

Ausschreibungen für Erneuerbare Energien:

---

**ÜBERWINDBARE HEMMNISSE FÜR BÜRGERENERGIE?**

Eine wissenschaftliche Expertise von EnKliP

Uwe Nestle

Im Auftrag des Bündnis Bürgerenergie e.V. (BBEn)



# Ausschreibungen für Erneuerbare Energien: ÜBERWINDBARE HEMMNISSE FÜR BÜRGERENERGIE?

Eine wissenschaftliche Expertise von EnKliP

**Im Auftrag des Bündnis Bürgerenergie e.V. (BBEn)**

**Auftragnehmer**

**EnKliP**   
Energie- und KlimaPolitik | Beratung

Dipl.-Ing. Uwe Nestle  
Reventlouallee 28 / 24 105 Kiel  
0431-53677053  
[Uwe.Nestle@EnKliP.de](mailto:Uwe.Nestle@EnKliP.de)  
[www.EnKliP.de](http://www.EnKliP.de)

Kiel, Juli 2015



## Inhalt

1	Zusammenfassung.....	7
2	Einleitung und Vorbemerkungen .....	9
2.1	Die Bedeutung der Bürgerenergie für die Energiewende .....	12
2.2	Welche Bürgerenergie gemeint ist.....	12
2.3	Annahmen zum Ausschreibungsdesign.....	13
3	Die zusätzlichen Risiken und Hemmnisse eines Ausschreibungssystems.....	15
3.1	Die zusätzlichen Risiken.....	15
3.1.1	Das Risiko des Scheiterns .....	16
3.1.2	Das Risiko einer verspäteten Inbetriebnahme .....	17
3.1.3	Das Risiko der ungewissen Vergütungshöhe.....	18
3.1.4	Das Risiko der Pönale und der Befristung des Zuschlages .....	18
3.2	Die steigenden Bürokratieanforderungen .....	19
3.3	Hemmnisse im Projektmanagement .....	20
3.4	Fazit .....	21



## 1 ZUSAMMENFASSUNG

Bürgerenergie ist als zentrale Säule der Energiewende unverzichtbar. Fast jede zweite erneuerbare Kilowattstunde Strom ist in Deutschland Bürgerenergie. Ein Großteil davon wird durch Bürgerenergieanlagen erzeugt, die von Menschen vor Ort initiiert, überwiegend finanziert, gebaut und betrieben wurden bzw. werden. Gerade diese schaffen Akzeptanz und Wertschöpfung vor Ort. Dieser wichtige Teilbereich der Bürgerenergie wird in der vorliegenden Expertise untersucht. **Bürgerenergie stellt sicher, dass es weiterhin eine Vielzahl verschiedener Akteure im Stromsektor gibt, eine gesellschaftliche Teilhabe an der Energiewende möglich ist und kein Rückfall in die Zeiten der Oligopolwirtschaft droht.**

### Bürgerenergie und Investitionsrisiken

Mit einem Ausschreibungssystem für Erneuerbare Energien im Strombereich, das die Bundesregierung bis spätestens 2017 einführen will, entstehen allerdings **neue hohe Risiken und weitere Hemmnisse für Investoren**. Diese sind speziell für Bürgerenergieakteure – die in der Regel klein sind, wenige Projekte durchführen und meist nur vor Ort aktiv sind – **systematisch kaum zu schultern**. So wirken hohe Investitionsrisiken vor allem auf Bürger vor Ort und kleine und neue Akteure abschreckend, da sie Verluste durch gescheiterte Projekte nicht oder kaum streuen und durch andere Projekte ausgleichen können. Großen Akteuren fällt dies deutlich leichter. Wenn bei ihnen manche Projekte Verluste machen, können sie diese mit anderen Projekten ausgleichen. **Für viele bestehende Bürgerenergieakteure allerdings drohen diese Risiken und Hemmnisse als kaum überwindbare Investitionsbarriere zu wirken, für neue Bürgerenergieakteure als Markteintrittsbarriere.**

### Das Risiko des Scheiterns

In einem funktionierenden und wirksamen Ausschreibungssystem muss es gescheiterte Projekte geben. Denn einen Wettbewerb zwischen den Bietern und um den günstigsten Preis gibt es nur, wenn deutlich mehr Projekte angeboten werden als einen Zuschlag erhalten.

Im Falle einer späten Ausschreibung, die in der vorliegenden Expertise zugrunde gelegt wurde, bedeutet ein endgültiges Scheitern im Ausschreibungsverfahren, dass die Planungskosten verlorene Investitionen darstellen. Bei Windparks an Land sind dies in der Regel zwischen 100.000 und 300.000 Euro, bei Photovoltaik Freiflächenanlagen handelt es sich in der Regel um einen fünfstelligen Betrag.

### Das Risiko der verspäteten Inbetriebnahme

Besteht die Möglichkeit, an mehreren Ausschreibungsrunden teilzunehmen, kommt das **Risiko des unsicheren Zeitpunktes des Betriebsbeginns** hinzu. Denn es kann nicht abgeschätzt werden, in welcher Runde gegebenenfalls ein Zuschlag erteilt wird. Damit entsteht die Unsicherheit, wann das Projekt gebaut und durch den Stromverkauf Erlöse erzielt werden können. Auch in der Zeit nach der ersten Ausschreibungsrunde, wenn das Projekt ansonsten fertig geplant ist, fallen aber Kosten an. So muss das Eigenkapital der Bürger in der Regel verzinst und Mitarbeiter müssen finanziert werden. Größere Akteure können mit dieser Situation flexibler umgehen als kleine.

### Das Risiko der unsicheren Vergütungshöhe

In einem Ausschreibungssystem entscheidet ein Bieter auf Grundlage der aktuellen Marktlage, mit welchen Forderungen er in eine Ausschreibungsrunde geht. Damit ist bis kurz vor der Abgabe eines Angebotes unklar, mit welcher Vergütungshöhe man ins Rennen geht und welche Erlöse im Falle eines Zuschlags zu erwarten sind. Den Bürgern als Eigenkapitalgeber können somit nur sehr vage Angaben zur

Verfügung gestellt werden, mit welchen Renditen sie im Falle eines Zuschlags rechnen können.

### **Bisherige Risiken sind deutlich kleiner**

Es ist nicht neu, dass auch in einer späten Phase der Vorplanung Projekte scheitern oder verspätet in Betrieb gehen. **Die Wahrscheinlichkeit ist jedoch bislang relativ gering und für Bürger besser abschätzbar und daher weniger abschreckend als ein kaum kalkulierbares und schwer zu überblickendes Ausschreibungssystem.** Auch die Unsicherheiten bezüglich der späteren Vergütungshöhe sind in einem Ausschreibungssystem deutlich höher, da die Degression nach EEG 2014 relativ einfach und gut abgeschätzt werden kann.

### **Völlig neue Risiken**

**Völlig neue Risiken entstehen**, wenn das Projekt einen Zuschlag erhalten hat und eine **Pönale** droht. Ein solches Strafgeld kann eingeführt werden, um sicherzustellen, dass Projekte mit Zuschlag auch tatsächlich gebaut werden und damit das EEG-Ausbauziel erreicht wird. Gibt es ferner eine **zeitliche Befristung des Zuschlags**, so dass bei einer zu langen Verzögerung der Inbetriebnahme der Anspruch auf die Vergütung verloren geht, entsteht ein weiteres sehr hohes Risiko.

### **Weitere Hemmnisse**

Ein Hemmnis zur Teilnahme an Ausschreibungen stellt der **steigende Bürokratieaufwand** dar. Dieser ist für Bürgerenergieorganisationen schwerer umzusetzen, da sich insbesondere kleine Organisationen keine Ausschreibungsexperten leisten können. **Ferner wird das Projektmanagement erschwert**, insbesondere das Einwerben von Kapital. Denn durch die erhöhten Risiken können den Investoren nur sehr unsichere Angaben zum Projekt vorgelegt werden, insbesondere über die zu erwartenden Renditen. Ohne belastbare Angaben hierzu dürften

sich Bürger häufig von einem Engagement abschrecken lassen.

