

KIEL POLICY BRIEF

**Bremst das
Ausschreibungssystem
des EEG 2017 den
Ausbau von Wind-
energie an Land?**



Nr. 109 November 2017

Hilke Wilts und Ruth Delzeit

ZUSAMMENFASSUNG / ABSTRACT

Unter dem Ausschreibungssystem des EEG 2017 wird für Windenergie an Land zwischen Bürgerenergiegesellschaften und kommerziellen Anbietern unterschieden. Von den weniger strengen Konditionen für Bürgerenergiegesellschaften profitieren jedoch hauptsächlich große Projektierer. Der deutliche Preisabfall des Gebotswerts über die Ausschreibungsrunden macht es kaum möglich, Windparks gewinnbringend zu betreiben. Strafzahlungen bei Nichtrealisierung von Projekten können diesem Trend entgegenwirken und sicherstellen, dass der angestrebte Zubau von Windenergie erreicht wird.

The tendering system in accordance with the German EEG 2017 distinguishes between civil energy companies and commercial providers for onshore wind energy. However, primarily big project developers profit from the less stringent regulation for civil energy companies. The considerable bid price decrease through the past bidding rounds makes it practically impossible to run wind farms profitably. Penalty payments for nonrealization of projects can counteract this trend and ensure the planned build-up of wind energy.

Schlüsselwörter: Windenergie, Ausschreibungsverfahren, EEG-Novelle 2017, Bürgerenergiegesellschaften

Hilke Wilts

Institut für Weltwirtschaft
Kiellinie 66
24105 Kiel
Tel.: +49-431-8814-634
E-Mail: hilke.wilts@ifw-kiel.de

**Ruth Delzeit**

Institut für Weltwirtschaft
Kiellinie 66
24105 Kiel
Tel.: +49-431-8814-405
E-Mail: ruth.delzeit@ifw-kiel.de



The responsibility for the contents of this publication rests with the authors, not the Institute. Since „Kiel Policy Brief“ is of a preliminary nature, it may be useful to contact the authors of a particular issue about results or caveats before referring to, or quoting, a paper. Any comments should be sent directly to the authors.

BREMST DAS AUSSCHREIBUNGSSYSTEM DES EEG 2017 DEN AUSBAU VON WIND- ENERGIE AN LAND?

von Hilke Wilts und Ruth Delzeit

Spätestens seit dem Pariser Klimaabkommen, welches Ende 2015 auf der UN-Klimakonferenz verabschiedet wurde, herrscht internationaler Konsens über die Notwendigkeit des Ausbaus erneuerbarer Energien. Bisher hatte Deutschland in dieser Entwicklung eine Vorreiterrolle inne. Seit Einführung des Ausschreibungssystems für verschiedene erneuerbare Energien, darunter auch Wind an Land, werden allerdings zunehmend kritische Stimmen laut, dass dies den bislang positiven Trend bremsen könne und es bezüglich des Ausbaus grüner Energiequellen zu einem Stillstand komme. Dies bestätigt auch die Deutsche Umwelthilfe und betont, dass Bürger und Genossenschaften zentrale Triebkraft der Energiewende bleiben müssen (Deutsche Umwelthilfe 2016). Damit würde das Ausschreibungssystem des EEG 2017 seinen eigentlichen Zweck, für günstigen Strom aus erneuerbaren Energiequellen zu sorgen, verfehlen und die angestrebte Energiewende ausbremsen.

SONDERREGELUNGEN FÜR BÜRGERENERGIE

Mit der neuesten EEG-Novelle Anfang 2017 wurde unter anderem für Windenergie an Land ein Systemwechsel von einem Modell mit fester Einspeisevergütung zu einem Ausschreibungsmodell beschlossen. Um weiterhin zu gewährleisten, dass auch kleinere Akteure zum Zuge kommen, wurde § 36g EEG 2017 ins Leben gerufen, der die besonderen Konditionen für Bürgerenergie regelt. Diese wird aufgrund ihres hohen Grades der Identifikation der Bürger mit der Energieversorgung vom Gesetzgeber als schützenswert angesehen. Laut § 3 Nr. 15 EEG 2017 gilt eine Gesellschaft dann als Bürgerenergiegesellschaft,

