

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Ausschreibungsbericht nach § 99 des Erneuerbare-Energien-Gesetzes

Hintergrund für den vorliegenden Bericht ist eine Pflicht im Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG). Gemäß § 99 EEG berichtet die Bundesregierung zu den Erfahrungen der PV-Pilotausschreibung insbesondere mit Blick auf die Ermittlung der finanziellen Förderung und ihrer Höhe der erneuerbaren Energien durch Ausschreibungen (§ 99 Nummer 1) sowie zur Menge der für die Erreichung der Erneuerbare-Energien-Ziele erforderlichen auszuschreibenden Strommengen oder installierten Leistungen (§ 99 Nummer 2).

Die grundlegende Reform des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG 2014), die der Deutsche Bundestag 2014 beschlossen hat, setzt folgende Ziele um:

- Begrenzung der Kosten,
- planvolle Steuerung des Ausbaus der erneuerbaren Energien durch Festlegung technologiespezifischer jährlicher Ausbaupfade und eines Gesamtkorridors bis 2025 sowie 2035 mit dem Ziel eines Anteils von mindestens 80 % in 2050, und eine
- bessere Integration der erneuerbaren Energien in den Strommarkt durch Einführung der verpflichtenden Direktvermarktung.

Im EEG 2014 ist auch die Grundlage dafür geschaffen worden, spätestens ab dem Jahr 2017 die Höhe der finanziellen Förderung für Strom aus erneuerbaren Energien über Ausschreibungen wettbewerblich zu ermitteln. Am Beispiel der Photovoltaik-Freiflächenanlagen werden in den Jahren 2015 und 2016 in einer Pilotphase Ausschreibungen durchgeführt, um an Hand dieser Erfahrungen den Systemwechsel im Jahr 2017 umsetzen zu können. Dies deckt sich mit den Umweltschutz- und Energiebeihilfeleitlinien der Europäischen Kommission. Die Leitlinien sehen vor, dass die Mitgliedstaaten ihre Fördersysteme bis 2017 grundsätzlich auf Ausschreibungssysteme umstellen müssen.

Eine Ausschreibung soll ermöglichen, die Förderhöhe im Wettbewerb objektiv, transparent und diskriminierungsfrei zu ermitteln und so die Ausbauziele kostengünstig zu erreichen.

Dies setzt die Entwicklung des EEG zu mehr Markt- und Systemnähe konsequent fort: Nach der Abschaffung der physischen Wälzung durch die Ausgleichsmechanismusverordnung 2009/10, der Einführung der optionalen Marktprämie durch das EEG 2012 und der verpflichtenden Direktvermarktung durch das EEG 2014 ist die Umstellung der Förderung auf Ausschreibungen nunmehr der nächste Schritt. Dies sind wesentliche Elemente für die Integration der erneuerbaren Energien in ein nachhaltiges Energieversorgungssystem. Sie fügen sich in einen Prozess ein, der durch das zur Jahresmitte 2015 vorgelegte Weißbuch für einen Strommarkt 2.0 für die Energiewende angestoßen wurde. Ziel ist es, einen wettbewerblich organisierten Strommarkt zur Integration steigender Anteile erneuerbarer Energien und einen technologieneutralen Wettbewerb der Flexibilitätsoptionen untereinander zu erreichen.

Um das passende Ausschreibungsverfahren für die verschiedenen erneuerbaren Energien zu entwickeln, müssen drei besonders wichtige Ziele berücksichtigt werden:

