

Anlage

Stellungnahme zum Eckpunktepapier für ein Ausschreibungsdesign von Photovoltaik-Freiflächenanlagen

I. Grundlegende Anmerkungen zum Systemwechsel im EEG

§ 2 Absatz 5 EEG erklärt die Ermittlung der Förderhöhe über Ausschreibungen anstelle von Einspeisevergütung und Marktprämie zu einem wesentlichen Grundsatz des EEG. Die Förderung für Photovoltaikanlagen auf Freiflächen soll nur noch über Ausschreibungen ermittelt werden, und zwar nicht nur die Förderhöhe, sondern die Voraussetzungen der Förderung insgesamt. Einzelheiten soll eine Rechtsverordnung regeln. Ab 2017 soll die Förderung aller Erneuerbarer Energien über Ausschreibungen ermittelt werden, sollten die Erfahrungen mit Freiflächenanlagen positiv ausfallen.

Die ausgeschriebenen Mengen in der Größenordnung von jährlich 400 MW werden auf den Zielkorridor angerechnet. Die Bundesnetzagentur muss das Ergebnis des jeweiligen Ausschreibungsverfahrens einschließlich der Förderhöhe veröffentlichen. Sie muss zudem den Netzbetreibern die Zuordnung der Förderberechtigung zur jeweiligen Anlage ermöglichen.

Die Bundesregierung begründet den Systemwechsel in ihrem Referentenentwurf vom 31. März 2014 vor allem mit der gewollten wettbewerblichen Ermittlung der Förderhöhen (S. 34). Die Pilotausschreibung beziehe sich mit Freiflächenanlagen auf eine Technologie, die in besonderem Maße für einen schnellen Start von Ausschreibungen geeignet sei und im Vergleich mit anderen Technologien relativ

kurze Planungs- und Genehmigungszeiträume mit vergleichsweise geringen Investitionen im Planungsprozess aufweise. Ziel ist nach der Begründung zum Referentenentwurf zudem, die Förderkosten für Erneuerbare Energien zu senken und eine feste Begrenzung des Ausbaus zu ermöglichen (S. 95).

Bei der Umstellung auf Ausschreibungen sollen die hohe Bürgerbeteiligung und die Akteursvielfalt bei der Energiewende gemäß § 2 Absatz 5 Satz 3 EEG erhalten bleiben. Insbesondere die Belange von Energiegenossenschaften und Bürgerprojekten sollen nach der Begründung der Bundesregierung berücksichtigt werden (S. 34). So könnte etwa ein Teillos „Bürgersolarparks“ separat ausgeschrieben werden (S. 129).

Nach § 5 Nr. 3 EEG ist eine Ausschreibung ein *„objektives, transparentes, diskriminierungsfreies und wettbewerbliches Verfahren zur Bestimmung der Höhe der finanziellen Förderung“*. Schon diese Definition könnte Streit provozieren. Denn die Bundesregierung will nicht bloß die Höhe der Förderung regeln, sondern auch die Förderberechtigten und weitere wichtige Fragen. Nach der Begründung der Definition ist der Begriff der *„Ausschreibungen“* weiter gefasst als derselbe Begriff im Vergaberecht (Referentenentwurf, S. 37), so dass Rückschlüsse aus der umfangreichen Rechtsprechung und Literatur zum Vergaberecht mit Vorsicht zu genießen sind.

Die Bundesnetzagentur kann die Höhe der finanziellen Förderung für die erzeugte Strommenge oder aber für die installierte Leistung ermitteln und auch die Art der Förderung festlegen. Die Bundesregierung nennt in der Begründung ihres Referentenentwurfs als Beispiel die gleitende und die feste Marktprämie in Anlehnung an die entsprechenden Vorgaben im EEG zur Direktvermarktung.

Hier zeigt sich, dass es der Bundesregierung anscheinend weniger um eine Absenkung der Vergütung selbst geht, denn bei dem Ausschreibungsverfahren dürften sich kaum geringere Förderhöhen ergeben als im Rahmen der derzeit

geltenden Marktprämie. Vielmehr soll vor allem der Ausbau begrenzt werden. Dies stellt sie in der Begründung ausdrücklich klar (S. 95).

