

Großprojekt: Die Realisierung von Solarparks – hier eine Freiflächenanlage auf dem Gelände des ehemaligen NVA-Flughafens Neuhardenberg in Brandenburg – dürfte bei künftigen Ausschreibungen unsicherer werden.

Auf Biegen und Brechen: Trotz hoher Beteiligung an der ersten Photovoltaik-Ausschreibung gibt es erhebliche Zweifel am neuen Fördersystem. In seiner jetzigen Ausgestaltung schließt es kleinere Akteure aus und verhindert Kosteneffizienz, so der Einwand. Dennoch plant die Bundesregierung Auktionen bald auch in der noch komplexeren Windenergie – und geht damit ein hohes Risiko ein.

Von Sascha Rentzing

Mit von der Partie? Oder rausgeflogen, weil zu teuer? Mittlerweile müsste feststehen, wer bei der ersten 150-Megawatt-Ausschreibung für Photovoltaik-Freiflächenanlagen einen Zuschlag bekommen hat und wer nicht. Bis zum 15. April konnten Investoren ihre Gebote bei der zuständigen Bundesnetzagentur abgeben, spätestens bis zum 8. Mai sollte das Ergebnis offiziell feststehen. Bis Redaktionsschluss war noch nicht öffentlich bekannt, welches Unternehmen wo zu welchen Konditionen ein Solarkraftwerk bauen darf. Nach ersten Erhebungen steht aber fest:

Viele Planer und Projektierer haben sich an der Auktion beteiligt. Laut Bundesverband Solarwirtschaft gaben 180 Bieter Gebote im Umfang von mindestens 500 Megawatt ab. Darunter die bayerische IBC Solar: „Unsere eigenen Gebote und die, bei denen wir unsere Fachpartner unterstützen, erreichen zusammen ein Gesamtvolumen von 60 Megawatt“, sagt Projektmanager Oliver Partheymüller.

Für die Unternehmen könnte es nun Schlag auf Schlag weitergehen. Ab 2017 soll die Erneuerbaren-Förderung in Europa nach Vorgabe der

”

Ausschreibungen sind aus unserer Sicht das falsche Instrument, um einen kosteneffizienten und zielorientierten Ausbau der erneuerbaren Energien zu gewährleisten.“

Jan Dobertin, Landesverband Erneuerbare Energien NRW

Europäischen Union (EU) nur noch über wettbewerbliche Ausschreibungen ermittelt werden. Deutschland drückt bei der Umstellung von festen Einspeisetarifen auf Auktionen kräftig auf die Tube: In den kommenden drei Jahren sollen hierzulande Solarkraftwerke mit 1200 Megawatt Gesamtleistung ausgeschrieben und errichtet werden. Die nächsten beiden Gebotstermine über 150 und 200 Megawatt sind bereits für den 1. August und den 1. Dezember avisiert, die verbleibenden 700 Megawatt verteilen sich auf 2016 und 2017. Die Erfahrungen aus den Solarauktionen sollen dann rasch in Auk-

tionen für die weitaus komplexere Windenergie umgesetzt werden – die ersten Versteigerungen sind bereits für Anfang 2017 geplant.

Für manche Freiland-Akteure kommen die Auktionen wie gerufen. Durch die Förderkürzungen der vergangenen Jahre wird Freilandstrom inzwischen nur noch mit neun Cent pro eingespeiste Kilowattstunde vergütet – zu wenig, um wirtschaftliche Projekte zu realisieren. Zuletzt wurden deshalb kaum noch Solarkraftwerke in Deutschland gebaut. Das Aus vieler Freiland-Brummer hat erhebliche Folgen für den Gesamtmarkt: Die Solar-Neuinstallationen sanken ▶

im Vorjahr um rund 45 Prozent auf 1811 Megawatt. Somit wurde nicht einmal mehr der politisch angestrebte Zubau-Korridor von 2400 bis 2600 Megawatt erreicht.

Ende der Freiland-Flaute?