- Der Ausbaukorridor für erneuerbare Energien soll eingehalten werden. Ausschreibungen steuern den Ausbau über die ausgeschriebene Menge. Damit verhindern sie, dass die Ausbauziele überschritten werden. Andererseits darf der Zubau aber auch nicht unterhalb des Zielkorridors liegen. Erfahrungen aus anderen Ländern zeigen, dass die Gefahr besteht, dass Anbieter in Ausschreibungssystemen einen gewissen Anteil der bezuschlagten Projekte nicht errichten. Nur durch eine hohe Realisierungsrate kann der Ausbau der erneuerbaren Energien auch nach dem Systemwechsel hin zu Ausschreibungen auf dem für die einzelnen Technologien gesetzlich vorgezeichneten Ausbaupfad voranschreiten.
- Die Kosten des Fördersystems sollen insgesamt verringert werden. Dies soll auch ermöglichen, das bisherige Förderniveau aus dem System der Festvergütung zu unterschreiten. Strom aus erneuerbaren Energien soll nur in der Höhe vergütet werden, die für einen effizienten Anlagenbetrieb erforderlich ist. Um dies zu erreichen, muss ausreichend Wettbewerb um die Förderung von Erneuerbare-Energien-Anlagen bestehen. Zentrales Anliegen ist deshalb, dass Marktumfeld und Ausschreibungsdesign einen hinreichenden Wettbewerb ermöglichen.
- Bisher hat eine große Vielzahl von Akteuren, die einen unterschiedlichen Professionalisierungsgrad hatten, einen hohen Anteil des Zubaus der erneuerbaren Energien realisiert. Lokal verankerte Projekte haben viel zur Akzeptanz der Energiewende beigetragen. Im Rahmen von Ausschreibungen ist eine hohe Akteursvielfalt von Bedeutung, da sie den Wettbewerb erhöhen und mittelbar die Kosten mindern kann. Kleine und mittlere Unternehmen sind häufig besonders innovativ. Auch deshalb hat ihre Beteiligung einen hohen Wert. Die Akteursvielfalt soll daher erhalten bleiben.

Pilotausschreibung Photovoltaik-Freiflächenanlagen

Um die grundlegende Umstellung der Förderung auf Ausschreibungen, die im EEG 2014 angelegt ist, vorzubereiten, wurden 2015 drei Pilotausschreibungen im Bereich der Photovoltaik-Freiflächenanlagen durchgeführt.

Das EEG 2014 sieht dazu im § 55 vor, für Anlagen zur Erzeugung von Strom aus solarer Strahlungsenergie, die nicht auf Gebäuden oder baulichen Anlagen errichtet werden (Freiflächenanlagen), die finanzielle Förderung und ihre Höhe nach Maßgabe einer Rechtsverordnung im Rahmen von Ausschreibungen zu ermitteln. Auf der Grundlage einer Marktanalyse und einer intensiven Diskussion mit der Branche wurde ein Ausschreibungsverfahren für Photovoltaik-Freiflächenanlagen entwickelt. Die „Verordnung zur Einführung von Ausschreibungen der finanziellen Förderung für Freiflächenanlagen“ (FFAV, BGBl. I Nr. 5 vom 11. Februar 2015) ist am 12. Februar 2015 in Kraft getreten. Sie bildet die Basis für die Durchführung von Ausschreibungen für Photovoltaik-Freiflächenanlagen.

Abschließende Schlussfolgerungen aus der Pilotausschreibung können zum jetzigen Zeitpunkt aufgrund des kurzen Untersuchungszeitraums noch nicht getroffen werden, da sich der Erfolg einer Ausschreibung letztlich aus dem Gesamtbild von Wettbewerbssituation, Kostenniveau und Realisierungsrate der Projekte ergibt.

Zusammenfassung

Die Bundesnetzagentur hat 2015 insgesamt drei Pilotausschreibungen für Freiflächenanlagen erfolgreich durchgeführt. Die heterogene Bieterlandschaft sowie der Rückgang von Gebotsausschlüssen aufgrund von Formfehlern zeigen, dass das Ausschreibungsverfahren für die Akteure verständlich war. Das in der PV-Pilotausschreibung umgesetzte Ausschreibungsverfahren erscheint zum jetzigen Zeitpunkt für große Solaranlagen grundsätzlich gut geeignet. Es werden daher im Weiteren nur kleinere Anpassungen des Verfahrensablaufs empfohlen, die der Vereinfachung dienen.

Alle drei Ausschreibungsrunden mit einem Volumen von insgesamt 500 Megawatt waren von einer hohen Wettbewerbsintensität gekennzeichnet. Die Gebotsmenge war jeweils deutlich überzeichnet. Es wurden zwei unterschiedliche Preisregeln „pay-as-bid“ in der ersten Runde und „uniform-pricing“ in der zweiten und dritten Runde getestet. Das Preisniveau ist von Runde zu Runde gesunken; dies ist auch ein Indiz für die Effizienz des Ausschreibungsverfahrens. Der jeweilige Zuschlagswert lag deutlich unter dem jeweiligen Höchstpreis und auf ähnlichem bzw. niedrigerem Niveau (Runde 2 und Runde 3) als die administrativ festgelegte Förderhöhe nach dem EEG 2014.