Nach § 55 Absatz 2 EEG besteht ein Anspruch auf finanzielle Förderung nur noch, wenn der Anlagenbetreiber über eine Förderberechtigung verfügt. Diese muss im Rahmen einer Ausschreibung durch Zuschlag vergeben worden sein. Zudem muss ein Bebauungsplan bestehen, der zumindest auch zum Zweck der Solarstromerzeugung aufgestellt worden ist. Im Gegensatz zum geltenden EEG werden Freiflächenanlagen auf planfestgestellten Flächen nicht umfasst, denn die Errichtung von Anlagen im Bereich von Planfeststellungsbeschlüssen erfordert keinen Bebauungsplan. Dieses Versäumnis sollte der Gesetzgeber beseitigen, denn es besteht kein Grund für eine Herausnahme dieser Flächen.

Der Strom darf zudem nicht selbst verbraucht, sondern muss vollständig eingespeist werden. § 55 Absatz 2 Nr. 4 EEG stellt klar, dass auch die sonstigen Anspruchsvoraussetzungen des EEG erfüllt sein müssen – mit Ausnahme derjenigen des § 51 Absatz 1 EEG, also der Flächenkriterien (Konversionsflächen etc.). Demnach könnten Freiflächenanlagen wieder auf Ackerflächen und sonstigen Freiflächen errichtet werden, die zuvor von der Förderung ausgenommen waren. Die Bundesregierung begründet diese Änderung nicht. Allerdings betont sie in der Begründung zu § 88 EEG, Flächenkriterien könnten durch die kommende Rechtsverordnung geregelt werden (S. 129).

Die Bundesregierung möchte wesentliche Rahmenbedingungen der künftigen Förderung der Erneuerbaren Energien ohne Beteiligung von Bundestag und Bundesrat regeln.

Sie rechnet ausweislich der Begründung zum Referentenentwurf (S. 128) angesichts der fehlenden Erfahrungen selbst damit, dass die Ausschreibungsbedingungen regelmäßig und auch kurzfristig angepasst werden. Dies ist höchst problematisch, weil die Investitionssicherheit durch ständig sich ändernde Förderbedingungen leidet.

Vor allem aber scheint sich die Bundesregierung der offenbar lästigen Einmischung durch Parlament und Bundesländer entledigen zu wollen: Die Aufnahme wesentlicher Details in die Rechtsverordnung ist verfassungsrechtlich höchst fragwürdig. Nach der sogenannten Wesentlichkeitstheorie müssen die grundlegenden Entscheidungen vom parlamentarischen Gesetzgeber getroffen werden. Sie dürfen nicht an die Verwaltung delegiert werden. Die Wesentlichkeit richtet sich danach, wie bedeutend, gewichtig, grundlegend, einschneidend, intensiv eine Regelung für den Bürger und die Allgemeinheit ist (Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 6 Rz 11). Die Bundesregierung versucht, dieses Problem in der Begründung zum Referentenentwurf zu verharmlosen. Wesentliche Regelungen seien bereits im Gesetz verankert worden. Der Spielraum der Exekutive beschränke sich auf Details der Ausgestaltung eines Ausschreibungssystems.

Dies ist nicht zutreffend. Vielmehr soll die Rechtsverordnung zahlreiche wesentliche Förderbedingungen regeln. Dazu gehören zum Beispiel Flächenkategorien, die Umwelt- und Naturschutzanforderungen berücksichtigen (Begründung, S. 129). Auch die Festlegung der jährlichen Ausschreibungsmengen ist keinesfalls unwesentlich. Zudem kann der Ordnungsgeber die zulässige Anlagengröße regeln, was für Investoren erhebliche Bedeutung hat und kein unwesentliches Detail der Ausschreibung darstellt. Ein Blick in den weiteren Katalog des § 88 EEG zeigt, dass die Rechtsverordnung fast alles vorgeben können soll, was bislang Regelungsgegenstand des vom Parlament erlassenen EEG war. Dazu gehören auch Anforderungen an die Netz- und Systemintegration. Dem parlamentarischen Gesetzgeber verbleibt damit kaum noch ein relevanter Anwendungsbereich. Wird das Pilotvorhaben wie geplant in ca. drei Jahren auf alle anderen Erneuerbaren Energien erweitert, so kann die Bundesregierung künftig nahezu die gesamte Energiewende im Strombereich allein bestimmen. Dies ist gerade angesichts der aktuellen EEG-Novelle, in der sich insbesondere die Bundesländer um eine Besserung der Rahmenbedingungen für Erneuerbare Energien bemühen, eine beunruhigende Vorstellung. Höchst problematisch in diesem Zusammenhang ist auch die Regelung der Nr. 5. Danach können in der Rechtsverordnung die Rechte

