



ENERGIEWIRTSCHAFTLICHE TAGESFRAGEN

ZEITSCHRIFT FÜR ENERGIEWIRTSCHAFT · RECHT · TECHNIK UND UMWELT

6 · 2021



DEKARBONISIERUNG

DANK CORONA-PANDEMIE
EMISSIONSZIELE 2020
ERREICHT

DIGITALISIERUNG

TRANSPARENZ UND
GESCHWINDIGKEIT ZWISCHEN
VERTRIEB UND HANDEL

ZUKUNFTSFRAGEN

CO₂-GRENZAUSGLEICH:
KLIMAFESTUNG ODER
KLIMACLUB?

Di Nucci, Maria Rosaria; Krug, Michael; Gatta, Vincenzo and Michalke, Helena (2021). Zukunft der Bürgerwindkraft - Warum ist ein Regulierungsrahmen für Erneuerbare-Energie-Gemeinschaften notwendig? *Energiewirtschaftliche Tagesfragen* 6/2021, 26-31.

Abstract

The EU Horizon 2020 project COME RES focuses on Renewable Energy Communities (RECs). In order to facilitate the development of RECs, the project aims to promote the exchange between different regions and stakeholders in nine different EU countries through the work in so-called country desks. In Germany, the project takes Thuringia as a target region and Schleswig-Holstein as a model region, focusing in particular on onshore wind energy and integrated approaches.

Key for the development of energy cooperatives and RECs in the future is the implementation of the EU's Renewable Energy Directive (RED II). Indeed, RED II acknowledges the importance of local citizens and community participation as a crucial factor for the local acceptance of RECs. Moreover, the Directive provides a definition of RECs (Art. 2) and formulates rights and obligations of such communities (Art. 22). The EU member states are required to establish an enabling framework that supports the development of RECs and that fulfils certain minimum requirements in this regard (Art. 22,4). By the end of June 2021, EU member states are required to transpose the directive into national law. The state of RED II implementation in the project partner countries was identified as part of COME RES and reveals significant differences between countries (see Table 1).

The implementation of the relevant provisions in the RED II in Germany has stagnated so far. To date, there is neither an EU-compliant legal definition of RECs, nor a coherent and effective support and regulatory framework for energy communities. This can be exemplified by the decline in award rates for citizen energy companies from 13.9% in 2018 to 4.3% in 2020 in the frame of the wind energy auctions. So far, there is also no legal framework for energy sharing, one of the key rights RECs are entitled to, pursuant to RED II.

In Thuringia, the target region of COME RES, citizen energy in the wind energy sector has progressed only marginally so far. Reasons behind this are the land ownership structure, low local acceptance and comparatively high propensity to oppose wind energy projects. Besides, there are also structural challenges for RECs including higher transaction costs for collective decision making, management and coordination of a large number of members or shareholders, and increasingly complex and burdensome planning and permitting procedures. By contrast COME RES model region Schleswig-Holstein can be regarded as a pioneer in terms of support measures for citizen energy with its citizen energy fund, which is now also being pursued by Thuringia.

Overall, RECs can contribute significantly to the democratisation and decentralisation of the energy transition in Germany and elsewhere. For RECs and the implementation of the energy transition in general, social dimensions such as local acceptance, e.g. through participatory processes, are both crucial and politically challenging. However, the paralysing effect of the next Bundestag elections and the wait-and-see energy policy of the German government risk that the transposition of the RED II and its provisions for RECs becomes a lost opportunity.

Zukunft der Bürgerwindkraft – Warum ist ein Regulierungsrahmen für Erneuerbare-Energie-Gemeinschaften notwendig?

Maria Rosaria Di Nucci, Michael Krug, Vincenzo Gatta und Helena Michalke

Lokale Akzeptanz ist eine wesentliche politische Herausforderung für die erfolgreiche Umsetzung der Energiewende. In der Erneuerbare-Energien-Richtlinie (RED II) erkennt die EU an, dass die Beteiligung von Gemeinden und Bürgern vor Ort an Erneuerbare-Energien-Projekten durch Erneuerbare-Energie-Gemeinschaften (Renewable Energy Communities, RECs) zu einem erheblichen Mehrwert hinsichtlich der lokalen Akzeptanz von erneuerbaren Energien geführt hat. Dieser Artikel basiert auf vorläufigen Erkenntnissen des Projektes COME RES, das von der EU im Rahmen ihres Horizon 2020-Programms gefördert wird.

Die Energiewende stellt nicht nur eine technologische und ökologische, sondern auch eine politische und gesellschaftliche Herausforderung dar. Allerdings spielt die mangelnde lokale Akzeptanz eine Rolle als potenziell hemmender Faktor bei der Umsetzung der Energiewende. Die soziale Dimension ist somit für eine erfolgreiche nachhaltige Energiewende ebenso wichtig geworden wie die technologischen Aspekte. Bürgerenergie im Allgemeinen und Energiegemeinschaften im Besonderen werden zu wichtigen Instrumenten nicht nur für die Dezentralisierung, sondern auch für die Demokratisierung des Energiesystems in Deutschland und anderswo.

Dabei haben RECs in den letzten Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen. Diese Initiativen sind heute vielfältiger als jemals zuvor und werden vermutlich auch in Zukunft als Inkubatoren für bedeutsame Initiativen fungieren, die sich mit praktisch allen Aspekten der Energie befassen. Sie organisieren kollektives energiewirtschaftliches Handeln, sind durch offene und demokratische Beteiligungs- und Governance-Strukturen charakterisiert und generieren deutlichen Mehrwert für die Gemeinschaft vor Ort.