### **Fazit**

**Alle genannten Risiken und Hemmnisse sind für Bürgerenergie systematisch kaum zu schultern.** Daher dürften nur noch sehr wenige, größere und erfahrene Bürgerenergiegesellschaften eine Chance haben, in einem Ausschreibungssystem erfolgreich zu sein. Die meisten eigentlich möglichen neuen Bürgerenergieparks würden aufgrund des hohen Risikos schon vor dem Start scheitern. **Kleine Bürgerenergiegesellschaften werden daher kaum neue Projekte initiieren, neue Bürgerenergiegesellschaften dürften im Bereich der Ökostromproduktion kaum entstehen.** Diese Gefahr wurde bereits von mehreren Akteuren genannt, wie beispielsweise der EU-Wettbewerbskommissarin und kleinen und größeren Wettbewerbern. Um dieser Gefahr zu begegnen, sieht die neue Leitlinie für Umwelt- und Energiebeihilfen der Europäischen Kommission explizit ein Abweichen vom Ausschreibungsprinzip für kleinere Projekte vor. Diese Möglichkeit sollte genutzt werden, um dem Ziel des EEG 2014 gerecht zu werden „bei der Umstellung auf Ausschreibungen ... die Akteursvielfalt ... [zu] erhalten“

**Nutzt der Gesetzgeber die Möglichkeit zur Abweichung vom Ausschreibungsprinzip nicht, ist davon auszugehen, dass die Bürgerenergie in der hier gemeinten Form ihre bisherige wichtige Rolle bei der Energiewende verlieren wird.** Sie dürfte bei neuen EE-Anlagen nur noch ein Nischendasein führen können und als Motor für Akzeptanz und Teilhabe erheblich an Kraft verlieren – mit allen Nachteilen, die damit für die Energiewende verbunden wären wie beispielsweise einer **sinkenden Akzeptanz für Einzelprojekte sowie der Energiewende insgesamt und einem abnehmenden Wettbewerb im Strommarkt.**



## 2 EINLEITUNG UND VORBEMERKUNGEN

Das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) ist national und international bekannt als ein Finanzierungssystem, das eine außerordentlich hohe Investitionssicherheit bietet. Diesen Ruf hat sich das EEG in seinen ersten Jahren erworben, insbesondere durch die garantierte feste Einspeisevergütung für in der Regel 20 Jahre sowie den Vorrang beim Anschluss einer Erneuerbare-Energien-Anlage ans Netz und bei der Einspeisung ins und der Durchleitung des Stroms durch das Stromnetz.

Seit wenigen Jahren herrscht allerdings unter politischen Akteuren und in den Medien die Stimmung vor, dass das EEG „grundlegend geändert“ werden müsste (Merkel 2013; AEE 2014). Diese Stimmung hält an, obwohl mit dem EEG 2014 bereits weitreichende Änderungen eingeführt wurden. So ist aus den bislang geltenden Mindestzielen zum Ausbau der Erneuerbaren Energien (EE) ein Korridor geworden, der faktisch einem Ausbaudeckel entspricht. Ferner wurde grundsätzlich die Festvergütung abgeschafft. Neue Anlagen müssen ihren Strom nun in der Regel am Markt verkaufen und erhalten zusätzlich eine gleitende, aber für den Zeitraum eines Monats fixierte Marktprämie.

Insbesondere legt das EEG 2014 fest, dass „die spezielle Förderung und ihre Höhe [...] für Strom aus erneuerbaren Energien und aus Grubengas bis spätestens 2017 durch Ausschreibungen ermittelt werden“ soll (EEG 2014, § 4 Abs. 5). Dies wird seit der Verabschiedung der

neuen Leitlinie für Umwelt- und Energiebeihilfen 2014 bis 2020 zwar von der Europäischen Kommission so verlangt. Allerdings „erlaubt das Beihilferecht im Falle kleiner Anlagen ... eine Abweichung vom Ausschreibungsprinzip“ (EU Kommissarin Vestager 2015; Europäische Kommission 2014, Randnummer 127, S. 26). Es ist noch unklar, ob die Bundesregierung diese Option nutzen wird, die die Kommission explizit zum Schutz von kleinen und neuen Akteuren vorgesehen hat. Allerdings soll laut EEG 2014 „bei der Umstellung auf Ausschreibungen ... die Akteursvielfalt ... erhalten bleiben“ (EEG 2014 § 2 Abs. 5). Im Koalitionsvertrag von CDU/CSU/SPD werden klare Bedingungen für einen Umstieg auf Ausschreibungen definiert. So wollen die Koalitionspartner „darauf achten, dass bei der Realisierung von Ausschreibungen eine breite Bürgerbeteiligung möglich bleibt.“ Ferner soll der Umstieg auf ein Ausschreibungssystem nur dann umgesetzt werden, wenn „bis dahin in einem Pilotprojekt nachgewiesen werden kann, dass die Ziele der Energiewende auf diesem Wege kostengünstiger erreicht werden können“ (CDU et al. 2013, S. 54).<sup>1</sup>

Nicht zuletzt durch die Debatte um Ausschreibungen besteht die hohe Investitionssicherheit des vorigen Jahrzehnts heute nicht mehr. Das hat die Möglichkeiten kleiner oder neuer Akteure bereits verringert, in EE-Anlagen zu investieren. Dies betrifft insbesondere Bürgerenergieorganisationen. So hat schon die klare

---

<sup>1</sup> Zwar ist das Ergebnis der ersten Ausschreibungsrunde für PV FFA noch nicht sehr belastbar. Dennoch ist bemerkenswert, dass die durch die Ausschreibung festgelegte Vergütung mit 9,17 Ct/kWh über der durchschnittlichen Vergütung für PV FFA liegt, die zwischen Januar und März 2015 ans Netz angeschlossen wurden (9,08 Ct/kWh). In diesen drei Monaten wurde eine Leistung von gut 130 MW PV

FFA ans Netz angeschlossen. Das entspricht in etwa der Ausbaugeschwindigkeit, die mit den Ausschreibungsrunden erreicht werden soll. Im Juni 2015 liegt die Vergütung für PV FFA bei knapp unter 9 Ct/kWh. In einem Jahr, wenn die jetzt bezuschlagten Projekte vermutlich überwiegend ans Netz gehen, läge die Vergütung nach EEG 2014 bei deutlich unter 9 Ct/kWh (BNetzA 2015a, 2015b, EEG 2014).

Ankündigung der Umstellung auf ein Ausschreibungssystem negative Wirkungen auf die Bürgerenergie. Kleinere Gesellschaften werfen bereits heute das Handtuch und stärken so die großen Projektierer (Torsten Thomas 2015). Ferner ist die Gründung von Energiegenossenschaften eingebrochen (BBEn 29.01.2015). Einen Hinweis dazu gibt auch die bisher einzige Ausschreibungsrunde für Photovoltaik (PV) Freiflächenanlagen (FFA) in Deutschland. Zwar können aus ihr noch keine wissenschaftlich belastbaren Schlussfolgerungen gezogen werden. Es ist allerdings bemerkenswert, dass in dieser Runde 40 % der insgesamt vergebenen Menge auf ein Unternehmen und seine Tochtergesellschaften entfallen und Genossenschaften und natürliche Personen keinen Zuschlag erhalten haben (BNetzA 2015b, S. 3).

Damit reagieren die Akteure offenbar bereits auf die zusätzlichen Risiken und Hemmnisse, die mit einer Umstellung der Finanzierungssys-

tematik auf ein Ausschreibungssystem entstehen und insbesondere kleine und neue Akteure vor große Herausforderungen stellen werden. In der vorliegenden Expertise werden diese benannt, ihre Wirkungsweise erläutert und die Folgen für Bürgerenergiegesellschaften dargestellt. Damit soll greifbar gemacht werden, dass und in welcher Weise eine Umstellung auf ein Ausschreibungssystem Auswirkungen auf Bürgerenergie haben wird, soweit Bürgerenergie nicht von der Ausschreibungspflicht ausgenommen wird.

Dazu wurde insbesondere eine ausführliche Literaturrecherche durchgeführt. Ergänzend und zur Verifizierung von Erkenntnissen wurden rund ein Dutzend Interviews geführt, insbesondere mit Bürgerorganisationen und Projektierern aus den Bereichen Windenergie an Land und PV Freiflächenanlagen. Auf diese beiden Sparten wird im Folgenden eingegangen, wobei der Schwerpunkt bei der Windenergie liegt.

## **Aussagen von Akteuren zu Ausschreibungen für Erneuerbare Energien**

Die Befürchtungen bzw. Erwartungen, dass die Durchführung neuer Bürgerenergieprojekte bei einer vollständigen Umstellung auf ein Ausschreibungssystem schwieriger werden, wurden bereits von vielen Akteuren geäußert, beispielsweise:

### **Margrethe Vestager (EU Wettbewerbskommissarin)**

*„Ausschreibungen sind möglicherweise nicht das richtige Instrument für kleine Projektträger. Deshalb erlaubt das Beihilferecht im Falle kleiner Anlagen ... eine Abweichung vom Ausschreibungsprinzip.“ (EU Kommissarin Vestager 2015)*

### **Europäische Kommission (Impact Assessment)**

*“Options [i.e. auctions] presented in this chapter are only applicable to large RES-e installations. Small installations have limited potential to meet the requirements spelled out in options other than baseline or may result in high transaction costs.” (European Commission 2014, S. 33)*

### **Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA)**

*“...die Mitgliedsstaaten sollten bei der Nutzung von Ausschreibungsverfahren für erneuerbare Energien Vorsicht walten lassen, da solche komplexen Verfahren eine unverhältnismäßig hohe Belastung für Kleinerzeuger darstellen, wodurch Bürgerenergie effektiv von der EE-Förderung ausgeschlossen werden könnte.“ Entsprechend sollten "Einspeisetarife [...] das Hauptförderinstrument für Bürgerenergie sein..." (EWSA 2014, S. 7)*

### **Peter Unger (Bürgerunternehmen Solarcomplex, Singen)**

*„Wir beteiligen uns nicht an den Ausschreibungen. Der Aufwand und das Risiko sind uns zu groß.“ (Sascha Rentzing, S. 24)*

