

Rechtliche Analyse zur Ausschreibungspflicht für Ökostromförderungen von Windkraftanlagen in Österreich

Executive Summary

Die österreichische Bundesregierung plant durch ein bereits angekündigtes Erneuerbaren-Ausbau-Gesetz (*EAG*) insbesondere die Ökostromförderung in Österreich neu zu regeln. Das EAG hat im Bereich der Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien sowohl (i) den Vorgaben der RED II als auch (ii) jenen des Beihilferechts (sofern die Förderung eine Beihilfe darstellt) zu entsprechen. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob der Gesetzgeber zur Einhaltung dieser Vorgaben eine verpflichtende Durchführung von Ausschreibungen zur Ermittlung der Förderhöhe für Windkraftanlagen vorzusehen hat.

Die RED II verlangt eine Förderung auf offene, transparente, wettbewerbsfördernde, nichtdiskriminierende und kosteneffiziente Weise. Aus beihilferechtlicher Sicht sehen die Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen (*Leitlinien*) vor, dass für Betriebsbeihilfen zur Förderung von Strom aus erneuerbaren Energiequellen grundsätzlich eine Ausschreibung durchzuführen ist, es sei denn, es liegt (zumindest) einer von drei in Rz 126 der Leitlinien genannten Ausnahmetatbeständen vor.

Unseres Erachtens kann aufgrund diverser Besonderheiten am österreichischen Markt für Windkraftprojekte von einer Ausschreibungspflicht abgesehen werden. Zum einen kann den Vorgaben der RED II durch eine administrative Fördervergabe (ohne Durchführung einer Ausschreibung) besser entsprochen werden. Zum anderen sind sämtliche Ausnahmetatbestände der Leitlinien erfüllt (wobei es bereits ausreicht, wenn nur ein einziger Ausnahmetatbestand erfüllt ist):

- Die Europäische Kommission hat in zahlreichen Entscheidungen zur Förderung von erneuerbarer Energie bereits das Vorliegen eines Ausnahmetatbestandes nach den Leitlinien bejaht. Gerade die Schlussfolgerungen der Kommission in ihren Entscheidungen zur Ausnahme von (i) deutschen Wasserkraftwerken iZm dem EEG 2017 sowie (ii) großer deutscher KWK-Anlagen von der Ausschreibungspflicht lassen sich auch auf die Situation in Österreich iZm Windkraft übertragen.
- Für den Windenergieausbau besonders geeignete Gebiete in Österreich sind auf relativ kleine Räume konzentriert. Eine Zusammenschau aus bisherigem Ausbau, Windpotential, Zubaupotential und regulatorischen bzw. politischen Beschränkungen ergibt, dass die Anzahl an potentiellen Standorten für den Windkraftausbau in Österreich stark beschränkt ist. Ist nur eine sehr begrenzte Anzahl an Standorten beihilfefähig, ist eine Ausnahme von der Ausschreibungspflicht gerechtfertigt (vgl. Rz 126 lit a der Leitlinien). Ausschreibungen bei zu geringem Standortpotential wären zudem auch nicht wettbewerbsfördernd iSd RED II.
- Ferner ist zu erwarten, dass Ausschreibungen zu einem höheren Förderniveau führen (Ausnahmetatbestand der Rz 126 lit b der Leitlinien). Auch dies würde weder wettbewerbsfördernd noch kosteneffizient iSd RED II wirken:

- In den letzten Jahren konzentrierte sich das Zubauvolumen in Österreich vor allem auf vier Bezirke. In drei dieser vier Bezirke fielen nahezu die Hälfte oder mehr der neu installierten MW in den Jahren 2014 bis 2016 auf einen einzigen Anbieter. Die im Gesamtmarkt Österreich und insbesondere in den besonders begehrten Regionen bestehende Akteursstruktur umfasst daher vergleichsweise wenige, teils untereinander verflochtene Akteure mit erheblichen Marktanteilen. Diese Akteure könnten bereits vorhandene Ressourcen an diesen Standorten nutzen und diesen Vorteil bei Bieterverfahren strategisch einsetzen. Diese Marktkonzentration könnte bei Ausschreibungen den Wettbewerb verringern, wenn dadurch kleine Anbieter davon abgehalten werden, an Ausschreibungen teilzunehmen. Die verbleibenden Anbieter könnten bei ihren Angeboten dann uU taktische Überlegungen einfließen lassen, was zu einem höheren Förderniveau führen würde.
- In Österreich sind sehr wenige Akteure in der Windbranche tätig. Die möglichen Bieter einer Ausschreibung unterscheiden sich deutlich puncto Größe, Eigenkapitalbasis sowie Zugang zu Fremdkapital. Aufgrund dieser Besonderheit in der Finanzstruktur ist im Falle von Ausschreibungen eine Verdrängung kleiner Projektierer bzw. Erzeuger aus dem Markt zu befürchten. Gerade große EVU, die in eine Konzernstruktur eingebettet sind, verfügen idR über ein besseres Rating und folglich Vorteile bei der Finanzierung (Skaleneffekte) bzw. können das finanzielle Risiko durch eine Streuung über das Gesamtportfolio besser tragen. Für kleinere Projektierer ist die Teilnahme an einer Ausschreibung mit einem bedeutenden Kostenrisiko verbunden, sodass diese gänzlich von einer Gebotsabgabe zurückschrecken dürften. Als Ergebnis eines Verdrängungsprozesses würden nur wenige große Projektierer bzw. Erzeuger am Markt übrig bleiben, die anschließend Gebote im Bereich der in den Ausschreibungen festgelegten Höchstgrenzen abgeben könnten, was zu einem höheren Förderniveau führen würde.
- Eine Studie aus dem Jahr 2017 zeigt auch bereits auf, dass bei Windkraft in Österreich die wettbewerbliche Festlegung der Prämien (dh im Wege einer Ausschreibung) aufgrund des steigenden Risikos für Investoren im Vergleich zur administrativen Festlegung zu Mehrkosten führen würde.
- Neben dem Umstand, dass es zu einer Verdrängung von Akteuren kommen kann, bringen Ausschreibungen auch das Risiko mit sich, dass die Projekte oft gar nicht umgesetzt werden, was gemäß Rz 126 lit c der Leitlinien ebenfalls eine Ausnahme von der Ausschreibungspflicht rechtfertigt.
- Die Einführung von Ausschreibungen hätte zudem auch einen negativen Effekt auf Bürgerbeteiligungsunternehmen, die bei Ausschreibungen nicht mehr zum Zug kommen bzw. gar nicht mehr teilnehmen würden. Damit würde auch die Akzeptanz in der Bevölkerung sinken und das Erreichen der Ausbauziele bis 2030 wäre gefährdet. Auch aus diesem Blickwinkel ist die Einführung einer Ausschreibungspflicht nicht als wettbewerbsfördernd zu betrachten.
- Erfahrungswerte aus Deutschland legen nahe, dass sich die Einführung einer Ausschreibungspflicht für Windkraftanlagen weder wettbewerbsfördernd noch kosteneffizient ausgewirkt hat. Seit 2018 liegen in Deutschland bei Ausschreibungen die Gebotsmengen regelmäßig deutlich unter dem Ausschreibungsvolumen und die durchschnittlichen Zuschlagswerte sind (nahezu) ident mit dem zulässigen Höchstwert. Es ist zu erwarten, dass sich diese Effekte auch in Österreich einstellen würden, falls Ausschreibungen für Windkraftanlagen verpflichtend vorgesehen würden.

