

An das
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
Referate IIB2 / IIB5
Aktenzeichen: III B 2 - 41013-2
Per Mail an: ausschreibung-eeg@bmwi.bund.de

Bonn, 20. August 2014

Betreff: EUROSOLAR- Stellungnahme zur Einleitung einer öffentlichen Konsultation zu dem Eckpunktepapier für ein Ausschreibungsdesign für PV-Freiflächenanlagen

Ziele

Das Ziel des BMWi, die Ausbauziele kostengünstiger zu erreichen, teilen wir. PV-Freiflächenanlagen sind die Billigmacher der Energiewende. In absehbarer Zeit werden sie günstiger zu bauen sein als Windenergieanlagen an Land. Dieses Ziel wird mit einer kontinuierlichen Degression der Vergütung erreicht. Ausschreibungen sind nicht erforderlich. Im Gegenteil: Ausschreibungen werden die Zielerreichung wegen höherer Projekt- und Finanzierungskosten unnötigerweise steigern. Eine Mengensteuerung kann über Flächenkriterien mit B-Plan-Pflicht erreicht werden. Zielkorridore mit atmenden Deckeln sind dazu nicht erforderlich.

Die Kriterien Zielerreichung und Akteursvielfalt sind ebenso wie die Förderung von Innovation und neuen Technologien, die Erhöhung der installierten Leistung und die Systemstabilität weniger effektiv als mit einem Vergütungssystem mit einer kontinuierlichen Degression zu erreichen.

Ob die wettbewerbliche Ermittlung der Förderhöhe das geeignete Instrument ist, um ausreichende Projekte zu initiieren, neue Projektflächen auszuweisen und die Projekte auch zeitnah zu realisieren, bezweifeln wir. Letztlich erhöhen die Risiken und der administrative Aufwand die Finanzierungskosten. Die theoretisch und vom BMWi erwartete Kosteneffizienz durch Ausschreibungen wird unseres Erachtens durch deutlich höhere Transaktionskosten konterkariert und ins Gegenteil umschlagen, was in der Summe zu höheren Kosten für die angestrebten Ausbauziele führt. Und es werden bereits aktuell die Ausbauziele nicht mehr erreicht.

Somit wird eine breite Beteiligung der Bürgerschaft, Genossenschaften oder von KMU eingeschränkt. Stattdessen sind Marktkonzentrationen und Kollusionen zu befürchten. Schlimmer noch, es ist davon auszugehen, dass für das neue Ausschreibungsverfahren Projekte akquiriert und geplant werden, deren Realisierung völlig ungewiss ist. Wer wird sich darauf einlassen?

Auch die Bauqualität dürfte leiden, wenn Aufträge ausschließlich an die günstigsten Anbieter vergeben werden.

Ausschreibungsgegenstand

Eine Anlehnung ans EEG mit der Förderung pro eingespeister kW/h hat sich als zielführend erwiesen und ist Kapazitätselementen, Ausschreibungen über Arbeit oder fixen Prämien gegenüber vorzuziehen.

Das Vorliegen eines Bebauungsplans sollte weiterhin Voraussetzung bleiben, weil dann die Planungshoheit bei der betroffenen Gemeinde liegt. Ein ordnungspolitischer Vorrang für EE-Anlagen sollte eingeführt werden.

Bisher werden Freiflächenanlagen nur gefördert, wenn sie entlang von Autobahnen oder Schienen, auf Konversions- oder bereits versiegelten Flächen liegen. Diese enge Begrenzung kann unseres Erachtens erweitert werden. Zum Beispiel um Flächen entlang von vierspurigen Bundesstraßen oder auf verkarsteten, landwirtschaftlich wertlosen Böden. Von einer völligen Aufhebung der Flächenvorgaben raten wir ab. Es sollen keine freistehenden Weinberge oder grüne Wiesen und Wälder durch PV-Großkraftwerke ersetzt werden. Unser Land ist bereits von Zersiedelung und riesigen Feldern mit Agrarfabriken geprägt. Es stehen ausreichend vorbelastete Flächen für die solare Energiewende zur Verfügung. Es ist daher gar nicht erforderlich, unberührte, für den Natur- und Landschaftsschutz besonders wertvolle Flächen zu verwenden. Die bisherigen Erfahrungen aus der Praxis der Flächenvorgaben fördert auch die Unterstützung der Energiewende durch die Bevölkerung.