### **Dr. Klaus Meier (Vorstand WPD)**

*„Man sollte keine Märchen erzählen. Wir werden bald keine kleinen Akteure mehr im Geschäft mit Windparks sehen. Gesellschaften mit wenigen Projekten bieten uns und anderen großen Unternehmen schon ihre Projekte an.“ (Torsten Thomas 2015)*

### **Hermann Albers (Präsident BWE)**

*„Viele Rückmeldungen aus unserem Verband signalisieren, dass es für kleinere Projektgesellschaften so nicht gehen kann.“ (Torsten Thomas 2015).*

### **Volksbank Paderborn-Höxter-Detmold**

*Wenn aufgrund der Teilnahme an einem Ausschreibungsverfahren eine Bankbürgschaft "zur Sicherung eines Angebotes oder einer Vertragsstrafe" erforderlich wird "könnten wir ggfs. solche zusätzlichen Kosten nicht mehr mit Bürgschaften bzw. Kreditmitteln begleiten. Dies könnte dann auch dazu führen, dass das Projekt nicht in die Umsetzung gehen kann." (Volksbank 2014)*

## 2.1 Die Bedeutung der Bürgerenergie für die Energiewende

Die Hälfte des Ökostroms in Deutschland stammt aus „Bürgerenergie im weiteren Sinne“.<sup>2</sup> Fast alle zur „Bürgerenergie im weiteren Sinne“ zu zählenden Biomasse- und Photovoltaikanlagen gehören dabei Akteuren, die im Sinne des vorliegenden Papiers zur „Bürgerenergie im engeren Sinne“ zu zählen sind. Etwa jede zweite Bürgerwindmühle wurde von diesen Akteuren gebaut und wird von ihnen betrieben (Leuphana Universität Lüneburg und Uwe Nestle 2014, S. 10f). Ohne diese Bürgerenergie wäre die Energiewende deutlich weniger erfolgreich.

Das hat mehrere Gründe. Eine überwältigende Mehrheit der Bevölkerung will die Energiewende und den weiteren Ausbau der Erneuerbaren Energien (AEE 2013). Viele Bürger wollen sich daran beteiligen, die Energiewende umzusetzen, beispielsweise indem sie selber EE-Anlagen bauen und betreiben. Denn sie wollen sich dabei nicht auf die traditionellen Energieversorger verlassen, sondern ihre Energieversorgung in die eigenen Hände nehmen.

Ein weiterer wichtiger Grund ist, dass es oft erst das Engagement von Bürgern vor Ort ermöglicht, dass Windparks oder PV Freiflächenanlagen gebaut werden. Denn die lokale Beteiligung an Projekten und deren Gewinnen hat einen entscheidenden positiven Einfluss auf die Akzeptanz vor Ort (EWSA 2014, S. 1). Diese wiederum ist wichtig, damit Landwirte ihre Äcker zur Verfügung stellen und der Gemeinderat für ein EE-Vorhaben stimmt. Ohne die direkte Beteiligung der Menschen vor Ort ist Akzeptanz oft nicht zu erreichen.

---

<sup>2</sup> Zur „Bürgerenergie im engeren Sinne“ werden nach (Leuphana Universität Lüneburg und Uwe Nestle 2014, S. 3) Projekte einzelner Bürgerinnen und Bürgern, Bürgerenergiegesellschaften und Projekte landwirtschaftlicher oder anderer lokaler Un-

ternehmen verstanden. Zur „Bürgerenergie im weiteren Sinne“ zählen zusätzlich Vorhaben, bei denen die Investoren aus unterschiedlichen Regionen kommen („Interessengemeinschaften“) oder weniger als 50 % der Stimmrechte bei den Bürgern und Bürgerinnen liegen („Minderheitsbeteiligungen“).

Die Akzeptanz steigt dabei, wenn nicht nur Bürger vor Ort in EE-Anlagen investieren, sondern auch Unternehmen vor Ort bei der Umsetzung des Vorhabens beteiligt sind, beispielsweise ein lokaler Projektierer, lokale Handwerker oder lokale Banken. Dann wird ein EE-Projekt ein Projekt der lokalen Gemeinschaft, von dem viele profitieren.

Bürgerenergie ist ferner wichtig, weil mit ihr die Akteursvielfalt substantiell vergrößert wird. Der Eintritt vieler Bürger, Bürgerenergiegesellschaften und anderer neuer Marktakteure in den Strommarkt hat in den letzten Jahren den Wettbewerb in diesem Bereich aufgebrochen, der lange Zeit von wenigen Oligopolisten geprägt war. Bürgerenergieakteure und möglicherweise andere kleine Wettbewerber wieder zu verlieren würde die Gefahr erhöhen, dass der Wettbewerb im Strombereich mittel- bis langfristig wieder abnimmt, was zu steigenden Kosten führen könnte.

## 2.2 Welche Bürgerenergie gemeint ist

Der Begriff „Bürgerenergie“ ist bislang nicht konkret definiert. Es bestehen unterschiedliche Vorstellungen davon, welche Kriterien erfüllt sein müssen, um einen Projektträger als Bürgerenergieakteur bezeichnen zu können. In Abhängigkeit vom Verständnis von Bürgerenergie reagieren die jeweils gemeinten Akteure unterschiedlich sensibel auf eine Umstellung auf ein Ausschreibungssystem. Daher soll im Folgenden beschrieben werden, was in der vorliegenden Expertise unter Bürgerenergie verstanden wird. Dabei wird auf das Verständnis des Bündnis Bürgerenergie zurückgegriffen (BBEn 2015).

ternehmen verstanden. Zur „Bürgerenergie im weiteren Sinne“ zählen zusätzlich Vorhaben, bei denen die Investoren aus unterschiedlichen Regionen kommen („Interessengemeinschaften“) oder weniger als 50 % der Stimmrechte bei den Bürgern und Bürgerinnen liegen („Minderheitsbeteiligungen“).

Danach steht Bürgerenergie für eine regenerative und auf dezentrale Strukturen ausgerichtete Energiewende, die demokratischen, sozialen und ökologischen Werten entspricht. Sie soll die Idee des partizipativen, nachhaltigen Wirtschaftens umsetzen. Die Akteure der Bürgerenergie sollen selbstbestimmt und selbstwirksam die dezentrale Energieversorgung mit Erneuerbaren Energien mitgestalten.

Die wirtschaftlichen Ziele der Bürgerenergie stehen dabei im Dienst gesellschaftlicher Zwecke: Ökologische Verantwortung, Umwelt- und Klimaschutz, Daseinsvorsorge und nachhaltige Entwicklung einer Region. Renditeerwartungen stehen bei den Motiven von Bürgerenergieakteuren dagegen häufig nicht an erster Stelle.

Bürgerenergie ist überwiegend regional verankert, in Gemeinden, Städten, Kreisen oder Regionen. Sie wird von den Menschen und Institutionen vor Ort umgesetzt. In manchen Zusammenhängen wird verlangt, dass die Beteiligung der Bürger vor Ort am Eigenkapital der Gesellschaft mindestens 50 % beträgt (trend:research GmbH und Leuphana Universität Lüneburg 2013, S. 35). Die Akteure können dabei Privatleute, Landwirte und juristische Personen unterschiedlicher Rechtsformen sein, wie z.B. Vereine, Gesellschaften bürgerlichen Rechts, Energiegenossenschaften oder GmbH & Co. KG.

Die Bürger sollen damit einen tatsächlichen Einfluss auf die Gestaltung ihrer Umgebung und auf die Umsetzung der Energiewende ha-

ben. Sie haben häufig nur ein oder wenige Projekte, die sie in ihrer Gemeinschaft und vor Ort umsetzen. Die Akteure vor Ort nutzen dabei – unabhängig von einer Umstellung auf ein Ausschreibungssystem – aufgrund der Komplexität von heutigen EE-Projekten häufig professionelle Hilfe (z.B. bei Projektentwicklern). Diese Vorstellung von Bürgerenergie entspricht recht gut dem „klassischen“ Bürgerenergieprojekt.

### **2.3 Annahmen zum Ausschreibungsdesign**

Die Auswirkungen einer Umstellung auf ein Ausschreibungssystem sind für Bürgerenergie je nach Ausgestaltung der Ausschreibungen zwar unterschiedlich, aber immer gravierend. Bei einer Veränderung des Ausschreibungsdesigns verschwinden manche Hemmnisse oder werden kleiner, dafür tauchen neue Hemmnisse auf oder bereits bestehende werden größer. Manche Ausgestaltungsmöglichkeiten haben deutliche Nachteile in anderen Bereichen. So würde es der Bürgerenergie zwar helfen, wenn der Staat die Vorentwicklung von Standorten selbst vornähme und auf dieser Grundlage eine Ausschreibung durchführen würde. Dies würde aber den Wettbewerb um die besten Standorte eliminieren und zu einem enormen staatlichen Aufwand führen. Der Staat könnte ferner die Kosten für die Vorentwicklung von Standorten übernehmen, oder zumindest einen Großteil davon. Auch das würde aber zu hohen Kosten für den Staat führen (siehe hierzu ausführlich Leuphana Universität Lüneburg und Uwe Nestle 2014).