Im Hinblick auf die Akteursvielfalt wird festgestellt, dass in allen Runden Bieter verschiedenster Rechtsformen teilgenommen haben. In der zweiten Runde wurde ein Gebot einer GbR bezuschlagt. Auch natürliche Personen und Genossenschaften haben in der 3. Runde Zuschläge erhalten. Multiprojektbieter, das heißt Akteure, die mehrere Projekte entwickeln wollen und daher mit mehreren Geboten wiederholt an Ausschreibungen teilnehmen (i. d. R. professionelle Projektierer) spielen aber, wie schon in der Vergangenheit, in diesem Marktsegment auch bei Ausschreibungen eine wichtige Rolle.

Mit Blick auf die Erreichung der Ausbauziele, die insbesondere von der Realisierungsrate in der Ausschreibung abhängt, können derzeit nur vorläufige Schlussfolgerungen gezogen werden, da die erfolgreichen Bieter bis zu 24 Monate Zeit haben, die Anlagen in Betrieb zu nehmen. Bis Anfang Dezember 2015 wurden noch keine Förderberechtigungsanträge gestellt, die Voraussetzung für den Betrieb der Anlagen sind. In einer Umfrage der Bundesnetzagentur haben die Bieter bekräftigt, dass sie ihre Anlagen überwiegend innerhalb des ersten Jahres nach der Zuschlagserteilung errichten wollen. Grundsätzlich ist es durch Ausschreibungen möglich, die Zubaumenge im Hinblick auf die Erreichung der Ziele nach § 1 Absatz 2 EEG zu steuern. Nicht realisierte Zubaumengen können dem Volumen späterer Ausschreibungen aufgeschlagen werden. Die in der PV-Pilotausschreibung angesetzten Strafzahlungen von bis zu 5 % der Investitionssumme entsprechen in der Höhe Strafzahlungen, die auch im Ausland zu eher höheren Realisierungsraten geführt haben. Analysen zu den wirtschaftlichen Anreizen der Bieter haben ergeben, dass eine Realisierung der Projekte auch noch bei Fehlkalkulationen in einem gewissen Rahmen sinnvoll ist. Eine auf die jeweilige Marktsituation angepasste Übertragung dieses Sanktionsmechanismus auf andere Bereiche der erneuerbaren Energien wird daher empfohlen. Sollte sich im Laufe des Jahres 2016 zeigen, dass die tatsächliche Realisierungsrate der bisher bezuschlagten Projekte unbefriedigend ist, müsste die Höhe der Strafzahlungen oder das Ausschreibungsvolumen ggfs. überdacht werden, um die im Durchschnitt angestrebte realisierte jährliche Ausbaumenge zu erreichen.

Generell kann aus ausländischen Erfahrungen mit Ausschreibungen in Frankreich und Südafrika geschlossen werden, dass eine sorgfältige Anpassung des Ausschreibungsdesigns auf den betroffenen Markt erforderlich ist, um Wettbewerb zu erzeugen. Dieser Wettbewerb kann dann zu sinkenden Preisen über mehrere Ausschreibungsrunden führen. Zusätzliche Zuschlagskriterien, wie lokale Wertschöpfung, Anforderungen, die der Umsetzung fachlicher Anforderungen außerhalb der Energiepolitik dienen oder Beiträge zu F&E etc., dienen nicht der Kosteneffizienz. Es scheint daher nicht zielführend, solche Elemente in Deutschland zu übernehmen. In Bezug auf die Akteursvielfalt liegen keine abschließenden Ergebnisse aus ausländischen Ausschreibungssystemen vor.

Die Erfahrungen mit der Photovoltaik-Pilotausschreibung haben deutlich gemacht, dass Ausschreibungen im Bereich erneuerbarer Energien funktionieren, wenn die Ausschreibungsregeln optimal auf die Charakteristik der teilnehmenden Branche und des Marktsegments angepasst werden. Die genaue Marktanalyse und sorgfältige Anpassung der Ausschreibungsregeln auf das jeweilige Marktumfeld sind wesentliche Voraussetzungen für die Übertragung der Ausschreibung auf andere Segmente der erneuerbaren Energien. Eine einfache Übertragung der Ausschreibungsregelung für Freiflächenanlagen auf andere erneuerbare Energien wird nicht empfohlen. Gleichwohl können aus den Erfahrungen mit dem Verfahren viele einzelne Elemente auch für andere Bereiche der erneuerbaren Energien genutzt werden. Auch die Erfahrungen der Bundesnetzagentur zum Verfahrensablauf sind für die anderen Bereiche der erneuerbaren Energien wertvoll. Die Einführung der Ausschreibung sollte daher unter Einbindung der Akteure möglichst transparent erfolgen. Positiv für eine längerfristig erfolgreiche Ausschreibung ist ein stabiles Regelungsumfeld, d. h. möglichst geringe Änderungen im Ausschreibungsverfahren nach seiner Einführung. Nur dann können die teilnehmenden Akteure Erfahrungen mit dem Instrument sammeln und ihre Projekte sicher planen.

