

***BMWi-Eckpunkte zum
PV-Pilot-Ausschreibungsverfahren
– Aktualisierte Vorschläge zu Bürgerenergie***

Laufzeit des Vorhabens: September 2014

Empfehlungen für die Politikformulierung

Auftraggeber:

Greenpeace Energy eG
Bündnis Bürgerenergie

Auftragnehmer:

IZES GmbH
Institut für ZukunftsEnergieSysteme
Katherina Grashof
Altenkesseler Str. 17
66115 Saarbrücken
Tel.: +49-(0)681-9762-840
Fax: +49-(0)681-9762-850
[Email grashof@izes.de](mailto:grashof@izes.de)

Autorin: Katherina Grashof

Berlin, den 08.10.2014

Inhaltsverzeichnis

Empfehlungen für die Politikformulierung	3
• Zur Begründung eines besonderen Mechanismus für Bürgerenergie	3
• Zur rechtlichen Definition von Bürgerenergie im geplanten Ausschreibungsverfahren	4
• Zum gesonderten Ausschreibungssegment	5
• Zum Non-Competitive-Bidding	6
• Zum Ersatz für verlorene Vorlaufkosten	6
• Zur Höhe der Pönalen	8
• Zur De-Minimis-Regelung im Ausschreibungsverfahren	8

Empfehlungen für die Politikformulierung

EE-Anlagenprojekte mit substanziellen Entscheidungsbefugnissen für Bürger aus der Standortregion haben eine hohe gesellschaftliche Relevanz: sie fördern die Akzeptanz des EE-Ausbaus und der Energiewende insgesamt, sie erhöhen die Akteursvielfalt und begrenzen damit das Risiko von Marktmachtmissbrauch, sie begünstigen einen dezentralen Ausbau von EE-Anlagen und ermöglichen ganz allgemein die Teilhabe von Bürgern an nachhaltigen Wirtschaftsprozessen. Daher sollten auch künftig bei PV-Freiflächenanlagen Bürgerenergieprojekte möglich sein.

Zur Begründung eines besonderen Mechanismus für Bürgerenergie

Die Notwendigkeit eines besonderen Mechanismus für Bürgerenergie¹ im geplanten PV-Ausschreibungsverfahren ergibt sich aus zwei wesentlichen Befunden:

Einer höheren Empfindlichkeit gegenüber verlorenen Kosten

Anders als bei größeren Akteuren werden bei Bürgerenergie üblicherweise nicht mehrere Projekte parallel verfolgt, so dass Risiken verllorener Kosten nicht gestreut werden können. So entstehen etwa für die belastbare Kalkulation von Auktionsgeboten bereits erhebliche Vorlaufkosten, die verloren sind, wenn das Projekt keinen Zuschlag in einer Auktion erhält. Auch kann auch bei sorgfältigem Vorgehen nicht ausgeschlossen werden, wegen Verspätungen oder Ausfällen die zuvor als Kautio hinterlegte Pönale zu bezahlen. Besteht hier ein hohes Ausfallrisiko, stellt das für diese typischerweise sehr risikoaversen Akteure eine erhebliche Markteintrittsbarriere dar, die sehr wahrscheinlich dazu führen dürfte, dass die meisten Bürgerenergiegesellschaften ganz von einer Teilnahme an den geplanten Ausschreibungen absehen werden.

Höheren Kosten in der Projektentwicklung, Anlagerrichtung und –Finanzierung

Üblicherweise investieren Bürgerenergiegesellschaften in kleinere Projekte (bei Freiflächenanlagen von Ausnahmen abgesehen bis 5 MW Anlagengröße). Daher können sie von den erheblichen, erst bei größeren Anlagen eintretenden Skaleneffekten nicht profitieren. Diese resultieren etwa aus einer günstigeren Beschaffung von PV-Modulen oder auch Einmalkosten in der Projektentwicklung, die sich auf weniger Leistung verteilen.