## **Bisherige Schritte auf dem Weg zur Realisierung eines Windprojektes und hinzukommende Schritte durch das Ausschreibungsverfahren**

Die zentrale Konsequenz eines späten Ausschreibungssystems für die Investoren von Erneuerbaren Energien Projekten im Strombereich ist, dass erst nach Erlangung einer Genehmigung, beispielsweise nach BImSchG, feststeht, ob überhaupt eine Vergütung für die Anlage gezahlt wird, und wenn ja wann dies geschieht und in welcher Höhe.<sup>3</sup> Bei der geltenden Regelung einer administrativen Festlegung der Vergütungshöhe ist während des ganzen mehrjährigen Prozesses auf dem Weg zur Genehmigung die Höhe der zu erwartenden Vergütung dagegen recht sicher abzuschätzen (siehe Kapitel 3.1).

Das bedeutet nicht, dass bislang jedes Vorhaben, das in eine Projektierungsphase eintritt, tatsächlich auch gebaut worden wäre. Allerdings fallen die meisten Standorte im "Projekt-Trichter" (Abb. 1) bereits zu Beginn der Planungsphase heraus, in der noch keine hohen Kosten entstanden sind. Erst am Ende der Planungsphase, in der nur noch sehr wenige Standorte übrig sind, nehmen die Planungskosten relevante Größenordnungen an. Am Ende der Projektierungsphase wurde für PV Freiflächenanlagen in der Regel eine fünfstellige Eurosumme aufgewendet, für Windparks an Land in der Regel zwischen 100.000 bis 300.000 Euro (Deutsche WindGuard 2013, S. 2). Während es bisher im Verlauf des gesamten Projektierungsprozesses relativ sicher war, dass und wann ein Projekt tatsächlich gebaut und in Betrieb genommen wird und welche Vergütung zu erwarten ist, tritt bei dem hier zu Grunde gelegten Ausschreibungsdesign zu einem späten Zeitpunkt ein hohes Ausfallrisiko hinzu. Zu diesem Zeitpunkt sind schon erhebliche Planungskosten angefallen. Dies sind die zentralen Gründe, warum das Projektieren von EE-Projekten bei einem Umstieg auf ein Ausschreibungssystem deutlich risikoreicher wird als es bisher ist.

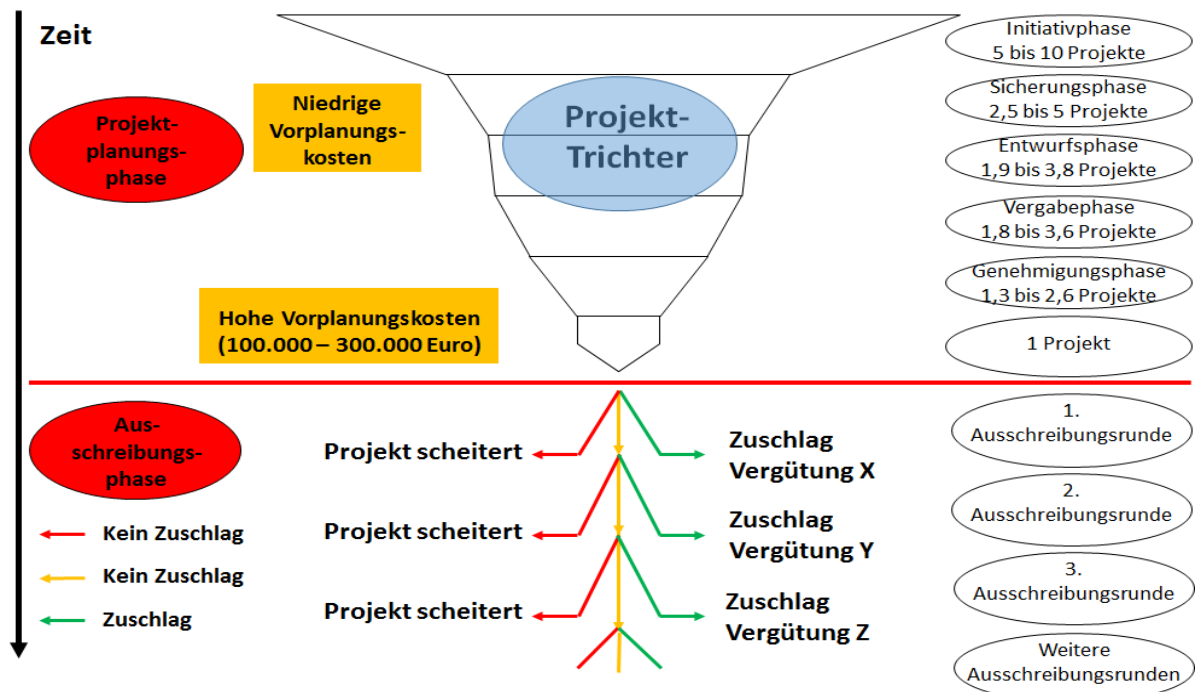


Abbildung 1: Projekt-Trichter der Projektierungsphase nach (Leuphana Universität Lüneburg und Uwe Nestle 2014, S. 39) und anschließende Phase einer späten Ausschreibung (eigene Darstellung)

<sup>3</sup> Die bei einer frühen Ausschreibung entstehenden zusätzlichen Risiken und Hemmnisse werden in der vorliegenden Expertise nicht untersucht. Es gibt aber keine Hinweise, dass sie kleiner und für Bürgerenergie besser zu schultern wären als die Risiken und Hemmnisse einer späten Ausschreibung.

### **3 DIE ZUSÄTZLICHEN RISIKEN UND HEMMNISSE EINES AUSSCHREIBUNGSSYSTEMS**

#### **3.1 Die zusätzlichen Risiken**

In diesem Kapitel werden die zusätzlichen bzw. erhöhten Risiken dargestellt, die durch eine Umstellung auf ein Ausschreibungssystem entstehen. Diese können von kleinen oder neuen Akteuren, die wenige Projekte umsetzen und nicht über ein großes finanzielles Polster verfügen, systematisch schlechter getragen werden (Grashof 2015, S. 13). Dies trifft für die große Mehrheit der Bürgerenergieorganisationen zu.

Zentraler Grund dafür ist, dass sie keine Portfolioeffekte nutzen können. Bürgerenergieorganisationen planen – anders als größere Projektentwickler oder große Unternehmen – nicht zahlreiche Projekte, sondern nur die wenigen, die bei ihnen vor Ort umgesetzt werden können und sollen. In der Regel werden bei Bürgerorganisationen in einem Jahr nur ein bis drei Vorhaben realisiert, in manchen Jahren gar keins (Grashof 2015, S. 9). Entsprechend können sie die Kosten von gescheiterten oder schlecht laufenden Projekten sowie mögliche Verluste nicht auf andere Vorhaben abwälzen, verteilen, streuen oder mit dem nächsten Projekt ausgleichen (Groß 2015, S. 3). Ein in der späten Vorplanungsphase gescheitertes Projekt kann somit schnell die Existenz einer Bürgerenergiegesellschaft bedrohen.

Unter einem solchen Risikoszenario ist es kaum möglich, das notwendige Eigenkapital bei Bürgern vor Ort einzuwerben. Grundsätzlich ist die Beschaffung von Eigenkapital bei Gesellschaften, die sich Eigenkapital nicht am Kapitalmarkt beschaffen können, auch bei hinreichender Rentabilität ein Engpassfaktor für die Finanzierung (Leuphana Universität Lüneburg und Uwe Nestle 2014, S. 47). Schwierig wird die Kapitalbeschaffung bei einem hohen Investitionsrisiko insbesondere für Bürgerenergieorganisationen. Denn sie und ihre Eigenkapitalgeber sind relativ

wenig risikofreudig – anders als große oder institutionelle und strategische Investoren (IE Leipzig 2015, S. 12). Ein gestiegenes Risiko wirkt somit für Bürger abschreckend (Grashof 2015, S. 15; Groß 2015, S. 3). Dies gilt umso mehr, wenn die neuen Risiken eines Ausschreibungssystems stärker wahrgenommen werden als die bereits bestehenden. Auch Banken könnten hier deutlich zurückhaltender agieren als unter den Regeln des EEG 2104 – insbesondere kleinere Banken vor Ort, die ansonsten die natürlichen Partner der Bürgerenergie sind (Volksbank 2014).

Grundsätzlich könnten, wenn nicht ausreichend Kapital von Bürgern oder Institutionen vor Ort eingeworben werden kann, andere Finanzgeber gesucht werden. In Frage kommen insbesondere größere Projektierer, überregionale Banken oder Fonds etc.. Allerdings werden sich diese potenziellen Finanzgeber in der Regel nur dann engagieren, wenn sie entsprechende Mitspracherechte erhalten. Dies gilt sowohl für den Bau der EE-Anlagen als auch für deren Betrieb. Dabei wünschen institutionelle Investoren vielfach eine geringere Eigenkapitalquote, da dies u.a. über den Leverage-Effekt zu einer höher zu erwartenden Eigenkapitalrendite führen kann (IE Leipzig 2015, S. 13). Das Mitspracherecht muss aber in den Händen der Bürger vor Ort verbleiben, wenn das Vorhaben ein Bürgerenergieprojekt im Sinne dieser Expertise sein soll.

