Kommission überhaupt eingeführt würden.

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0628%2801%29&from=EN>

⁵ Brief zum Download unter <http://www.hans-josef-fell.de/content/index.php/dokumente/weitere-themenbereiche/884-antwortbrief-der-eu-kommissarin-vestager/file>

3.1. Bundesrat drängt auf Ausnahmen bei Wind an Land

Auch der **Bundesrat** forderte die Bundesregierung in seinem Beschluss vom 6. November 2015⁶ dazu auf, die europarechtlichen Spielräume für Ausnahmen von der Ausschreibungspflicht für Windenergieanlagen an Land voll zu nutzen. „Erfolgreiche Entwicklungen für eine Energiewende von unten drohen abgewürgt zu werden“ warnte der niedersächsische Umweltminister Stefan Wenzel in seiner, den von NRW vorgelegten Entschließungsantrag erläuternden Rede⁷ vor dem Bundesrat. In ihrem Beschluss forderte die Länderkammer die Bundesregierung auf: „die De-Minimis-Regelung nach Abschnitt 3.3.2 Randnummer 127 der Umwelt- und Energiebeihilfeleitlinien in den Regierungsentwurf zum Erneuerbaren-Energien-Gesetz 2016 aufzunehmen. Alle rechtlich möglichen Maßnahmen sind zu ergreifen und zu nutzen, um die bisher für den Erfolg der Energiewende notwendige Akteursvielfalt aufrecht zu erhalten.“ Dieser Beschluss des Bundesrats ist eine deutliche Kritik am Kurs des Bundeswirtschaftsministeriums bei Wind an Land.

Auch alle **Bundesländer** bis auf Bremen fordern in ihren Stellungnahmen Ausnahmen für kleine Akteure oder kleine Projekte. Dabei schließt sich die große Mehrheit davon sowohl den Vorschlägen nach der Nutzung der Spielräume der EU-Beihilfeleitlinien als auch dem DGRV-Greenpeace Energy Vorschlag mit der Nutzung des KMU-Kriteriums an.

3.2. Breite Unterstützung für die 1 MW Freigrenze bei PV-Dachanlagen

Breite Unterstützung gibt es dafür, dass das BMWi im Eckpunktepapier bei PV-Dachanlagen den Spielraum der EU-Beihilfeleitlinien nutzen will und eine 1 MW Freigrenze von den Ausschreibungen für Dach- und Freiflächen-Solaranlagen vorsieht. So begrüßt die **UrsStrom BürgerEnergieGenossenschaft Mainz eG**, „dass das BMWi sich einen Vorschlag der EU-Kommission zu eigen macht und kleine Projekte in der Photovoltaik von bis zu einem MW ganz außen vor lässt und sie vom Ausschreibungsprinzip befreit. Dies macht es für uns leichter, Kapital einzuwerben, vermindert unseren Verwaltungsaufwand und erleichtert unsere Teilnahme am erneuerbaren Energiemarkt.“ Deshalb sei es auch nicht nachvollziehbar, warum der adäquate Vorschlag der EU-Kommission zum Windenergiemarkt nun gerade nicht aufgegriffen werde. Die Vorteile der Bürgerenergie wie z.B. Akzeptanz und Partizipation, verminderte Transaktionskosten oder leichtere Systemintegration spielen gerade bei Windenergie eine besondere Rolle. Viele Akteure fordern wie die **Energiegenossenschaft Neue Energien Ostsachsen eG** (egNEOS), dass die „Freigrenze für 1MW-Solarprojekte auf Dächern (...) auf Freiflächenanlagen übertragen werden“ muss. Nur so würden solche Anlagen gerade auf dem Land wieder von Genossenschaften errichtet.

Bei Photovoltaikdachanlagen begrüßt der **BEE**, dass die „De-minimis-Regelung der EU-Kommission“ Anwendung finden soll, kritisiert aber, dass Eigenverbrauchsanlagen nicht an den Ausschreibungen oberhalb von 1 MW teilnehmen dürfen. Dies führe einerseits zu

⁶ http://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2015/0401-0500/458-15%28B%29.pdf?__blob=publicationFile&v=1

⁷ http://www.bundesrat.de/DE/service/mediathek/mediathek-node.html?cms_id=6107045

einer Diskriminierung von Eigenverbrauchsanlagen, vor allem aber verbeuge das BMWi hier die Chance, dass Ausschreibungen das tun, wofür sie eigentlich da sein sollten: einen möglichst niedrigen Ausschreibungswert zu ermitteln.

3.3. Freunde der Ausschreibungen sind gegen Ausnahmen

Explizite Ablehnung von Ausnahmen von Ausschreibungen für bestimmte Projekte oder Akteure kommt insbesondere von den wenigen Befürwortern des Instruments. So sieht **E.ON** keine Notwendigkeit für „weitere „Schutzmaßnahmen“, jenseits möglichst einfacher Verfahren und der verbesserten Aufbereitung von allen zugänglichen Informationen“, da „bestimmte Förderprogramme zu Wettbewerbsverzerrungen führen“ und „erhebliche rechtliche wie faktische Abgrenzungsprobleme“ gesehen werden.

