

Uwe Leprich, Institut für ZukunftsEnergieSysteme, IZES

Ausschreibungen für Wind- und PV-Anlagen als Königsweg?

Das novellierte Erneuerbare Energien Gesetz (EEG) sieht vor, dass „spätestens 2017“ Ausschreibungen eingeführt werden sollen, die die notwendigen Vergütungen für Investitionen in EEG-Anlagen künftig „wettbewerblich“ ermitteln. Wo liegen die Gründe der Politik, bereits zwei Jahre vorher einen derart weitreichenden Systemwechsel hin zu einem sehr komplexen ökonomischen Instrument zu annonciieren, und sind diese Gründe überzeugend?



Uwe Leprich; Foto: Privat

Zum möglichen Nutzen von Ausschreibungsverfahren werden vielfach folgende Hoffnungen geäußert: höhere Kosteneffizienz durch wettbewerbliche Bestimmung der Vergütungshöhen, akkuratere Einhaltung der Mengenziele innerhalb eines festgelegten Zielkorridors und dadurch insbesondere Verhinderung von gravierenden Zielüberschreitungen, sowie schließlich stärkere Abschirmung der Politik vor den Einflüssen der Lobbies der Erneuerbaren Energien.

Auslöser für die geplante Abkehr von dem seit dem Jahr 2000 geltenden Vergütungssystem mit einer einzigen Erlös-komponente (feste technologiedifferenzierte Einspeisevergütung) bzw. seit 2009 mit zweien (individueller Markterlös plus Marktprämie als Differenz von festgelegter Vergütung und durchschnittlichem Markterlös) dürften die folgenden Umstände gewesen sein:

- ein weit über den Zielwerten liegender Zubau von PV-Anlagen in den Jahren 2010-2012 auf Grund des Preisverfalls der Solarmodule bei nur geringer Absenkung der Vergütungen

- ungewöhnlich hohe Pachtzahlungen von Windanlagenprojektierern an Landbesitzer, die auf zu üppig bemessene Vergütungen hindeuteten

- verstärkter Druck auf die Politik durch eine stark gestiegene EEG-Umlage, der insbesondere von den Medien als Indiz für eine vermeintlich zu teure Energiewende erzeugt wurde.

Während man zu hohe Vergütungen bzw. verzögerte Vergütungsanpas-

sungen als unbestrittene Unzulänglichkeiten des bestehenden Systems durch einfache Anpassungsklauseln (z.B. an die Preise von Solarmodulen, die Stahlpreise oder die Zinshöhe) hätte kurieren können, entschied sich die Politik dafür, das bisherige System abzuschaffen und damit dem großen Druck aus den Wirtschaftsverbänden, den Medien und der Europäischen Kommission nachzugeben.

Würde man die Hoffnungen, die an Ausschreibungsverfahren geknüpft werden, nüchtern analysieren und auf dieser Grundlage eine Entscheidung treffen, würde dies zum heutigen

statieren, dass diese durch deutlich höhere Transaktions- und Finanzierungskosten konterkariert werden und sogar in ihr Gegenteil umschlagen kann; die Folge wären in der Summe höhere Kosten für die Erreichung der Ausbauziele. Wenngleich bei direkten Kostenvergleichen mit Anlagen im Ausland Vorsicht geboten ist, lässt sich aktuell jedenfalls nicht feststellen, dass die Vergütungen für Wind- und PV-Anlagen dort niedriger wären; im Gegenteil liegen die meisten wettbewerblich ermittelten Vergütungen über denen in Deutschland.