Sind die Risiken eines EE-Projektes zu hoch – oder werden als zu hoch wahrgenommen – scheitert schon die Finanzierung der Vorplanung, da die Bürger und Institutionen vor Ort nicht bereit sind, das notwendige Eigenkapital zur Verfügung zu stellen. Damit scheitert ein Bürgerenergieprojekt schon vor dem Start.

Vor diesem Hintergrund werden in den folgenden Unterkapiteln die erhöhten und zusätzlichen Risiken eines Ausschreibungssystems für Windenergie an Land und PV Freiflächenanlagen dargestellt. Diese sind die Risiken

- des Scheiterns,
- einer verspäteten Inbetriebnahme,
- der ungewissen Vergütungshöhe und
- der Pönale und der Befristung des Zuschlages.

Wie oben dargestellt sind Bürgerenergieorganisationen und andere kleine und neue Akteure durch jedes genannte Risiko systematisch deutlich stärker betroffen als größere Investoren. Die Risiken addieren sich und sind in Summe für Bürgerorganisationen kaum zu schultern.

### **3.1.1 Das Risiko des Scheiterns**

Mit einem Ausschreibungssystem ist inhärent verbunden, dass ein Teil der Bewerber einer Ausschreibungsrunde keinen Zuschlag erhält (Abb. 1, gelbe und rote Pfeile). „Wichtigste Voraussetzung für das Gelingen“ von Ausschreibungen ist laut Bundeswirtschaftsminister Gabriel „das Vorliegen einer Knappheitssituation, damit die Bieter untereinander um einen Zuschlag konkurrieren“ (Gabriel 2014). Denn nur so kann ein Wettbewerb zwischen den Teilnehmern der Ausschreibung um einen günstigen Preis entstehen. Bekämen alle Bewerber erkennbar einen Zuschlag, würde jeder Anreiz fehlen, einen günstigen Preis anzubieten. Der Sinn und Zweck des Ausschreibungsprinzips könnte somit nicht erfüllt werden.

Soweit ein Projekt, das keinen Zuschlag erhalten hat, nicht über eine andere Finanzierung umgesetzt werden kann und endgültig scheitert (Abb. 1, rote Pfeile), sind die bisher angefallenen Kosten verloren. Bei PV Freiflächenanlagen ist dies in der Regel ein fünfstelliger, bei Windparks an Land in der Regel ein sechsstelliger Euro-Betrag (Deutsche WindGuard 2013, S.

2). Diese Kosten entstehen beispielsweise durch Windmessungen, Flächenakquise, Bodenuntersuchungen und Personalkosten.

Durch die sehr reale Möglichkeit, ein fertig geplantes Projekt aufgrund einer nicht gewonnenen Ausschreibung nicht umsetzen zu können, entsteht ein im Vergleich zum bisherigen Finanzierungssystem neues Risiko. Es entsteht zu einem Zeitpunkt, an dem bislang alle notwendigen Vorarbeiten abgearbeitet sind und der Umsetzung des Projektes in der Regel nichts mehr im Wege steht (siehe Abbildung 1).

Dieses Problem ist unabhängig davon, ob ein erfolgloses Projekt in einer späteren Ausschreibungsrunde erneut teilnehmen kann (Abb. 1, gelbe Pfeile). Denn durch eine solche Regelung ändert sich im Vergleich zur Unterbindung einer mehrfachen Teilnahme weder die über einen längeren Zeitraum insgesamt angebotene Menge noch die im gleichen längeren Zeitraum ausgeschriebene Menge. Das langfristige Verhältnis zwischen Angebot und Nachfrage bleibt somit gleich. Damit bleibt auch der Prozentsatz derjenigen gleich, die dauerhaft nicht zum Zuge kommen. Entsprechend bleibt die statistische Wahrscheinlichkeit gleich, insgesamt in einem Ausschreibungssystem keinen Zuschlag zu erhalten.

Allerdings erhöht sich die Anzahl der bietenden Projekte in einer Ausschreibungsrunde, da Projekte in mehreren Runden bieten können. Damit sinkt grundsätzlich die Chance, in einer einzelnen Ausschreibungsrunde zu gewinnen. Unabhängig davon kann die Erfolgchance in einer späteren Ausschreibungsrunde steigen oder sinken, wenn sich die Marktbedingungen beispielsweise aufgrund sinkender Flächenverfügbarkeit oder eines Anstiegs des Angebots aus dem Repowering ändert. Gleichzeitig entstehen durch die Möglichkeit, an mehreren Ausschreibungsrunden teilzunehmen, neue Risiken, die in den folgenden beiden Kapiteln erläutert werden.



Entsprechend werden auch dann Projekte dauerhaft ohne Zuschlag bleiben, wenn die Teilnahme an einer späteren Ausschreibungsrunde zugelassen ist. Grund kann sein, dass die Vergütung, mit der Projekte in den Ausschreibungen erfolgreich sein könnten, über einen längeren Zeitraum zu niedrig sind, um ein Vorhaben wirtschaftlich umzusetzen – weswegen die Bieter nicht zu dieser niedrigen Vergütung bieten.

Gelingt es einer Bürgerenergieorganisation nicht, in mehreren Ausschreibungsrunden einen Zuschlag zu erhalten, und verliert schließlich gar die BImSchG-Genehmigung ihre Validität, wird es wahrscheinlich vollständig scheitern. Denn eine neue BImSchG-Genehmigung zu erwirken ist sehr zeitaufwändig und kostspielig. Ob die Bürgerenergiegesellschaft und die Kreditgeber aufgrund der bisherigen negativen Erfahrungen daran noch das notwendige Interesse haben, ist zumindest zweifelhaft.

Grundsätzlich kann ein Projekt im Falle von verlorenen Ausschreibungen verkauft werden, um Verluste zu reduzieren. Allerdings dürften damit die Einflussmöglichkeiten der Bürger vor Ort deutlich kleiner werden und das Projekt den Charakter als Bürgerprojekt verlieren. Ferner ist ein erheblicher Verlust wahrscheinlich, denn auch der Käufer kann bei der Ausschreibung keine höheren Renditen durchsetzen.

### **3.1.2 Das Risiko einer verspäteten Inbetriebnahme**

Gewinnt ein Vorhaben nicht die erste Ausschreibungsrunde und wird zugelassen, dass sich Projekte an mehreren Ausschreibungsrunden beteiligen, bedeutet ein Scheitern in der ersten Runde nicht unbedingt das Aus des Vorhabens. Dennoch entstehen durch die weitere Teilnahme an einer Ausschreibungsrunde Risiken. Insbesondere können sich durch die Verzögerung die Kosten für ein Vorhaben erhöhen. So können Mitarbeiterkosten anfallen, wenn

Angestellte die Antragsunterlagen aktualisieren müssen oder ggf. nicht mit Aufgaben aus anderen Projekten betraut werden können. Dies ist bei kleinen Akteuren mit geringerer Flexibilität im Personalkörper spürbar gravierender als bei großen. Für die eingeworbenen Mittel, die für die erste Bewerbungsrunde bereits ausgegeben wurden, müssen in der Regel Zinsen gezahlt werden. Große Investoren können dieses Kapital leichter in andere Projekte investieren, damit eine Rendite erzielen und die Kreditzinsen refinanzieren.

Ferner können die Kosten für die spätere Umsetzung eines Vorhabens steigen. Insbesondere bei längeren Verzögerungen steigt das Risiko, dass sich maßgebliche landes- oder ortsspezifische Genehmigungs- und Inbetriebnahmeregelungen und damit Kosten ändern. Dies kann beispielsweise die Kompensationszahlungen für Naturschutz oder Landschaftsbild betreffen, die Höhe der geforderten Rückbau rücklagen, die Gebühren für die Bauabnahme oder für die Polizeibegleitung von Schwertransporten. Auch die Kosten für die Anlagentechnik können sich bei einer Verzögerung nach oben verändern, z.B. durch gestiegene Stahlpreise.

Auch bei einer administrativen Festlegung der Vergütung für EE-Anlagen kann es zu Verzögerungen und einem verspäteten Betriebsbeginn kommen. Grund können Klagen gegen ein Vorhaben sein, die nach Erteilung einer BImSchG-Genehmigung angestrengt werden. Ferner können technische Probleme dazu führen, dass die EE-Anlagen nicht planmäßig in Betrieb genommen werden können. Die bereits bisher bestehenden Risiken von Projektverzögerungen bleiben bei einer Umstellung auf ein Ausschreibungssystem allerdings vollständig erhalten und werden durch die genannten neuen, durch die Umstellung bedingten Verzögerungsrisiken deutlich vergrößert.