derjenigen beschnitten werden, die den Zuschlag nicht erhalten haben (Konkurrentenklage). Das verfassungsrechtliche Wesentlichkeitsprinzip wird durch § 88 Absatz 2 EEG noch weiter ausgehöhlt. Danach kann der Ordnungsgeber die Bundesnetzagentur im weiten Umfang ermächtigen, Festlegungen zum Ausschreibungsverfahren zu treffen. Wesentliche Entscheidungen, die der Gesetzgeber zu treffen hat, werden dadurch zweifach delegiert.

Es ist eine der wichtigsten Aufgaben der Rechtsverordnung, dass von der Bundesregierung betonte Ziel einer möglichst breiten Akteursvielfalt umzusetzen, also wesentliche Strommengen tatsächlich entsprechend auszuschreiben.

Denn dies dürfte nur auf Kosten höherer Preise machbar sein. Um bei einer Ausschreibung den Zuschlag zu erhalten, muss ein Bieter die Preise für Module, Wechselrichter, Kabel, Mittelspannungstrafos und Arbeitskräfte soweit wie möglich reduzieren. Dies geht nur über große Mengen. Großkonzerne können durch eine Vielzahl von Projekten große Mengen abnehmen und werden dadurch stets gegenüber Energiegenossenschaften im Vorteil sein.

Bieter müssen sich im Rahmen von Ausschreibungen gegen das Risiko absichern, dass ihr Projekt nicht den Zuschlag erhält. Die hohen Transaktionskosten für die Teilnahme an einer Ausschreibung erschweren insbesondere den Markteintritt für kleine und mittelständische Projektentwickler. So könnte es ungeachtet der gut klingenden Absichtserklärung der Bundesregierung zu einer Marktkonzentration großer Marktteilnehmer kommen.

Erfahrungen mit Ausschreibungen in anderen Ländern zeigen, dass Großprojekte überregionaler Unternehmen dominieren, während Bürgerprojekte mit hoher Akzeptanz unterentwickelt sind. Gerade die dezentralen Strukturen mit vielen kleinen und mittelständischen Betrieben sorgen aber für die große Akzeptanz der Erneuerbaren Energien in der Bevölkerung.

Internationale Erfahrungen lassen überdies daran zweifeln, ob Ausschreibungsmodelle den Ausbau Erneuerbarer Energien kostengünstiger als das gegenwärtige System mit Einspeisevergütungen bewerkstelligen können. So machte die Türkei mit ausgeschriebenen Windenergieanlagen negative Erfahrungen. Von 25 zugesagten Gigawatt wurden nur drei Gigawatt verwirklicht.

Die Bundesregierung erkennt nicht, dass 35 bis 40 Prozent der Stromgestehungskosten von Freiflächenanlagen auf die Finanzierung zurückzuführen sind. Hierin liegt das größte Potenzial zur Senkung der Kosten. Ein Prozent weniger Finanzierungskosten bringt mehr als eine zehnpromtente Senkung der Modulkosten (Stefan Degener, First Solar, Photovoltaik 04/2014, S. 29). Ausschreibungsmodelle verteuern die Finanzierung, weil sich Banken gegen die höheren Risiken absichern. In anderen Ländern führten Ausschreibungen aufgrund von Risikoaufschlägen bereits zu höheren Kosten gegenüber Festvergütungssystemen.