- wenn sie aus mindestens zehn natürlichen Personen als stimmberechtigten Mitgliedern oder stimmberechtigten Anteilignern besteht,
- wenn mindestens 51 Prozent der Stimmrechte bei natürlichen Personen liegen, die seit mindestens einem Jahr vor der Gebotsabgabe in der kreisfreien Stadt oder dem Landkreis, in der oder dem die geplante Windenergieanlage an Land errichtet werden soll, mit ihrem Hauptwohnsitz gemeldet sind und
- wenn kein Mitglied oder Anteilseigner der Gesellschaft mehr als 10 Prozent der Stimmrechte an der Gesellschaft hält.

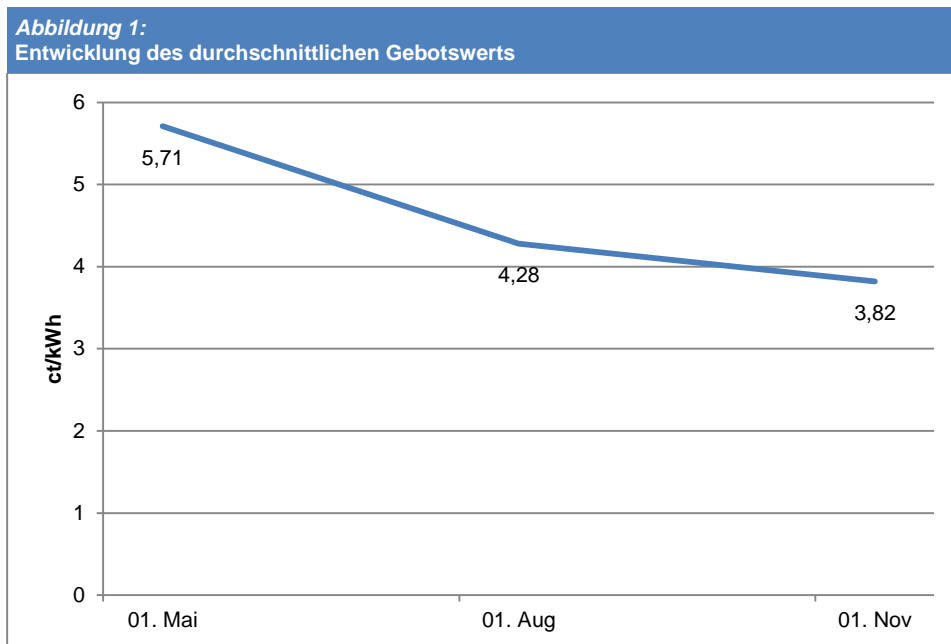
Im Gegensatz zu kommerziellen Anbietern muss bei Bürgerenergiegesellschaften eine Baugenehmigung nach Bundesimmissionsschutzgesetz nicht spätestens drei Wochen vor Gebotsabgabe erteilt worden sein, sondern kann bei Erfüllung der Auflagen gem. § 36g Abs. 1 EEG 2017 auch noch nach Gebotsabgabe nachgereicht werden. Ferner beträgt die Frist für die Umsetzung des Projektes statt 30 Monaten 54 Monate. Die zu hinterlegende Sicherheit berechnet sich für kommerzielle Anbieter aus der Gebotsmenge multipliziert mit 30 Euro/kW zu installierender Leistung. Bei Bürgerenergiegesellschaften wird unterschieden zwischen einer Erstsicherheit in Höhe von 15 Euro/kW, welche bei Gebotsabgabe zu entrichten ist, und einer Zweitsicherheit, welche im Falle eines Zuschlags innerhalb von zwei Monaten nach Erteilung der Genehmigung nach Bundesimmissionsschutzgesetz errichtet werden muss und sich aus der zu installierenden Leistung der Anlagen multipliziert mit 15 Euro/kW zu installierender Leistung berechnet. Auch für den Zuschlagswert gibt es eine Sonderregelung: statt „pay as bid“ – wo der Zuschlagswert gleich der gebotenen Förderhöhe ist – entspricht der Zuschlagswert bei Bürgerenergiegesellschaften dem Gebotswert des höchsten noch bezuschlagten Gebots desselben Gebotstermins.