### **3.1.3 Das Risiko der ungewissen Vergütungshöhe**

In einem Ausschreibungssystem wird ein Bieter die im Angebot geforderte Vergütung erst kurz vor Abgabe des Angebots festlegen. Denn dann hat er die besten Kenntnisse über die Vergütungshöhe von bislang bezuschlagten Angeboten vorhergehender Ausschreibungsrunden und über die eigenen bisherigen und zu erwartenden Kosten. Damit ist es bis zum tatsächlichen Zuschlag in einer Ausschreibungsrunde sehr unsicher, welche Vergütung im Falle eines Zuschlags zu erwarten ist. Wenn das Projekt beim ersten Versuch nicht erfolgreich ist und in eine oder mehrere weitere Ausschreibungsrunden gehen muss ist wahrscheinlich, dass eine niedrigere Vergütung gefordert wird. Denn die bislang geforderte Vergütung war offensichtlich zu hoch, um einen Zuschlag zu erhalten. Es ist somit nicht nur sehr schwer abschätzbar, welche Vergütung ein Projekt nach Inbetriebnahme erhalten dürfte, sondern auch welche Rendite zu erwarten ist. Das erhöht das Investitionsrisiko deutlich.

Zwar gibt es verschiedene Gründe, warum auch in der Vergangenheit nicht vollständig sicher war, welche Vergütung man bei Betriebsbeginn tatsächlich erhalten wird. So gilt bei Photovoltaik seit mehreren Jahren der „atmende Deckel“, nach dem entsprechend der Ausbaugeschwindigkeit die Vergütung schneller oder langsamer reduziert wird. Eine solche ausbauabhängige Vergütungsanpassung gilt seit dem EEG 2014 auch für Wind an Land. Allerdings konnten und können die künftigen Degressionen laut EEG recht gut abgeschätzt werden. Dies ist anhand des geltenden EEG und Annahmen über den künftigen Ausbau in den kommenden Monaten (bei PV) oder Jahren (bei Windenergie an Land) möglich. Dazu liegen frei verfügbare Studien vor (övermöhle 2015).

### **3.1.4 Das Risiko der Pönale und der Befristung des Zuschlages**

Um in einem Ausschreibungssystem sicherzustellen, dass der angestrebte Ausbau auch tatsächlich stattfindet, kann die Androhung einer Pönale sinnvoll sein. Sie muss dann gezahlt werden, wenn das Projekt nicht, verspätet oder nicht im angebotenen Umfang in Betrieb geht. Im Gespräch sind hier Größenordnungen von 30 Euro pro kW installierte Leistung bei Windenergie an Land, wenn bei einer späten Ausschreibung eine BImSchG-Genehmigung vorausgesetzt wird. Dies entspricht rund 3 % der Investitionskosten (Kleßmann 2015, S. 14). Die in den ersten Ausschreibungsrunden bei PV Freiflächenanlagen geltenden Pönalen betragen 50 Euro pro kW installierte Leistung (BMW 2015b, S. 2).

Es bestehen aber auch nach Erteilung einer BImSchG-Genehmigung Risiken, dass ein Vorhaben nicht oder nicht im geforderten Zeitraum realisiert werden kann. So könnte eine Klage gegen das Vorhaben zu erheblichen Verzögerungen führen. Probleme beim Projektmanagement, Lieferschwierigkeiten bei den Anlagenherstellern oder Unfälle auf der Baustelle können den Fortgang der Bauarbeiten behindern. Damit kann auch dann die Zahlung einer Pönale drohen, wenn ein Investor ein Projekt eigentlich fristgemäß in Betrieb nehmen möchte. Manche Ursachen dafür können nicht oder nur sehr begrenzt vom Investor beeinflusst werden, wie beispielsweise Klagen gegen das Vorhaben oder aber fehlerhaft erteilte BImSchG-Genehmigungen. Gerade für den Fall, dass trotz vorliegender BImSchG-Genehmigung und erlangtem Zuschlag im Ausschreibungssystem das Projekt nicht gebaut werden kann, ist dies eine große Belastung für eine Bürgerenergiegesellschaft. Denn neben den dann verlorenen Projektentwicklungskosten wäre noch die Pönale zu zahlen. Dieses Risiko besteht im bisherigen Finanzierungssystem nicht.

Ebenfalls um Bau und Inbetriebnahme bezuschlagter Projekte sicherzustellen kann ein Zuschlag befristet werden. So entfällt der Zuschlag beim aktuellen Ausschreibungsdesign für PV Freiflächenanlagen, wenn das Projekt nicht innerhalb von 24 Monaten fertiggestellt wird (BMWi 2015b; Kleßmann 2015, S. 6). Bei Windenergie an Land sind 36 Monate im Gespräch (Ecofys et al. 2015, S. 6). In diesem Fall gehen dem Investor die gesamten Vorbereitungskosten verloren, ggf. zumindest teilweise die bislang getätigten Investitionen in die Anlagentechnik und die Projektsteuerungskosten. Zusätzlich wird die Pönale fällig. Dies stellt ein enormes Risiko dar.

### **3.2 Die steigenden Bürokratieranforderungen**

Ein weiteres Hemmnis für Bürgerenergieorganisationen sind die zusätzlichen umfassenden Bürokratieranforderungen und –kosten, die zwangsläufig mit einem Ausschreibungssystem einhergehen. Dies sind u.a. zusätzliche Verfahren einer Ausschreibung, die Erstellung von für die Teilnahme an der Ausschreibung notwendigen Dokumenten oder der Nachweis von finanziellen Sicherheiten (Leuphana Universität Lüneburg und Uwe Nestle 2014, S. 86; EWSA 2014, S. 1). So sind beispielsweise in der ersten Runde der Ausschreibungen für PV Freiflächenanlagen mit über 20 % viele der angebotenen Projekte schon formal an den Anforderungen der Ausschreibung gescheitert, was allerdings ein Übergangsproblem bei der Einführung des neuen Systems sein könnte (BNetzA 2015b, S. 1).

Zwar bestanden und bestehen bereits beim EEG 2014 und seinen Vorgängern notwendiger Weise erhebliche bürokratische Anforderungen, insbesondere durch die notwendige BImSchG-Genehmigung oder der Baugenehmigung. Insofern sind die zusätzlichen Anforderungen, die mit einem

Ausschreibungssystem einhergehen, “nur” eine weitere Erhöhung der bereits bestehenden Bürokratieranforderungen. Sie erhöhen aber die Projektvorbereitungskosten, insbesondere wenn für die Erstellung der Ausschreibungsunterlagen ein Dienstleister wie beispielsweise ein Projektierer benötigt wird. Besonders wenn kein Dienstleister eingeschaltet wird, sind Bürgerenergiegenossenschaften – gemeinsam mit anderen kleinen Akteuren – im Nachteil, da größere Akteure eigene Ausschreibungsspezialisten oder gar Ausschreibungsabteilungen nutzen können. Diese können aufgrund ihrer Erfahrungen die Ausschreibungsunterlagen nicht nur besser, sondern auch kostengünstiger zusammenstellen (Leuphana Universität Lüneburg und Uwe Nestle 2014, S. 85). Bereits heute benötigen Bürgerenergiegenossenschaften beim Planungsprozess tendenziell mehr Zeit (IE Leipzig 2015, S. 11).

Ebenfalls aufgrund in der Regel fehlenden Ausschreibungsexperten und Erfahrung sind Bürgerenergieorganisationen gegenüber größeren Investoren benachteiligt, da letztere aufgrund besserer Marktkenntnis beispielsweise eine bessere Einschätzung entwickeln können, wieviel MW in einer Ausschreibungsrunde geboten werden. Folglich können sie in ihrem Gebot den zu erwartenden Wettbewerbsdrucks besser einschätzen und die Höhe des Gebots treffsicherer bestimmen. Kleine Akteure dagegen fehlt diese Marktkenntnis. Sie können den zu erwartenden Konkurrenzdruck in einer anstehenden Ausschreibung kaum abschätzen und daher deutlich schlechter beurteilen, ob ihr Gebot in der konkreten Wettbewerbssituation gute oder schlechte Chancen hat.

Weitere finanzielle Belastungen können hinzukommen, wenn das Ausschreibungsdesign bei der Gebotsabgabe eine finanzielle Sicherheit verlangt. Dies kann sinnvoll sein, um

missbräuchliche Gebote zu vermeiden. Bei den ersten Ausschreibungsrunden für PV Freiflächenanlagen wird mit der Gebotabgabe eine Sicherheit von bis zu 4 €/kW verlangt. Erfolgreiche Bieter müssen nach der Erteilung des Zuschlags eine weitere Sicherheit in Höhe von i.d.R. 50 €/kW hinterlegen (BMW 2015a, S. 1f). Für Windenergie an Land sind 30 €/kW in der aktuellen Diskussion (Kleßmann 2015, S. 2).

### **3.3 Hemmnisse im Projektmanagement**

Die Finanzierung von Projekten kann bei Bürgerenergieorganisationen länger dauern als bei großen Investoren wie beispielsweise Projektentwicklern. Denn Bürgerenergieorganisationen werben das Kapital in erheblichem Maße in Form von vielen relativ kleinen Krediten von Bürgern ein. Viele Bürgerenergieorganisationen müssen dafür einen offiziellen Prospekt erstellen. In diesem müssen die Konditionen wie beispielsweise die zu erwartende Rendite beschrieben werden, unter denen Investoren sich beteiligen können.