1. Ausgangslage und Fragestellung

Die österreichische Bundesregierung plant durch ein bereits angekündigtes Erneuerbaren-Ausbau-Gesetz (**EAG**) insbesondere die Ökostromförderung in Österreich neu zu regeln. Betriebsförderungen für erneuerbare Energien sollen dabei vor allem im Wege von Marktprämien vorgesehen werden. Ein Regierungs- bzw. Ministerialentwurf zum EAG befindet sich in Ausarbeitung, liegt uns jedoch noch nicht vor.

Aufgrund der beihilferechtlichen Vorgaben der Europäischen Kommission (**Kommission**) und der bis 30.06.2021 in das nationale Recht umzusetzenden Erneuerbaren Energie Richtlinie RED II¹ (**RED II**) könnte der österreichische Gesetzgeber im EAG zumindest für gewisse Energieträger die verpflichtende Durchführung von Ausschreibungen zur Ermittlung der Förderhöhe für Betriebsförderungen vorsehen. Hiervon könnten auch Windkraftanlagen betroffen sein.

Vor diesem Hintergrund wurden wir von der Interessengemeinschaft Windkraft Österreich-IGW (**IGW**) um Prüfung und Stellungnahme gebeten, ob eine oder mehrere Tatbestände erfüllt sind, die nach den beihilferechtlichen Vorgaben bzw. der RED II gegen eine derartige Ausschreibungspflicht sprechen.

2. Rechtlicher Hintergrund

2.1 Vorbemerkung

Das EAG hat im Bereich der Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien sowohl (i) den Vorgaben der RED II als auch (ii) jenen des Beihilferechts (sofern die Förderung eine Beihilfe darstellt) zu entsprechen. In diesem Zusammenhang hat IGW bereits ein Memorandum "*Bewertung aktueller Fragen zur Ökostromförderung*" sowie ein weiteres Memorandum "*Ökostromförderung unter der RED II*" der Kanzlei CHSH jeweils vom 20.12.2018 eingeholt.² Um Wiederholungen zu vermeiden, soll nachfolgend die relevante Rechtslage nur kurz im Überblick wiedergegeben werden und wird für weitere Ausführungen auf diese Stellungnahmen verwiesen.

2.2 RED II

In der RED II findet sich folgende zentrale Aussage zu den Förderregelungen für Energie aus erneuerbaren Quellen: "*Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass Elektrizität aus erneuerbaren Quellen auf offene, transparente, wettbewerbsfördernde, nichtdiskriminierende und kosteneffiziente Weise gefördert wird.*"³ Die RED II geht dabei grundsätzlich davon aus, dass die Förderung von Energie aus erneuerbaren Quellen über ein Ausschreibungsverfahren erfolgt. CHSH vertritt in ihrem Memorandum "*Ökostromförderung unter der RED II*" die Ansicht, dass der relevante Artikel 4 der RED II auch so gelesen werden kann, dass andere Mechanismen der Fördervergabe zulässig sind, solange die Vorgaben der RED II bezüglich Transparenz, Nicht-Diskriminierung etc. gewährleistet sind und sichergestellt ist, dass die mit der Förderung verbundene Beihilfe auf das notwendige Mindestmaß beschränkt ist. Ferner lasse sich vertreten, dass keine Ausschreibungspflicht besteht, wenn Ausschreibungen nicht zu einem effizienten Ergebnis führen würden. Dass die RED II Spielraum für die Umsetzung von Förderregelungen ohne Ausschreibungen lässt, insbesondere wenn auch diese anderen Förderregelungen

¹ Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, L 328/82.

² Beide abrufbar auf folgender Webseite der IGW: https://www.igwindkraft.at/?mdoc_id=1044179.

³ Art 4 Abs 4 RED II.

wettbewerbsfördernd sind oder wenn Ausschreibungen nicht zu einer kosteneffizienten Förderung führen würden, wird auch von anderen Stimmen in der Literatur vertreten.⁴ Auch wir teilen diese Einschätzung, zumal (i) Art 4 Abs 4 RED II nicht explizit von Ausschreibungen spricht, sodass auch andere marktbasierende Mechanismen möglich sind, sofern die eingangs wiedergegebenen Kriterien erfüllt sind, und (ii) ErwGr 19 zur RED II selbst festhält, dass Ausschreibungsverfahren unter bestimmten Umständen möglicherweise nicht unbedingt zu einer effizienten Preisbildung führen.

2.3 Beihilferecht - Leitlinien für staatliche Umwelt- und Energiebeihilfen 2014-2020

2.3.1 *Grundsätze*

Den beihilferechtlichen Rechtsrahmen gibt das **Beihilfeverbot** in Art 107 AEUV vor. Jede staatliche Beihilfe bedarf grundsätzlich⁵ einer Genehmigung durch die Kommission. Die Kommission prüft dabei die Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem europäischen Binnenmarkt – diese Vereinbarkeit kann sich insbesondere daraus ergeben, dass die Beihilfe erforderlich ist zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete.⁶ In den Leitlinien für staatliche Umwelt- und Energiebeihilfen 2014-2020⁷ (**Leitlinien**) legt die Kommission die Voraussetzungen dar, die Energie- und Umweltbeihilfen erfüllen müssen, damit sie nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV als mit dem Binnenmarkt vereinbar erachtet werden können.

2.3.2 *Ausnahmen von der Ausschreibungspflicht in den Leitlinien*

Diese Leitlinien sehen in Rz 126 als Grundsatz vor, dass Betriebsbeihilfen zur Förderung von Strom aus erneuerbaren Energiequellen im Rahmen einer Ausschreibung anhand eindeutiger, transparenter und diskriminierungsfreier Kriterien gewährt werden, es sei denn, die Mitgliedstaaten weisen nach,

- a) dass nur ein Vorhaben oder Standort oder nur eine **sehr begrenzte Zahl von Vorhaben oder Standorten** beihilfefähig wäre oder
- b) dass eine Ausschreibung zu einem **höheren Förderniveau** führen würde (Verzicht auf Ausschreibung zB zur Vermeidung strategischen Bieterverhaltens) oder
- c) dass eine Ausschreibung dazu führen würde, dass nur **wenige Vorhaben verwirklicht** werden (Verzicht auf Ausschreibung zur Vermeidung der Unterbietung).

Auf die in den Leitlinien ebenfalls enthaltene Ausnahme von der Ausschreibungspflicht für Windkraftanlagen mit einer Kapazität von weniger als 6 MW oder 6 Erzeugungseinheiten⁸ wird in der gegenständlichen Analyse nicht näher eingegangen.