Auf regionale Verteilung der Flächen sollte für die dezentrale Energiewende geachtet werden, mit der Kosten für ein Gleichstrom-Netz durch Deutschland vermieden werden können. Garant dafür ist eine auskömmliche, kontinuierlich nach vorhersehbaren Schritten sinkende Einspeisevergütung.

Ausschreibungsvolumen

Die Festlegung von Quoten ist Planwirtschaft, die wir ablehnen. Sinnvoll ist eine geordnete Steuerung des Zubaus über Flächenvorgaben. Da der Zubau der PV-Freiflächenanlagen seit der EEG-PV-Novelle 2012 eingebrochen ist, müssen die EEG-Vergütungen / anzulegenden Werte überprüft und die Flächenvorgaben ergänzt werden (siehe oben). Ausgehend vom Ziel der erneuerbaren Vollversorgung im Jahr 2050 (Strom und Wärme), für das Deutschland 252 GW installierte PV-Leistung benötigt (Fraunhofer ISE, 100 % Erneuerbare Energien für Strom und Wärme in Deutschland, 2012, S. 16), ist ein Gesamtzubau der Photovoltaik von gut 6 GW installierter Leistung pro Jahr (GW/a) erforderlich (derzeit sind 37 GW installiert, in den verbleibenden 35 Jahren bis 2050 müssen also insgesamt 215 GW installiert werden = 6 GW/a).

Eine Erhöhung der im Koalitionsvertrag vereinbarten Mindestgröße von 0,4 auf jetzt 0,6 GW/a ist daher völlig ungenügend. Die Flächenvorgaben sollten so überarbeitet werden, dass ein Zubau von 1,5 GW/a mit PV-Freiflächenanlagen realistisch ist. Der Zielwert für den gesamten Solarzubau in Deutschland sollte auf 6 GW/a ausgeweitet werden. Dann hätte die PV-Freifläche als günstigste Form der erneuerbaren Energiebereitstellung einen Anteil von rund 25 % am Solarzubau (vergleichbar mit dem Jahr 2011, in dem ein ähnlich großer PV-Zubau – wie hier vorgeschlagen – stattfand).

Verfahren

EUROSOLAR lehnt das Ausschreibungsmodell als ungeeignet für den kostengünstigen Ausbau der Erneuerbaren Energien in Deutschland ab. Falls der Gesetzgeber von diesem Modellversuch nicht Abstand nehmen sollte, geben wir einige Hinweise, mit denen ein Ausschreibungsmodell ggf. weniger praxisfern ausgestaltet werden kann.

Ob das statische Pay-as-bid-Verfahren besser ist als die anderen vorgeschlagenen, ist schwer zu beurteilen. Zu bedenken ist vielleicht auch das altbekannte Auktionsverfahren, wie es weltweit bei Versteigerungen oder bei ebay erfolgreich angewendet wird. Letztlich geht es bei der Ausschreibung um die Frage, wer bereit ist, für den geringsten Gewinn oder gar kleine Verluste einen Zuschlag abzugeben. Es droht ein ruinöser Unterbietungswettbewerb, um Wettbewerber nicht zum Zug kommen zu lassen. Wer baut dann aber noch für die so erzielte, nicht auskömmliche Vergütung? Gerade das EEG mit seiner Degression (vor dem atmenden Deckel) ermöglichte für die Projektierer ausreichend motivierende aber nicht überhöhte Renditen; dies war der Garant für Innovation, mit der wiederum die Kosten stetig gesenkt werden konnte. Deshalb ist das EEG mit der festen Einspeisevergütung das weltweit überlegene Fördersystem zum Ausbau Erneuerbarer Energien. Ein Beweis für die zielführende Steuerung ist der geringe Anteil ausländischer Hedgefonds bei Investments in Erneuerbare in Deutschland. Die Renditeanforderungen dieser Unternehmen werden vom EEG nicht befriedigt. Regional tätige, kommunal verankerte Energiegenossenschaften, Kommunen, Stadtwerke und mittelständische Unternehmer investieren dennoch auf der Basis geringer Renditeerwartungen, weil es ihnen um die Gestaltung des Lebensumfelds für die dezentrale Energiewende geht.