Die Erstellung eines solchen Prospekts, der bestimmten rechtlichen Anforderungen entsprechen muss, benötigt Zeit. Kurzfristige Änderungen nach der Erlangung eines Zuschlages könnten schwierig sein, weil auch sie einer rechtlichen Kontrolle unterliegen. Ebenso beansprucht die Einwerbung des notwendigen Kapitals selbst, auf Grundlage eines vorliegenden Prospektes, eine gewisse Zeit. Nach einem Zuschlag sollte der Bau eines EE-Projektes allerdings möglichst schnell gestartet werden, auch weil die Gefahr besteht, bei einem zu späten Baubeginn eine Pönale

zahlen zu müssen oder der Zuschlag seine Validität verliert (siehe Kapitel 3.1.4). Daher sollte bereits vor dem Zuschlag der Prospekt erstellt und die Einwerbung von Mitteln vorbereitet sein. Allerdings ist vor dem Zuschlag nicht bekannt, wie hoch die Vergütung tatsächlich sein und wann ein Zuschlag möglicherweise erteilt wird. Es ist nicht bekannt, wann mit dem Bau begonnen, Strom erzeugt und Erlöse generiert werden können. Wesentliche Rahmendaten für das Projekt und für eine seriöse Gewinnabschätzung sind somit nicht bekannt. Genau diese Unsicherheiten müssen im Prospekt benannt werden. Sie werden es erschweren, auf Grundlage eines solchen Prospektes ausreichend Kapital einzuwerben.

Ähnliche Schwierigkeiten ergeben sich auch für Bürgerenergiegesellschaften, die keinen offiziellen Prospekt erstellen müssen. Auch sie müssen frühzeitig anfangen, Kapital einzuwerben und potenziellen Investoren Angaben beispielsweise zur Gewinnerwartung vorlegen.

Ferner werden teilweise Anzahlungen verlangt, wenn beispielsweise Windenergieanlagen bestellt werden. Da der schnellstmögliche Lieferzeitpunkt durchaus erst ein Jahr nach Bestellung liegen kann, kann eine frühzeitige Bestellung notwendig sein. Dies aber ist kaum möglich, wenn unbekannt ist, ob und wann ein Zuschlag für ein Projekt erreicht werden kann. Während große Investoren auf Vorrat Photovoltaik- oder Windenergieanlagen bestellen und Anzahlungen leisten können, haben Bürgerenergieorganisationen diese Option in der Regel nicht.

### 3.4 Fazit

Die vorliegende wissenschaftliche Expertise baut auf der Annahme auf, dass Ausschreibungen zu einem späten Zeitpunkt erfolgen – beispielsweise nach Erteilung der BImSchG-Genehmigung. Sie zeigt, dass für Windenergie an Land und PV Freiflächenanlagen folgende erhebliche Risiken auftreten:

- Das Scheitern des Projektes nach Abschluss der Projektvorplanung (wenn die Teilnahme an keiner Ausschreibungsrunde erfolgreich war oder wenn aufgrund von Projektverzögerungen die Validität eines Zuschlages abgelaufen ist)
- Ein verzögerter Projektstart und damit eine spätere Inbetriebnahme
- Eine Vergütung, die ggf. deutlich unter den Erwartungen bei Planungsstart liegt
- Die mögliche Zahlung einer Pönale

Diese Risiken treten beim geltenden EEG entweder nur in deutlich geringerem Maße oder gar nicht auf. Zusätzliche Hemmnisse entstehen durch den gestiegenen administrativen Aufwand und ein schwieriger werdendes Projektmanagement, insbesondere bezüglich der Finanzierung.

Gerade Bürger sind aber wenig risikofreudig und lassen sich von komplexen Rahmenbedingungen deutlich leichter abschrecken als große Investoren. Daher lassen sich die genannten Risiken und Hemmnisse für Bürgerenergie systematisch kaum schultern. Die Attraktivität der Beteiligung an Bürgerwindparks liegt im bisherigen System ganz wesentlich auch in der Berechenbarkeit und Verlässlichkeit der Einnahmen. Die Risiken und Hemmnisse im Zusammenhang mit Ausschreibungen dürften die meisten Bürger vor Ort davon abhalten, sich finanziell zu beteiligen. Damit wären die meisten Bürgerenergieprojekte gescheitert, bevor sie gestartet sind.

Nur noch sehr wenige, größere und erfahrene Bürgerenergiegesellschaften dürften eine Chance haben, in einem Ausschreibungssystem erfolgreich zu sein. Die meisten eigentlich möglichen neuen Bürgerenergieparks würden aufgrund des hohen Risikos schon vor dem Start scheitern. Kleine Bürgerenergiegesellschaften werden daher kaum neue Projekte initiieren, neue Bürgerenergiegesellschaften dürften im Bereich der Ökostromproduktion kaum entstehen.

## Literaturverzeichnis

AEE (2013): Erneuerbare Energiewende ist bei Deutschen weiterhin hoch im Kurs. Akzeptanzumfrage 2013. In "Renews Kompakt" vom 18.9.2013. Hg. v. Agentur Erneuerbare Energien (AEE). Berlin. Online verfügbar unter [http://www.unendlich-viel-energie.de/media/file/173.AEE\\_RenewsKompakt\\_Akzeptanzumfrage\\_Sep13.pdf](http://www.unendlich-viel-energie.de/media/file/173.AEE_RenewsKompakt_Akzeptanzumfrage_Sep13.pdf), zuletzt geprüft am 26.06.2015.

AEE (2014): Studienvergleich. Finanzierungsinstrumente für Strom aus Erneuerbaren Energien. Metaanalyse von Vorschlägen für die künftige Finanzierung von Strom aus Erneuerbaren Energien. Unter Mitarbeit von Lukas Schuffelen (BET Büro für Energiewirtschaft) / Claudia Kunz (AEE). Agentur Erneuerbare Energien (AEE). Online verfügbar unter [http://www.forschungsradar.de/fileadmin/content/news\\_import/AEE\\_Metaanalyse\\_EEG\\_Reform\\_mai14.pdf](http://www.forschungsradar.de/fileadmin/content/news_import/AEE_Metaanalyse_EEG_Reform_mai14.pdf), zuletzt geprüft am 26.01.2015.

BBEEn (2015): Bürgerenergie. Bündnis Bürgerenergie e.V. (BBEEn). Online verfügbar unter [www.buendnis-buergerenergie.de](http://www.buendnis-buergerenergie.de), zuletzt geprüft am 26.06.2015.

BBEEn (29.01.2015): Politischer Gegenwind schwächt Bürgerenergie existenziell. Berlin. Fabian Zuber, Bündnis Bürgerenergie e.V. (BBEEn). Online verfügbar unter [http://www.buendnis-buergerenergie.de/fileadmin/user\\_upload/downloads/Pressemitteilungen/PM\\_BBEEn\\_Politischer\\_Gegenwind\\_schwaecht\\_Buergerenergie\\_existenziell.pdf](http://www.buendnis-buergerenergie.de/fileadmin/user_upload/downloads/Pressemitteilungen/PM_BBEEn_Politischer_Gegenwind_schwaecht_Buergerenergie_existenziell.pdf), zuletzt geprüft am 26.06.2015.

BMWi (2015a): Ausschreibung für Photovoltaik Freiflächenanlagen: Wer am wenigsten fordert, wird gefördert. Energiewende I Faktenblatt. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. Berlin. Online verfügbar unter <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/F/factsheet-05-photovoltaik,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>, zuletzt geprüft am 18.06.2015.

BMWi (2015b): Ausschreibung für Photovoltaik-Freiflächenanlagen: Wer am wenigsten fordert, wird gefördert. Energiewende I Faktenblatt. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi). Berlin. Online verfügbar unter [http://www.erneuerbare-energien.de/EE/Redaktion/DE/Downloads/EEG/faktenblatt\\_photovoltaik\\_freiflaechenverordnung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](http://www.erneuerbare-energien.de/EE/Redaktion/DE/Downloads/EEG/faktenblatt_photovoltaik_freiflaechenverordnung.pdf?__blob=publicationFile&v=3), zuletzt geprüft am 26.06.2015.

BNetzA (2015a): Bestimmung der Vergütungssätze nach § 32 EEG für die Kalendermonate Januar 2015, Februar 2015 und März 2015. Bundesnetzagentur (BNetzA). Online verfügbar unter [http://www.bundesnetzagentur.de/cIn\\_1422/DE/Sachgebiete/ElektrizitaetundGas/Unternehmen\\_Institutionen/ErneuerbareEnergien/Photovoltaik/DatenMeldgn\\_EEG-VergSaetze/DatenMeldgn\\_EEG-VergSaetze\\_node.html;jsessionid=0630A47CC1D910562F5D6E72F2E5FD22#doc405794bodyText4](http://www.bundesnetzagentur.de/cIn_1422/DE/Sachgebiete/ElektrizitaetundGas/Unternehmen_Institutionen/ErneuerbareEnergien/Photovoltaik/DatenMeldgn_EEG-VergSaetze/DatenMeldgn_EEG-VergSaetze_node.html;jsessionid=0630A47CC1D910562F5D6E72F2E5FD22#doc405794bodyText4), zuletzt geprüft am 26.02.2015.