Die Befürworter der Bürgerenergie behaupten, dass das sog. NIMBY-Syndrom (Not in My Backyard, Sankt-Florian-Prinzip) damit durchbrochen werden könne. Teilweise war dies auch eines der Ergebnisse des WinWind-Projektes, dem Vorgängerprojekt von COME RES. Laut einer Stakeholder-Befragung, welche im Rahmen von WinWind in sechs Ländern durchgeführt wurde, sind die einflussstärksten akzeptanzfördernden Faktoren die Generierung von lokalen Gewinnen und Ein-



Windpark in Thüringen

Bild: Adobe Stock

kommen, die lokale Eigentümerschaft von Anlagen sowie Informationen und Transparenz, also partizipative Verfahren [1].

In diesem Beitrag widmen wir uns primär der Frage, inwieweit die Bundesregierung, wie von der EU gefordert, einen Regulierungsrahmen für RECs schafft und inwiefern bei der Konzipierung von Förderregelungen die Besonderheiten von RECs berücksichtigt werden. Des Weiteren skizzieren wir die wichtigsten Herausforderungen und Chancen für RECs in Thüringen, einer der Zielregionen von COME RES.

Der europäische Rechtsrahmen für Erneuerbare-Energie-Gemeinschaften (RECs)

In ihrem Gesetzespaket „Saubere Energie für alle Europäer“ [2] stellt die Europäische Union

die Bürger verstärkt in den Mittelpunkt der Energiewende. Mit der neuen Strombinnenmarktrichtlinie (2019/944) (IEMD) und der neugefassten Erneuerbare-Energien-Richtlinie (2018/2001) (RED II) wurden zwei Arten von Energiegemeinschaften eingeführt: die sog. Bürgerenergiegemeinschaften (Citizen Energy Communities, CECs) und die Erneuerbare-Energie-Gemeinschaften (Renewable Energy Communities, RECs). Beide Richtlinien räumen diesen Gemeinschaften bestimmte Rechte und Pflichten ein und machen den Mitgliedstaaten Vorgaben, die darauf abzielen, solche Gemeinschaften zu fördern. Im Folgenden konzentrieren wir uns auf RECs.

In RED II würdigt die EU u.a., dass die Beteiligung von Bürgern und Gemeinden durch RECs zu einem erheblichen Mehrwert be-

züglich der lokalen Akzeptanz von erneuerbaren Energien geführt habe (siehe RED II, Erwägungsgrund 70). Die Richtlinie enthält in Art. 2 eine Definition von RECs, Art. 22 formuliert Rechte und Pflichten solcher Gemeinschaften.

RECs werden als Rechtspersonen definiert, die auf offener und freiwilliger Beteiligung basieren, unabhängig sind und unter der wirksamen Kontrolle von Anteilseignern oder Mitgliedern stehen, die in der Nähe der Projekte angesiedelt sind. Anteilseignern bzw. Mitglieder können natürliche Personen sein, lokale Behörden einschließlich Gemeinden oder kleine oder mittlere Unternehmen. Das Ziel von RECs besteht vorrangig nicht im finanziellen Gewinn, sondern darin, den Mitgliedern oder Anteilseignern bzw. den Gemeinden vor Ort ökologische, wirtschaftliche oder sozialgemeinschaftliche Vorteile zu verschaffen. Hinsichtlich der Rechtsform macht die RED II keine Vorgaben.

RECs sind berechtigt, erneuerbare Energie zu produzieren, zu verbrauchen, zu speichern und zu verkaufen sowie insbesondere die erzeugte Energie innerhalb der Gemeinschaft gemeinsam zu nutzen („energy sharing“).

Nach REC II sollen die Mitgliedstaaten die bestehenden Hindernisse und das Entwicklungspotenzial von RECs bewerten. Des Weiteren sind sie angehalten, einen sog. Regulierungsrahmen („enabling framework“) zu schaffen, der es ermöglicht, die Entwicklung von RECs zu unterstützen und voranzubringen. Dieser Regulierungsrahmen umfasst eine Reihe von Mindestanforderungen, z.B. die Beseitigung ungerechtfertigter rechtlicher und verwaltungstechnischer Hindernisse für RECs; faire, verhältnismäßige und transparente Verfahren; Instrumente zur Erleichterung des Zugangs zu Finanzmitteln und Informationen; Unterstützung öffentlicher Stellen in Regulierungsfragen und beim Kapazitätsaufbau (siehe RED II, Art. 22,4).

Ferner sollen die Mitgliedstaaten gemäß Art. 22,7 der RED II bei der Konzipierung von Förderregelungen für erneuerbare Energien die Besonderheiten von RECs berücksichtigen, damit diese sich unter gleichen Bedingungen wie andere Marktteilnehmer um die Förderung bewerben können. Dies wird nicht näher spezifiziert,

allerdings enthält Erwägungsgrund 20 eine Reihe beispielhafter Maßnahmen: Bereitstellung von Informationen sowie technische und finanzielle Förderung, Abbau von administrativen Anforderungen, Aufnahme von auf RECs zugeschnittenen Bieterkriterien und Zeitfenster für Gebote sowie Vergütung über eine direkte Förderung (sofern RECs die de minimis-Kriterien für kleine Anlagen erfüllen).

