

# e|m|w

Energie. Markt. Wettbewerb.

**Special** Frischer Wind im Windmarkt

Heilt die EEG-Notoperation  
den Fehlstart des  
Ausschreibungssystems?

Von **Nicolai Herrmann**, Prokurist, Enervis

# Heilt die EEG-Notoperation den Fehlstart des Ausschreibungssystems?

## Die erste Auktionsrunde für Onshore-Wind

 Von **Nicolai Herrmann**, Prokurist, Enervis

In der ersten Ausschreibungsrunde für Wind an Land haben Bürgerenergiegesellschaften 71 Prozent aller Gebote abgegeben und 96 Prozent der Zuschläge erhalten. Um diese Dominanz zu brechen, hat der Bundestag Ende Juni in einer Art „Notoperation“ beschlossen, dass ab 2018 die Ausnahmeregelung fallen wird, nach der Bürgerenergiegesellschaften ohne Genehmigung nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz Gebote abgeben dürfen. Trotzdem könnte die deutsche Windindustrie mittelfristig einer Installationsflaute entgegensehen. Die Gefahr eines Fadenrisses bei den Installationszahlen ist zwar gemindert, aber nicht gebannt.

Der Gesetzgeber hat für das Ausschreibungssystem für Wind an Land bereits Anfang 2016 konkrete Leitlinien definiert. Als übergeordnete Ziele wurden die Kontinuität des Erneuerbaren-Ausbaus sowie eine hohe Realisierungsquote bezuschlagter Projekte festgelegt. Ausgehend von dieser Zielsetzung ist im EEG 2017 für die Windenergie an Land eine „späte“ Ausschreibung vorgesehen: Zuschläge gehen dabei nur an Projekte, die bereits eine rechtskräftige Genehmigung nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) haben und damit unmittelbar vor der Errichtung stehen. Eine solche späte Ausschreibung, so die Erwartung des Gesetzgebers, führt zu hohen Realisierungsquoten und einem möglichst nahtlosen Anknüpfen der Installationszahlen aus den neu eingeführten Ausschreibungen (Mengensteuerung) an das bisherige System der Preissteuerung.

### **Ausnahmeregelungen für Bürgerenergiegesellschaften Gründe für die Dominanz in der ersten Ausschreibungsrunde**

Die Ergebnisse der ersten Ausschreibung für Wind an Land vom 2. Mai 2017 liefen der vorgesehenen Ausgestaltung als späte Ausschreibung diametral entgegen. Grund dafür war die umfangreiche Nutzung einer Sonderregelung für Projekte, die das EEG 2017 (§36g) als „Bürgerenergiegesellschaften“ (BEG) definiert. BEG-Projekte müssen laut Gesetz gewisse Anforderungen an die Gesellschaftsstruktur erfüllen. Beispielsweise müssen mindestens zehn Bürger mit Wohnsitz vor Ort beteiligt sein. Die wesentlichen Vorteile sind, dass BEG im Gegensatz zu regulären Bietern



keine BImSchG-Genehmigung für die Gebotsabgabe benötigen. Der Zuschlag ist für sie auch nicht standortspezifisch und kann nachträglich noch innerhalb des Landkreises transferiert werden (Nicht-BEG: Zuschlag ist standortspezifisch und an Genehmigung gebunden). Die Frist zur Realisierung beträgt für BEG-Projekte ab Zuschlag 48 bis maximal 54 Monate (Nicht-BEG: 24 bis maximal 30 Monate). Diese Ausnahmen gewähren Bietern mit BEG-Eigenschaft einen wesentlichen wettbewerblichen Vorteil: Mit den mutmaßlich niedrigeren Stromgestehungskosten der weiter in der Zukunft liegenden BEG-Projekte können tendenziell teurere Gebote von Projekten mit bestehender BImSchG-Genehmigung verdrängt werden. Das liegt unter anderem daran, dass im Zeitverlauf kosteneffizientere Windanlagen zu erwarten sind. Auch profitieren die BEG von herstelleroffenen Preisverhandlungen, die nach Zuschlagssicherung erfolgen dürfen.

Als weitere Vorteile gilt für BEG das Einheitspreisverfahren, das heißt, der bezuschlagte Bieter erhält den höchsten noch bezuschlagten zonalen Preis (Nicht-BEG: Gebotspreisverfahren alias pay-as-bid). Auch die Sicherheitsleistung liegt mit 15.000 Euro/MW zur Gebotsabgabe nur bei der Hälfte (Nicht-BEG: 30.000 Euro/MW vor Gebotsabgabe).