WETTBEWERBSVERZERRUNGEN DURCH GROSSE PROJEKTIERER

Seit Inkrafttreten des EEG 2017 gab es bereits drei Ausschreibungsrunden. Überraschenderweise waren Bürgerenergiegesellschaften sowohl bei der ersten Ausschreibungsrunde am 1. Mai, bei der zweiten Ausschreibungsrunde am 1. August als auch bei der aktuellen und dritten Ausschreibungsrunde am 1. November auffallend erfolgreich und konnten sich 96, 95 bzw. 99 Prozent des Zuschlagsvolumens und 93, 90 bzw. 98 Prozent der Zuschläge sichern (Bundesnetzagentur 2017). Allerdings wird bei genauerer Betrachtung der bezuschlagten Gebote deutlich, dass hinter den Bürgerenergiegesellschaften oftmals große Projektierer stehen, die von den Sonderregelungen profitieren. Allein in der zweiten Ausschreibungsrunde konnte der sächsische Windparkentwickler UKA 68 Prozent des Zuschlagsvolumens auf sich vereinen (IWR 2017).

Außerdem ist zwischen den drei bereits abgeschlossenen Ausschreibungsrunden ein deutlicher Preisabfall zu verzeichnen. Bereits im Zeitraum zwischen Mai und August ist der durchschnittliche Gebotswert von 5,71 ct/kWh auf 4,28 ct/kWh abgesunken, bis November nochmals auf 3,82 ct/kWh (Abbildung 1).

Aufgrund der hohen, zuletzt 2,6-fachen Überzeichnung der Ausschreibungsrunde sind Windparkbetreiber gezwungen, sich preislich stets zu unterbieten, um überhaupt einen Zuschlag für ihr Projekt zu erhalten. Bei diesem Verfahren erklärt sich der Erfolg großer Projektierer, die aufgrund von Skaleneffekten die niedrigsten Gebote abgeben können. Diese ergeben sich aus der großen Anzahl an gleichzeitig geplanten Projekten und dadurch minimierten Projektplanungskosten. Darüber hinaus hoffen sie auf Kosteneinsparungen durch verbesserte Anlagentechnik und einen höheren Strompreis durch stärkere CO₂-Bepreisung in der Zukunft.



Quelle: Bundesnetzagentur(2017); eigene Darstellung.

UNSICHERHEIT ÜBER DEN TATSÄCHLICHEN AUSBAU DER WINDENERGIE

Fraglich bleibt, ob es ein derartig niedriges Gebot ermöglicht, diese Windparks gewinnbringend zu betreiben. Bislang gibt es keinerlei Sanktionen bei Nichtrealisierung der Projekte, die einen Zuschlag erhalten haben, es muss lediglich die Sicherheit bezahlt werden. Für einen beispielhaften Bürgerwindpark in Norddeutschland mit einem 100-Prozent-Standort liegen die Kosten für Planung und die zu zahlende Sicherheit bei ca. 4 Prozent bzw. 1 Prozent der Gesamtkosten. Bei einem Park mit 10 Windkraftanlagen würden sich diese Kosten auf bis zu 3 Mill. Euro belaufen. Im Ausschreibungssystem keinen Zuschlag zu erhalten und die bereits getätigten Planungs- und Ausschreibungskosten zu verlieren, ist somit für kleine Bürgerenergiegenossenschaften ruinös. Große Projektierer haben viele Projekte in der Pipeline und verschmerzen solche Einzelfälle leichter.

Unter diesen Voraussetzungen ist zu erwarten, dass die ausgeschriebenen Mengen nicht in Form von Windparks umgesetzt werden und somit der vorgesehene Zubaukorridor nicht realisiert wird. Wie viele Windparks letztendlich gebaut werden, wird sich erst in den nächsten Jahren nach Ablauf der Umsetzungsfristen zeigen. Unter diesen Umständen stehen der Windenergiebranche unsichere Zeiten bevor (BWE 2017).

Zusammenfassend wird bei dem Ausschreibungssystem beklagt, dass nur selten Bürgerenergiegesellschaften von den Sonderregelungen gem. § 36g EEG 2017, wie eigentlich vorge-

sehen, profitieren, sondern sich stattdessen professionelle Firmen mit Schein-Bürgerwindparks bei den Auktionen bewerben (Zimmermann 2017; Hanke 2017).