Neue Freiflächenanlagen werden in Deutschland dringend benötigt. Photovoltaik ist auch nach dem Verständnis der Bundesregierung ein entscheidender Baustein der Energiewende. Nach Ablauf der Amortisationszeit ist PV-Strom wegen der niedrigen Betriebskosten und fehlender Brennstoffkosten günstiger als jeder andere Strom. Zudem verringert die Photovoltaik die Kosten für Regelenergie erheblich, weil Lastspitzen am Mittag abgedeckt werden und somit der Bedarf an teurer Spitzenlast sinkt.

Ausschreibungsverfahren könnten nur dann zu einer Belebung des Marktes führen, wenn die Förderung entsprechend attraktiv ist.

Ob es tatsächlich zum Systemwechsel kommt, wird der Erfahrungsbericht der Bundesregierung zeigen. Es ist gut möglich, dass sich das EEG in der derzeitigen Form durchsetzt. Dafür spricht nicht zuletzt sein überragender Erfolg: Anfang 2013 gab es weltweit schon insgesamt 99 Gesetze auf nationaler oder regionaler Ebene,

die das deutsche EEG zum Vorbild haben (REN 21, Global Status Report Erneuerbare Energien, 2013). Die Einspeisevergütung ist die mit Abstand am weitesten verbreitete Förderungspolitik regenerativer Stromerzeugung.

Photovoltaikanlagen werden mittelfristig völlig ohne Förderung auskommen. Erneuerbare Energien stehen insgesamt kurz vor der Marktfähigkeit, welche die herkömmliche Energiewirtschaft aufgrund der nicht eingepreisten externen Kosten niemals hatte. Ein jetziger Systemwechsel gefährdet diesen Erfolg.

II. Zum Eckpunktepapier

Nachfolgend nehmen wir zu einzelnen Punkten des Eckpunktepapiers Stellung:

1) Flächenbeschränkungen

Die kommende Rechtsverordnung sollte auf Flächenkriterien vollständig verzichten. Angesichts von rund 16 Millionen Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche in Deutschland können sich in Anbetracht der (viel zu) niedrigen jährlichen Zielkorridore keine nennenswerten Nutzungskonflikte ergeben, zumal Projektplaner angesichts niedrigerer Pachtpreise in der Regel auf kommunales und gewerbliches Brachland ausweichen dürften. Stattdessen könnte die Rechtsverordnung Kriterien im Hinblick auf den regionalen Bedarf enthalten, wobei insbesondere auch die Elektromobilität zu berücksichtigen ist. Freiflächenanlagen könnten wichtige Bausteine für einen flächendeckenden Ausbau der Ladeinfrastruktur sein.

2) Erhöhung der Akteursvielfalt

Die Bundesregierung muss sich daran messen lassen, ob sie ihre Absichtserklärung nicht nur als symbolischen Akt umsetzt, sondern gerade Genossenschaften,

Bürgerwindparks und andere kleinere Akteure in nennenswerten Größenordnungen Zuschläge im Bieterverfahren erhalten werden.

Insbesondere müssen die Bieterisiken für kleinere Akteure deutlich begrenzt werden.

Dies ist insbesondere insofern von Bedeutung, als die Bundesregierung mit Blick auf schlechte Erfahrungen mit dem Ausschreibungssystem im Ausland sicherstellen will, dass bezuschlagte Projekte auch tatsächlich umgesetzt werden. Deshalb sollen Strafzahlungen Verzögerungen oder die Nichtrealisierung von Projekten sanktionieren. Außerdem werden Qualifikationsanforderungen eingeführt.

Die Bundesregierung erkennt selbst, dass dies die Eintrittsschwelle für Teilnehmer erhöht und auch zu höheren Finanzierungskosten führen dürfte.