Diese Ausnahmen wurden vom Gesetzgeber geschaffen, um von Bürgern vor Ort initiierten Windprojekten im mutmaßlich verschärften Ausschreibungswettbewerb weiterhin eine Chance

auf Marktteilnahme zu gewähren und damit die Akteursvielfalt zu erhalten. Diese Ausnahmen waren somit für einen kleinen Teil des Windmarktes konzipiert und sollten, so das BMWi: „klar abgegrenzt sein, damit sie keine Auswirkungen auf das übrige Ausschreibungsdesign haben“ (Zitat: Fortgeschriebenes Eckpunktepapier zum Vorschlag des BMWi für das neue EEG vom 15.2.2016, S. 10). Diese Zielsetzung wurde in der ersten Ausschreibungsrunde offensichtlich verfehlt. Gebote unter Nutzung der Sonderregelung dominierten die Zuschläge und haben das Ausschreibungsergebnis für „normale“ Bieter mit Genehmigung stark verzerrt.

#### **Politische Reaktion: Moratorium ab 2018**

Unter dem Eindruck der Ergebnisse der ersten Runde beschloss der Bundestag Ende Juni 2017 eine Aussetzung der Genehmigungsfreiheit für BEG-Gebote – jedoch nur für die vierte und fünfte Ausschreibungsrunde im Februar und Mai 2018. Die Regeln für die zweite und dritte Runde in 2017 (1.8. und 1.11.) bleiben hingegen unverändert. Für die Zeit nach dem Moratorium muss die Behandlung von Bürgerwindparks dann grundsätzlich neu überdacht werden. Pauschale Ausnahmen, die aufgrund ihrer Ausgestaltung für viele Marktakteure offenstehen, sind dabei offensichtlich nicht zielführend. Dies hat die erste Ausschreibungsrunde deutlich gemacht. Zur Sicherung einer hohen Realisierungsquote und Planbarkeit sollte daher die BImSchG-Genehmigung als einheitliche Zugangsvoraussetzung für alle Bieter formuliert werden. Damit lässt sich die zeitli-

che Kalkulationsgrundlage aller Gebote vereinheitlichen und das Genehmigungsrisiko verbindlich vor das Gebot verlagern (späte Ausschreibung). Dies würde einen Großteil der beschriebenen Verwerfungen heilen. Ergänzend sind Anpassungen der weiteren BEG-Ausnahmen sowie der geforderten Geschäftsstruktur in Diskussion.

**Konsequenzen aus der ersten Ausschreibungsrunde**

95 Prozent der Anfang Mai 2017 bezuschlagten Bürgerenergiegesellschaften müssen sich erst noch einem immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren stellen. Darin liegen erfahrungsgemäß große Hürden, so dass die Realisierungsquote dieser Projektplanungen gegenüber bereits genehmigten Projekten deutlich geringer ausfallen dürfte. Eine hohe Quote von Nichtrealisierung führt jedoch zu Unsicherheiten in der Mengensteuerung. Da das EEG 2017 nicht vorsieht, einmal bezuschlagte aber nicht realisierte Kapazitäten erneut auszuschreiben, bedeutet die Nichtrealisierung bezuschlagter Projekte mittelfristig auch weniger Marktvolumen für die deutsche Windenergieindustrie.

**Investitionslücke in der Windenergieindustrie**

Weiterhin kommt es durch das Auktionsergebnis zu einer zeitlichen Verschiebung von Investitionen und Inbetriebnahmen um rund zwei Jahre. Hintergrund dieser Verschiebung ist die entsprechend verlängerte Inbetriebnahmezeit für Bürgerenergiegesellschaften. Aus der ersten Ausschreibung reicht diese bis Ende November 2021. Viele bezuschlagte Projekte ohne Genehmigung werden diesen Zeithorizont für ihr Genehmigungsverfahren und die Projektplanung wohl auch ausreizen (müssen). Die Abbildung verdeutlicht den unterschiedlichen Zeiträumen für „normale“ Bieter außerhalb der Ausnahmeregelung und Bürgerenergiegesellschaften.

**Für die Windenergieindustrie ist das Auktionsergebnis daher eine Gefahr, denn es führt perspektivisch zu einer Investitionslücke.**

Wenn gegen Mitte 2018 die Realisierung der Windprojekte abgeschlossen ist, die noch nach alter EEG-Systematik (Preissteuerung) errichtet werden, wird es mangels bezuschlagter und bis dahin tatsächlich genehmigter Projekte aus den Ausschreibungen erst einmal nur sehr wenige errichtungsfähige Windparks geben. Geht man davon aus, dass die verbleibenden zwei Ausschreibungs-

runden 2017 eine ähnliche Zuschlagsstruktur zeigen wie die erste Runde – und momentan spricht einiges für dieses Szenario – so verspätet sich die Installation der in 2017 verauktionierten 2.800 MW um bis zu zwei Jahre. Das Moratorium für Bürgerenergie ab 2018 begrenzt zwar die Länge dieser Lücke, verhindert aber nicht ihre Entstehung. Vor diesem Hintergrund wäre ein schnelleres Gegensteuern der Politik wünschenswert gewesen.