Ebenso lehnt der **Verband kommunaler Unternehmen (VKU)** Ausnahmen für kleine Akteure oder Projekte ab und hält diese für „kontraproduktiv“, da sie „Einzelkämpfertum“ fördern würden. Denn die „Effizienz von Windprojekten und damit die Chancen auf einen Zuschlag für kleine Akteure“ ließe sich „durch überregionale Kooperationen und durch die Zusammenarbeit mit größeren Akteuren“ weiter erhöhen. Offensichtlich sieht der Verband mit den Ausschreibungen ohne Ausnahmen für Bürgerenergie die Chancen auf eine „partnerschaftliche Zusammenarbeit“ von Stadtwerken und lokalen Bürgergenossenschaften, die im Ausschreibungssystem durch „geeignete Rahmenbedingungen“ intensiviert werden sollte. Der VKU scheint neue Geschäftsmodelle für seine Unternehmen zu wittern, wenn Bürgerenergie-Akteure auf die Unterstützung großer Akteure angewiesen sind, um trotz Ausschreibungen überhaupt noch aktiv die Energiewende voranbringen zu können. Auch die **Stadtwerke München (SWM)** blasen ins gleiche Horn und sehen „Freigrenzen (sog. „De-minimis-Schwellen“) als Mittel zur Besserstellung kleinerer Akteure“ mit „niedrigem Professionalisierungsgrad“ kritisch und fordern einen Verzicht auf Ausnahmen. Für den **DIHK** sind „schlanke Verfahren“ wichtig. „Eine gezielte Bevorzugung kleiner Bieter widerspräche wiederum dem Kriterium der Kosteneffizienz, weil der Markt zersplittert wird und der Wettbewerb abnimmt.“ Ebenfalls steht der **bdew** Ausnahmeregelungen für bestimmte Akteursgruppen oder Anlagen „aufgrund ihrer wettbewerbsverzerrenden Wirkung (...) kritisch“ gegenüber, schlägt aber „separate Kleinanbieterauktionen“ vor. **GDF SUEZ** spricht sich für eine „Gleichbehandlung aller Bieter in einem möglichst einfachen, transparenten Verfahren“ aus. Im Hinblick auf die vom BMWi vorgeschlagene Freigrenze für onshore-Windanlagen in Höhe von 1 MW meint der Konzern: „Wenn lediglich Kleinwindanlagen ausgeschlossen werden sollen, könnte die Grenze auch niedriger (z.B. bei 100kW) liegen.“

Der Fachverband **VDMA Power Systems** im Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenhersteller (VDMA) äußert sich deutlich moderater: „Inwieweit Bieter, die nur ein Projekt entwickeln weitere Schutzmaßnahmen benötigen, kann VDMA Power Systems als Herstellerverband nicht abschließend beurteilen. Für diese Bieter besteht offensichtlich ein besonders hohes Risiko der Nichttragbarkeit von versunkenen Kosten.“ **MVV Energie, Juwi und Windwärts** halten zwar ausschließlich „kleine Bieter an windschwachen Standorten“

für „schutzwürdig“. Dennoch äußern sie sich ebenfalls eher moderat zu Ausnahmen von den Ausschreibungen: „Eventuelle Sonder- bzw. De-Minimis-Regelungen sollten auf die Übergangsphase bis zum 31.12.2018 gesetzlich befristet werden, um Missbrauch vorzubeugen. Nur wenn im Rahmen eines Monitoringberichts Ende 2018 die Notwendigkeit für längere Schutzmaßnahmen belegt werden, sollte über eine Verlängerung befunden werden.“ **EnBW** begrüßt zwar die in den Eckpunkten vorgesehene Ausweitung der Ausschreibung für Photovoltaik -Freiflächen um Photovoltaik auf sonstige bauliche Anlagen, sieht aber „die Freigrenze von 500 kW bis 1 MW als sinnvoll an“.

4. Fazit

Eine breite Mehrheit der wichtigsten Akteure der Energiewende sowie dem DGB, dem Umweltbundesamt und dem Deutschen Städte- und Gemeindebund stehen Ausschreibungen sehr kritisch gegenüber und sehen erhebliche Bedenken u.a. im Hinblick auf die Wahrung der Akteursvielfalt. Es wird eine breit getragene Forderung nach der Einführung von Ausnahmen von den Ausschreibungen für Bürgerenergie und weitere kleinere Akteure erhoben, um zumindest Schadensbegrenzung zu betreiben.