Handlungsempfehlungen

Das Wettbewerbsniveau der ersten Ausschreibungsrunden war hoch und damit mehr als ausreichend. Vor dem Hintergrund des kurzen Beobachtungszeitraums seit April 2015 können aber noch keine Schlussfolgerungen zum langfristigen Wettbewerbsniveau gezogen werden. Dies hängt auch maßgeblich von der langfristigen Flächenverfügbarkeit ab. Aufgrund der Analysen zu den Preisverfahren sowie des beobachteten strategischen Verhaltens in den beiden „uniform-pricing“-Runden wird zunächst die Preisregel „pay-as-bid“ für weitere Ausschreibungsrunden empfohlen. Auch wenn „uniform pricing“ im PV-Freiflächensegment mehr Anreize für strategisches Verhalten setzt, kann es auch im Hinblick auf die mit dieser Preisregel verbundenen Vorteile sinnvoll sein, die Preisregel von Zeit zu Zeit zu variieren.

Auf der Basis der Auswertungen zum Ablauf der PV-Pilotausschreibung werden folgende Anpassungen im Verfahren empfohlen:

- Das Nachrückverfahren, das die Endergebnisse der Ausschreibungsrunden zeitlich stark verzögert, sollte gestrichen werden. Die Zuschlagsmengen, die keine Zweitsicherheiten geleistet haben, sollten in den folgenden Runden auf das Ausschreibungsvolumen angerechnet werden.
- Auf eine Vollmachtsurkunde bei gesetzlichen Vertretern von Unternehmen kann verzichtet werden.
- Der geforderte Nachweis aus dem amtlichen Liegenschaftskataster sollte durch eine Eigenerklärung des Bieters ersetzt werden, dass ihm das Einverständnis des Flächeneigentümers zur Nutzung der Flächen vorliegt. So kann Missbrauch beim Bieten für Projekte Dritter verhindert werden. Der genaue Standort wird auch weiterhin durch die Angabe der Flurstücknummer bestimmt.
- Um Rechtsunsicherheit auszuschließen soll die Angleichung der Flächenkategorien mit den bisherigen Begrifflichkeiten im EEG, bauliche Anlagen und Gewerbegebiete, überprüft werden: Ziel ist es, mittels einer klaren Definition der Freiflächenanlage in Bezug auf den Begriff der „baulichen Anlage“ den Projektierern Rechtssicherheit zu geben, ob sie auf der von ihnen ins Auge gefassten Fläche eine PV-Freiflächenanlage errichten können.
- Angleichung der Vorschriften zur Anlagenzusammenfassung: Die schärfere Regelung in der FFAV bringt eine Planungsunsicherheit für die Bieter mit sich und bedingt auch einen höheren Aufwand für die Netzbetreiber. Die Regelung sollte wieder der bisherigen Regelung im EEG entsprechen.

In Bezug auf den Erhalt der Akteursvielfalt hat sich bestätigt, dass kleinere Bieter durch die Regelung einer niedrigeren finanziellen Sicherheit bei Projekten mit weit fortgeschrittenem Planungsstand stärker profitieren. Diese Regelung sollte daher beibehalten werden. Mögliche weitere Maßnahmen zur Wahrung der Akteursvielfalt werden derzeit geprüft.

Auf der Grundlage von Auswertungen der Ausschreibungsergebnisse und Diskussionen im Rahmen der Plattform Strommarkt werden im Folgenden die Erfahrungen mit den Ausschreibungen für Freiflächenanlagen detailliert analysiert. Die Ergebnisse der Ausschreibungsrunden dokumentiert außerdem die Bundesnetzagentur auf ihrer Webseite. In ihrem „Bericht der Bundesnetzagentur zu den Pilotausschreibungen zur Ermittlung der Förderhöhe für Photovoltaik-Freiflächenanlagen“ vom 8. Dezember 2015, der als Anlage beigefügt ist, fasst sie ihre Erfahrungen zusammen. Dieser Bericht ist nicht Teil des Kabinettsbeschlusses über den Ausschreibungsbericht.