Bis Ende Juni 2021 müssen die Mitgliedstaaten die Richtlinie in nationales Recht umsetzen. Bei nicht fristgerechter Umsetzung drohen Vertragsverletzungsverfahren und Klagen bis zum Europäischen Gerichtshof.

Das europäische Forschungsprojekt COME RES

Das Projekt COME RES (<https://come-res.eu/>) wird vom Forschungszentrum für Umweltpolitik (FFU) der Freien Universität Berlin koordiniert; das Projektkonsortium umfasst insgesamt 16 europäische Partnerorganisationen aus neun Ländern. Ziel ist es, die Entwicklung der sog. Erneuerbare-Energie-Gemeinschaften zu erleichtern und die Umsetzung eines Regulierungsrahmens für RECs zu unterstützen. Dabei möchte das Projekt Lernprozesse und einen Austausch zwischen Regionen mit fortgeschrittener Entwicklung von Energiegemeinschaften und Regionen mit Ausbaupotenzial für die Entwicklung solcher Gemeinschaften initiieren.

Den Fokus von COME RES bilden verschiedene sozio-technische Systeme, insbesondere RECs im Bereich Photovoltaik, Windenergie, Speicherlösungen, Wasserkraft und im Bereich integrierter Ansätze. Der thematische Schwerpunkt liegt in Deutschland bei der Windenergie (onshore) und integrierten Ansätzen (z.B. Mikronetze, virtuelle Kraftwerke). Den regionalen Fokus bildet vor allem Thüringen als Zielregion. Es werden aber auch die Entwicklungen in anderen Bundesländern in den Blick genommen, insbesondere in Schleswig-Holstein als Pionierland der Bürgerwindkraft und Modellregion für COME RES.

In Deutschland und den anderen Partnerländern wurden sog. Ländertische (country desks) eingerichtet. Die Ländertische die-

nen als informelle Dialogforen, in denen mit Akteuren und Stakeholdern neben Projektergebnissen regelmäßig auch aktuelle Themen wie Barrieren, Treiber und Entwicklungsmöglichkeiten für RECs diskutiert werden. Bisher wurden in einem thematischen Workshop im März 2021 neben der konkreten Umsetzung der RED II in Deutschland auch die Implikationen für Thüringen und Schleswig-Holstein diskutiert. Abschließend wurde ein Runder Tisch mit politischen Entscheidungsträgern organisiert.

Zur Entwicklung der Bürgerwindenergie in Deutschland

Bürger spielen eine Schlüsselrolle bei der Energiewende in Deutschland. 40,4 % der installierten Leistung von Anlagen zur Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien befinden sich im Eigentum von Privatpersonen und Landwirten. Bei der Windenergie an Land liegt deren Anteil sogar bei 40,6 % [3]. Vor allem in Schleswig-Holstein, der Modellregion im Projekt COME RES, haben sich Bürgerwindparks erfolgreich entwickelt. Dies gilt insbesondere für Nordfriesland und die Insel Fehmarn, wo Bürgerwindparks eine lange Tradition haben. Aber auch in anderen Regionen wurden durch Bürger und lokale Gemeinschaften Bürgerwindparks entwickelt. Diese nutzen in Deutschland meist die Rechtsform einer Kommanditgesellschaft mit einer GmbH als Komplementärin (GmbH & Co. KG). Im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern, wie z. B. den Niederlanden, ist das Genossenschaftsmodell in Deutschland beim Betrieb von Windparks weniger verbreitet.

Bürgerenergie in Thüringen

In den ostdeutschen Bundesländern ist die Bürgerwindenergie allerdings unterentwickelt - Beispiele für Windenergieanlagen in Besitz von Bürgern und lokalen Gemeinschaften sind rar. In Thüringen kommen 90 % der Windenergieinvestoren von außerhalb des Landes [4]. Obwohl Thüringen die zweithöchste Anzahl an Energiegenossenschaften in Deutschland hat (im Vergleich zur Einwohnerzahl) [5], gibt es nur sehr wenige Windenergieanlagen im Besitz von Genossenschaften.

Dies kann zum Teil durch sozio-kulturelle Faktoren (z.B. die historisch begründete Zurückhaltung der Bevölkerung gegenüber Investitionen in Gemeinschaftsunternehmen und Genossenschaften), sowie wirtschaftliche und institutionelle Faktoren erklärt werden [6]. Ein zentrales Hindernis ist die Landbesitzstruktur. Oft sind die Landeigentümer nicht lokal verankert, was mit der Privatisierung ehemals staatlicher land- und forstwirtschaftlicher Flächen in Ostdeutschland zusammenhängt. Die Bodenverwertungs- und Management GmbH (BVVG) versteigert Land in ausgewiesenen Windeignungs-/Vorranggebieten, sodass finanzstarke Investoren Wettbewerbsvorteile bei der Sicherung von Land für Windkraftanlagen haben [7]. Die lokale/regionale Wertschöpfung, die durch Windenergieanlagen generiert wird, ist deshalb insgesamt eher begrenzt. Selbst Windprojekte mit Beteiligung von Bürgerenergiegesellschaften stoßen teilweise auf erhebliche Akzeptanzprobleme [8]. Insgesamt scheinen in Ostdeutschland die Zustimmung zur Energiewende und die lokale Akzeptanz geringer sowie die Protestbereitschaft gegenüber Windenergieprojekten größer zu sein als in Westdeutschland [9].