Die Mindestzahl von zwei Ausschreibungsrunden jährlich sollte auf sechs erhöht werden. Projekte hängen vom Erlass eines Bebauungsplans, den kreditierenden Banken oder Einsprüchen ab, die zeitlich kaum vorhersehbar sind. Verpasst ein Anbieter deshalb den einen von nur zwei jährlichen Ausschreibeterminen, rutscht sein Projekt auf die Wartebank, vielleicht sogar ins nächste Jahr mit möglichen Preis- oder Zinssprüngen und wird dadurch gefährdet.

Die Zuteilungsmengen müssen begrenzt werden, um zu verhindern, dass der billigste Anbieter oder einige Anbieter im Kartell alle anderen vom Ausschreibungsmarkt drängen und die 600 MW (erforderlich sind 1.500 MW) unter sich aufteilen. Denkbar ist auch, dass schwächere Bieter gar nicht an den Ausschreibungen teilnehmen wollen, weil sie denken, dass kapitalstarke Bieter sie ohnehin unterbieten. Das kann kurioserweise dazu führen, dass der vielleicht einzige Bieter bieten kann, was er will und das Projekt bekommt. So geschehen in den englischen Midlands, wo der einzige Anbieter die Fernsehlizenz für unter 1 Penny je Einwohner bekam, während im Rest Großbritanniens 9-16 Pfund erzielt wurden.

Wenn hierauf nicht geachtet wird, dürfte das erklärte Ziel des Erhalts einer Akteursvielfalt kaum zu erreichen sein, sondern Raubtier- oder kollusives Verhalten würden geradezu provoziert. Aus diesem Grund empfehlen wir auch die Festlegung eines Mindestpreises.

Ein Höchstpreis verhindert die übermäßige Belastung der Verbraucher und sollte bei etwas über den unternehmerischen Gesamtkosten liegen.

Entscheidend ist, dass der ausgeschriebene Zubau auch real erfolgt.

Pönalen

Hier gibt es einen kaum lösbaren Zielkonflikt. Wer den Zuschlag zu einem Projekt bekommt, das er überhaupt nicht zu realisieren gedenkt, sondern vor hat, den Ausbau der PV einzubremsen, sollte harten Pönalen unterliegen. Die Geothermiker haben die schlechte Erfahrung bereits hinter sich, wurden doch viele für die Geothermie geeignete Bohrlöcher von Bergbau-Konzernen strategisch reserviert, die niemals vorhatten, dort auch zu bohren. Auch ausländische Erfahrungen zeigen, dass häufig die Gewinner der Ausschreibung aus den verschiedensten Gründen die Anlagen nicht errichten.

Die Höhe der Pönale könnte sich für Konzerngesellschaften oder Konsortialteilnehmer mit über 100 Mio € Jahresumsatz in Höhe des monatlich höchstmöglich zu erwartenden Gewinns der geplanten PV-

Anlage bemessen. Vergleichbar der Pariser Spekulationsteuer auf leerstehende Mietwohnungen, die in Höhe der höchst erzielbaren Miete fällig wird.

Kleine Genossenschaften, kleine Stadtwerke, KMU oder Bürgerfonds können auch bei edelster Gesinnung scheitern. Sie auch noch mit Pönalen zu beschweren, wäre unstatthaft. Hohe Kosten bereits beim Zuschlag in der Ausschreibung sind für kleine Anbieter eine große Hürde.

Ein Ausweg könnte sein, Bewerbern mit kleiner Betriebsgröße und kleinem Budget (unter 100 Mio € Umsatz) auch entsprechend kleine Pönalen anzudrohen, die sich nach der Betriebsgröße und nicht nach der Projektgröße richten. So wie sich im Strafrecht die Höhe des Tagessatzes nach der Höhe des Einkommens des Delinquenten bemisst.

Die vorstehenden Ausführungen verdeutlichen, wie kompliziert das Ausschreibungsmodell ist, weil es zu vieler Ausnahmeregelungen bedarf, um es ggf. handhabbar zu machen. Das EEG-System hingegen funktioniert kostengünstig, innovationsfördernd und sollte beibehalten werden.