⁴ Vgl. Stiftung Umweltrecht, Europarechtliche Handlungsspielräume Deutschlands bei der Förderung von Strom aus erneuerbaren Energien, S. 17; abrufbar unter: https://stiftung-umweltenergierecht.de/wp-content/uploads/2020/03/stiftung_umweltenergierecht_wuestudien_15_art4_handlungsspielraeume.pdf.

⁵ Gewisse Beihilfen, die eine *de-minimis* Grenze nicht überschreiten sind von dieser Notifizierungspflicht ausgenommen. Ferner definiert die sog. Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (VO (EU) 651/2014) Gruppen von Beihilfen, die von der Notifizierungspflicht freigestellt sind.

⁶ Vgl. Art 107 Abs 3 lit c AEUV.

⁷ Mitteilung der Kommission vom 28.06.2014: Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014-2020 (2014/C200/01).

⁸ Vgl. Leitlinien, Rz 127.

"Ausschreibung" wird in den Leitlinien definiert als "*diskriminierungsfreies Bieterverfahren, das die **Beteiligung einer ausreichend großen Zahl von Unternehmen gewährleistet** und bei dem die Beihilfe entweder auf der Grundlage des ursprünglichen Angebots des Bieters oder eines Clearingpreises gewährt wird. Zudem ist die Mittelausstattung oder das Volumen in Verbindung mit der Ausschreibung ein verbindlicher Höchstwert, so dass nicht allen Beteiligten eine Beihilfe gewährt werden kann.*"⁹

2.3.3 Spruchpraxis der Kommission zum Vorliegen einer Ausnahme von der Ausschreibungspflicht

In zahlreichen Entscheidungen zu den Leitlinien hat die Kommission das Vorliegen einer Ausnahme iSd Rz 126 lit a bis c bereits bejaht:

- Im Zusammenhang mit der **Reduktion des deutschen EEG-Zuschlags** hätte eine Ausschreibungspflicht für **KWK-Anlagen** es manchen Anbietern, die aufgrund ihrer Struktur eigentlich kaum Unterstützung gebraucht hätten, erlaubt, in einem Ausschreibungsverfahren andere Anbieter systematisch zu unterbieten, gleichzeitig aber weit über ihren tatsächlichen Kosten und Unterstützungsbedarf anzubieten. Andere Anbieter hätten damit keine realistische Chance, im Ausschreibungsverfahren zum Zug zu kommen und es würde letztlich das Risiko einer Überkompensation bestehen. Eine Untergliederung der Ausschreibung in Subsegmente hätte zu einer unzureichenden Anzahl an Projekten pro Segment geführt. Auf dieser Grundlage ist nach Ansicht der Kommission ein Bieterverfahren nicht verpflichtend durchzuführen.¹⁰
- Auch im Zusammenhang mit der Einführung des **deutschen EEG 2017** hat die Kommission im Hinblick auf die Förderung verschiedener erneuerbaren Energiequellen eine Ausschreibungspflicht verneint:
 - Für **Klärgasanlagen** wurde eine Ausschreibungspflicht mit der Begründung verneint, dass der Markt bereits gesättigt und aufgrund der sehr geringen Anzahl an förderfähigen Projekten keine wettbewerbliche Ausschreibung möglich sei.¹¹
 - Auch bei **geothermischen Anlagen** sei aufgrund der geringen Anzahl an künftig zu erwartenden Projekten eine Ausschreibung nicht wettbewerblich und würde zu einem höheren Förderniveau führen.¹²
 - Bei **Wasserkraftanlagen** lasse es die Marktstruktur nicht zu, ein Bieterverfahren ohne wettbewerbliche Nachteile für gewisse Kapazitäten und ohne Erhöhung des Förderausmaßes bzw. geringer Realisierungsrate durchzuführen. Ausschreibungen seien rasch nicht mehr wettbewerblich und würden zu einem höheren Förderniveau führen. Größere Projekte (über 5 MW) hätten nämlich einen strukturellen Kostenvorteil¹³ und würden Ausschreibungen daher systematisch gewinnen. Kleinere Anlagen würden dadurch entweder von vornherein oder aber allmählich von der Teilnahme an derartigen Auktionen abgehalten werden, sobald sie sich ihres Kostennachteils bewusst sind. Dies würde nach einer Weile die Zahl der an den Auktionen teilnehmenden Projekte und damit die Wettbewerbsfähigkeit der Auktionen erheblich verringern bzw. sogar beseitigen und damit zu einem höheren Förderpreis führen. Würde man vor diesem Hintergrund größere Projekte (über 5 MW) von Ausschreibungen ausschließen, um die Chancen der kleineren Anlagen zu erhöhen, würden die teilnehmenden Projekte (nur

⁹ Vgl. Leitlinien, Rz 43.

¹⁰ Vgl. Kommission vom 01.08.2018, SA. 49522, Rz 69, 128.

¹¹ Vgl. Kommission vom 20.12.2016, SA. 45461, Rz 206.

¹² Vgl. Kommission vom 20.12.2016, SA. 45461, Rz 208.

¹³ Dieser wurde auf Basis der LCOE erhoben.

kleine Anlagen) lediglich die ausgeschriebene Menge erreichen oder sogar darunter liegen, was ebenfalls zu keiner wettbewerbsfähigen Ausschreibung führen würde.¹⁴

- Im Rahmen der **Förderung deutscher KWK-Anlagen** wurden für gewisse **große Anlagen** Beihilfen ohne Ausschreibung gewährt. Aus den von Deutschland übermittelten Unterlagen ging nämlich hervor, dass im relevanten Zeitraum nur eine sehr geringe Zahl dieser großen Projektierer an den Ausschreibungen teilnehmen würden. Die Eigentümer dieser Großprojekte hätten zudem einen asymmetrischen Informationsvorsprung und könnten vorhersehen, welche anderen großen Anbieter bei einer Ausschreibung teilnehmen werden. Angesichts der Größe der Anbieter im Vergleich zu der voraussichtlichen Größe der Ausschreibung, den Größenvorteilen und den Gesamtgestehungskosten der mit der jeweiligen Technologie erzeugten Energie (*levelized costs of producing energy*; **LCOE**) dieser Anlagen im Vergleich zu kleineren Anlagen und der Marktkennntnis der Unternehmen, die diese Projekte durchführen, kommt die Kommission zu dem Schluss, dass es sehr wahrscheinlich ist, dass die Eigentümer dieser Großprojekte in der Lage wären, bei den Ausschreibungen strategisch mitzubieten, so dass sie weitgehend überkompensiert würden. Nach den Ausführungen Deutschlands würden diese großen Projektierer ihre Gebote nicht nach den eigenen Kosten richten, sondern strategisch geringfügig unter den LCOE der kleineren Anbieter bieten. Die großen Anbieter würden die Ausschreibungen gewinnen und "windfall"-Profite machen. Ihre Teilnahme an den Ausschreibungen könnte zudem kleinere Projekte von der Teilnahme abhalten und die Ausschreibungen wettbewerbsunfähig machen.¹⁵
- Bei einer **portugiesischen** Regelung zur Unterstützung von **Biomassekraftwerken** in der Nähe von Wäldern, bei denen ein Waldbrandrisiko besteht, konnte auf eine Ausschreibung verzichtet werden, weil nur eine sehr begrenzte Anzahl von Projekten oder Standorten die Förderkriterien erfüllte.¹⁶
- **Luxemburg** hatte für **Windkraftanlagen** dargelegt, dass derzeit nur ein einziges Projekt realisiert wird und dass ein einziger dominierender Anbieter hinter nahezu allen Projekten im Land steht. Aufgrund dieser besonderen Marktstruktur ist die Voraussetzung für die Ausnahme der Ausschreibungspflicht erfüllt.¹⁷