Das häufig vorgebrachte Argument, die niedrigeren Eigenkapital-Renditeerwartungen von Bürgerenergieprojekten gleichen fehlende Skaleneffekte aus, trägt hier nicht. Denn

¹ Der Begriff „Bürgerenergie“ bezieht sich hier auf EE-Anlagen, an denen Privatpersonen, die überwiegend in der Standortregion wohnen, die Mehrheit der Stimmrechte halten.

einerseits werden sich höhere Projektrealisierungsrisiken auch bei Bürgerenergieprojekten in höheren Renditeerwartungen niederschlagen. Zugleich haben zwar beispielsweise Energieversorgungsunternehmen deutlich höhere Renditeerwartungen, die im größeren PV-Segment schon bisher sehr aktiven institutionellen Investoren (Banken, Versicherungen etc.) akzeptieren dagegen bei gegebener langfristiger Investitionssicherheit ebenfalls vergleichsweise niedrige Renditen, verfügen aber über die guten Risikosteuermöglichkeiten größerer Akteure. Zudem können größere Akteure Projekte zu geringerem Eigenkapitalanteil und niedrigeren Fremdkapitalzinsen realisieren.

Aufgrund der wenigen in den vergangenen Jahren errichteten Freiflächenanlagen ist insbesondere in den ersten Runden von zahlreichen sehr günstigen Geboten großer Akteure auszugehen, in denen die Vorentwicklungskosten als bereits abgeschrieben kalkuliert sind. Marktumfragen bestätigen, dass hier zahlreiche Projekte in der Vorbereitung sind. Bei den Bürgerenergieakteuren kann dagegen nicht beobachtet werden, dass zahlreiche bereits vorentwickelte Projekte für die ersten Auktionen bereit liegen. Wie in jedem neu eingerichteten Markt ist auch hier zu erwarten, dass insbesondere große Akteure zunächst mit hohem Engagement versuchen werden, Marktanteile zu sichern. Nachhaltig rentable Preise werden sich dementsprechend auch im ‚großen‘ Segment eher nach Abschluss der Einführungsphase einstellen.

Diese beiden Nachteile – weniger Möglichkeiten zur Risikostreuung und voraussichtlich teurere Gebote – stehen miteinander im Zusammenhang: Kann ein Mechanismus geschaffen werden, der eine gute und kalkulierbare Zuschlagswahrscheinlichkeit bietet, braucht es keine gesonderte Regelung zur Abfederung des Risikos verlorener Vorlaufkosten. Je niedriger bzw. vorab schlechter einschätzbar dagegen die Zuschlagswahrscheinlichkeit für Bürgerenergie-Gebote ist, umso notwendiger wird eine Reduktion dieses Verlustrisikos, etwa durch einen Ersatz von Vorlaufkosten für gescheiterte Gebote, damit überhaupt nennenswert viele Gebote aus diesem Segment eingehen.

Erhebungen zufolge kann davon ausgegangen werden, dass zahlreiche dieser eher risikoaversen Akteure die Wirkungen des neuen Ausschreibungsmechanismus zunächst beobachten werden, bevor sie selbst daran teilnehmen. Zeigt sich hier keine realistische Teilnahmeperspektive für Bürgerenergie, kann davon ausgegangen werden, dass das Freiflächensegment für die Bürgerenergie für einige Zeit verloren ist – mit den entsprechenden Folgen u. A. für die Akzeptanz dieser EE-Technologie in den Standortregionen.

Zur rechtlichen Definition von Bürgerenergie im geplanten Ausschreibungsverfahren

Da Bürgerenergie bislang rechtlich nicht eindeutig definiert ist, können darunter für diese Ausschreibungen hilfsweise Gebote von Kleinunternehmen² entsprechend der KMU-

² Kleinunternehmen weisen maximal 2 Mio. Jahresumsatz oder max. 2 Mio. Bilanzsumme auf (eines der beiden Kriterien darf überschritten werden) und haben maximal 10 Beschäftigte.

Definition der Europäischen Kommission für Anlagen von maximal 5 MW Größe verstanden werden. Die hierfür einzuhaltenden Schwellenwerte werden von den meisten in Deutschland heute bestehenden Bürgerenergiegesellschaften, die EE-Erzeugungsanlagen betreiben, weit unterschritten.

Zum gesonderten Ausschreibungssegment

Jüngst durchgeführte Recherchen zeigen bereits in der Projektentwicklung und Anlagenerichtung (d.h. noch ohne Berücksichtigung der Unterschiede in der Finanzierung) einen erheblichen Preisabstand zwischen den verschiedenen Anlagengrößen. Die für Projektentwicklung und Anlagenerichtung erforderlichen Gesamtkosten betragen für eine 1 MW-Freiflächenanlage derzeit rund 970 Tsd. €, für eine 3 bis 5 MW-Anlage rund 870 Tsd. €/MW sowie für eine 25 MW-Anlage rund 830 Tsd. €/MW (innerhalb einer jeweils nicht unerheblichen Schwankungsbreite).