Scheitert das Projekt durch vom Bewerber nicht vorhersehbare Gründe, sollten Pönalen entfallen. Dann sollte auch die Rückgabe des Förderprojekts möglich sein. Definitionen zur Vorhersehbarkeit, auf die man sich beziehen kann, gibt es im deutschen Recht genug. Im Strafrecht beispielsweise liegt objektive Vorhersehbarkeit dann vor, wenn der wesentliche Kausalverlauf und der eingetretene Erfolg nicht so sehr außerhalb aller Lebenserfahrung liegen, dass man nicht damit zu rechnen brauchte. Im Zivilrecht ist ein Erfolg vorhersehbar, wenn er nach allgemeiner Lebenserfahrung nicht außerhalb aller Wahrscheinlichkeit liegt.

Zuschlagserteilung und Übertragbarkeit der Förderberechtigung

Das BMWi schlägt vor, den Zuschlag ausschließlich von der Höhe des Gebots abhängig zu machen. Die Erneuerbaren sind aber am besten und billigsten möglichst nah am Verbrauch. Deshalb sollten unbedingt räumliche Nähe zu Verbrauchern oder wenigstens die Anbindung an ein Speichersystem oder ein bestehendes Netz entscheidende Kriterien sein. Das spart Netzausbaukosten, die ja auch wieder vom Verbraucher bezahlt werden müssen. Wer, wenn nicht große PV-Freiflächenanlagen können für eine Systemdienlichkeit wegweisend werden?

Die Förderberechtigung sollte projekt- und nicht personenbezogen oder als Zertifikat frei handelbar sein. Es erscheint unproblematisch, wenn ein Projekt nach dem Zuschlag verkauft wird oder sich die Rechtsform des Projektierers ändert, was bereits häufig geschieht. Ein neu entstehender Zweitmarkt mit zertifizierten Förderberechtigungen hingegen kann zu Spekulationen und Marktverzerrungen führen und verteuert die Projekte in toto.

Akteursvielfalt

Kleinere Anbieter fernzuhalten, ist die wohl größte Gefahr bei Ausschreibungsmodellen.

Um dies zu verhindern, bieten sich einige Möglichkeiten, die das Ausschreibungsmodell aber verkomplizieren; Vorteile des EEG-Systems sind vor diesem Hintergrund bestechend:

1. Durch De-minimis-Regelungen kleine Akteure von der Teilnahme an Ausschreibungen komplett freistellen. Sie sollten vorrangig einspeisen dürfen und Vergütung nach EEG/gleitende Marktprämie bekommen. Zur Direktvermarktung sollten sie nicht verpflichtet werden, weil es für kleine Projektierer schwierig ist, schon in der Investitionsphase einen Direktvermarkter über die gesamte Laufzeit zu finden.

2. Zuteilungsmengen beschränken.
3. Höhe der Pönalen nach Betriebsgröße.
4. Sonderrechte für BGB-Gesellschaften, Genossenschaften, kleine Unternehmen bis z.B. 10 Mio € Jahresumsatz.
5. Zuteilung durch Losverfahren zwischen besonderen Bietergruppen ebenso wie für neue Technologien.
6. Bevorzugten Zuschlag für Anbieter mit mind. 25 % Beteiligung durch Bürger oder die betroffene Gemeinde.
7. Stimmiges Gesamtkonzept aus Qualität und lokalem Engagement.
8. Der Eigenverbrauch der kleineren Anbieter sollte für den anteiligen Eigenverbrauch von der EEG-Umlage befreit werden. Das ist das Geschäftsmodell vieler Genossenschaften.

Allgemeines

EUROSOLAR hat sich stets gegen Ausschreibungen, Deckel oder Kapazitätsmärkte ausgesprochen. Wir befürchten, dass durch den erhöhten bürokratischen und finanziellen Aufwand vermehrt Unsicherheit bei potenziellen Investoren erzeugt und der Ausbau der Erneuerbaren Energien eingebremst wird. Es müssen ja Projekte geplant werden, deren Umsetzung fraglich ist. Dabei ist der Mehraufwand noch nicht einkalkuliert. Insbesondere Bürgerinitiativen oder regionale Gruppierungen werden kaum in der Lage sein, sich an das neue System anzupassen. Sie werden das Geschäft den großen Playern überlassen müssen. Dies kann nicht politisches Ziel sein.