Gerade die Schlussfolgerungen der Kommission in ihren Entscheidungen zur Ausnahme von (i) deutschen Wasserkraftwerken iZm dem EEG 2017 sowie (ii) großer deutscher KWK-Anlagen von der Ausschreibungspflicht lassen sich auch auf die Situation in Österreich iZm Windkraft übertragen, wie nachfolgend noch im Detail dargestellt wird.

3. Analyse des österreichischen Markts für Windkraftprojekte im Hinblick auf mögliche Gründe für das Absehen von einer Ausschreibungspflicht

3.1 Vorbemerkung

Im Regierungsprogramm der österreichischen Bundesregierung für die Legislaturperiode 2020 bis 2024 wird der starke Ausbau der Windkraft als Ziel verankert. Bis Ende 2030 soll die Erzeugung an Windstrom um 10 TWh gesteigert werden. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen jedes Jahr 120 neue Windräder mit insgesamt 500 MW errichtet werden, insgesamt sohin auf 10

¹⁴ Vgl. Kommission vom 20.12.2016, SA. 45461, Rz 216 ff.

¹⁵ Vgl. Kommission vom 24.10.2016, SA. 42393, Rz 97ff, 172.

¹⁶ Vgl. Kommission vom 08.01.2019, SA. 48881, Rz 96.

¹⁷ Vgl. Kommission vom 26.08.2016, SA. 43128, Rz 96f.

Jahre gerechnet 5.000 MW. Bei einem von IGW errechneten realisierbaren Windkraftpotential bis 2030 von 7.500 MW¹⁸ müssen daher 2/3 dieses Potentials auch tatsächlich realisiert werden. Eine solche ambitionierte Zielsetzung kann nur dann gelingen, wenn für die handelnden Akteure entsprechende Rahmenbedingungen und Rechtssicherheit besteht. Bei Einführung von Ausschreibungen erscheint jedoch fraglich, ob diese Ziele auch tatsächlich erreicht werden können.

Wie nachfolgend noch im Detail ausgeführt wird, unterliegt die Erzeugung von Strom durch Windkraft in Österreich diversen Besonderheiten, die eine Vergabe von Förderungen mittels Ausschreibungen weniger effizient machen würde als eine administrative Vergabe und letztlich zu einer noch weiteren Konzentration des ohnehin bereits beschränkten Anbietermarkts führen würde.

3.2 Nur eine sehr begrenzte Zahl an Standorten steht für den Windkraftausbau zur Verfügung

Der Windkraftausbau konzentrierte sich bisher sehr stark auf einige wenige Regionen in Ostösterreich (Niederösterreich und Burgenland), wie die nachfolgende Grafik der IGW zu den bestehenden Windkraftanlagen (Stand Ende 2019) zeigt:¹⁹



© IG Windkraft

Auch eine Studie des Instituts für ZukunftsEnergieSysteme "Kontextbedingungen für die mögliche Einführung von Ausschreibungen für Windenergie an Land in Österreich" vom 30.04.2018 (**IZES-Studie für Österreich**)²⁰ belegt, dass sich rund 75% des Zubauvolumens in den Jahren 2014 bis 2016 auf die vier Bezirke Bruck an der Leitha (NÖ), Gänserndorf (NÖ), Neusiedl am See (B) sowie Mistelbach (NÖ) konzentrierte.²¹

Die bisherige Standort-Konzentration deckt sich im Wesentlichen auch mit dem Windpotential sowie dem Standortpotential für den Windenergieausbau. So befindet sich eine hohe

¹⁸ Vgl. Neubewertung des Potentials zur Nutzung der Windkraft in Österreich bis zum Jahr 2030:

<https://www.igwindkraft.at/mmedia/download/2018.03.25/1521959900777224.pdf>;

<https://www.igwindkraft.at/media.php?filename=download%3D%2F2018.04.09%2F152325917899893.pdf&rn=Neubewertung%20Windkraftpotential%202030%20%28PDF%29.pdf>.

¹⁹ Vgl. https://www.igwindkraft.at/fakten/?xmlval_ID_KEY%5B0%5D=1234.

²⁰ Vgl. Kontextbedingungen für die mögliche Einführung von Ausschreibungen für Windenergie an Land in Österreich

<https://www.igwindkraft.at/media.php?filename=download%3D%2F2019.08.21%2F1566398513504635.pdf&rn=20180430%20IZES-%20Grashof%3A%20%22Kontextbedingungen%20Ausschreibungen%20Windenergie%20O%CC%88sterreich%22.pdf>.

²¹ Vgl. IZES-Studie für Österreich, S. 23ff.

Konzentration windstarker Standorte im östlichen Teil Niederösterreichs und angrenzend im Norden des Burgenlands.

Für den Windenergieausbau besonders geeignete Gebiete sind auf relativ kleine Räume konzentriert. Zubaupotentiale fallen regional stark unterschiedlich aus und beschränken sich im Wesentlichen auf Niederösterreich (48%), Burgenland (21%), Steiermark und Kärnten (jeweils 10%) sowie Oberösterreich (6%).²² In diesem Zusammenhang ist jedoch auch zu bedenken, dass schon aus rein faktischen Gründen (dh trotz bestehenden Windpotentials) nur **sehr wenige Standorte für den Ausbau weiterer Windparks geeignet sind.** Dies ist vor allem auf unterschiedliche politische und rechtliche Rahmenbedingungen (etwa bestehende Raumordnungspläne) bzw. auch auf fehlende gesellschaftliche und politische Akzeptanz zurückzuführen. In jenen Bundesländern, in denen Zubaupotential grundsätzlich besteht, sind Projekte daher nicht bzw. nur eingeschränkt realisierbar, wodurch die Zahl der beihilfefähigen Standorte stark begrenzt ist:

- Für Niederösterreich legt die "Verordnung über ein Sektorales Raumordnungsprogramm über die Windkraftnutzung in NÖ"²³ nunmehr jene Zonen fest, in denen noch ein Ausbau von Windkraftanlagen zulässig ist. Außerhalb dieser Zonen ist ein Ausbau unzulässig.
- Für die Steiermark legt das Entwicklungsprogramm für den Sachbereich Windenergie²⁴ in Bezug auf die Zulässigkeit der Errichtung von Windkraftanlagen Ausschlusszonen, Vorrangzonen und Eignungszonen fest. Im Gegensatz zu großflächigen Ausschlusszonen, in denen die Errichtung von Windkraftanlagen unzulässig ist, gibt es nur wenige, kleinflächige Vorrangzonen, in denen eine Neuerrichtung bzw. Erweiterung von Windparks in konzentrierter Form möglich ist.
- In Kärnten und Oberösterreich ist derzeit aufgrund restriktiver Regelungen eine Realisierung weiterer Projekte mehr als zweifelhaft:
 - In der Kärntner Windkraftstandorträume-Verordnung²⁵ ist als vorrangiges Ziel die weitgehende Erhaltung der Eigenart der Kärntner Landschaft definiert. Als Standorträume für Windparks kommen daher nur gewisse Gebiete in Betracht. Selbst in diesen Gebieten gelten nur jene Standorte als geeignet, bei denen eine geringe Sichtbarkeit der Anlagen gewährleistet ist, die durch einen Mindestabstand von bis zu 25 km zu einem Dauersiedlungsraum sichergestellt werden muss.
 - In Oberösterreich wurden im Windkraft-Masterplan 2017²⁶ weitreichende Ausschlusszonen festgelegt. Zudem haben Windkraftgroßanlagen einen Mindestabstand von 1 km zu Ortschaften bzw. Einzelgebäuden einzuhalten.

Eine Zusammenschau aus bisherigem Ausbau, Windpotential, Zubaupotential und regulatorischen bzw. politischen Beschränkungen ergibt, dass die Anzahl an potentiellen Standorten für den Windkraftausbau in Österreich daher stark beschränkt ist. Es ist daher zu befürchten, dass zu einem bestimmten Ausschreibungstermin gar nicht mehr genügend Standorte zur Verfügung stehen, sodass diese Ausschreibung zu keinem kompetitiven Ergebnis führen würde. So besteht etwa auch in Deutschland in letzter Zeit das Problem, dass die abgegebenen

²² Vgl. IZES-Studie für Österreich, S. 13.

²³ Vgl. <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrNO&Gesetzesnummer=20000722>.

²⁴ Vgl. <https://www.landesentwicklung.steiermark.at/cms/beitrag/12755541/154267170/>.

²⁵ Vgl. <https://www.ris.bka.gv.at/eli/lgb/ka/2016/46/20160713>.

²⁶ Vgl. https://www.land-oberoesterreich.gv.at/Mediendateien/Formulare/Dokumente%20UWD%20Abt_US/us_en_Windkraftmasterplan_2017_Kriterienkatalog.pdf.

Gebotsmengen unter den ausgeschriebenen Mengen zurückbleiben, weil es derzeit schwierig ist, Anlagengenehmigungen zu erhalten (zu den geringen Teilnahmezahlen in Deutschland siehe auch noch im Detail unten Punkt 3.6). Würde man umgekehrt gerade deshalb, weil aufgrund des raumordnungsrechtlichen Zonierungsprozesses nur wenige Standorte zur Verfügung stehen, das ausgeschriebene Volumen verringern, würde dies wiederum unweigerlich zu einer Verfehlung der Mengenziele 2030 führen.

Ist nur eine sehr begrenzte Anzahl an Standorten beihilfefähig, liegt eine der Voraussetzungen für die Ausnahme von der Ausschreibungspflicht vor (vgl. Rz 126 lit a der Leitlinien). Ausschreibungen bei zu geringem Standortpotential wären zudem auch nicht wettbewerbsfördernd iSd RED II.

In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass die Standorte mit künftigem Potential vor allem in Gebieten liegen, in denen bereits jetzt Windkraftanlagen von relativ wenigen Akteuren (siehe dazu sogleich unten Punkt 3.3) betrieben werden. Die Entwicklungstätigkeit wiederum wird einerseits von diesen großen Betreibern und andererseits von großen Projektentwicklern, die sich diese noch vorhandenen Flächen zum überwiegenden Teil auch bereits vertraglich gesichert haben, forciert. Folglich würden bei Ausschreibungen, bei denen alleine der Preis das ausschlaggebende Kriterium ist, überwiegend Vorhaben aus diesen (besser geeigneten) Regionen von diesen wenigen Unternehmen zum Zug kommen. Am österreichischen Markt ist es in der Vergangenheit zudem vorgekommen, dass größere Windparkbetreiber Windparkprojekte, die ursprünglich von kleineren Akteuren entwickelt wurden, während des Entwicklungsstadiums (zB vor Baureife) erworben und übernommen haben.

Diese Unternehmen könnten somit bereits vorhandene Ressourcen (wie etwa Erfahrungen bei benachbarten Windparks, vorhandene Windmessergebnisse, Kontakte zu lokalen Ansprechpartnern sowie (Groß)grundeigentümern, uU auch sogar Nutzungsrechte an bestehenden Wegen und Kabelleitungen) an diesen Standorten nutzen und diesen Vorteil bei Bieterverfahren strategisch einsetzen, um mit ihrem Angebot zwar preislich unter den Angeboten anderer, noch nicht in diesen Regionen verankerter Unternehmen zu liegen, aber dennoch über ihren Kosten, was zu einem höheren Förderniveau führen würde – was wiederum ein Argument gegen eine Ausschreibungspflicht darstellt (vgl. Rz 126 lit b der Leitlinien). Dies wäre zudem weder wettbewerbsfördernd noch kosteneffizient iSd RED II. Noch nicht in diesen Regionen tätige Anbieter werden unter diesen Voraussetzungen wohl nicht an Ausschreibungen teilnehmen. Ferner sinkt letztlich auch die Akzeptanz für neue Windprojekte (und zwar vor allem, aber nicht ausschließlich) an diesen Standorten, wenn Windkraftanlagen immer in denselben Regionen errichtet werden (siehe zur Relevanz der Akzeptanz der Bevölkerung noch unten Punkt 3.5).

3.3 Besonderheiten in der österreichischen Akteursstruktur

Der österreichische Anbietermarkt bei Windkraftanlagen ist von wenigen Anbietern geprägt – darunter insbesondere regional verankerte, größere Projektentwickler oder Anlagenbetreiber sowie große Energieversorgungsunternehmen (*EVU*).

Die IZES-Studie für Österreich hat die Marktstruktur bei den in den Jahren 2014 bis 2016 in Betrieb genommenen Anlagen im Detail analysiert.²⁷ Unter den zehn wichtigsten Projektierern fanden sich zwei Publikumsgesellschaften mit teilweise mehreren tausend Beteiligten, zwei inhabergeführte Projektierer, vier mehrheitlich in öffentlicher Hand befindliche EVU, ein

²⁷ Vgl. IZES-Studie für Österreich, S. 18ff.

öffentliches Forstunternehmen sowie ein internationaler Fonds. Die vier EVU sind untereinander (wenn auch nicht kontrollierend) mehrfach gesellschaftsrechtlich verflochten und durchgehend in mehrheitlicher Hand der einzelnen Länder oder des Bundes.