Gemeinschaftswindprojekte sind grundsätzlich mit mehreren Herausforderungen konfrontiert: höhere Transaktionskosten für kollektive Entscheidungsfindung, Verwaltung und Koordination einer großen Zahl von Mitgliedern bzw. Anteilseignern, zunehmend komplexe und aufwändige Planungs- und Genehmigungsverfahren, geringere Skaleneffekte und begrenzte Möglichkeiten der Projektfinanzierung. Projekte mit mehrheitlich lokalen Anteilseignern sind von den Ausschreibungen besonders betroffen, da sie in der Regel nur über ein kleines Projektportfolio und eine schwache Kapitalbasis verfügen [10]. Insgesamt hat der Übergang vom Festpreissystem zu wettbewerblichen Ausschreibungen tendenziell große Akteure begünstigt [11] und gleichzeitig zu einem Rückgang der Anzahl neu gegründeter Energiegemeinschaften und Energiegenossenschaften geführt [12]. Entscheidend für deren zukünftige Entwicklung wird dabei die Umsetzung der einschlägigen EU-Richtlinien durch den Bundesgesetzgeber und die Ausgestaltung eines entsprechenden Förder- und Regulierungsrahmens sein.

In Thüringen gibt es derzeit 30 Bürgerenergiegenossenschaften [13], welche unter dem Dachverein BürgerEnergie Thüringen e.V. vernetzt sind. Dieser und mehrere Energiegenossenschaften in Thüringen haben sich zusammengeschlossen, um das gemeinsame Stromprodukt Thüringer Landstrom anzubieten, welches über die Bürgerwerke eG angeboten wird, einer Dachorganisation von Energiegemeinschaften aus ganz Deutschland. Des Weiteren gibt es mehrere andere Bürgerenergiegesellschaften, die nicht als Genossenschaften organisiert sind, sondern andere Rechtsformen nutzen (z.B. Kommanditgesellschaften).

Stand der Umsetzung der RED II im Ländervergleich

Die COME RES-Projektpartnerorganisationen haben im Januar 2021 eine Zwischenbewertung zum aktuellen Stand der Umsetzung relevanter EU-Bestimmungen für RECs in acht EU-Mitgliedstaaten und Norwegen durchgeführt [14]. Die Kurzanalyse ermittelte deutliche Unterschiede zwischen den Ländern. Von den untersuchten EU-Mitgliedstaaten zeigt Italien die meisten Fortschritte bei der Umsetzung und Implementierung der für RECs geltenden Bestimmungen der RED II. Trotz seiner langjährigen Vorreiterrolle bei der Energiewende im Allgemeinen und der Bürgerenergie im Besonderen hat Deutschland vergleichsweise wenig Fortschritte zu verzeichnen. Neben Italien hat auch Belgien (Region Flandern) einen Großteil der Anforderungen zumindest teilweise umgesetzt. Die Niederlande, Portugal und Spanien sind auf einem guten Weg, aber es gibt verschiedene Elemente der Richtlinie, die noch umgesetzt werden müssen. In Lettland enthalten die entsprechenden Gesetzesentwürfe zwar Definitionen und Rechte von Energiegemeinschaften, die Detailtiefe ist jedoch vergleichsweise gering und es sind ergänzende Regelungen geplant. Auch in Polen ist die Umsetzung lückenhaft. In Norwegen gelten die Anforderungen der RED II nicht direkt, aber einige Elemente werden dennoch umgesetzt [15].

Während in Deutschland bislang keine europarechtskonforme Legaldefinition von RECs existiert, haben Italien, Portugal

und Spanien bereits entsprechende Definitionen im nationalen Recht verankert. In Belgien, Lettland und den Niederlanden befinden sich Definitionen im Entwurfsstadium. Polen und Norwegen verfügten zum Stichtag 15.01.2021 wie Deutschland noch nicht über eine Legaldefinition. Es ist zu erwarten, dass in den meisten Fällen mit Fortschreiten des Umsetzungsprozesses entsprechende Definitionen verbindlich eingeführt werden. Allerdings könnten in den Fällen Komplikationen auftreten, in denen „Alt-Definitionen“ existieren, die nur teilweise mit der RED II übereinstimmen.

In allen neun Ländern wird grundsätzlich sichergestellt, dass Endverbraucher berechtigt sind, sich an RECs zu beteiligen. In einigen Ländern werden die Rechte von RECs explizit und in enger Anlehnung an die RED II formuliert. Beim sog. energy sharing können insbesondere Italien, Belgien und die Niederlande als Vorreiter gelten.

Keines der untersuchten Länder hat bislang einen umfassenden Regulierungsrahmen im Sinne der RED II entwickelt, um die Entwicklung von RECs voranzubringen. Es gibt in einigen Ländern zwar punktuelle Fördermaßnahmen oder es sind Maßnahmen geplant, aber bisher konnte nirgendwo ein systematischer und kohärenter Politikansatz identifiziert werden. Keiner der untersuchten Staaten hat die Besonderheiten von RECs bei der Gestaltung von Förderregelungen in einem hinreichenden Maß berücksichtigt, obwohl es auch hier punktuell Ansätze gibt. In Ländern wie Italien oder Deutschland konnten vielversprechende Ansätze auf der regionalen Ebene identifiziert werden (siehe unten).