WIE GEHT ES WEITER?

Derzeit wird diskutiert, inwieweit das Ausschreibungssystem überarbeitet werden muss, um diesen Entwicklungen entgegenzuwirken. Die Branche fordert eine Erhöhung des Ausbaukorridors auf mindestens 5 000 MW pro Jahr um zu gewährleisten, dass das Ausbauziel auch bei Nichtrealisierung einzelner Projekte noch erreicht werden kann (Zimmermann 2017; BWE 2017). Außerdem sollten nicht umgesetzte Projekte wieder neu ausgeschrieben werden. Für die ersten beiden Ausschreibungsrunden für Windenergie an Land 2018 hat der Gesetzgeber die Bedingungen für Bürgerenergiegesellschaften bereits verschärft. Die Realisierungsfrist beträgt dann genau wie bei kommerziellen Anbietern 30 Monate. Außerdem muss die Baugenehmigung gemäß Bundesimmissionsschutzgesetz bereits bei Gebotsabgabe vorliegen (Energy BrainBlog 2017; Energate Messenger 2017; Klimaretter 2017).

Das ausschlaggebende Kriterium, ob ein Projekt letztendlich umgesetzt wird oder nicht, hängt von den wirtschaftlichen Anreizen und Gegebenheiten ab. Unter den jetzigen Bedingungen ist es für Projektierer lukrativer, zunächst eine maximale Zuschlagsmenge bei den Ausschreibungen zu erhalten. Bei Nichtrealisierung ist der Verlust lediglich gleich den Kosten für die Planung und die zu entrichtende Sicherheit. Dies macht jedoch nur einen sehr kleinen Teil der Gesamtkosten aus. Am wirksamsten wäre hier die Einführung einer ausreichend hohen Strafzahlung bei Nichtbau, die vonseiten der Windparkplaner ein höheres Maß an Vorsicht erfordert. Nur so können wieder faire Wettbewerbsbedingungen im Ausschreibungsmarkt geschaffen werden bei denen auch kleine, von Bürgern aufgezogene Projekte wieder eine Chance hätten, einen Zuschlag zu erhalten. Dies würde zur Realisierung der Ausbauziele beitragen, da die Bürgerenergiegesellschaften aufgrund fehlender Skaleneffekte und geringerer Abschreibungsmöglichkeiten ein größeres Interesse an der Realisierung einzelner Projekte haben.

Darüber hinaus werden seitens der Politik noch weitere Maßnahmen notwendig sein, um die in Paris beschlossenen Klimaziele zu erreichen. Da sehr viel erneuerbarer Strom mittels Windenergie in Norddeutschland produziert wird, ist der Netzausbau von Nord nach Süd in Deutschland von zentraler Bedeutung. Zudem kann eine wirksame CO₂-Bepreisung vermehrt Anreize schaffen, den Ausbau erneuerbarer Energien zu fördern und eine Abkehr von fossilen Energieträgern zu begünstigen.

Bei der bevorstehenden Regierungsbildung und entsprechenden Koalitionsverhandlungen werden unterschiedliche Umsetzungsmechanismen von Klimapolitik einer der Streitpunkte sein. Das Ausschreibungssystem zeigt, dass reine Preisanreize gegebenenfalls nicht zur Erreichung von politisch gesetzten Zielen führen könnten. Diese müssen um ausreichend hohe Strafzahlungen, die eine Nichtrealisierung von Projekten vermeidet, ergänzt werden. Die konkrete Ausgestaltung dieser Vergabesysteme ist der Schlüssel zum erfolgreichen Klimaschutz.