**Entwertung bestehender Genehmigungen**

Auch für die Inhaber bereits erteilter Genehmigungen ist das erste Ausschreibungsergebnis problematisch und stellt eine große Herausforderung dar. Denn genehmigte Projekte, welche im Projektentwicklungsprozess bereits kurz vor der Errichtung stehen, treten zumindest in 2017 im Ausschreibungswettbewerb gegen Projektvorhaben an, die erst innerhalb der nächsten viereinhalb Jahre errichtet werden. Da eine Genehmigung stets typenscharf erfolgt und die Anlagentechnologie somit bereits festgelegt ist, sind genehmigte Projekte in ihrer Kosten- und Ertragsstruktur im Status Quo des Marktes verhaftet. Dies muss ihr Gebot entsprechend widerspiegeln. Im Gegensatz dazu kann ein BEG-Gebot ohne Genehmigung die über die kommenden Jahre erwarteten Kostendegressionen und Technologieverbesserungen einplanen. Es ist damit bei vergleichbaren Rahmenbedingungen tendenziell immer wettbewerbsfähiger als ein Gebot mit bestehender Genehmigung. Bei umfassender Nutzung der Ausnahmen führt dies zu einer Dominanz der BEG in den Zuschlägen, wie in der ersten Runde geschehen.

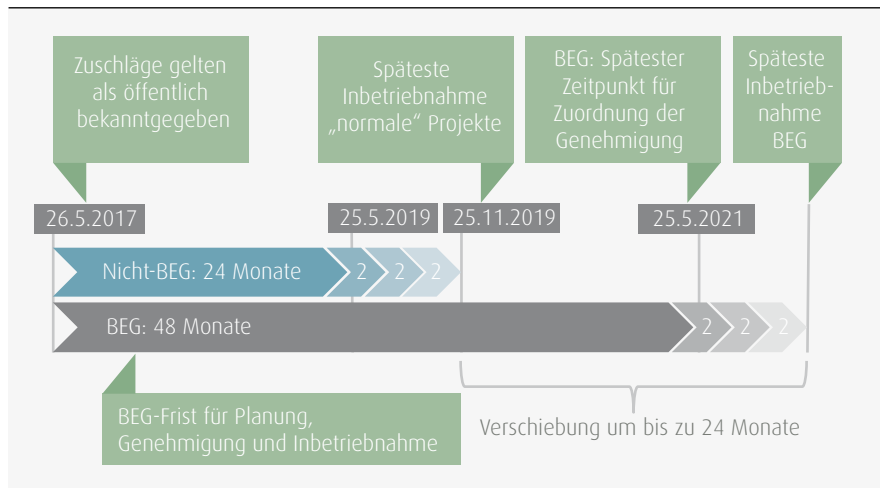
Damit stellt sich – trotz des Moratoriums ab 2018 – eine paradoxe Situation ein: während Zuschläge vor allem an Projekte ohne Genehmigung gehen, deren Realisierung erst in einigen Jahren erfolgen wird, füllt sich die Pipeline der genehmigten und direkt realisierbaren Projekte immer weiter. Letztere werden aber nicht gebaut, da sie im Gebotswettbewerb keinen Zuschlag erhalten. **Die Genehmigungsfreiheit für BEG entwertet daher bestehende Genehmigungen und erzeugt einen Realisierungstau.**

**Optionen für die nächsten zwei Auktionsrunden**

Viele Marktakteure mit genehmigten Windprojekten ohne Zuschlag befinden sich aufgrund der momentanen Situation in einem Dilemma: Das Moratorium für Bürgerenergiegesellschaften gilt erst ab 2018 und wirkt sich damit nicht auf die kommenden zwei Auktionsrunden aus, die absehbar überzeichnet sind. Aber ist das Abwarten bis 2018 mit einem genehmigten Projekt ohne Zuschlag eine Lösung?

