

Ökostromförderung – Negative Erfahrungen mit Ausschreibungen

08.07.2020

Das international **bewährte Marktprämienmodell** ist das optimale Fördermodell für Windkraft. Die **Förderhöhe sollte administrativ festgelegt werden. Ausschreibungen zur Ermittlung der Förderhöhe** der Windkraftförderung sind aufgrund der österreichischen **Marktverhältnisse ungeeignet**, die angestrebten Ziele zu erreichen. Ein Blick nach **Europa zeigt, dass die Einführung von Ausschreibungen zu einem deutlichen Rückgang** beim Ausbau geführt hat, in Deutschland etwa um 80 Prozent. Zigtausende Arbeitsplätze wurden vernichtet, trotzdem ist die Förderhöhe für Windkraft gestiegen. Angesichts des raschen Handlungsbedarfs und der hohen Ausbauziele darf das Fördersystem nicht zum Versuchslabor werden.

1. Negative Erfahrungen mit Ausschreibungen

International gibt es keine brauchbaren Beispiele für dauerhaft funktionierende Ausschreibungen bei Windkraft an Land, die volkswirtschaftlich effizient die gesteckten Mengenzielsetzungen erreichen. In der Praxis haben Ausschreibungen immer wieder zu einem Einbruch des Ausbaus geführt, was etwa aktuelle Ergebnisse in Deutschland und Frankreich zeigen.¹ Mittlerweile liegen auch Studien² vor, die Ausschreibungen bei der Fördervergabe sehr kritisch beleuchten. Insbesondere auf einem kleinen, begrenzten Markt mit wenigen Akteuren wie dem österreichischen, ist mit keinen zufriedenstellenden Ergebnissen zu rechnen.

In der Theorie können Ausschreibungen eine ideale Preisfindung ermöglichen. Es liegen jedoch Studien vor, die aufgrund theoretischer Berechnungen zum Ergebnis kommen, dass die administrative Vergabe von Förderungen zu mehr Effizienz führt.³ In der **Praxis gibt es zahlreiche negative Aspekte:** Marktmanipulation; strategisches/taktisches Bieterverhalten mit Dumpingpreisen, das zu einem Anstieg des Förderniveaus führt; höhere Finanzierungskosten aufgrund höheren Risikos; hoher administrativer Aufwand; geringe Realisierungsraten oder insgesamt höhere Förderkosten bei Nichterreichen der Ziele.

Die **Anzahl der in Österreich aktiven Windkraftbetreiber ist überschaubar**, die Unternehmen sind oftmals untereinander verflochten.

Windkraftprojekte sind in den relevanten Bundesländern rechtlich nur in ausgewiesenen Eignungszonen möglich. Dadurch ist die **Fläche enorm eingegrenzt**. Die Flächen sind zum überwiegenden Anteil bereits vertraglich vergeben. Zur Erreichung des 2030-Ziels sind jedoch große Mengen an Windenergie erforderlich. Es gibt daher kein Überangebot an Projekten.

Aus Klimaschutzüberlegungen müssen **Planungs- und Umsetzungssicherheit hohe Priorität** haben. Ausschreibungen verbreiten einen wesentlich höheren Unsicherheitsgrad, als eine administrative Festlegung von Unterstützungszahlungen nach einem transparenten System und bewirken damit das Gegenteil.

Aufgrund großer Unsicherheitsfaktoren (Strompreise, CO₂-Zertifikatspreise, Netzentgelte, Finanzierungskosten) nehmen Teilnehmer in der **Praxis allzu oft die günstigsten Entwicklungen an**, gegenseitiges Unterbieten ist die Folge, **ein großer Teil der Projekte wird dann letztlich nicht realisiert.**

¹ Vgl. IGW: „Aktuelle Ergebnisse der Ausschreibungen in Deutschland und Frankreich“, www.igwindkraft.at/eag.

² Vgl. exemplarisch IZES Studie: https://www.igwindkraft.at/?mdoc_id=1038666. Weitere Infos auf www.igwindkraft.at/eag.

³ Vgl. Stromzukunft Österreich 2030 - Analyse der Erfordernisse und Konsequenzen eines ambitionierten Ausbaus erneuerbarer Energien, <https://eeg.tuwien.ac.at/research/projects/stromzukunft-oesterreich-2030>

Aus diesen Gründen ist es in Deutschland und Frankreich durch die Ausschreibungen **nicht gelungen, die Förderkosten zu senken. Nach einem kurzen Einbruch sind die Zuschläge wieder im Steigen begriffen.**

Ausschreibungen haben zudem negative Auswirkungen auf die Akzeptanz für Windparks, weil die Akteursvielfalt und die Möglichkeit der Bürgerteilnahme gesunken sind.