Betrachtet man jene vier Bezirke, in denen 2014 bis 2016 drei Viertel des Gesamt-Windenergiezubaues errichtet wurden, zeigt sich, dass pro Bezirk relativ wenige Projektierungsunternehmen aktiv sind und auch zwischen diesen die Anteile sehr unterschiedlich ausfallen. **In drei dieser vier Bezirke fielen nahezu die Hälfte oder mehr der neu installierten MW in den Jahren 2014 bis 2016 auf einen einzigen Anbieter.**²⁸ Nach Angaben von IGW prägten bzw. prägen im wesentlichen dieselben Betreiber auch den Ausbau in den Jahren 2017 bis 2022.²⁹

Die im Gesamtmarkt Österreich und insbesondere in den besonders begehrten Regionen bestehende Akteursstruktur umfasst daher vergleichsweise wenige, teils untereinander verflochtene Akteure mit erheblichen Marktanteilen.

Diese Marktkonzentration könnte bei Ausschreibungen den Wettbewerb verringern, wenn dadurch kleine Anbieter davon abgehalten werden, an Ausschreibungen teilzunehmen. Die verbleibenden Anbieter könnten bei ihren Angeboten dann uU taktische Überlegungen einfließen lassen, was zu einem höheren Förderniveau führen würde, – **dies verwirklicht wiederum den Ausnahmetatbestand in Rz 126 lit b der Leitlinien** (siehe dazu sogleich noch unten Punkt 3.4).

3.4 Gefahren, die aufgrund österreichischer Besonderheiten mit einer Ausschreibung verbunden wären

3.4.1 *Verdrängung kleinerer Akteure vom Markt*

Wie soeben dargestellt, sind in Österreich sehr wenige Akteure in der Windbranche tätig. Diese wenigen Akteure unterscheiden sich wiederum dadurch, dass größere Projektentwickler und große EVU, die mitunter auch noch gesellschaftsrechtlich untereinander verflochten sind, kleineren Akteuren gegenüberstehen. Die möglichen Bieter einer Ausschreibung unterscheiden sich somit deutlich puncto Größe, Eigenkapitalbasis sowie Zugang zu Fremdkapital. **Aufgrund dieser Besonderheit in der Finanzstruktur ist im Falle von Ausschreibungen eine Verdrängung kleiner Projektierer bzw. Erzeuger aus dem Markt zu befürchten.**³⁰ Als Ergebnis eines Verdrängungsprozesses würden nur wenige große Projektierer bzw. Erzeuger am Markt übrig bleiben, die anschließend Gebote im Bereich der in den Ausschreibungen festgelegten Höchstgrenzen abgeben könnten:

- Die Teilnahme an einer Ausschreibung beinhaltet aufgrund potentiell verlorenen Vorinvestitionen ein **bedeutendes Kostenrisiko für (insbesondere kleinere) Projektierer bzw. Erzeuger:**

²⁸ Vgl. IZES-Studie für Österreich, S. 23ff.

²⁹ Da EVUs auch in Entwicklung befindliche Windparkprojekte erwerben bzw. erworben haben, könnte sich (vergangenheitsbezogen) insoweit eine gewisse Verzerrung ergeben, als Förderansuchen von kleinen Projektentwicklern eingereicht werden, die Inbetriebnahme (und der Betrieb) aber durch ein EVU erfolgt. Wir gehen davon aus, dass sich dadurch (zukunftsbezogen) keine Auswirkungen auf diese Stellungnahme ergeben. Viel eher könnte eine Mediatisierung der Projektentwicklungstätigkeit bei großen (regional spezialisierten) Projektentwicklern und EVUs zukünftig dazu führen, dass das Geschäftsmodell "(Vor)Entwicklung durch ein kleines Unternehmen und anschließender Verkauf an EVUs" zum Erliegen kommt, was kleine Projektentwickler verstärkt aus dem Markt drängen könnte.

³⁰ Vgl. dazu auch IZES-Studie für Österreich, S. 27.

- Bei Ausschreibungsverfahren ist davon auszugehen, dass die Auszahlung von Fremdkapital vom Erhalt des Zuschlags abhängig gemacht wird. Für die Projektentwicklungsphase bis zum Eintritt dieser Bedingung ist somit kein Fremdkapital verfügbar und diese Phase ist aus Risikokapital zu finanzieren. Die Unsicherheit erhöht sich um das Risiko, den Zuschlag überhaupt zu erhalten. Während Genehmigungsrisiken in Österreich gerade für erfahrene Projektierer bzw. Erzeuger relativ gut im Vorhinein abschätzbar sind, ist die Wahrscheinlichkeit, in einer Ausschreibung einen Zuschlag für ein konkretes Projekt zu erhalten, deutlich unsicherer.³¹ Bis letztendlich der Zuschlag erteilt wird, vergehen jedoch in der Regel mehrere Jahre und es sind bis dahin Investitionen von mehreren hunderttausend Euro zu tätigen.
- Eine Zuschlagserteilung ist für kleine Projektierer bzw. Erzeuger somit im Vorhinein nur schwer abschätzbar. Die Teilnahme an einer Ausschreibung ist daher mit einem Kostenrisiko verbunden. Kleine Unternehmen mit einem vergleichsweise kleinen Portfolio bzw. nur wenig Eigenkapital treffen die verlorenen Kosten einer gescheiterten Projektentwicklung dabei härter als große Energieversorger oder Projektierer, die diese riskante Projektentwicklungsphase auch über die Kreditlinie ihrer allgemeinen Unternehmensfinanzierung finanzieren können.³² **Entsprechend ist es für die etablierten Hauptakteure unter den Projektierern bzw. große EVU bei schwer einschätzbarer Wettbewerbssituation einfacher, sich für die Entwicklung eines Projektes und die Abgabe eines Gebots zu entscheiden.**
- Kleinere Unternehmen sind daher deutlich anfälliger für verlorene Kosten etwa infolge einer gescheiterten Projektentwicklung. Insbesondere für neu auf den (regionalen) Markt hinzutretende Akteure wird eine Teilnahme höchst unattraktiv. **Das mit Ausschreibungen verbundene höhere Risiko könnte kleine Projektierer bzw. Erzeuger daher gänzlich davon abhalten, Gebote abzugeben, wodurch sich die aktuelle Vielfalt der Akteure erheblich verringern würde.**
- Je nach Verfügbarkeit und Kosten von Eigen- und Fremdkapital bestehen auch unterschiedlich stark ausgeprägte Fähigkeiten der Bieter, günstige Angebote abzugeben. Gerade große EVU, die in eine Konzernstruktur eingebettet sind, verfügen idR über ein besseres Rating und folglich Vorteile bei der Finanzierung (Skaleneffekte), die ihnen ermöglichen, Gebote für mehrere Ausschreibungen abzugeben und ein finanzielles Risiko durch einen niedrigen Preis bei einer Ausschreibung durch eine Streuung über das Gesamtportfolio zu tragen. **Bei einem dadurch entstehenden Preiswettbewerb könnten weniger finanzkräftige Projektierer bzw. Erzeuger aus dem Markt verdrängt werden, zumal kleinere Unternehmen bei den soeben dargestellten finanziellen Risiken gänzlich von einer Gebotsabgabe zurückschrecken dürften, wenn zu erwarten ist, dass große finanzstarke Projektierer oder EVUs mitbieten.** Zugleich ist der österreichische Windenergiemarkt vergleichsweise klein, sodass eher nicht zu erwarten ist, dass hier zahlreiche Unternehmen neu hinzutreten.³³
- Nehmen kleinere Projektierer bzw. Erzeuger nicht mehr an Ausschreibungen teil, sinkt dadurch der Wettbewerbsdruck auf die wenigen verbliebenen Akteure. Da weiterhin entsprechende Fördermengen ausgeschrieben werden müssen, um die Ausbauziele 2030 zu erreichen, könnten die verbliebenen Akteure Gebote im Bereich der in den Ausschreibungen

³¹ Vgl. IZES-Studie für Österreich, S. 29.