Die Tabelle gibt einen Überblick zum Umsetzungsstand und basiert auf einer Bewertung, die von den COME-RES-Partnern für ihre jeweiligen Länder vorgenommen wurde. Grün bedeutet, dass in einem Land die entsprechenden Bestimmungen bereits ausreichend umgesetzt wurden, orange markiert eine teilweise oder geplante Umsetzung, während rot signalisiert, dass die Bestimmung nicht oder nur unzureichend umgesetzt wurde.

Tab. : Überblick zum Umsetzungsstand in ausgewählten Ländern (Stand 15.01.2021)

	BE*	DE	ES	IT	LV	NL	PL	PT	NO
Existiert eine Legaldefinition von RECs?	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Stimmt die REC-Definition mit der von RED II überein?	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Dürfen sich Endkunden, insbesondere Haushalte, an einer REC beteiligen?	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Sind RECs dazu berechtigt, erneuerbare Energie zu produzieren, zu verbrauchen, zu speichern und zu verkaufen und innerhalb der RECs die produzierte Energie gemeinsam zu nutzen?	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Bewerten die nationale oder die regionale(n) Regierung(en) die bestehenden Hindernisse und das Entwicklungspotenzial von RECs?	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Schafft die Regierung einen Regulierungsrahmen, der es ermöglicht die Entwicklung von RECs zu unterstützen und voranzubringen?	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Berücksichtigt die Regierung bei der Konzipierung von Förderregelungen die Besonderheiten von RECs, damit diese sich unter gleichen Bedingungen wie andere Marktteilnehmer um die Förderung bewerben können?	■	■	■	■	■	■	■	■	■

*Flandern

■ ausreichend umgesetzt
■ teilweise umgesetzt oder laufende Umsetzung
■ keine oder unzureichende Umsetzung

Quelle: Adaptiert von Standal, Akre et al. (2020).

In Deutschland hapert es bei der Umsetzung

Die RED II-Umsetzung in Deutschland ist in mehrfacher Hinsicht unbefriedigend. Es gibt bis dato weder eine EU-konforme Legaldefinition von RECs gemäß Artikel 2,16 der RED II, noch einen umfassenden Regulierungsrahmen für RECs, der den Bestimmungen in Art. 22,4 der RED II vollständig entsprechen würde. Der bereits 2017 ins Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) eingeführte Begriff der „Bürgerenergiegesellschaft“ weist zwar gewisse Parallelen zur Definition von EE-Gemeinschaften in der RED II auf, jedoch hat er nur einen sehr begrenzten Anwendungsbereich (Windenergie). Zudem gibt es kein Äquivalent für die anderen erneuerbaren Energien im Stromsektor und auch nicht für den Wärme-/Kältesektor. Der Kreis der Akteure, die eine Bürgerenergiegesellschaft bilden können, ist größer als der in der RED II vorgesehene Kreis.

Die Zweckbestimmung einer REC, wie sie in Art. 2,16 der RED II definiert ist, findet keine explizite Entsprechung im deutschen Recht. Zwar ist es in Deutschland nicht verboten, eine Energiegemeinschaft zu gründen, aber die in Art. 22,2 der RED II genannten Rechte und möglichen Aktivitäten von RECs sind im deutschen Recht nicht explizit definiert. Insbesondere gibt es bislang keine Regelungen bezüglich des sog. energy sharings. Eine Bewertung bestehender Hindernisse und des Entwicklungspotenzials liegt zumindest

nach Kenntnis der Autoren ebenfalls nicht vor. Die Mindestanforderungen in Bezug auf den Regulierungsrahmen werden höchstens teilweise erfüllt. Eine Unterstützung öffentlicher Stellen in Regulierungsfragen und beim Kapazitätsaufbau ist nicht erkennbar. Umsetzungsdefizite gibt es zudem auch in Bezug auf Art. 21,4 (zu gemeinschaftlicher Eigenversorgung auf Gebäudeebene inkl. Mehrfamilienhäuser).

Gemäß Art. 22,7 der RED II sollen bei der Konzipierung von Förderregelungen für erneuerbare Energien die Besonderheiten von RECs berücksichtigt werden, damit diese sich unter gleichen Bedingungen wie andere Akteure um die Förderung bewerben können. Das EEG 2017 sah mit Einführung der Ausschreibungen bestimmte Erleichterungen für Bürgerenergiegesellschaften im Bereich der Windenergie vor [16], welche die strukturellen Nachteile gegenüber kommerziellen Projektentwicklern und institutionellen Investoren ausgleichen sollten. Die relativ geringen Präqualifikationsanforderungen für Bürgerenergiegesellschaften führten jedoch zu Fehlanreizen und Missbrauchsfällen. Die ursprüngliche Ausgestaltung der Ausschreibungsbedingungen führte dazu, dass 2017 mehr als 90 % der Zuschläge an Unternehmen aus dem Segment „Bürgerenergiegesellschaften“ gingen. Während einige der Privilegien, insbesondere die Möglichkeit, ohne immissionsschutzrechtliche Genehmigung am Ausschreibungsverfahren teilzunehmen, 2018 ausgesetzt und später zurückgenommen

wurden, sind andere noch in Kraft. So bestimmt sich die Zuschlagshöhe für Bürgerenergiegesellschaften nach dem Einheitspreisverfahren anstelle des Gebotspreisverfahrens [17]. Diese Regelung bietet jedoch keinen ausreichenden Anreiz, die strukturellen Nachteile von Bürgerenergieakteuren in den Ausschreibungen zu überwinden. Die Zuschlagsquoten für Bürgerenergiegesellschaften sanken kontinuierlich auf 13,9 % in 2018, 9,7 % in 2019 und 4,3 % im Jahr 2020 [18].