2. Deutschland: Zusammenbruch des Windkraftmarktes

Seit Mai 2017 werden in Deutschland die Fördermittel bei der Windkraft über Ausschreibungen vergeben. Es zeigt sich, dass die Zuschlagspreise angestiegen sind, während die Leistung abnimmt. Es kam zu einem Einbruch des Ausbaus auf ein Fünftel der Leistung (brutto): 2017: 5.334 MW, 2018: 2.402 MW, 2019: 1.078 MW. Bisher wurden seit 2017 **nur 16 % der ausgeschriebenen Leistung** und 22 % der bezuschlagten Leistung **realisiert**.

Zwischen Mai 2017 und März 2020 wurden für Windenergieanlagen an Land insgesamt 10.386 MW Leistung auktioniert, doch konnten in dieser Zeit auf Grund der fast durchgängigen Unterzeichnung der jeweiligen Auktionsvolumina nur 7.683 MW Leistung vergeben werden. Bisher wurden von den vergebenen Zuschlägen lediglich 1.650 MW Leistung erreicht. Aus mehreren Gründen ist damit zu rechnen, dass die vergebenen Leistungen teilweise (insbesondere die Zuschläge von 2017) niemals errichtet werden.⁴

Seit 2017 gingen mehr als 40.000 Arbeitsplätze verloren. Senvion, ein großer Windradhersteller, ist in Konkurs. Alle Hersteller stellten in den letzten Monaten Personal frei. Damit hat die deutsche Windbranche ein Viertel seiner Beschäftigten in nur drei Jahren verloren.

Ähnliches gilt für Indien oder die Türkei. Die Folge ist das Verfehlen von Ausbauzielen und der Abbau von tausenden Arbeitsplätzen.

3. EU-Vorschriften ermöglichen Ausnahme von Ausschreibungen

Das EU-Recht hat zwar eine starke Präferenz für Ausschreibungen, es gibt jedoch Ausnahmemöglichkeiten. **In Rn. 126 a bis c der State Aid Guidelines 2014-2020 werden 3 Gründe aufgelistet, warum von verpflichtenden Ausschreibungen bei der Fördermittelvergabe abgesehen werden kann. Es wurden bereits verschiedene Ausnahmen von der Kommission akzeptiert**, z. B. die tschechische Förderregelung für Wasserkraftwerke (500 kW bis 10 MW) oder die Ausnahmen des deutschen EEG 2017, das auf Ausschreibungen für Wasserkraft, Geothermie oder Deponie- und Klärgas verzichtet. In Luxemburg wurde die gesamte Windkraft von den Ausschreibungen ausgenommen.

Auch die Erneuerbare-Energien-Richtlinie (EU) 2018/2001, die bis Mitte 2021 in nationales Recht umzusetzen ist, sieht einen Spielraum für die Ausnahme von Ausschreibungen vor.⁵ Die Richtlinie geht grundsätzlich von der Prämisse aus, dass die Förderung von EE-Projekten über ein Ausschreibungsverfahren erfolgt. Ein solches wird jedoch nicht explizit angeordnet. Art 4 kann so interpretiert werden, dass andere Mechanismen der Fördervergabe zulässig sind, solange die Vorgaben der Richtlinie bezüglich Transparenz, Nicht-Diskriminierung etc. gewährleistet sind und sichergestellt ist, dass die mit der Förderung verbundene Beihilfe auf das notwendige Mindestmaß beschränkt ist.⁶

Eine grundsätzliche Ausnahmemöglichkeit besteht für kleinere Windprojekte (Leistung von weniger als „6 MW oder 6 Erzeugungseinheiten“), bezüglich Leistung dieser 6 Windkraftanlagen auf durchschnittlich große Erzeugungseinheiten abgestellt wurde.

⁴ https://www.fachagentur-windenergie.de/fileadmin/files/Veroeffentlichungen/Analysen/FA_Wind_500_WEA_mit_Zuschlag_in_Betrieb_05-2020.pdf

⁵ **Europarechtliche Handlungsspielräume Deutschlands bei der Förderung von Strom aus erneuerbaren Energien: Zwischen den neuen Anforderungen der Erneuerbare-Energien-Richtlinie und dem Beihilferechterstellt von Jana Viktoria Nysten, LL.M. (Maastricht),** https://stiftung-umweltenergierecht.de/wp-content/uploads/2020/03/stiftung_umweltenergierecht_wuestudien_15_art4_handlungsspielraeume.pdf

⁶ Vgl. Memorandum CHSH vom 20.12.2018: „Ökostromförderung unter der RED II, <https://www.igwindkraft.at/media.php?filename=download%3D%2F2019.08.21%2F1566398584774328.pdf&m=Ökostromfoerderung%20unter%20REDII%2C%20rechtliche%20Beurteilung.pdf>