Ausländische Erfahrungen mit Ausschreibungen in Theorie und Realität

Theorie	Realität
Der Wettbewerb wird es richten.	Zahlreiche Länder haben Höchstgebotspreise festgelegt, weil sie dem freien Wettbewerb aus vielerlei Gründen misstrauen.
Die Vergütungszahlungen sinken.	Ausgehend von einem hohen Preisniveau sinken die Zahlungen nicht kontinuierlich, sondern sie können auch wieder ansteigen.
Die Mengenziele werden einigermaßen verlässlich erreicht.	In aller Regel werden die Mengenziele gravierend verfehlt.
Die Politik steht nicht länger in der Verantwortung.	Zahlreiche Festlegungen beim Auktionsdesign haben sich als falsch erwiesen. Änderungen der Regelwerke und Ausschreibungszyklen sind an der Tagesordnung und schaffen Verunsicherungen.

Zeitpunkt wohl keineswegs zu einem Systemwechsel führen. Im Zentrum der Analyse stehen dabei die vielfältigen ausländischen Erfahrungen, die in mehr als 40 Ländern mit Ausschreibungen insbesondere für Wind Onshore- und PV-Anlagen gemacht wurden. Im Einzelnen:

- Im Hinblick auf eine theoretisch höhere Kosteneffizienz von Ausschreibungen ist zunächst zu kon-

- Ausschreibungen müssen keinesfalls zu verlässlichen Zubaumengen führen. Häufig haben die Gewinner von Ausschreibungen die Anlagen aus unterschiedlichen Gründen nicht errichtet, was die Bedeutung einer wirksamen Pönalisierung für dieses Instrument unterstreicht. Pönalisierungen wiederum erhöhen die Projektrisiken und damit die Finanzierungskosten. ▶▶

► • Schließlich zeigen die ausländischen Erfahrungen, dass sich die Politik bei Ausschreibungen mitnichten aus ihrer Verantwortung zurückziehen kann. Kontinuierlicher Nachsteuerungsbedarf an den vielen Stell-schrauben des Ausschreibungs-Designs und damit permanente Beanspruchung politischer Entscheidungsprozesse haben sich als unausweichliche und prägende Bestandteile dieses Instruments erwiesen.

Dieses Faktum ist der Komplexität des Ausschreibungs-Designs geschuldet, bei dem eine Fülle an Ausgestaltungsfragen entschieden werden muss (siehe Abbildung).

PV-Freiflächenausschreibungen führen, so denn solche Anlagen auch künftig erwünscht sind. Dass hieraus Rückschlüsse auf künftige Wind Onshore-Ausschreibungen möglich sein sollen, ist freilich zweifelhaft.

Die Probleme mit real existierenden Ausschreibungssystemen haben in einigen Ländern im Übrigen bereits dazu geführt, dass Ausschreibungssysteme wieder abgeschafft wurden (z.B. in Großbritannien und Portugal).

Hinzu kommt ein Kriterium, das im Ausland weniger eine Rolle spielt, in Deutschland aber bislang ein Erfolgsgarant für die Energiewende war: die Akteursvielfalt. Entgegen vielfälti-

Beihilfeleitlinie genau zu lesen, um die erheblichen Handlungsspielräume zu erkennen, die Brüssel den nationalen Regierungen gelassen hat:

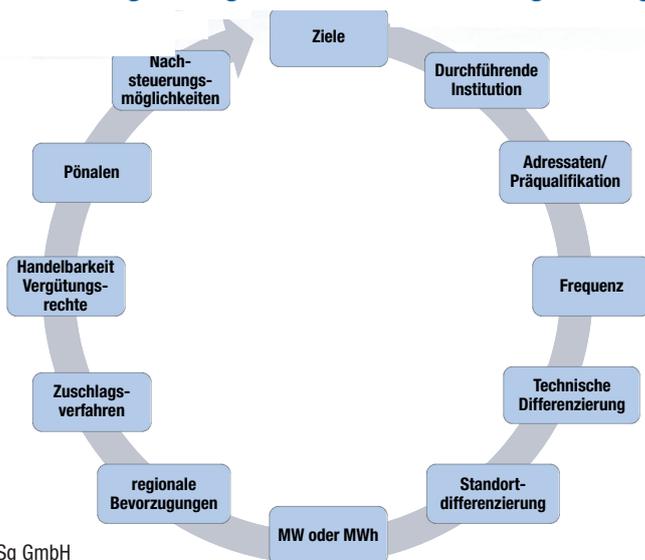
- Ziffer 127 der Leitlinie besagt: „Für Anlagen mit einer installierten Stromerzeugungskapazität von weniger als 1 MW und Demonstrationsvorhaben, ausgenommen Windkraftanlagen, für die als Grenzwert eine installierte Stromerzeugungskapazität von 6 MW oder 6 Erzeugungseinheiten gilt, können Beihilfen ohne Ausschreibung ... gewährt werden.“ Im Klartext: PV-Anlagen unter 1 MW und Windparks mit weniger als 7 Anlagen müssen nicht an Ausschreibungsverfahren teilnehmen, sondern könnten wie bisher auch das Marktprämienmodell in Anspruch nehmen.