Erfahrungen mit den Ausschreibungen für Freiflächenanlagen

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Ausschreibungsverfahren	6
Bewertung des Verfahrens	6
Wettbewerbsniveau	7
Akteursvielfalt	8
Kosten	8
Zielerreichung	9
Verteilung auf Bundesländer und Flächennutzung	10
Erfahrungen mit Ausschreibungen aus anderen Ländern	11

Ausschreibungsverfahren

Seit April 2015 wird die Förderung von PV-Freiflächenanlagen im Zuge von Ausschreibungen ermittelt. Das Ausschreibungsverfahren ist in der FFAV auf drei Jahre angelegt. Es sollen insgesamt 1.200 Megawatt geförderte Leistung ausgeschrieben werden, d. h. im Durchschnitt 400 Megawatt pro Jahr. Die Ausschreibungstermine sind 1. April, 1. August und 1. Dezember jeden Jahres.

Die Bieter müssen mit einem konkreten Projekt an der Ausschreibung teilnehmen. Sie müssen in ihrem Gebot insbesondere die Größe der geplanten Anlage in Kilowatt und die Förderhöhe für eine Kilowattstunde Solarstrom aus ihrer PV-Freiflächenanlage angeben. Das Verfahren sieht vor, dass Zuschläge eine Gültigkeit von zwei Jahren haben. Innerhalb der zwei Jahre muss eine PV-Freiflächenanlage an dem angegebenen Standort oder mit einem Abschlag bei der Förderung an einem anderen Standort in Betrieb genommen werden und ihr eine Förderberechtigung zugeteilt werden. Die Förderung erfolgt über 20 Jahre ab der Inbetriebnahme der Anlage. Der Eigenverbrauch des erzeugten Solarstroms ist nicht zulässig. Die Bieter bieten auf den sogenannten anzulegenden Wert. Aus dem anzulegenden Wert berechnet sich dann die individuelle Marktprämie, die eine Anlage erhält. Die Gebote mit den niedrigsten gebotenen anzulegenden Werten erhalten den Zuschlag bis das Ausschreibungsvolumen ausgeschöpft ist. Regelungen zur Art der Förderung (gleitende Marktprämie), zur Netzeinspeisung, zu Vermarktungsoptionen usw. ergeben sich nach wie vor aus dem EEG 2014.

Die FFAV regelt das Ausschreibungsverfahren detailliert. Dies umfasst insbesondere die Anforderungen an die Bieter und ihre Gebote, auf welchen Flächen Anlagen gefördert werden dürfen, das Zuschlagsverfahren, die Hinterlegung von Sicherheiten und Strafzahlungen, die Beantragung der Förderung und Regelungen zur Rückgabe bzw. zum Erlöschen von Zuschlägen. Darüber hinaus sind die Aufgaben der Bundesnetzagentur als ausschreibende Stelle und die Pflichten der Netzbetreiber geregelt. Für die Durchführung der Ausschreibungen bedurfte es keiner weiteren Festlegungen der Bundesnetzagentur. Für eine detaillierte Darstellung des Verfahrensablaufs wird auf den Bericht der Bundesnetzagentur in der Anlage verwiesen.

Das Verfahren für die drei bisher durchgeführten Ausschreibungsrunden am 15. April 2015, am 1. August 2015 und am 1. Dezember 2015 unterscheidet sich nur in Bezug auf die Preisregel. Während in der ersten Ausschreibungsrunde das „Pay-as-bid“-Verfahren zur Anwendung kam, bei dem die bezuschlagten Bieter die Förderhöhe entsprechend ihrem individuellen Gebot erhalten, wurde in der zweiten und dritten Ausschreibungsrunde „Uniform-pricing“, bei dem das letzte noch zugeschlagene Gebot die Förderhöhe für alle setzt, angewendet. Tatsächlich änderten sich aber weitere Faktoren: so konnten parallel zur ersten und im Vorfeld der zweiten Ausschreibungsrunde noch Projekte realisiert werden, die nicht an einer Ausschreibung teilgenommen haben. Sie erhielten im Rahmen einer Übergangsregelung den in § 51 Absatz 1 EEG 2014 gesetzlich festgelegten anzulegenden Wert, wenn sie vor dem 1. September 2015 in Betrieb gegangen sind. Dadurch bestand insoweit kein Anreiz, unter den gesetzlich festgelegten anzulegenden Wert zu bieten. Einen erheblichen Einfluss auf die Ergebnisse der Ausschreibungen kommen auch den Lerneffekten aus den vorherigen Ausschreibungen zu. So machte z. B. die erste Ausschreibungsrunde das Wettbewerbsniveau transparent. Die Bewertung dieser Änderungen erfolgt im Abschnitt zu den Kosten.