Der Gefahr, dass Bürgerenergie-Gebote im Preiswettbewerb mit größeren Projekten größerer Akteure systematisch verlieren, sollte durch eine – ggf. zeitlich begrenzte – Einrichtung eines gesonderten Ausschreibungssegments begegnet werden.

Leider lässt sich heute nicht abschätzen, wieviel Gebote für PV-Freiflächenanlagenleistung aus dem Bürgerenergiesegment eingehen werden. Denn im bisherigen Vergütungssystem und den begleitenden Registrierungsregeln bestand weder die Notwendigkeit, noch die Möglichkeit, den Akteursstatus von Projektentwicklern bzw. Investoren zu erfassen. Daraus braucht jedoch nicht gefolgert werden, dass kein Sondersegment mit ausreichend Wettbewerb eingerichtet werden könne, in dem Bürgerenergiegesellschaften nur untereinander um Zuschläge konkurrieren.

Üblicherweise finden Auktionen wie die nun geplanten mit vorab definiertem Volumen statt. In so genannten „multi-unit auctions with variable supply“ dagegen wird das Zuschlagsvolumen nicht vor, sondern nach Gebotsabgabe festgelegt. Vereinfacht ausgedrückt könnte ein solcher Mechanismus etwa wie folgt aussehen: Bürgerenergie-Gebote werden bis zu einer festen jährlichen Obergrenze in jeweils vollen 10-MW-Tranchen bezuschlagt, bis nur noch weniger als 10 MW nicht vergeben sind. Diese werden dann abgelehnt. Die jeweils im Bürgerenergiesegment nicht vergebenen Rechte könnten dann dem ‚großen‘ Segment zugeschlagen werden. Auch andere Realisierungsvarianten sind möglich.

Ein derartiger Mechanismus hätte den Vorteil, dass sich so über einige Runden hinweg sowohl der Umfang an Geboten grundsätzlich interessierter Bieter ermitteln ließe (in MW/Jahr), als auch Hinweise, welcher Preisabstand (in ct/kWh) zwischen den Geboten von Bürgerenergie- und größeren Akteuren besteht. Aus der bisher geplanten Vorgabe, dass Bürgerenergie im ‚großen‘ Segment mitbieten soll, lassen sich beide Informationen aufgrund des erheblichen Abschreckungseffektes dagegen nicht erhalten.

Zu befürchten stünde vielmehr, dass eine geringe Zahl von Bürgerenergie-Geboten im ‚großen‘ Segment politisch so interpretiert wird, dass diese Akteursgruppe an Freiflächenanlagen nicht interessiert sei. Zahlreiche bereits realisierte Freiflächenanlagen zeigen jedoch, dass bei dieser Akteursgruppe durchaus ein Interesse besteht.

Zum Non-Competitive-Bidding

Alternativ zu einem gesonderten Ausschreibungssegment würde beim so genannten Non-Competitive-Bidding jeweils für begrenzte Zeit nach einer Auktion an Bürgerenergiegesellschaften das Angebot gerichtet, zu den in der Auktion im ‚großen‘ Segment ermittelten Konditionen ebenfalls Vergütungsrechte zu erhalten. Hier sind mehrere Aspekte zu beachten:

1. Würde das Ergebnis der ‚großen‘ Auktion direkt auf die Bürgerenergie übertragen oder mit einem Aufschlag? Wie hoch dieser zu sein hätte, ist heute kaum quantifizierbar, sehr wahrscheinlich wäre jedoch ein Zuschlag erforderlich (vgl. die Überlegungen oben zum Sondersegment).
2. Wie lang wäre das Zeitfenster nach einer Auktion, in dem man als interessierte Bürgerenergiegesellschaft dieses Angebot annehmen kann?
 - a. Sind es wenige Tage, sind weiter bereits mit Vorlaufkosten entwickelte Projekte erforderlich, um abschätzen zu können, ob der Preis für die eigene Anlage rentabel ist. Dann würde sich nahezu nichts im Vergleich zu einer Teilnahme der Bürgerenergie an der Auktion ändern. Es würde lediglich nicht mehr nötig, dass Bürgerenergie eine Teilnahmekautions hinterlegen muss, sondern eben erst, wenn sie durch ihre eigene Bereitschaft einen Zuschlag erhalten. Auch die Transaktionskosten für die Teilnahme an der Auktion würden eingespart, die heute jedoch – verglichen mit den anderen neuen Belastungen durch Auktionen – vernachlässigbar erscheinen.
 - b. Anders wäre dies, wenn einige Monate Zeit wären, etwa bis zur nächsten Ausschreibungsrunde. Dann wäre die Situation ähnlich wie heute mit dem atmenden Deckel, es bestünde allerdings das Risiko, dass das Segment bereits ausgeschöpft ist, wenn man die Daten für die eigene Anlage ermittelt hat; dann bliebe jedoch immer noch die Folge-Ausschreibung, wo der Investor eventuell auf ähnliche Ergebnisse hoffen könnte.

Solange insbesondere die erste Frage nicht belastbar beantwortet werden kann, ist die Anwendung eines Non-Competitive-Bidding nicht sinnvoll. Würde allerdings zunächst während einer Übergangszeit der Preisabstand zwischen Bürgerenergieprojekten und größeren Projekten größerer Bieter durch z.B. das oben skizzierte Sondersegment ermittelt, könnte er mittelfristig auch für die Ausgestaltung eines Non-Competitive-Bidding-Segments genutzt werden.

Zum Ersatz für verlorene Vorlaufkosten

Teils wird argumentiert, dass auch heute bei der Projektentwicklung substanzielle Risiken verlorener Vorlaufkosten bestehen, und die Einführung von Ausschreibungen daher keine grundlegende Veränderung darstellten. Es trifft zu, dass es auch heute Vorlaufkostenrisiken gibt, allerdings sind diese erheblich besser abzuschätzen als die, welche neu durch Auktionen hinzutreten:

- Bereits heute besteht das Risiko, für eine geplante Anlage keine Genehmigung zu erhalten. Allerdings lässt sich dieses Risiko im weiter voranschreitenden Verfahren immer besser in seiner Wahrscheinlichkeit einschätzen. Bei z.B. sich abzeichnenden Widerständen aus der Gemeinde kann ein Entwickler das Projekt jederzeit abbrechen.
- Bereits heute besteht das Risiko, dass sich der anfänglich erwartete Preis durch die Wirkung des atmenden Deckels während der Projektentwicklung verschlechtert. Auch dieses Risiko ist jedoch begrenzt, da bereits Monate vorab ein Mindestpreis abgeleitet werden kann, der sicher erwartet werden kann. Zudem wird auch dieses Risiko mit fortlaufender Projektentwicklung immer besser kalkulierbar, mit der Möglichkeit des Projektabbruchs sobald die Aussichten als zu schlecht eingeschätzt werden.
- Die Wahrscheinlichkeit für das Risiko, bei der Auktion einen Zuschlag zu erhalten, ist dagegen vorab kaum abzuschätzen. Dies gilt insbesondere für die ersten Auktionsrunden, in denen noch zahlreiche bereits vorentwickelte Projekte geboten werden, und auch weiterhin so lange, wie sich nicht ein stabiles Niveau von Geboten und Preisen eingestellt hat. Auch hier besteht also insbesondere für die Übergangszeit eine besondere Herausforderung.

Je unklarer bzw. geringer die Zuschlagswahrscheinlichkeit für Bürgerenergiegebote ist, desto stärker kommt mithin das Risiko verlorener Vorlaufkosten zum Tragen.

Die Vorlaufkosten, welche mindestens aufgewandt werden müssen, um ein belastbar kalkulierbares Gebot zu erstellen, sind erheblich. Ein vollständiges Genehmigungsverfahren zu durchlaufen kostet für eine 1 MW-Freiflächenanlage derzeit rund 50 Tsd. €, für eine 3 bis 5 MW-Anlage rund 30 Tsd. €/MW sowie für eine 25 MW-Anlage rund 11 Tsd. €/MW (innerhalb einer jeweils nicht unerheblichen Schwankungsbreite). Zwar ist für die Gebotskalkulation nicht zwingend erforderlich, dass bereits eine Baugenehmigung vorliegt, rund 70 bis 80% der hierfür erforderlichen Kosten fallen jedoch im Regelfall bereits an, bevor die Kosten der Anlage sowie die Genehmigungsfähigkeit des Projektes hinreichend sicher abgeschätzt werden können.