- In Ziffer 126 heißt es, dass man von Ausschreibungen absehen kann, wenn eine Ausschreibung zu einem höheren Förderniveau führen würde (Verzicht auf Ausschreibung z. B. zur Vermeidung strategischen Bietverhaltens) oder ... nur wenige Vorhaben verwirklicht werden (Verzicht auf Ausschreibung zur Vermeidung der Unterbietung). Für diese Passagen der Leitlinie reklamiert die Bundesregierung im Übrigen gerne die Urheberschaft.

Die ersten Juristen melden zudem grundsätzliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit der EU-Beihilfeleitlinie an, da sie die nationalen Gestaltungsmöglichkeiten zu stark einschränke und damit gegen das Subsidiaritätsgebot verstoße. Darüber hinaus hat die Bundesregierung Klage gegen das EU-Verfahren eingereicht, da ihrer Ansicht nach das EEG 2012 nicht dem Beihilferecht unterliege. Sollte der EuGH dem zustimmen, müsste man bei der Ausgestaltung des EEG für das Jahr 2017 ohnehin keine Rücksicht auf die Leitlinie mehr nehmen.

Insgesamt lässt sich also festhalten, dass sich die Einführung von Ausschreibungen für die „Arbeitspferde“ der Energiewende - Wind Onshore- und PV-Anlagen - nur sehr schlecht begründen lässt, sich keinesfalls auf positive ausländische Erfahrungen stützen kann und Zweifel weckt, ob ihnen überhaupt der Wille zur Energiewende zugrunde liegt. Jedenfalls haben sie das Potenzial, den Ausbau der Erneuerbaren Energien in Deutschland erheblich abzubremsen. ■

Ausgestaltungsfragen für ein funktionsfähiges Ausschreibungs-Design für Erneuerbare Energie-Anlagen



Quelle: IZESg GmbH

Bereits die aktuellen Vorschläge der Bundesregierung für die Ausgestaltung einer vergleichsweise einfachen PV-Freiflächenausschreibung in einer Situation, in der es bereits zahlreiche vorentwickelte Projekte gibt, zeigen eine Fülle von Festlegungen, die für eine praktikable Durchführung entscheidend sind. Immerhin hat man auch erkannt, dass die Ausschreibungsmenge deutlich erhöht werden muss, wenn man die angestrebten Mengenziele tatsächlich erreichen will. Die Erfahrungen, die man mit diesem Ausschreibungspiloten in 2015 sammeln möchte, können sicherlich zu einer Weiterentwicklung künftiger

ger Lippenbekenntnisse der Politik, diese Vielfalt erhalten zu wollen, weisen die EEG-Novelle und erst recht die geplanten Ausschreibungen exakt in die entgegengesetzte Richtung. Schon jetzt ist die Gründungswelle für Energiegenossenschaften zum Erliegen gekommen, und viele Bürgerprojekte werden abgeblasen.

Angesichts der offensichtlichen Argumentationsnöte für die Einführung von Ausschreibungen insbesondere für Wind Onshore- und PV-Anlagen¹ schiebt die deutsche Regierung den Schwarzen Peter gerne nach Brüssel. Dabei lohnt es sich, die EU-