Die Verbraucherpreise je installierter kW/h werden gegenüber den bisherigen Vergütungen steigen, weil die höheren Kosten und Risiken auf den Preis aufgeschlagen werden.

Wir fordern die Bundesregierung dazu auf, keine Ausschreibungs-Verordnung zu erlassen, beim bisherigen EEG-System zu bleiben und die anzulegenden Werte sowie Flächenvorgaben anzupassen, um mindestens einen Zubau mit PV-Freiflächenanlagen in der Größenordnung von 1,5 GW pro Jahr zu erzielen.

Sollte der Pilotversuch entgegen unserem Rat durchgeführt werden und zeigen, dass die Ausbauziele so nicht erreicht werden können, sollte die Bundesregierung die Umsetzung der Ausschreibungen abbrechen und nicht auf andere Segmente und Technologien der Erneuerbaren ausweiten. Das erfordert die Ergebnisoffenheit und die Komplexität eines so weitreichenden Systemwandels. Selbst geringfügige Fehlentscheidungen können schwerwiegende Folgen haben. Zu bedenken ist hierbei auch, dass der Aufwand für die Erarbeitung der notwendigen Dossiers bei Windkraft-, Geothermie-, Wasserkraft- oder Biogasanlagen wegen der umfangreicheren Genehmigungsanforderungen um ein vielfach Höheres als bei der PV liegen wird. Erfahrungen aus PV-Freiflächenprojekten lassen sich keinesfalls auf die anderen EE-Energieerzeugungsarten übertragen.

Erfahrungen mit der realen Umsetzung haben in Ländern wie Portugal, Irland oder Luxemburg dazu geführt, bereits eingeführte Ausschreibungssysteme wieder abzuschaffen. In UK hat sich nach jahrelanger Erfolglosigkeit mit Ausschreibungen sofort nach deren Abschaffung und Einführung fester Vergütungssätze schlagartig die Situation zum Besseren gewendet. Uns sind nur Staaten bekannt, die mit den verschiedensten Zielsetzungen und Ausschreibungssystemen große Probleme haben, wobei nur selten eine mit Deutschland vergleichbare Lage herrscht. In Brasilien sind Verzögerungen und Ausfälle bis zu 40 Prozent der Gewinnerprojekte zu beklagen, gleichwohl wurde das primäre industriepolitische Ziel, lokale Unternehmen von der Abwanderung abzuhalten, erreicht. Frankreich hat ein Bürokratiemonster geschaffen, das den Ausbau verzögert und auf wenige Anbieter konzentriert, die die Preissenkungen von Modulen nicht unbedingt in ihre Angebotserstellung einrechnen. In Holland werden mit einem vollkommen ungeeigneten Verfahren bis zu 98 % der geplanten Anlagen nicht umgesetzt. Ein Einspeisegesetz mit technologiescharfer dynamischer Degression wäre für alle das effektivere Instrument gewesen.

Auch die EU wird weder die Einführung noch die Abschaffung von Ausschreibungen verpflichtend vorschreiben. In der aktuellen, noch nicht verabschiedeten Fassung der Guidelines on State aid for environmental protection and energy der KOM vom 9.4.2014 müssen Ausschreibungen nicht durchgeführt werden, wenn Mitgliedstaaten berechnete Einwände hervorbringen. Hierzu gehören insbesondere Ausschreibungsverfahren, die zu höheren Kosten oder geringeren Projektrealisierungen führen können, beispielsweise durch das sogenannte „underbidding“ (vgl. EEAG Rn.127).

Wir sollten auch ein Gesetz haben, das Abbaukorridore für Kohle, Gas und Öl technologiespezifisch definiert. Bisher sind keine Überlegungen seitens des BMWi zu einem Ausstiegsplan für fossile Energien bekannt. Stattdessen haben wir in Deutschland die höchste Braunkohleverstromung seit 1990, als die alten DDR-Meiler noch liefen. Vier der fünf größten Emittenten Europas sind in Deutschland.

Dr. Axel Berg

Dr. Fabio Longo

für den Vorstand der deutschen Sektion von EUROSOLAR