Könnte die Pilot-Auktion wieder rentable Projekte ermöglichen? Um die Unkosten der Bieter sicher zu decken, hat die Bundesnetzagentur in der ersten Runde einen relativ großzügigen Höchstpreis von 11,29 Cent festgelegt. Zwar dürften die wenigsten Gebote auch darauf abgezielt haben – da nur die günstigsten Bieter einen Zuschlag erhalten, wäre das Risiko einer Nichtberücksichtigung bei der immensen Auktions-Beteiligung zu groß gewesen. Doch auch mit rund zehn Cent Förderung lassen sich Solarkraftwerke nach Angaben von Thomas Fuß, Vertriebsleiter beim Gelsenkirchener Projektierer und Generalunternehmer Abakus Solar, rentabel betreiben. „Gesamtkapitalrenditen von drei bis vier Prozent sind damit grundsätzlich möglich. Die derzeit günstigen Finanzierungsbedingungen unterstützen zudem die Kalkulation. Für Stadtwerke und Bürgerenergiegenossenschaften ist das durchaus interessant.“

Damit sieht alles nach einer gelungenen Auktionspremiere aus. Die Freiland-Flaute endet, und die Bundesregierung schafft einen erfolgreichen Start in den Systemwechsel. Doch so einfach ist die Sache nicht. Um herauszufinden, ob Ausschreibungen tatsächlich funktionieren, müssen drei grundsätzliche Fragen bejaht werden: Machen sie den Ökostrom billiger, bleiben Vorlaufkosten und Bürokratie überschaubar, sodass eine Teilhabe vieler verschiedener Akteure möglich bleibt, und werden die staatlich festgelegten Ausbaumengen auch erreicht? Neben der positiven Einschätzung von Projektierern, die sich neue Marktchancen versprechen, gibt es auch viel Kritik an den Pilot-Auktionen. „Ausschreibungen sind aus unserer Sicht das falsche Instrument, um einen kosteneffizienten und zielorientierten Ausbau der erneuerbaren Energien bei gleichzeitiger Wahrung der Akteursvielfalt zu gewährleisten“, sagt Jan Doberlein, Geschäftsführer des Landesverbands Erneuerbare Energien (LEE) NRW.

Mathias Käso, Wissenschaftler am Lehrstuhl Energiewirtschaft der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus, sieht verschenktes Potenzial unter anderem in der konkreten Ausgestaltung der Solarauktion. „Man schöpft hier nicht die vollen Chancen auf Kostensenkungen aus.“ Gebote seien nur für Kraftwerke bis zehn Megawatt Leistung möglich, wodurch Skaleneffekte, die größere Anlagen mit sich bringen, nicht genutzt werden. Darüber hinaus bleibe der Zubau auch künftig zu einem großen Teil auf Konversionsflächen beschränkt. Die oft günstigeren und besser geeigneten Ackerflächen würden dagegen nur ansatzweise für die Auktionen geöffnet, so Käso.

Zu befürchten ist außerdem, dass kleinere bis mittelständische Akteure wie Bürgerenergiegenossenschaften bei den Ausschreibungen zu kurz kommen (siehe Seite 58). Schon bei einer Mindestgebotsmenge von 100 Kilowatt Solarleistung muss ein Bieter nach den Ausschreibungsregeln mindestens 5400 Euro an Sicherheiten für etwaige Vertrags- oder Konventionalstrafen aufbringen, zusätzlich zu den üblichen Kosten für die Genehmigung, ökologische Ausgleichsmaßnahmen und den Netzanschluss. Oft werden die Sicherheiten durch die Bürgschaft einer Bank geleistet. Aus der Solarbranche ist jedoch zu hören, dass manche Kreditinstitute aus Risiko-

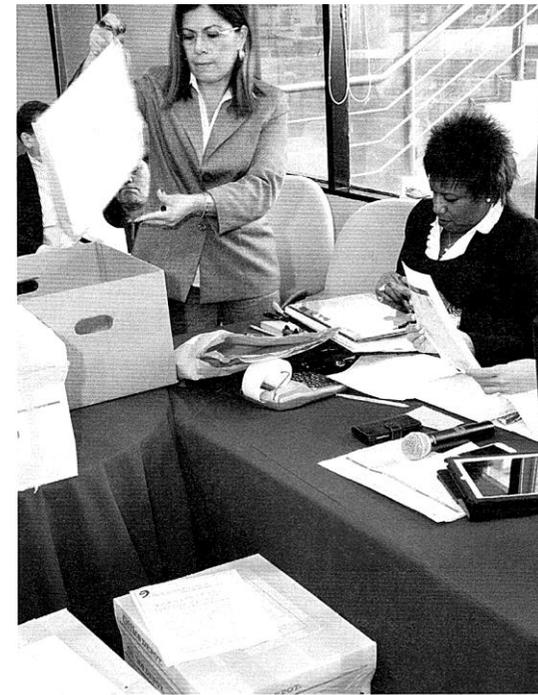
gründen grundsätzlich keine Bietergarantien für die Solarauktionen gewähren. Ihre offizielle Begründung: Die Bürgschaftsformulare der Bundesnetzagentur sind nicht bankenkonform. Die Konsequenz: Wer die Sicherheitszahlungen nicht aus eigener Tasche finanzieren kann, bleibt bei den Auktionen außen vor – das trifft vor allem die kleineren, dezentralen Akteure.