Auch mit der jüngsten Novellierung des EEG vom Dezember 2020 wurden die nach RED II definierten Bestimmungen für RECs nicht umgesetzt. Zwar berücksichtigte der Gesetzgeber verschiedene europarechtliche Anforderungen im Bereich der individuellen Eigenversorgung (Ausweitung der EEG-Umlagebefreiung) und es gab Verbesserungen beim Mieterstrom. Die oben beschriebenen Leerstellen wurden jedoch nicht beseitigt.

Allerdings wurde die Novelle durch einen Entschließungsantrag der Regierungsfractionen ergänzt, in dem die Bundesregierung aufgefordert wurde, weitere kostengünstige Maßnahmen zur Stärkung der Bürgerenergie vorzuschlagen. Außerdem sollte die Regierung prüfen, inwieweit Modelle zur Einbeziehung von Energiegemeinschaften gemäß Art. 22 der RED II im Rahmen des Eigenverbrauchsprivilegs möglich sind. Die Bundesregierung ist offensichtlich der Ansicht, dass die entsprechenden Bestimmungen der EE-Richtlinie vollständig umgesetzt wurden [19]. Dieser Einschätzung widersprechen Teile der Oppositionsparteien sowie führende Verbände wie das Bündnis Bürgerenergie, der Deutsche Genossenschafts- und Raiffeisenverband oder der Bundesverband Erneuerbare Energien.

Bundesländer als Impulsgeber

Während es die Bundesregierung bisher versäumt hat, Energiegemeinschaften im Sinne der RED II einen kohärenten und effektiven Förder- und Regulierungsrahmen zu verleihen, findet man auf der Ebene der Bundesländer einige vielversprechende Politikansätze und Fördermaßnahmen. Die Landesregierung von Schleswig-Holstein hat 2018 einen Bürgerenergiefonds eingerichtet. Es handelt sich um einen revolving Fonds, der

Risikokapital für Bürgerenergieprojekte bereitstellt, um deren Vorlaufkosten vorzufinanzieren. Der Fonds ist der erste seiner Art in Deutschland. Er wird von der Investitionsbank Schleswig-Holstein verwaltet und dient der Finanzierung von vorbereitenden Maßnahmen für Bürgerenergieprojekte, u.a. in den Bereichen erneuerbare Stromerzeugung und Energieeffizienz. Im politischen Raum gibt es bereits Forderungen, einen bundesweiten Bürgerenergiefonds nach dem Vorbild Schleswig-Holsteins einzurichten [20].

Die Landesregierung von Thüringen plant aktuell die Einrichtung eines ähnlichen Fonds [21]. Die Thüringer „Integrierte Energie- und Klimastrategie“ von 2019 enthält zusätzliche Maßnahmen für Bürgerenergie und Energiegemeinschaften. So soll die Vergabe landeseigener Flächen für die Nutzung erneuerbarer Energien im Rahmen eines Ausschreibungsverfahrens derart gestaltet werden, dass Thüringer Bürger und Institutionen bevorzugt berücksichtigt werden. Um die Finanzierungsmöglichkeiten für EE-Projekte zu verbessern, will die Landesregierung in Zusammenarbeit mit der Thüringer Finanzwirtschaft alternative Finanzierungsmodelle diskutieren. Besonderes Augenmerk soll dabei auf die Einbindung der Bürger in die Finanzierung kommunaler Projekte gelegt werden. Die Landesregierung will sich zudem dafür einsetzen, bürokratische Hürden für Bürgerenergieprojekte auf ein notwendiges Minimum zu reduzieren. Darüber hinaus sollen soziale Innovationen unterstützt werden, die zur Reduzierung von THG-Emissionen beitragen, einschließlich der genossenschaftlichen Energieerzeugung [22].

Auch in Nordrhein-Westfalen wurde die Bürgerenergie als wichtiger Pfeiler der Energiewende anerkannt. So hat die Energieagentur NRW die Plattform Bürgerenergie & Energiegenossenschaften etabliert, um Austausch, Vernetzung und Kooperation zwischen den Akteuren der Bürgerenergie zu fördern und den zunehmend erschwerenden Rahmenbedingungen entgegenzuwirken [23].

Fazit: Eine verlorene Chance?

Deutschland gilt als ein Vorreiter bei der Bürger(wind)energie. Deren Entwicklungsdynamik hat sich allerdings in den letzten Jahren insbesondere durch die Einführung

von Ausschreibungen massiv verlangsamt. Dabei hat die RED II durchaus Potenzial, der Bürgerenergie inkl. Energiegemeinschaften neue Schubkraft zu verleihen. Die Richtlinie liefert wesentliche Bausteine für ein dezentrales Energiesystem und bietet vielfältige Rechte und Teilhabemöglichkeiten für Bürger. Sie ermöglicht Freiräume für Energiegemeinschaften, neue Vermarktungsformen und Geschäftsmodelle. Allerdings fehlt es zumindest bei Teilen der aktuellen Regierungskoalition am politischen Willen, die Bestimmungen konsequent in deutsches Recht umzusetzen. Der Vorwurf, Bürgerenergie würde verschärft in Quarantäne gehalten [24], ist daher durchaus berechtigt.

