

IW-Kurzbericht 71/2019

Steigende Förderkosten bei der Windkraft: Genehmigungsstau bremst Wettbewerb

Andreas Fischer, 15. Oktober 2019

Seit 2014 liegt die EEG-Umlage bei über 6 ct/kWh und macht einen erheblichen Teil der deutschen Verbraucherstrompreise aus. Um die Förderkosten nicht weiter steigen zu lassen, werden seit 2017 die Fördersätze für Windenergie wettbewerblich ausgeschrieben. Dadurch war in den ersten Ausschreibungsrunden ein deutliches Kostensenkungspotenzial erkennbar. Mit zunehmenden Problemen bei den Genehmigungen neuer Anlagen schwindet allerdings die Teilnahme an den Ausschreibungen, was zu einem deutlichen Anstieg der Gebotspreise und der langfristigen Förderkosten führt.

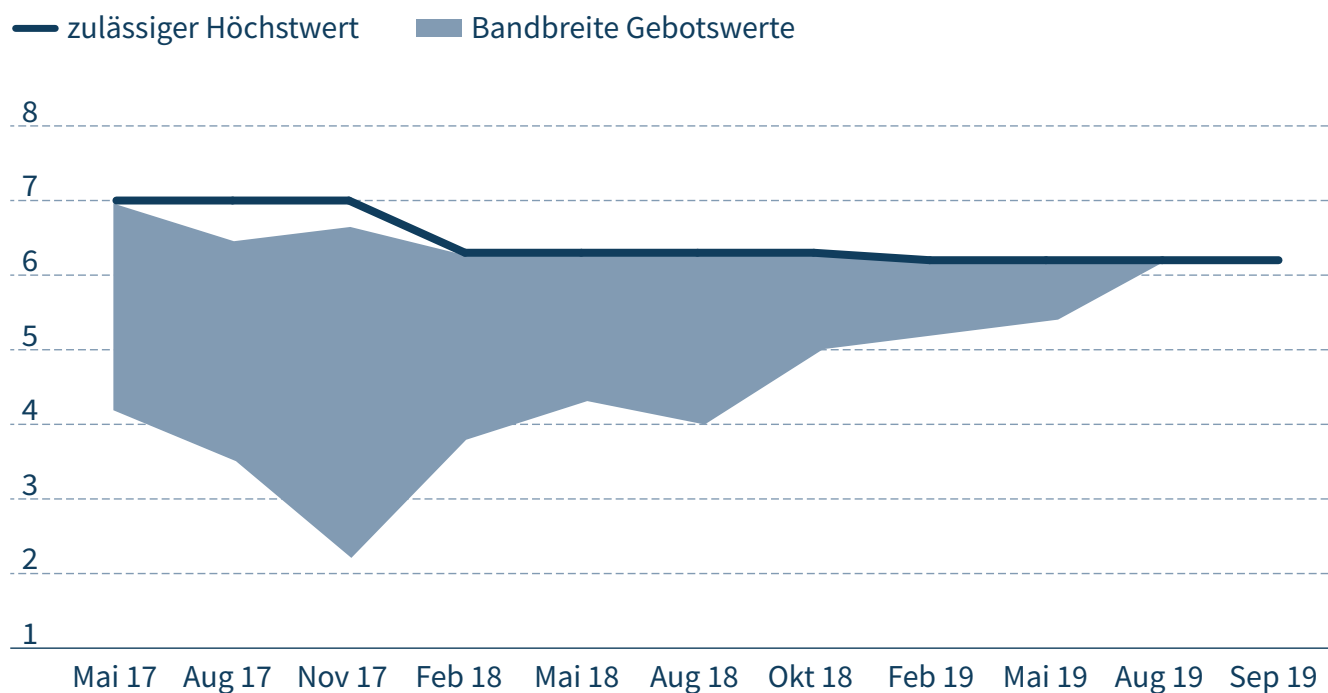
Der Ausbau der deutschen Windenergie ist seit 2017 erkennbar ins Stocken geraten. Bereits zwischen den beiden vergangenen Jahre ist der Zubau neuer Windenergieanlagen von über 5.000 MW auf knapp 2.300 MW gefallen. In der ersten Hälfte dieses Jahres ist der Zubau mit 287 MW nahezu zum Erliegen gekommen. Der momentane Stillstand des Kapazitätsausbaus ist allerdings zu einem Großteil auf langwierige Genehmigungsverfahren zurückzuführen. Darüber hinaus werden viele Projekte trotz bestehender Genehmigungen beklagt, hauptsächlich mit der Begründung des Natur- und Artenschutzes. Laut Bundesverband Windenergie entspricht die Gesamtsumme der Genehmigungen in den letzten beiden Jahren nicht mal einem Drittel der ausge-

stellten Genehmigungen in 2016. Aus den Ausschreibungen der vergangenen beiden Jahre sind infolgedessen nach Berechnungen der Fachagentur Wind an Land bisher erst knapp 13 Prozent der Anlagen realisiert. Allerdings ist in naher Zukunft ein deutlich markanterer Einschnitt im Windausbau zu erwarten, da sich die Flaute mittlerweile auch bei den Ausschreibungsergebnissen erkennen lässt.