³² Vgl. IZES-Studie für Österreich, S. 29.

³³ Vgl. IZES-Studie für Österreich, S. 27.

festgelegten Höchstgrenzen abgeben, ohne befürchten zu müssen, dass die teilnehmenden Mengen größer sind als die ausgeschriebene Menge. Dieser Effekt ist bereits in Deutschland ersichtlich (siehe noch unten Punkt 3.6).

Eine Studie aus dem Jahr 2017 zeigt auch bereits auf, dass bei Windkraft in Österreich die wettbewerbliche Festlegung der Prämien (Ausschreibung) aufgrund des steigenden Risikos für Investoren im Vergleich zur administrativen Festlegung zu Mehrkosten führen würde.³⁴

Vor diesem Hintergrund ist zu erwarten, dass Ausschreibungen zu einem höheren Förderniveau führen und nicht wettbewerbsfördernd wirken würden, was den Ausnahmetatbestand der Rz 126 lit b der Leitlinien erfüllt.

3.4.2 *Geringe Realisierungsraten durch Ausschreibungen*

Neben dem Umstand, dass es zu einer Verdrängung von Akteuren kommen kann, bringen Ausschreibungen auch das Risiko mit sich, dass die Projekte oft gar nicht umgesetzt werden: Bis zur Realisierung einer neuen Windkraftanlage vergeht nach Angabe der IGW eine mehrjährige Projektphase, in der auf die Planung zunächst ein Bewilligungsverfahren sowie ggf. eine Ausschreibungsphase folgen. In diesem mehrjährigen Prozess kommt es nicht selten zu Änderungen von Netznutzungs- und Ausgleichsenergiekosten sowie nicht vorhersehbaren Strompreis- und Co2-Preisentwicklungen.

Im Falle der administrativen Festlegung ist zumindest die Förderhöhe ungefähr absehbar und kann auf dieser Basis eine Kalkulation durchgeführt werden. Es besteht daher bei einer administrativen Vergabe von vornherein ein höheres Maß an Planungssicherheit, was auch zu einer höheren Realisierungsrate führt. Im Falle von Ausschreibungen ist hingegen nicht klar, welcher Zuschlag (Förderhöhe) sich ergeben wird. Diese Unsicherheiten bei der Beurteilung des Projektes führen zu einem hohen Risiko von Fehleinschätzungen.

Gerade bei Ausschreibungen muss nämlich die zukünftige Kosten- und Erlösentwicklung vorab abgeschätzt werden und in die eigene Kalkulation aufgenommen werden und kann anschließend nach Abgabe des Gebots nicht mehr geändert werden. Bieter könnten auf Unsicherheiten zwar mit Risikozuschlägen reagieren. Allerdings hat im wettbewerblichen Preiskampf zunächst derjenige Bieter bessere Zuschlagschancen, der nur einen geringeren Risikozuschlag vornimmt; d.h. im ungünstigsten Fall erhielten vor allem die Bieter den Zuschlag, die nicht ausreichend für künftige Kostenrisiken vorgesorgt haben.³⁵ Wird ein zu geringer Förderbedarf angegeben, ist aber wahrscheinlich, dass die genehmigten Projekte letztlich gar nicht umgesetzt werden.

Würde man im Ausschreibungsdesign vorsehen, dass bei einer Nichtrealisierung Strafzahlungen fällig werden, würden insbesondere kleine Akteure überhaupt nicht mehr an Ausschreibungen teilnehmen. Dies würde den Bieterkreis weiter einschränken.

Der Umstand, dass durch Ausschreibungen nur wenige Vorhaben tatsächlich realisiert werden, stellt den Ausnahmegrund von Rz 126 lit c der Leitlinien dar.

³⁴ Vgl. Resch, 100% erneuerbarer Strom in Österreich – so geht's, S. 1 (abrufbar unter: https://eeg.tuwien.ac.at/fileadmin/user_upload/projects/import-downloads/PR_464_executive_summary_Resch_100_Prozent_Oekostrom_Dossier.pdf) unter Bezugnahme auf die Studie "Die Stromzukunft Österreich 2030 – Analyse der Erfordernisse und Konsequenzen eines ambitionierten Ausbaus erneuerbarer Energien".

³⁵ Vgl. IZES-Studie für Österreich, S. 33.

3.5 Notwendigkeit der Akzeptanz der lokalen Bevölkerung

Windenergieanlagen haben vielerorts mit Akzeptanzschwierigkeiten zu kämpfen. Die Akzeptanz kann unter anderem dadurch gesteigert bzw. verbessert werden, dass sich lokale Anwohner sowohl an wesentlichen Planungsentscheidungen (z.B. bezüglich konkreter Anlagenstandorte) als auch an Erlösen (durch eine Beteiligung etwa am Eigenkapital der Projektgesellschaft) beteiligen können. Ebenso zeigen Forschungsergebnisse, dass lokal verankerten Projektentwicklungsunternehmen häufig ein höheres Vertrauen entgegen gebracht wird als solchen, die als von außen kommend wahrgenommen werden.³⁶ Bürgerbeteiligungsunternehmen sind daher von besonderer Bedeutung, um die Akzeptanz bei der Bevölkerung sicherzustellen. Solche regionalen Unternehmen sorgen auch für eine regionale Wertschöpfung.