Ist die Zuschlagswahrscheinlichkeit für Bürgerenergie-Gebote also niedrig bzw. schwer einschätzbar, ist ein Ersatz zumindest eines Teils der Vorlaufkosten für gescheiterte Gebote notwendig, damit überhaupt nennenswert Gebote von Bürgerenergiegesellschaften erwartet werden können. Der Aufwandsersatz könnte als Pauschalwert von z.B. 75% der üblicherweise je MW entstehenden Kosten bis zur Auslegungsreife der B-Plan-Unterlagen oder auch der Genehmigung festgelegt werden, um keine kontraproduktiven Anreize zur Erhöhung von Vorlaufkosten zu setzen. Die Auszahlung des Aufwandsersatzes sollte an die Vorlage einer gemeindlichen Bestätigung geknüpft werden, dass die Unterlagen die Auslegungsreife bzw. die Projekte bereits eine Genehmigung erlangt haben.

Die Finanzierung der Kosten hierfür könnte als eine Art Versicherungslösung über eine Beteiligung der Bürgerenergiegebote (z.B. die Einbehaltung des für die Gebotsabgabe erforderlichen Bid-Bonds) geschehen, unterstützt durch Einnahmen aus fälligen Pönalen sowie evt. eine Zwischenfinanzierung über die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW).

Zur Höhe der Pönalen

Hier sollte – wie bereits von BMWi vorgeschlagen – eine deutlich niedrigere Pönale (nach Zuschlag) verlangt werden, wenn bei Gebotsabgabe bereits eine Genehmigung vorgewiesen werden kann. Eine Gegenüberstellung von Kosten für ein Genehmigungsverfahren und die Hinterlegung einer Pönale ergibt, dass das Genehmigungsverfahren mit 30 bis 55 €/kW üblicherweise teurer ist als eine Pönale von z.B. 25 €/kW. Daraus kann abgeleitet werden, dass für Projekte, die bereits über eine vollständige Genehmigung verfügen, nicht mehr als eine symbolische Pönale gefordert werden sollte, da der Anreiz-Effekt, die Kosten für das Genehmigungsverfahren durch die Inbetriebnahme der Anlage später zurückzuverdienen, bereits als sehr hoch eingeschätzt werden kann. Zudem ist der Realisierungswille bei Bürgerenergieprojekten üblicherweise ohnehin außerordentlich hoch und braucht nicht durch gesonderte Anreize erst hergestellt werden.

Diese Maßnahme ist notwendig, um für Bürgerenergie über die zuvor beschriebenen Hemmnisse hinaus nicht noch zusätzliche Markteintrittsbarrieren zu errichten. Sie trägt allerdings weder dazu bei, das Risiko verlorener Vorlaufkosten zu reduzieren noch den Wettbewerbsnachteil aufgrund der niedrigen Projektgrößen und der Tatsache, dass Kosten und Risiken nicht auf mehrere, parallel verfolgte Projekte verteilt werden können. Dafür sind die vorab genannten Vorschläge unabdingbar.

Zur De-Minimis-Regelung im Ausschreibungsverfahren

In den EU-Beihilferichtlinien ist eine De-Minimis-Regelung u. A. für Solaranlagen enthalten. So sollen ab 2017 Ausschreibungen für alle PV-Anlagengrößen ab 1 MW durchgeführt werden. Da bei Anlagen < 1 MW die Projektentwicklungskosten und bei Einzelbeschaffung auch die Modulpreise je MW erheblich höher liegen als bei größeren Anlagen, erscheint es nicht realistisch, diese Größenkategorie in die Ausschreibungen einzubeziehen – weder in das ‚große‘, noch in ein Bürgerenergie-Ausschreibungssegment. Hier sollten weiterhin administrativ festgelegte Vergütungen gelten. Der für ihre Festsetzung erforderliche zusätzliche Aufwand erscheint gering, da für die Festlegung der Höchstgebotspreise für die Ausschreibungen ohnehin ähnliche Markterhebungen durchgeführt werden müssen wie bisher für die Festsetzung der EE-Vergütungssätze.