LITERATUR

- Bundesnetzagentur (2017). Ergebnis der ersten Ausschreibung für Wind an Land. Via Internet (14. September 2017) <https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Pressemitteilunggen/DE/2017/19052017_Onshore.html>.
- Bundesnetzagentur (2017). Ergebnisse der zweiten Ausschreibung für Wind an Land. Via Internet (15. September 2017) <https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2017/15082017_WindAnLand.html>.
- Bundesnetzagentur (2017). Gebotstermin 1. August 2017 – Öffentliche Bekanntgabe der Zuschläge. Via Internet (18. August 2017) <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/ElektrizitaetundGas/Unternehmen_Institutionen/ErneuerbareEnergien/Ausschreibungen/Wind_Onshore/Gebotstermin_01_08_2017/Gebotstermin_01_08_17_node.html>.
- Bundesnetzagentur (2017). Gebotstermin 1. November 2017 – Öffentliche Bekanntgabe der Zuschläge. Via Internet (22. November 2017) <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/ElektrizitaetundGas/Unternehmen_Institutionen/Ausschreibungen/Wind_Onshore/Gebotstermin_01_11_2017/Gebotstermin_01_11_17_node.html>.
- BWE (Bundesverband Windenergie) (2017). Ausschreibungssystem fehlt Verlässlichkeit – BWE unterstreicht Bereitschaft an zügiger Korrektur mitzuarbeiten. Via Internet (6. September 2017) <<https://www.wind-energie.de/presse/pressemitteilungen/2017/ausschreibungssystem-fehlt-verlaesslichkeit-bwe-unterstreicht>>.
- Deutsche Umwelthilfe (2016). Ausschreibungen für Windenergie gefährden Bürgerenergie-wende. Via Internet (9. Oktober 2017) <<http://www.duh.de/pressemitteilung/ausschreibungen-fuer-windenergie-gefaehrden-buergerenergie-wende/>>.
- Energate Messenger (2017). Bürgerwindparks brauchen 2018 eine Genehmigung. Via Internet (31. August 2017) <<http://www.energate-messenger.de/news/175164/buergerwindparks-brauchen-2018-eine-genehmigung>>.
- Energy BrainBlog (2017). Ergebnisse der zweiten Wind-Onshore-Ausschreibung: weiterhin klare Dominanz der Bürgerenergiegesellschaften und anhaltender Preisverfall. Via Internet (14. September 2017) <<https://blog.energybrainpool.com/ergebnisse-der-zweiten-wind-onshore-ausschreibung-weiterhin-klare-dominanz-der-buergerenergiegesellschaften-und-anhaltender-preisverfall/>>.
- Hanke, S. (2017). Firmen tarnen sich als Bürgergesellschaften, Spiegel Online. Via Internet (22. August 2017) <<http://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/windparks-firmen-tarnen-sich-als-buergergesellschaften-a-1152947.html>>.
- IWR (2017). Zweite Windenergie-Ausschreibung wirft Fragen auf. Via Internet (30. August 2017) <<http://www.iwr.de/news.php?id=34299>>.
- Klimaretter – das Magazin zur Klima- und Energiewende (2017). Bürgerenergie-Privileg fällt 2018. Via Internet (31. August 2017) <<http://www.klimaretter.info/politik/nachricht/23336-buergerenergie-privileg-faellt-2018>>.
- Zimmermann, J.-R. (2017). Interview mit Hermann Albers, Präsident des Bundesverbands WindEnergie. *neue energie* (09/17): 12–15.

IMPRESSUM

DR. KLAUS SCHRADER

Leiter Bereich Schwerpunktanalysen
Head of Area Special Topics

> klaus.schrader@ifw-kiel.de

Publisher:

Kiel Institute for the World Economy
Kiellinie 66, 24105 Kiel, Germany
Phone +49 (431) 8814-1
Fax +49 (431) 8814-500

Editorial team:

Dr. Klaus Schrader (responsible for content,
pursuant to § 6 MDStV),
Ilse Büxenstein-Gaspar, M.A.,
Margitta Führmann.
The Kiel Institute for the World Economy is a
foundation under public law of the State of
Schleswig-Holstein, having legal capacity.

Value Added Tax Id.-Number:

DE 251899169

Authorized Representative:

Prof. Dennis J. Snower, Ph.D. (President)

Cover Picture: pixabay

Responsible Supervisory Authority:

Ministry of Education, Science and Cultural
Affairs of the Land Schleswig-Holstein



© 2017 The Kiel Institute for the World Economy.
All rights reserved.

> <https://www.ifw-kiel.de/wirtschaftspolitik/zentrum-wirtschaftspolitik/kiel-policy-brief>