Gefährlicher Zeitdruck

Wenn es schon bei den relativ überschaubaren Solarprojekten Probleme gibt, welche Schwierigkeiten sind dann erst bei den ab Januar 2017 geplanten Auktionen für die Windenergie an Land zu erwarten? Experten warnen eindringlich davor, Photovoltaik-Ausschreibungen direkt auf die Windenergie zu übertragen. Erst wenn sicher ist, dass das neue Fördersystem seine Ziele – Akteursvielfalt, Kosteneffizienz und den geplanten Ausbau – erreichen wird, sollten Ausschreibungen ihrer Meinung nach tatsächlich eingeführt werden. Das verantwortliche Bundeswirtschaftsministerium steht damit vor einer gewaltigen Aufgabe. Eine Hürde bei den geplanten



Illustration: Jamiri, Foto: Martin Egbert



Bürokratiemonster: Ausschreibungen, wie hier in Panama, führen zu einem riesigen Verwaltungsaufwand.



Nach der Novelle, vor den Ausschreibungen: Bundeswirtschaftsminister Gabriel (l.) und sein Staatssekretär Rainer Baake stellten 2014 den Kabinettsbeschluss zum EEG vor.

Windversteigerungen: Es wird eine geographisch differenzierte Förderung in Anlehnung an das Referenztragsmodell notwendig werden. Nach Meinung von Branchenvertretern müsste eine solche Regelung in der jetzigen Pilotphase getestet werden, aber das findet nicht statt.

Außerdem muss ein Ausschreibungsmodell die relativ hohen Risiken eines Windvorhabens berücksichtigen. „Die Entwicklung eines Windenergieprojekts dauert im Regelfall deutlich länger, das Investitionsvolumen ist viel höher als bei einem Photovoltaikprojekt“, erklärt Doberlin. Finde zum Beispiel eine Ausschreibung zu einem späten Entwicklungszeitpunkt statt, gehe der Vorhabenträger für die hohen Vorlaufkosten voll ins Risiko. Werde zu einem frühen Projektstand geboten, sei noch unklar, welche Kosten

entstehen oder ob andere Hemmnisse wie Artenschutzkonflikte das Projekt gefährden, so der LEE-Geschäftsführer. Die Gefahr, dass Vorhaben, die beim Bieten erfolgreich waren, aus Kosten- oder Genehmigungsgründen doch nicht umgesetzt werden, ist bei Windausschreibungen also vergleichsweise groß. Derartige Probleme zeigen sich jetzt schon bei der ersten Solarauktion: Nach Schätzungen des Bundeswirtschaftsministeriums wird ein Teil der Projekte nicht oder erst später gebaut. Nicht realisierte Vorhaben können gegen eine Strafzahlung zurückgegeben werden. Sie schreibt die Bundesnetzagentur in der nächsten Runde neu aus. Wenn Berlin die Ausschreibungsbedingungen für die Windenergie daher nicht akribisch abwägt, können Ausbauziele leicht verfehlt werden. ▶

Foto: StefanBonnens/IPON

Erfahrungen aus dem Ausland begründen diese Sorge. Das Institut für Zukunftsenergiesysteme (Izes) in Saarbrücken hat mehrere ausländische Ausschreibungsverfahren analysiert und festgestellt, dass in einem Großteil der untersuchten Länder Windprojekte nicht realisiert wurden. So haben zum Beispiel in den Niederlanden zwischen 2011 und 2013 insgesamt 74 Windparks einen Zuschlag erhalten, aber bis 2014 wurden nur zehn tatsächlich gebaut. Als Gründe für die hohe Nichtrealisierungsrate nennt das Izes unerwartet hohe Realisierungsfristen und -kosten sowie Genehmigungsprobleme. Um ein vorzeitiges Abspringen der Akteure zu vermeiden, seien viele Länder dazu übergegangen, mit verschärften Teil-

nahmeanforderungen und Strafzahlungen gegen-zusteuern. Das schränke jedoch den Teilnehmerkreis ein und erfordere die Einpreisung von Projektrisiken, wodurch letztlich die Förderkosten stiegen, berichtet das Izes.