In Österreich herrscht im Vergleich zu anderen Ländern eine sehr hohe Zustimmungsrates zur Windenergie in Höhe von rund 80 %, dies wird unter anderem auch mit der starken regionalen Verankerung der Windenergieerzeuger in Österreich in Verbindung gebracht.³⁷ Um die ambitionierten Ausbauziele bis 2030 zu erreichen, ist es daher entscheidend, dass diese hohe Akzeptanz beibehalten wird. Bei der Einführung von Ausschreibungen droht diese Akzeptanz vor allem aus folgenden Gründen abzunehmen:

- Aufgrund des Preiswettbewerbs würden sich Projekte nur noch auf wenige günstige Standorte konzentrieren. Die Bevölkerung an diesen Standorten wird sich dadurch jedoch benachteiligt fühlen.
- Wie bereits oben ausgeführt, nimmt die Akteursstruktur nach der Einführung von Ausschreibungen regelmäßig ab. Davon sind gerade kleinere Akteure und Bürgerbeteiligungsunternehmen betroffen. Damit reduzieren sich die Beteiligungsmöglichkeiten für Privatpersonen an Windparks im Zuge eines starken wettbewerblichen Preiskampfs und der damit zusammenhängenden Verdrängung von kleineren Erzeugern bzw. Bürgerbeteiligungsunternehmen. So zeigt auch eine Studie der World Wind Energy Association (*WWEA*), dass der Bürgerwindsektor durch den Wechsel im Vergütungssystem zahlreichen existenziellen Herausforderungen ausgesetzt ist, weil die Interessen der Bürgerenergie bei Ausschreibungen zu wenig berücksichtigt wurden.³⁸ Durch die Umstellung auf Ausschreibungen im EEG 2014 ist der Anteil der Bürgerenergieakteure in den letzten Jahren rückläufig gewesen.³⁹
- Eine weitere Studie aus Deutschland legt nahe, dass nicht zuletzt aufgrund des Preiswettbewerbs im Rahmen von Ausschreibungen und der Renditeerwartungen der Investoren die Marktanziehe dazu führen, die lokale Wertschöpfung möglichst gering zu halten. So können sich schlimmstenfalls kurzfristige Erfolge bei der Projektumsetzung mittelfristig negativ auf die Bereitschaft der Bevölkerung auswirken, Nachfolgeprojekte in der Umgebung gutzuheißen.⁴⁰

³⁶ Vgl. IZES-Studie für Österreich, S. 28.

³⁷ Vgl. IZES-Studie für Österreich, S. 33.

³⁸ Studie "Bürgerwind im zweiten Jahr der Ausschreibungen: Viel Schatten, wenig Licht"; abrufbar unter: <https://wwindea.org/blog/2019/05/27/new-study-proves-community-power-is-increasingly-being-marginalised/>.

³⁹ Vgl. Local Energy Consulting (2020): Akzeptanz und lokale Teilhabe in der Energiewende – Handlungsempfehlungen für eine umfassende Akzeptanzpolitik, S. 40f.

⁴⁰ Vgl. Local Energy Consulting (2020): Akzeptanz und lokale Teilhabe in der Energiewende – Handlungsempfehlungen für eine umfassende Akzeptanzpolitik, S. 38; abrufbar unter: https://www.agora-energiawende.de/fileadmin2/Projekte/2020/2020_07_EE-Akzeptanz/182_A-EW_Akzeptanz-Energiewende_WEB.pdf.

Die Einführung von Ausschreibungen hätte insofern auch einen negativen Effekt auf Bürgerbeteiligungsunternehmen, die bei Ausschreibungen nicht mehr zum Zug kommen bzw. gar nicht mehr teilnehmen würden. Damit würde auch die Akzeptanz in der Bevölkerung sinken und das Erreichen der Ziele bis 2030 wäre gefährdet. Auch aus diesem Blickwinkel ist die Einführung einer Ausschreibungspflicht nicht als wettbewerbsfördernd zu betrachten.

3.6 Erfahrungen in Deutschland

In Deutschland werden seit Mai 2017 die Fördermittel für Windkraft über Ausschreibungen vergeben. Der Ausbau von Windenergie ist dadurch dramatisch zurückgegangen. Die Zuschlagspreise sind deutlich angestiegen, während die ausgeschriebenen Mengen nicht erreicht werden konnten. Von den bisher im Zeitraum von 2017 bis 2020 ausgeschriebenen Mengen wurden lediglich 74% bezuschlagt und davon bisher lediglich 21,5% errichtet.⁴¹ Der Ausbau ist im Vergleich zwischen 2017 und 2020 auf ein Fünftel eingebrochen und die Ausbauziele werden deutlich verfehlt.⁴² Während es anfangs im Jahr 2017 noch zu einer Senkung der Preise je kWh kam, ist dieser nun um 7,5% höher als zu Beginn der Ausschreibungen. Gerade bei den Ausschreibungsrunden im Jahr 2017 mit einem geringeren Preis je kWh ist die Realisierungsrate offenbar sehr gering. So tauchen Anlagen, die 2017 bezuschlagt wurden, bei Geboten seit Mitte 2018 (nahezu) identisch wieder auf. Hier liegt die Vermutung nahe, dass eine Verbesserung der ursprünglichen Zuschlagshöhe angestrebt wird.⁴³ Ab Mitte Mai 2019 lag der durchschnittliche Gebotswert bei (oder nahezu bei) der Gebotsobergrenze und auch der niedrigste Gebotswert lag an der Gebotsobergrenze. Dies hängt wohl auch damit zusammen, dass von insgesamt 13 Ausschreibungsrunden seit Februar 2018 nur in zwei Ausschreibungsrunden die Zuschlagsmenge das Ausschreibungsvolumen erreichte. So wurde im Jahr 2019 nur 50,3% der ausgeschriebenen Menge bezuschlagt (1,85 Mio kW von 3,68 Mio kW).⁴⁴

Ausschreibungen, bei denen die Gebotsmengen regelmäßig deutlich unter dem Ausschreibungsvolumen liegen und bei denen die durchschnittlichen Zuschlagswerte (nahezu) ident mit dem zulässigen Höchstwert sind, können nicht als wettbewerbsfördernd und/oder kosteneffizient angesehen werden.

Die Erfahrungswerte aus Deutschland legen nahe, dass sich die Einführung einer Ausschreibungspflicht für Windkraftanlagen weder wettbewerbsfördernd noch kosteneffizient ausgewirkt hat. Es ist zu erwarten, dass sich diese Effekte auch in Österreich einstellen würden, falls Ausschreibungen für Windkraftanlagen verpflichtend vorgesehen würden. Mit dem Rückgang des Ausbaus verbunden wäre auch das Risiko, dass die von der Bundesregierung gesteckten Ziele bis 2030 nicht erreicht werden können.

Wien, am 25.08.2020

Eisenberger & Herzog
Rechtsanwalts GmbH

⁴¹ Vgl. Kurzanalyse der Fachagentur Windenergie an Land, S. 1: https://www.fachagentur-windenergie.de/fileadmin/files/Veroeffentlichungen/Analysen/FA_Wind_500_WEA_mit_Zuschlag_in_Betrieb_05-2020.pdf.

⁴² Vgl. 20200625 Drei Jahre Ausschreibungen in Deutschland download.

⁴³ Vgl. Kurzanalyse der Fachagentur Windenergie an Land, S. 2: https://www.fachagentur-windenergie.de/fileadmin/files/Veroeffentlichungen/Analysen/FA_Wind_500_WEA_mit_Zuschlag_in_Betrieb_05-2020.pdf.

⁴⁴ Vgl. https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/ElektrizitaetundGas/Unternehmen_Institutionen/Ausschreibungen/Wind_Onshore/BeendeteAusschreibungen/BeendeteAusschreibungen_node.html;jsessionid=97416A151C59632DD966642531D37734.