Ziel der EEG-Kostensenkung vorerst gescheitert

Um den Wettbewerb beim Ausbau der Windenergie anzuregen und die Förderkosten aus der EEG-Umlage zu begrenzen, werden seit 2017 die Vergütungssätze für Windenergie-Anlagen in wettbewerblichen Ausschreibungen bestimmt. Dazu werden regelmäßig begrenzte Kapazitätsvolumina ausgeschrieben und die Höhe der Gebote durch einen langfristig sinkenden Höchstwert begrenzt. Im Jahr 2017 wurden mithilfe der Ausschreibungen Fördersätze deutlich unter dem zulässigen Höchstgebot erzielt. Der mengengewichtete Durchschnitt der Zuschlagswerte sank von 5,71 ct/kWh auf 3,82 ct/kWh und die Ausschreibungen waren deutlich überzeichnet, sodass die eingereichten Gebotsmengen das ausgeschriebene Ausbauvolumen klar überstiegen. In den Ausschreibungsergebnissen des vergangenen

Eingereichte Gebotspreise zur Ausschreibung für Windenergie-Anlagen an Land in ct/kWh



Quelle: BNetzA, 2019

Jahres ist ebenfalls eine breite Preisspanne mit Geboten von bis zu 4 ct/kWh zu beobachten. Allerdings war mehrfach eine Unterzeichnung der ausgeschriebenen Mengen zu erkennen: So entsprach die Gebotsmenge im Oktober 2018 nur knapp 60 Prozent der ausgeschriebenen Kapazität. In den vergangenen beiden Ausschreibungen betrug die aggregierte Gebotsmenge nur noch etwas über einem Drittel der ausgeschriebenen Kapazität. Diese deutliche Unterzeichnung macht sich auch in den steigenden Gebotswerten bemerkbar. Die Preisspanne zwischen dem günstigsten Gebot und dem zulässigen Höchstwert ist in den letzten beiden Ausschreibungen auf 0,01 ct/kWh gefallen. Demnach ist in den vergangenen beiden Ausschreibungen infolge des mangelnden Wettbewerbs faktisch wieder ein fester Fördersatz zu beobachten. Die kostensenkende Wirkung der wettbewerblichen Ausschreibung auf die EEG-Förderung ist aufgrund des Überangebots nicht mehr zu erkennen. Infolgedessen werden die durch die Ausschreibung quantifizierten Ausbauziele von 2.800 MW pro Jahr nicht erreicht und die entstehenden Anlagen werden mit ineffizient hohen Fördersätzen vergütet.

Schwindende Teilnahme der Bürgerenergiegesellschaften

Eine Sonderrolle bei der Ausschreibung der Windenergie spielen die sogenannten Bürgerenergiegesellschaften (BEGs). Diese wurden bei der Einführung des Ausschreibungssystems mit Privilegien bedacht, um mit finanzstärkeren Investoren konkurrieren zu können. Zu diesen Privilegien gehörte eine deutlich verlängerte Frist zur Umsetzung der Anlagen nach Erhalt des Zuschlags von gut vier Jahren. Darüber hinaus waren sie nicht verpflichtet, vor der Ausschreibung notwendige Immissionsschutzgenehmigungen zu erwirken. Die ersten Ausschreibungen im Jahr 2017 waren von einer sehr hohen Beteiligung der BEGs gekennzeichnet, deren Anteil an den erfolgreichen Geboten bei 95 bis 99 Prozent lag. Ein weiteres Privileg der BEGs sieht vor, dass diese bei erfolgreichem Zuschlag den höchsten bezuschlagten Gebotspreis der jeweiligen Ausschreibung zugesprochen bekommen. Daher schlug sich der durchaus funktionierende Wettbewerb 2017 nicht in signifikant geringeren Förderkosten nieder. Ab 2018 wurden die Privilegien der länge-