BNetzA (2015b): Vorläufige Ergebnisse der ersten Ausschreibungsrunde für Photovoltaik (PV) - Freiflächenanlagen vom 15. April 2015. Hintergrundpapier. Bundesnetzagentur (BNetzA). Bonn. Online verfügbar unter [http://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Energie/Unternehmen\\_Institutionen/ErneuerbareEnergien/PV-Freiflaechenanlagen/Gebotstermin\\_15\\_04\\_2015/Hintergrundpapier\\_PV-FFA\\_Runde1.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](http://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Energie/Unternehmen_Institutionen/ErneuerbareEnergien/PV-Freiflaechenanlagen/Gebotstermin_15_04_2015/Hintergrundpapier_PV-FFA_Runde1.pdf?__blob=publicationFile&v=1), zuletzt geprüft am 07.05.2015.

CDU et al. (2013): Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. Christlich Demokratische Union Deutschlands (CDU); Christlich-Soziale Union in Bayern (CSU); Sozial-

demokratische Partei Deutschlands (SPD). Berlin. Online verfügbar unter [http://www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf;jsessionid=664DD83807D54DFD24E121E58553D996.s2t2?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf;jsessionid=664DD83807D54DFD24E121E58553D996.s2t2?__blob=publicationFile&v=2), zuletzt geprüft am 17.09.2014.

Deutsche WindGuard (2013): Kostensituation der Windenergie an Land in Deutschland. Online verfügbar unter <http://www.vdma.org/documents/106078/913186/Langfassung%20Studie.pdf/4905f857-9892-450a-9cd1-e34569452841>, zuletzt geprüft am 18.06.2015.

Ecofys et al. (2015): Ausschreibungssystem für Erneuerbare Energien. Vorschlag zur Parametrisierung der Ausschreibung. Ecofys, Consetec, Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung (Fraunhofer ISI); Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH (ZEW); Takon. Berlin, 07.05.2015. Online verfügbar unter [http://www.erneuerbare-energien.de/EE/Redaktion/DE/Downloads/marktanalyse-windenergie-an-land-workshop-03-vortrag-ecofys.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.erneuerbare-energien.de/EE/Redaktion/DE/Downloads/marktanalyse-windenergie-an-land-workshop-03-vortrag-ecofys.pdf?__blob=publicationFile&v=2), zuletzt geprüft am 08.06.2015.

EEG (2014): Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz - EEG 2014), vom 04.07.2014. Fundstelle: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi). Online verfügbar unter <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/G/gesetz-fuer-den-ausbau-erneuerbarer-energien,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>, zuletzt geprüft am 15.07.2014.

EU Kommissarin Vestager (2015): Grünstromprivileg und Ausschreibungen. Schreiben an MdB Josef Göppel. Margrethe Vestager, Mitglied der Europäischen Kommission. Brüssel.

Europäische Kommission (2014): Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014-2020. Mitteilung der Kommission. (2014/C 200/01).

European Commission (2014): Guidelines on State aid for environmental protection and energy for 2014 - 2020. Impact Assessment. Commission Staff Working Document. SWD(2014) 139. Brüssel. Online verfügbar unter [http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia\\_carried\\_out/docs/ia\\_2014/swd\\_2014\\_0139\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/docs/ia_2014/swd_2014_0139_en.pdf), zuletzt geprüft am 11.06.2015.

EWSA (2014): Die Energie von Morgen erfinden - Die Rolle der Zivilgesellschaft bei der Erzeugung erneuerbarer Energie. Untersuchung der EWSA zur Rolle der Zivilgesellschaft bei der Umsetzung der Richtlinie über erneuerbare Energien. Abschlussbericht EESC-2014-04780-00-04-TCD-TRA (EN). Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA). Online verfügbar unter <http://www.renewableuk-cymru.com/wp-content/uploads/2015/01/CivilSocietyRenewableEnergy.pdf>, zuletzt geprüft am 08.06.2015.

Gabriel (2014): Vorbereitung des Pilotprojektes zur Ausschreibung von PV-Freiflächenanlagen. Berlin, 31.10.2014. Schreiben an Mitglieder des Bundestages.

Grashof, Katherina (2015): Situation und Charakterisierung kleiner Akteure bei der Ausschreibung für Wind an Land. Studie im Auftrag der Fachagentur Wind an Land e.V... 3. Sitzung der Unter-AG Akteursvielfalt/Bürgerenergie im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. Institut für ZukunftsEnergieSysteme gGmbH (IZES). Berlin, 16.06.2015. Online verfügbar unter [http://www.erneuerbare-energien.de/EE/Redaktion/DE/Downloads/EEG/situation-charakterisierung-kleiner-akteure-ausschreibung-wind-land.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.erneuerbare-energien.de/EE/Redaktion/DE/Downloads/EEG/situation-charakterisierung-kleiner-akteure-ausschreibung-wind-land.pdf?__blob=publicationFile&v=2), zuletzt geprüft am 26.06.2015.

Groß, René (2015): Vorstellung eines Konzepts zum Erhalt der Akteursvielfalt. 3. Sitzung der Unter-AG Akteursvielfalt/Bürgerenergie im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. Deutscher Gewerkschafts- und Raiffeisenverband e.V. (DGRV). Berlin, 16.06.2015. Online verfügbar unter [http://www.erneuerbare-energien.de/EE/Redaktion/DE/Downloads/EEG/vorstellung-eines-konzeptes-zum-erhalt-der-akteursvielfalt.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.erneuerbare-energien.de/EE/Redaktion/DE/Downloads/EEG/vorstellung-eines-konzeptes-zum-erhalt-der-akteursvielfalt.pdf?__blob=publicationFile&v=2), zuletzt geprüft am 26.06.2015.

IE Leipzig (2015): Marktanalyse - Windenergie an Land. Untersuchung im Rahmen des Vorhabens IIE zur Stromerzeugung aus Windenergie. Auftraggeber Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi). Leipziger Institut für ENergie GmbH. Leipzig. Online verfügbar unter <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/S-T/studie-windenergie-an-land,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>, zuletzt geprüft am 07.05.2015.

Kleißmann, Corinna (2015): Ausschreibungssystem für Windenergie an Land. Pönalen und Übertragbarkeit. 3. Sitzung der Unter-AG Akteursvielfalt/Bürgerenergie im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. Ecofys, Consetec, Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung (Fraunhofer ISI); Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH (ZEW); Takon. Berlin, 16.06.2015. Online verfügbar unter [http://www.erneuerbare-energien.de/EE/Redaktion/DE/Downloads/EEG/ausschreibungen-fuer-windenergie-an-land-poenalen-uebertragbarkeit.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.erneuerbare-energien.de/EE/Redaktion/DE/Downloads/EEG/ausschreibungen-fuer-windenergie-an-land-poenalen-uebertragbarkeit.pdf?__blob=publicationFile&v=2), zuletzt geprüft am 26.06.2015.

Leuphana Universität Lüneburg; Uwe Nestle (2014): Marktrealität von Bürgerenergie und mögliche Ausweitungen von regulatorischen Eingriffen. Studie im Auftrag des Bündnisses Bürgerenergie e.V. (BBEn) und des Bundes für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND). Online verfügbar unter [http://www.enklip.de/resources/Studie\\_Marktrealitaet+von+Buergerenergie\\_Leuphana\\_FLINAL\\_23042014.pdf](http://www.enklip.de/resources/Studie_Marktrealitaet+von+Buergerenergie_Leuphana_FLINAL_23042014.pdf), zuletzt geprüft am 10.06.2014.

Merkel, Angela (2013): Pressekonferenz nach dem Gespräch der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefs der Länder zum Thema Energiewende. 21. März 2013. Bundeskanzleramt.

övermöhle (2015): Kurzanalyse des Marktes für Windkraftprojektierer in Deutschland 2015 (Auszug). övermöhle Consult & Marketing GmbH. Hamburg. Online verfügbar unter [http://www.oevermoehle-consult.de/downloads/koe\\_download\\_studie\\_auszug\\_080615.pdf](http://www.oevermoehle-consult.de/downloads/koe_download_studie_auszug_080615.pdf), zuletzt geprüft am 26.06.2015.

Sascha Rentzing: Auf Biegen und Brechen. In: *neue energie* 2015 (05), S. 20–26.

Torsten Thomas (2015): Die Luft wird dünner 2015, 22.05.2015. Online verfügbar unter <http://www.sonnewindwaerme.de/windenergie/luft-duenner>, zuletzt geprüft am 09.06.2015.

trend:research GmbH; Leuphana Universität Lüneburg (2013): Definition und Marktanalyse von Bürgerenergie in Deutschland. Im Auftrag der Initiative "Die Wende - Energie in Bürgerhand" und der Agentur für Erneuerbare Energien. Bremen, Lüneburg. Online verfügbar unter <http://www.buendnis-buergerenergie.de/publikationen/studien/>, zuletzt geprüft am 08.02.2015.

Volksbank (2014): Finanzierungsanfrage zur Übernahme einer Bankbürgschaft. Schreiben an die Planungsgemeinschaft Hassel GmbH vom 19.9.2014. Volksbank Paderborn-Höxter-Detmold eG. Paderborn.