Die Akteursvielfalt könnte leiden, wenn die Finanzierungskosten dadurch weiter steigen. Um diese Zielkonflikte zu lösen, schlägt die Bundesregierung als Qualifikationsanforderung einen Aufstellungsbeschluss über einen Bebauungsplan und eine Netzanschlusszusage des Netzbetreibers vor. Dadurch soll die notwendige Ernsthaftigkeit eines Gebots sichergestellt und verhindert werden, dass Bieter so niedrige Gebote einreichen, dass die Projekte nicht mehr zu diesen Bedingungen realisiert werden können („Underbidding“). Zudem sollen die Teilnehmer eine finanzielle Sicherheit vor der Ausschreibung vorlegen („Bid-Bond“), welche die Ernsthaftigkeit des Gebots nachweist. Bei Bezuschlagung soll eine größere Sicherheit etwa in Form einer Avalbürgschaft hinterlegt werden, um die Pönale bei Verzögerung oder Nichtrealisierung abzusichern. Die Höhe der Sicherheit soll nach den Vorstellungen der Bundesregierung zunächst 2 bis 5 Euro pro kW Leistung und nach dem Zuschlag 25 bis 50 Euro pro kW Leistung betragen. Eine erste Pönale soll fällig sein, wenn der Bieter seine Anlage nicht innerhalb von 18 Monaten nach dem Zuschlag in Betrieb nimmt. Die Bundesregierung ist sich noch nicht sicher, ob diese Pönale von einem Verschulden des Bieters abhängig sein soll. Nach 24 Monaten

ohne vollständige Realisierung der Anlage soll die Förderberechtigung entzogen und eine Geldstrafe bezahlt werden.

Die Pläne der Bundesregierung widersprechen ihrem eigenen Ziel, eine hohe Akteursvielfalt zu gewährleisten, solange die genannten Anforderungen auch von kleineren Bietern zu erfüllen sind.

Denn insbesondere kleinere Bieter wie etwa Bürgergenossenschaften werden die Sicherheit kaum beibringen können. Die Bundesregierung erkennt dieses Problem im Eckpunktepapier selbst und schlägt vor, dass die Sicherheit niedriger sein kann, wenn ein bereits verkündeter Bebauungsplan vorliegt.

Doch dieser Vorschlag ist praxisfern.

Es ist fraglich, ob Planer und Gemeinden ein vollständiges Verfahren zur Aufstellung eines Bebauungsplanes in völliger Ungewissheit darüber durchführen werden, ob jemals ein Zuschlag erteilt werden wird.

Stattdessen schlagen wir vor, dass insbesondere Bürgergenossenschaften gänzlich von dem Erfordernis einer Sicherheit ausgenommen bleiben. Bei Bürgergenossenschaften ergibt sich die Ernsthaftigkeit des Gebots und Vorhabens schon daraus, dass zahlreiche Bürger sich zur Realisierung eines Projekts zusammenschließen.

Durch die Pönalen ist letztlich ausreichend sichergestellt, dass das Projekt realisiert wird.

Um die Akteursvielfalt zu erhöhen und die Teilnahmeschwelle für kleinere Bieter zu verringern, sollten die Pönalen für Bürgergenossenschaften und andere kleinere Bieter zudem deutlich geringer sein als bei den übrigen Bietern, um die Finanzierungskosten zu senken. Auch sollten diese Akteure deutlich mehr Zeit zur Realisierung des bezuschlagten Projekts bekommen.

Die von der Bundesregierung vorgeschlagenen Maßnahmen zur Erhöhung der Akteursvielfalt wirken halbherzig und oberflächlich (Eckpunktepapier, S. 7). Allein ein faires, einfaches und transparentes Ausschreibungsverfahren reicht nicht aus, um insbesondere die höheren Finanzierungskosten aufzufangen.

3) Sonstiges

Der BRM begrüßt den Grundansatz der Bundesregierung, das Verfahren fair, einfach und transparent zu gestalten. Es gilt aber das zuvor Erwähnte, wonach dies allein noch keine hohe Akteursvielfalt gewährleistet.

Nach dem Eckpunktepapier ist noch unklar, ob die Förderberechtigung projekt- oder personenbezogen ausgestaltet werden soll. Nach unserer Einschätzung sollte die Förderberechtigung projektbezogen sein, um nicht unnötig gesellschaftsrechtliche Gestaltungen (etwa die Übertragung des Anlagenbetriebs auf eine andere Gesellschaft) zu erschweren.