ren Realisierungsfristen und Nachreichung der Immissionschutzgenehmigungen gestrichen. Infolgedessen sind die Anteile der BEGs an den eingereichten Geboten stetig gefallen. In den vergangenen beiden Ausschreibungen haben sie insgesamt nur ein Gebot abgegeben. Daher ist ein erheblicher Rückgang der Wettbewerbsteilnehmer aus diesem Bereich im Zuge der Reformierung der Privilegien von Bürgerenergiegesellschaften zu verzeichnen. Allerdings besteht auch die Möglichkeit, dass Investoren aufgrund der Beschneidung der Privilegien und der gestiegenen Gebotspreise die Registrierung als Bürgerenergiegesellschaft nicht mehr anstreben, da die weiterhin bestehenden Privilegien den Mehraufwand im Einzelfall nicht aufwiegen.

Solarenergie zurzeit die günstigere Alternative

Es lohnt ein vergleichender Blick auf die Ausschreibungen für Photovoltaik-Anlagen. Dieser Form der Energieerzeugung begegnet deutlich weniger Gegenwind durch fehlende Akzeptanz und ausstehende Immissionschutzgenehmigungen. Bei der Photovoltaik war in den letzten Jahren eine erkennbare Kostensenkung im Zuge des Wettbewerbs zu erkennen und die Ausschreibungen waren durchweg überzeichnet. Der zulässige Höchstwert wurde seit 2015 stetig von 11,29 ct/kWh auf 7,5 ct/kWh im Juni 2019 abgesenkt und die durchschnittlichen Zuschlagswerte lagen stets deutlich unter dem zulässigen Höchstgebot. Insgesamt lagen die durchschnittlichen Zuschlagswert mit einer Ausnahme im März 2019 durchgängig unter denen der Windausschreibungen der Jahre 2018 und 2019. Auch in den drei bisher durchgeführten technologieoffenen Ausschreibungen, bei denen Solar- und Onshore-Windenergie-Anlagen berücksichtigt werden, waren ausschließlich Gebote von Solaranlagenbetreibern erfolgreich und im April wurde kein einziges Gebot für Windenergie-Anlagen eingereicht. Dabei sind die Stromgestehungskosten der Windenergie durchaus konkurrenzfähig, wie in den Ausschreibungsergebnissen von 2017 zu erkennen ist. Im direkten Vergleich erzeugte 2018 ein installiertes MW an Windenergie in Deutschland durchschnittlich knapp 75 Prozent mehr Strom als eine gleich große Solar-Anlage. Der Grund für die fehlende Konkurrenzfähigkeit liegt in

den zusätzlichen Hemmnissen durch langwierige kostenintensive Genehmigungsverfahren und im perspektivischen Risiko von Klagen.

Zu einer dauerhaft kosteneffektiven Förderung und dementsprechend geringeren Kosten für die EEG-Umlage bedarf es einer Wiederbelebung des Wettbewerbs in den Ausschreibungen. Dies betrifft vor allem den Bedarf nach schnelleren Genehmigungsverfahren und somit geringeren Risiken und Kosten für Investoren. Infolge des Klimapakets und des Windgipfels des Bundeswirtschaftsministeriums wurde nun eine Aufgabenliste zur schnelleren Umsetzung des Windausbaus erstellt. Allerdings bleibt abzuwarten, inwieweit eine Umsetzung der genannten Vorhaben eine Wiedererstarkung des Wettbewerbs bei der Windenergie gewährleisten kann. Die Liste enthält Maßnahmen, die für eine Beschleunigung der Genehmigungserteilung sorgen sollen, damit der Ausbaustau bewältigt werden kann. Des Weiteren ist auch die Umsetzung des im Klimapaket beschlossenen Mindestabstands von einem Kilometer vorgesehen. Laut Umweltbundesamt wird mit dieser Verringerung der verfügbaren Ausbaufächen allerdings die Anzahl der potenziellen Ausschreibungsgebote weiter limitiert.

Literatur

Bundesnetzagentur, 2019, Ausschreibungen für EE- und KWK-Anlagen, https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/ElektrizitaetundGas/Unternehmen_Institutionen/Ausschreibungen/Ausschreibungen_node.html [8.10.2019]

Bundesverband Windenergie, 2019, Aktionsplan für mehr Genehmigungen von Windenergieanlagen an Land, Berlin

Fachagentur Wind an Land, 2019, Analyse der 11. Ausschreibung für Windenergieanlagen an Land, Berlin

Umweltbundesamt, 2019, Auswirkungen von Mindestabständen zwischen Windenergieanlagen und Siedlungen, Dessau