Auf die Ausschreibungsmenge von 1.000 MW am 1. August trifft eine große Angebotsmenge. Diese setzt sich zusammen aus 1.225 MW an teilnahmeberechtigten genehmigten Projekten. Weiterhin sind rund 710 MW an Projekten von Bürgerenergiegesellschaften ohne Genehmigung bekannt, die in der ersten Runde am 2. Mai keinen Zuschlag erhalten haben. Zusätzlich vergrößert wird das Überangebot durch zu erwartende Neugründungen von BEG, so dass die zweite Runde wieder mehrfach überzeichnet sein dürfte. Vergleichbares lässt sich für Runde drei im November erwarten. All dies löst einen starken Wettbewerbsdruck aus. Eine Verschiebung der Auktionsteilnahme in den Februar 2018,

**01** Zeitschiene für die Realisierung von Projekten mit und ohne Ausnahme nach §36g des EEG 2017



## Ein reines Abwarten bis Runde 4 ist nicht sinnvoll.

wenn das BEG-Moratorium wirkt, ist für genehmigte Projekte jedoch nur bedingt sinnvoll. Zwar wird der Wettbewerb dann erwartungsgemäß weniger durch BEG-Gebote ohne Genehmigung bestimmt werden, während der Wartezeit bis dahin erlangen aber eine Menge weiterer Mitbewerber neue Genehmigungen. Gegen diese ist dann im Wettbewerb anzutreten. Ein reines Abwarten bis zur vierten Ausschreibungsrunde stellt sich daher nicht als sinnvolle Option für bereits genehmigte Windprojekte dar. Es gilt vielmehr, das eigene Gebot kurzfristig so wettbewerbsfähig wie möglich zu gestalten und in den Runden zwei und drei mitzubieten. Auf den Wettbewerbsdruck können Bieter grundsätzlich mit einer Reduktion ihres Gebotspreises unter Verzicht auf Marge reagieren. Das schließt für genehmigte Projekte eine Nachverhandlung von Kostenpositionen ein, insbesondere mit dem Anlagenlieferanten, aber auch anderen Vertragspartnern.

Eine zusätzliche Handlungsoption für die nächsten zwei Auktionsrunden könnte eine Adaption des Bürgerenergiemodells sein, um die oben genannten Vorteile zu nutzen. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass der Gesetzgeber mit dem BEG-Moratorium angedeutet hat, dass dies kein nachhaltiges Geschäftsmodell sein wird. Zudem stellen sich für viele Marktakteure in diesem Zusammenhang Compliance-Fragen.

Als letzte Option verbleibt eine Umplanung bestehender Genehmigungen auf neuere Anlagentypen. Dies ist mit Zeitverlust und zusätzlichen Kosten verbunden, versetzt aber auch Projekte mit bestehender Genehmigung in die Lage, den Wettbewerb mit Bietern aus früheren Phasen der Projektentwicklung aufzunehmen. Vor dem Hintergrund des BEG-Moratoriums und der damit einhergehenden Begrenzung entsprechender Gebote ab 2018 ist es jedoch fraglich, in welchem Umfang Marktakteure diesen Weg wählen werden.

## Fazit

Die Ergebnisse der ersten Ausschreibungsrunde haben vor allem eines gezeigt: Marktakteure verhalten sich anders als es die Politik erwartet, und die Marktergebnisse fallen daher nicht unbedingt wunschgemäß aus. Die umfassende Nutzung der BEG-Ausnahmeregelung hat das designierte Ausschreibungssystem für Wind an Land dem Wesen nach verändert und bereits in der ersten Runde in Frage gestellt. Heilt das vor diesem Hintergrund beschlossene BEG-Moratorium diesen Fehlstart? Längerfristig besteht diese Hoffnung – zumindest wenn man davon ausgeht, dass die Genehmigung langfristig als Zugangsvoraussetzung für alle Bieter gelten wird. Da dieses Jahr aber noch Zuschläge für weitere 2.000 MW unter den bekannten Ausnahmen für Bürgerenergiegesellschaften vergeben werden, bleiben die Herausforderungen für die Windindustrie und die Inhaber von genehmigten Windprojekten ohne Zuschlag erst einmal bestehen. Für Bieter in den kommenden zwei Auktionsrunden bedeutet das, Gebote unter Nutzung aller Kosten- und Erlösstellschrauben bis an die wirtschaftliche Schmerzgrenze zu kalkulieren. Ergänzend dazu sollte eine Marktanalyse zur Abschätzung des erwarteten Gebotspreisniveaus und zur Einordnung des eigenen Gebots in den Wettbewerb durchgeführt werden. ◀



**NICOLAI HERRMANN**

Jahrgang 1981

- Studium des Wirtschaftsingenieurwesens und Promotion an der Universität Flensburg
- 2006–2009 MVV Energie AG, Mannheim
- seit 2009 Unternehmensberater und Prokurist, enervis, Berlin
- nicolai.herrmann@enervis.de

# e | m | w

Energie. Markt. Wettbewerb.

energate gmbh

Norbertstraße 5

D-45131 Essen

Tel.: +49 (0) 201.1022.500

Fax: +49 (0) 201.1022.555

[www.energate.de](http://www.energate.de)

[www.emw-online.com](http://www.emw-online.com)

Bestellen Sie jetzt Ihre persönliche Ausgabe!

[www.emw-online.com/bestellen](http://www.emw-online.com/bestellen)