Die EU-Mitgliedstaaten sollten bei der Konzipierung von Förderregelungen für erneuerbare Energien die Besonderheiten von RECs berücksichtigen, damit diese sich unter gleichen Bedingungen wie andere Marktteilnehmer um die Förderung bewerben können. Doch das deutsche Fördersystem kann kaum als diskriminierungsfrei angesehen werden.

Bürokratischer Aufwand und Risiko stellen nach wie vor große Hindernisse für Bürgerenergieprojekte dar. Jedoch müsste ein Regulierungsrahmen genau hier ansetzen. Die RED II liefert wie geschildert durchaus Hinweise auf politische Gestaltungsoptionen (bspw. Befreiung von den Ausschreibungen im Rahmen der de minimis-Regel, Bereitstellung von Risikokapital, separate Ausschreibungssegmente für RECs).

Die letzte EEG-Novelle vom Dezember 2020 hat keine entscheidenden Verbesserungen gebracht. Droht die Umsetzung der RED II in Deutschland eine verlorene Chance zu werden? Nach der bisherigen erratischen und zögerlichen Energiepolitik der Bundesregierung ist nicht mit einer fristgerechten Umsetzung der Richtlinie und den genannten Bestimmungen bis Ende Juni 2021 zu rechnen. Insofern hängen die nationale Umsetzung der RED II und die Zukunft der Bürgerenergie wesentlich davon ab, ob es bei der nächsten Bundestagswahl zu einem energiepolitischen Kurswechsel kommt oder ob die aktuelle Energiepolitik fortgesetzt wird. Deshalb bleiben offene Fragen: „Was muss wo auf der Ebene des Bundes und der Länder zukünftig besser laufen? Was können die verantwortlichen Akteure besser machen?“

Das Projekt COME RES hat im Rahmen des Ländertisches darauf hingewiesen, dass die sozio-politische und lokale Akzeptanz von EE-Projekten eine kritische Barriere für die Energiewende darstellt, dass es jedoch ermutigende Signale auf Bundesländerebene gibt. Auch die künftigen Veranstaltungen werden die Umsetzung der RED II und Schaffung eines Regulierungsrahmens für RECs kritisch begleiten.

Der lösungsorientierte Dialog mit Akteuren und politischen Entscheidungsträgern der Zielregion Thüringen und Modellregion Schleswig-Holstein sollte vertieft und die schleppende finanzielle Teilhabe an EE-Projekten moniert werden. Zudem sollten Wege diskutiert werden, wie die Festlegung klar definierter Ziele auf nationaler und regionaler Ebene (wie z.B. in einigen italienischen Regionen und in Belgien) dazu beitragen kann, politisches Engagement für die Entwicklung von RECs voranzutreiben und die Umsetzung von geeigneten Politiken und Maßnahmen zu unterstützen.

Quellen

- [1] Das Projekt WinWind (<https://winwind-project.eu/home/>) hat sich insbesondere mit der lokalen Akzeptanz in Regionen mit unterdurchschnittlichem Windenergie-Ausbau in sechs europäischen Ländern befasst. Vgl. Di Nucci, M. R. et al.: Akzeptanzfaktoren und akzeptanzfördernde Maßnahmen beim Ausbau der Windenergie. *Energiewirtschaftliche Tagesfragen* 4/2020: 29-34.
- [2] Vgl. Europäische Kommission: Saubere Energie für alle Europäer. (2019). <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b4e46873-7528-11e9-9f05-01aa75ed71a1>
- [3] Agentur für Erneuerbare Energien: Neue Studie zeigt: Bürgerenergie bleibt zentrale Säule der Energiewende. (2021). <https://www.unendlich-viel-energie.de/studie-buergerenergie-bleibt-zentrale-saeule-der-energiewende>
- [4] Thüringer Energie- und GreenTech-Agentur: Mit Wind gewinnen. Handlungsempfehlungen aus der Praxis. Februar 2016, S. 9.
- [5] Agentur für Erneuerbare Energien: Bundesländer mit neuer Energie (2018), 182; Statusreport Föderal Erneuerbar 2018 – Thüringen. 176-185. https://www.foederal-erneuerbar.de/tl_files/ae/FE-Report_2018/AEE_FE-Report_2018_TH.pdf
- [6] Bauwens, T.; Gotchev, B. und Holstenkamp L.: What drives the development of community energy in Europe? The case of wind power cooperatives. *Energy Research & Social Science* 13 (2016): 136-147. DOI:

- 10.1016/j.erss.2015.12.016; Holstenkamp, L.: Formen genossenschaftlicher Finanzierung von Erneuerbare-Energien-Vorhaben. Vortrag beim Arbeitskreis „Räumliche Politik und Planung für die Energiewende“ der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) am 21.02.2014 in Essen. DOI: 10.13140/RG.2.2.16371.02088.
- [7] Gotchev, B.: Bundesländer als Motor einer bürgernahen Energiewende? Stand und Perspektiven wirtschaftlicher Bürgerbeteiligung bei Windenergie an Land. IASS Working Paper (2016). DOI: 10.2312/iass.2016.036.
- [8] Siehe Guthke, R. und Schwalbach, M.: Energiewende in Bürgerhand für Thüringen. Hemmnisse, Problemfelder, Beispiele guter Praxis (2020). <https://come-res.eu/resource?t=Dokumentation%20der%20Auftaktveranstaltung%20des%20Deutschen%20L%C3%A4ndertisches>. Ein aktuelles Beispiel ist der geplante Windpark mit Beteiligung von Bürgerenergiegenossenschaften in Großschwabhausen. Siehe <https://www.mdr.de/nachrichten/thueringen/mitte-thueringen/apolda-weimarer-land/windkraft-grosschwabhausen-projekt-protest-100.html>
- [9] Vgl. Wolf, I.: Soziales Nachhaltigkeitsbarometer der Energiewende 2019: Kernaussagen und Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse. Institut für transformative Nachhaltigkeitsforschung (IASS), 2020. https://www.iass-potsdam.de/sites/default/files/2020-04/Online_IASS_N-barometer_21x21cm_200415.pdf.
- [10] Grashof, K.: Are auctions likely to deter community wind projects? And would this be problematic? *Energy Policy* 125 (2019): 20-32. DOI: 10.1016/j.enpol.2018.10.010.
- [11] Jacobs, D.; Grashof, K., Del Río, P. und Fouquet, D.: *The Case for a Wider Energy Policy Mix in Line with the Objectives of the Paris Agreement: Shortcomings of Renewable Energy Auctions Based on World-wide Empirical Observations* (2020). https://energywatchgroup.org/wp-content/uploads/EWG_Summary_EN_A-Wider-Energy-Policy-Mix_2020.pdf; Agentur Erneuerbare Energien: *Neue Studie zeigt: Bürgerenergie bleibt zentrale Säule der Energiewende* (2021). <https://www.unendlich-viel-energie.de/studie-buergerenergie-bleibt-zentrale-saeule-der-energiewende>.
- [12] Siehe bspw. DGRV: *Energiegenossenschaften 2020. Jahresumfrage des DGRV* (2020). https://www.dgrv.de/wp-content/uploads/2020/07/20200701_DGRV_Umfrage_Energiegenossenschaften_2020-1.pdf
- [13] Guthke, R. und Schwalbach, M. (2020), Fußnote 8.
- [14] Vgl. Standal K. und Aakre S. et al.: *Assessment Report on Technical, Legal, Institutional and Policy Conditions* (2021). https://come-res.eu/fileadmin/user_upload/Resources/Deliverables/COME_RES_D2.1_Assessment_report_FINAL.pdf.
- [15] Ebd.
- [16] Bürgerenergiegesellschaften, welche die entsprechenden rechtlichen Mindestvoraussetzungen erfüllen, konnten ohne eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung am Ausschreibungsverfahren teilnehmen. Des Weiteren profitierten sie von günstigeren Preisregelungen, längeren Realisierungsfristen und geringeren Sicherheitsleistungen.
- [17] Krug, M. und Di Nucci, R. M. (2020), op. cit.
- [18] FA Wind: *EEG 2021 – Ausschreibungsspezifische Regelungen für Windenergieanlagen an Land*, 6. Auflage (2021). https://www.fachagentur-windenergie.de/fileadmin/files/Veroeffentlichungen/EEG/FA_Wind_EEG-2021_Ausschreibungen_6Auf1_2021.pdf.
- [19] Siehe bspw. die Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Thomas Bareiß, auf eine Frage von Dr. Julia Vertinden (MdB, Bündnis 90/Die Grünen) im Rahmen einer Fragestunde im Deutschen Bundestag am 10.02.2021. <https://dip21.bundestag.de/dip21/btp/19/19208.pdf>
- [20] Siehe bspw. einen Entschließungsantrag der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen vom 16.12.2020. <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/253/1925376.pdf>
- [21] *Süddeutsche Zeitung: Mehr Geld für Solar-Programm: Lastenfahrräder bleiben* (17.12.2020). <https://www.sueddeutsche.de/wissen/umwelt-erfurt-mehr-geld-fuer-solar-programm-lastenfahrraeder-bleiben-dpa-urn-newsml-dpa-com-20090101-201217-99-734058>.
- [22] Thüringer Ministerium für Umwelt, Energie und Naturschutz: *Integrierte Energie- und Klimaschutzstrategie* (2019). https://umwelt.thueringen.de/fileadmin/001_TMUEN/Unsere_Themen/Klima/Klimastrategie/20191015_Klimaschutzstrategie.pdf
- [23] Siehe <https://www.energieagentur.nrw/finanzierung/buergerenergie/die-plattform-buergerenergie-energiegenossenschaften>.
- [24] Leprich U.: *Bürgerenergie wird verschärft in Quarantäne gehalten. Energiezukunft* (03.09.2020). <https://www.energiezukunft.eu/meinung/die-meinung/buergerenergie-wird-verschaerft-in-quarantaenegehalten/>

Dr. M. R. Di Nucci, M. Krug, V. Gatta und H. Michalke, Forschungszentrum für Umweltpolitik, Freie Universität Berlin, Projekt COME RES
dinucci@zedat.fu-berlin.de



rku.it.

PARTNER NEBENAN

„Ein guter Draht. Durch die Nähe zu den Menschen in und um Tübingen agieren wir mit unseren kommunalen Services stets am Puls der Zeit. Dabei setzen wir auf ein ebenso enges Verhältnis zu unserem IT-Service-Provider. Trotz 471 km Distanz steht rku.it mit erstklassiger Beratung, zuverlässigen Lösungen und viel IT-Know-how nahe an unserer Seite.“

Thomas Deyerberg, Bereichsleiter Informatik & Digitale Transformation der Stadtwerke Tübingen GmbH