Die Beobachtungen der Saarbrücker Wissenschafter decken sich mit den Erfahrungen von Frank Hummel, Geschäftsführer des international tätigen Windkraftentwicklers Sowitec Group. Das Unternehmen plant, baut und betreibt Windparks in Lateinamerika und Russland. In Brasilien etwa müssten für Windprojekte hohe Bürgschaften gestellt werden, bei Großprojekten seien dort sehr schnell zweistellige Millionen-summen zu zahlen, berichtet Hummel. Dass der

Markt dennoch funktioniere, liege an dem speziellen Umfeld in Brasilien. „Es gibt zahlreiche große Finanz- und strategische Investoren, die diese Bürgschaften schultern können“, erklärt Hummel. In Deutschland mit seinen vielen kleinen und mittleren Akteuren sei das Modell dagegen deutlich schwieriger umzusetzen. „Die Bürgschaftshöhe muss hier an die Akteursvielfalt angepasst werden“, sagt Hummel.

Rücksicht auf kleinere Akteure

Ein Festpreismodell nach Vorbild des EEG hält der Sowitec-Chef für Deutschland nach wie vor am besten geeignet. „Dieser Mechanismus ist optimal.“ Die Bundesregierung dürfte sich von ▶



Nichts für kleine Player: Für brasilianische Großprojekte werden hohe Bürgschaften fällig.

Abakus Solar: „Gangbarer Weg“

Eine Teilnahme an der Ausschreibung sei mit vertretbarem Aufwand möglich, sagt Thomas Fuß von Abakus Solar: „Sowohl auf der administrativen Seite als auch auf der finanziellen Seite hat die Bundesnetzagentur einen gangbaren Weg vorgegeben.“ Laut Fuß werden die Kosten mit der Ausschreibung sinken: „Es werden Investoren zum Zuge kommen, die mit niedrigen Renditeerwartungen leben können – eine Überförderung ist so ausgeschlossen.“ Er setzt dabei auf etablierte Technik: polykristalline Module und Systeme mit starrer Aufständerung.

ihren Ausschreibungsplänen jedoch nicht mehr abbringen lassen. Das Bundeswirtschaftsministerium will schon im Sommer die Eckpunkte für weitere Versteigerungen vorlegen. Viel Zeit, die ersten Photovoltaik-Verfahren zu evaluieren und Designschwächen neu zu justieren, besteht also nicht. Wenn die Windbranche ihre Positionen in den politischen Prozess einbringen will, muss sie sich schnell koordinieren. Zuletzt wurde im Bundesverband WindEnergie (BWE) noch kontrovers über die Elemente eines möglichen Designs diskutiert. Welches sind die Prämissen der Betreiber und kleinerer Unternehmen, welches die Prämissen der großen Projektgesellschaften sowie der Hersteller? Beim Auktionsdesign setzen die Akteure teils unterschiedliche Schwerpunkte (siehe Seite 26).

Mittlerweile haben sich aber offensichtlich alle Beteiligten auf gemeinsame Forderungen verständigt. „Nicht nur aus Herstellerperspektive sind ein ausreichendes Ausschreibungsvolumen mit mindestens vierteljährlich stattfindenden Auktionen, das Erreichen einer hohen Realisierungsquote sowie die Verhinderung von Spekulationen äußerst wichtig. Einen Beitrag