Das BMWi hat angekündigt, die Stellungnahmen zum Eckpunktepapier auszuwerten und die „dabei gewonnenen Erkenntnisse“ in den Gesetzentwurf für das EEG 2016 einfließen zu lassen. Es bleibt also abzuwarten, wie das Ministerium mit den kritischen Rückmeldungen zu den Ausschreibungen und insbesondere zu den Forderungen nach Ausnahmen für kleine Projekte bzw. kleine Akteure für Wind an Land umgeht. Wer diese Stellungnahmen ernst nimmt, kann sie zumindest nicht einfach ignorieren.

Die breite Ablehnung gegenüber den Ausschreibungen zeigte sich bereits in der Evaluation⁸ der 1. Runde der PV-Freiflächenausschreibung, die die **Bundesnetzagentur** im August 2015 veröffentlicht hat. Dort heißt es: „Bei der Beurteilung des Ausschreibungssystems insgesamt herrscht bei den Teilnehmern Einigkeit: Ausschreibungen werden kritisch gesehen. So werden höhere Risiken, höhere Kosten, mehr bürokratischer Aufwand, zu geringe Ausschreibungsmengen, steigende EE-Förderhöhen, höhere Realisierungsrisiken, und Spekulationsmöglichkeiten kritisiert.“

Klar ist, es geht bei der Frage der Wahrung der Akteursvielfalt nicht um ein „Randproblem“ oder ein „nice-to-have“ für die Energiewende. Bei der Bewahrung der Akteursvielfalt gehe es „um die Wahrung vielfältiger Wege in der Energieversorgung und technischen wie wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lösungen, die auf möglichst niedrige Systemkosten abzielen, aber auch technologische Entwicklung, Umweltschutz oder Bürgerteilhabe und -akzeptanz abzielen“, wie die **Naturstrom AG** betont.

⁸http://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Energie/Unternehmen_Institutionen/ErneuerbareEnergien/PV-Freiflaechenanlagen/Gebotstermin_15_04_2015/Evaluation_PV_FFA_Runde1.pdf?__blob=publicationFile&v=1

In vielen Stellungnahmen zum Eckpunktepapier wird vor den gravierenden Konsequenzen gewarnt, sollte das Bundeswirtschaftsministerium seinen Kurs in Sachen Ausschreibungen für Wind an Land nicht überdenken. Aus Sicht des **Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit, Energie und Verkehr Saarland** besteht „berechtigter Anlass zur Sorge, dass die Akteursvielfalt nicht nur ausgedünnt wird, sondern relevante Bürgerbeteiligung nicht mehr stattfindet“. Das **Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung Rheinland-Pfalz** warnt: „Wenn zukünftig vor allem große kommerzielle Anbieter und Projektierer zum Zuge kommen, aber kaum kommunale und genossenschaftliche Projekte umgesetzt werden können, ist die Akzeptanz der Energiewende massiv gefährdet. Geht dieser örtliche Bezug verloren, ist eine Erosion der Akzeptanz absehbar und somit auch die weitere Umsetzung der Energiewende in Deutschland. Darüber hinaus betonen wir, dass die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an EE-Anlagen auch unter dem Gesichtspunkt der Verwirklichung nicht renditestarker Projekte von großer Bedeutung ist.“

Wenn die Einführung von Ausschreibungen ohne explizite Befreiung kleiner Akteure bzw. kleiner Projekte erfolgt, dann hat dies erhebliche Konsequenzen für die Energiewende, wie sie in Deutschland mit breiter und gestalterischer Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern im ganzen Land entstanden ist. Diese darf nicht aufs Spiel gesetzt werden.

In ihrem Koalitionsvertrag hat sich die Große Koalition u.a. darauf verpflichtet, „die Erneuerbaren Energien so ausbauen, dass die Ausbauziele unter Berücksichtigung einer breiten Bürgerbeteiligung erreicht“ werden. Auch will sie „darauf achten, dass bei der Realisierung von Ausschreibungen eine breite Bürgerbeteiligung möglich bleibt“. Die Forderung des **Städte- und Gemeindebunds** sowie des **Deutsche Städtetags**, dass seitens der Bundesregierung „bei der Ausgestaltung der Förderinstrumente“ sicherzustellen ist, „dass die Belange von kleineren Anlagenbetreibern aus dem Bereich der Kommunen und Stadtwerke auch unter Einbeziehung der Bürger ausreichend Berücksichtigung finden und ihnen der Marktzutritt und damit der Zugang zur Förderung der erneuerbaren Energien möglich bleiben“, sollte demnach ureigenes Anliegen der Bundesregierung sein. Nimmt sie also ihre eigenen Ziele ernst, führt kein Weg vorbei, zumindest beim Thema Akteursvielfalt Schadensbegrenzung zu betreiben und die europarechtlichen Spielräume für Ausnahmen vom Ausschreibungsprinzip vollumfänglich auszunutzen. Tragfähige Konzepte dafür liegen vor. Jetzt fehlt nur noch der politische Wille.

Autorin: Daniela Setton⁹

⁹ Die Autorin dankt Dominique Saad für die Unterstützung bei der Recherche.