zur Akteursvielfalt und zum bundesweiten Ausbau können auch von derzeitigen Projektgrößen abgeleitete De-minimis-Grenzen leisten, bei denen über klare Abgrenzungskriterien Missbrauch verhindert wird“, sagt Christoph Vogel, Präsident von Vestas Central Europe. Im Fall der Windenergie können dank der De-minimis-Regelung der EU Projekte mit einer Kapazität von bis zu sechs Megawatt oder sechs Windturbinen von Ausschreibungen ausgenommen werden. So hätten die EU-Mitgliedsstaaten die Möglichkeit, im Rahmen der Ausnahmeregelung weiter mit administrativ festgelegten Förderhöhen für Windstrom zu arbeiten. Kleineren Akteuren würde das sehr helfen, denn sie könnten sich so die teure und komplexe Ausschreibungs-Bürokratie sparen. Auch Martin Grundmann, Geschäftsführer von Arge Netz, einem Netzwerk aus über 300 mittelständischen Energieproduzenten in Norddeutschland, hält die Umsetzung von De-minimis in Deutschland deshalb für entscheidend, damit in ganz Europa einheitliche Bedingungen gelten. „Es darf nicht zu Wettbewerbsverzerrungen kommen, die Bedingungen müssen diskriminierungsfrei und mittelstandsfreundlich



Erfahrung mit Ausschreibungen: Frank Hummel von Sowitec warnt vor falschen Marktinstrumenten.

sein. Wir befürchten sonst weniger Chancen für kleinere Unternehmen.“ Welche Projektgrößen konkret unter die De-minimis-Grenze fallen und wie die Abgrenzung von Windturbinen erfolgt, wird derzeit noch im BWE-Arbeitskreis „Ausschreibung“ diskutiert. „Es muss gelingen, auf Grundlage der qualitativ hochwertigen Vorschläge unseres Arbeitskreises eine breite Positionierung der Windbranche zu organisieren“, erklärt BWE-Geschäftsführer Henning Dettmer.

Bis auf Detailfragen ist man sich nach Angaben von Ruth Brand-Schock, Leiterin des Berliner Enercon-Büros und Mitglied des Arbeitskreises, in dem Expertengremium über die Kernforderungen zu den Auktionen bereits einig: „Wir sind auf einer Linie.“ Eine wesentliche gemeinsame Forderung sei, dass das Ausschreibungsvolumen über dem im EEG genannten ▶

Foto: Sowitec Group

”

Es darf nicht zu Wettbewerbsverzerrungen kommen.“

Martin Grundmann, Arge Netz

jährlichen Ausbaupfad von 2500 Megawatt liegen müsse, damit das Ausbauziel sicher erreicht werden könne. „Wir brauchen Aufschläge für das Repowering und für Nichtrealisierungen“, so Brand-Schock. Sinnvoll sei es, diese Leistung in vier Runden pro Jahr auszuschreiben. „So kann die Dauer bis zur nächsten Ausschreibungsrunde für diejenigen, die nicht zum Zuge kamen, kurzgehalten werden. Gleichzeitig wird sichergestellt, dass pro Ausschreibungsrunde mit 625 Megawatt plus Sicherheitszuschlag eine relevante Menge an Megawatt bezuschlagt wird.“

Außerdem plädiert der BWE für Auktionen in einem späten Projektstadium. Wichtige Genehmigungen müssten zum Auktionszeitpunkt vorliegen und das Projekt ausreichend fortgeschritten sein, sodass die Rahmenbedingungen für eine Realisierung vorhanden sind. Dadurch sinke einerseits das Risiko, trotz Zuschlags nicht bauen zu können und Strafen zahlen zu müssen, und andererseits würde so Spekulationen vorgebeugt, erklärt Brand-Schock. Schließlich spricht sich der Arbeits-





Illustration: Jamiri, Foto: Jan Oelker / Senovon SE

Unsicher: Auf Basis von Ausschreibungen werden Windparkprojekte in den Niederlanden, hier „Zuidlob“ in Flevoland, oftmals nicht realisiert.



kreis dafür aus, Bieter bei einem Zuschlag zu verpflichten, Windturbinen innerhalb einer relativ kurzen Frist von nur zwei Jahren ans Netz zu bringen. Dadurch wäre früh klar, welche Projekte umgesetzt wurden – fehlende Anlagenvolumina könnten dann schnell neu ausgeschrieben, die Ausbauziele so besser erreicht werden, sagt Brand-Schock.

Wie die Arbeitskreis-Sprecherin erklärt, steht die Branche bereits in regem Austausch mit dem verantwortlichen Bundeswirtschaftsministerium. Berlins Offenheit für Expertise von außen ist eine gute Nachricht, denn in den kommenden Monaten wird die Politik viel Input brauchen. Dass bei ihrem straffen Zeitplan tatsächlich noch Erfahrungen aus den Solarauktionen in das Auktionskonzept für die Windenergie einfließen können, ist unwahrscheinlich. ◀