Bewertung des Verfahrens

In den bisher durchgeführten Ausschreibungsrunden haben sich Bieter verschiedenster Rechtsformen von natürlichen Personen bis zu Aktiengesellschaften mit gültigen Geboten beteiligt. Die Rate der Formfehler hat sich von der ersten Runde (37 von 170 Geboten ~ 22 %) auf die zweite Runde halbiert (15 von 136 Geboten ~ 11 %). Bis auf eine Ausnahme haben alle Bieter fristgerecht ihre Zweitsicherheiten geleistet, so dass das vorgesehene Nachrückverfahren nicht notwendig wurde.

Die Bieter wurden durch die Bundesnetzagentur zu ihren Erfahrungen befragt. Die Teilnahme an der Evaluation zeigt, dass viele Bieter trotz ihrer Enttäuschung, keinen Zuschlag in der ersten Runde erhalten zu haben, dem neuen Instrument konstruktiv gegenüber stehen. Die Teilnehmer planen überwiegend, auch in Zukunft an Ausschreibungen teilzunehmen. Die Teilnehmer haben in der ersten Ausschreibungsrunde Erfahrungen gesammelt. Gebote zu Projekten, die keinen Zuschlag erhalten hatten, aber erneut in der zweiten Ausschreibungsrunde eingereicht wurden, waren in dieser zweiten Runde deutlich erfolgreicher als neu eingereichte Gebote. Die Einführung der Ausschreibung hat der Befragung zufolge nicht zu einer Verlangsamung der Projektentwicklungen geführt. Die Höhe der Sicherheiten und die Aufteilung in eine Erstsicherheit bei Abgabe des Gebots und eine Zweitsicherheit nach dem Zuschlag wurden von vielen Teilnehmern als angemessen gewertet.

Daraus kann geschlossen werden, dass das Verfahren keiner grundsätzlichen Änderungen bedarf. Es ist trotz der detaillierten Regelungen verständlich und die Anforderungen an die Bieter sind angemessen. Zur Optimierung und Verschlankung des Verfahrens werden die nachfolgenden Anpassungen empfohlen.

Handlungsempfehlungen zum Verfahren

Das Nachrückverfahren, das in den ersten beiden Runden ohnehin keine Anwendung fand und die Endergebnisse der Ausschreibungsrunden zeitlich stark verzögert, sollte gestrichen werden. Es wird empfohlen, dass die Zuschlagsmengen, für die keine Zweitsicherheiten geleistet wurden, in den folgenden Runden auf das Ausschreibungsvolumen aufgeschlagen werden.

Auf eine Vollmachtsurkunde bei gesetzlichen Vertretern von Unternehmen kann verzichtet werden. Dies reduziert den Aufwand bei der Abwicklung der Ausschreibungen und bei den Bietern.

Der geforderte Nachweis zum geplanten Standort der PV-Freiflächenanlage über einen Auszug aus dem amtlichen Liegenschaftskataster sollte durch eine Eigenerklärung des Bieters ersetzt werden, dass ihm die Flächennutzung gestattet ist. Damit kann voraussichtlich verhindert werden, dass Bieter auf Projekte bieten, die von Dritten entwickelt wurden. Gleichzeitig wird der Verwaltungsaufwand, den die bisherige Anforderung ausgelöst hat, reduziert.

Die drei Gebotstermine zum 1. April, 1. August und 1. Dezember jeden Jahres sollten leicht angepasst werden. Insbesondere der Dezembertermin wird in seiner Abwicklung in die Weihnachtszeit hineinreichen. Die Frequenz soll auch weiterhin drei Ausschreibungsrunden pro Jahr umfassen.

Die Vorschriften zur Anlagenzusammenfassung sollten an die bisherige Regelung im EEG angepasst werden: Die FFAV sah vor, dass Anlagen, die innerhalb von 24 Monaten in einem Abstand von bis zu 4 Kilometer Luftlinie in Betrieb genommen werden, zu einer Anlage zusammengefasst werden. Im EEG ist bisher die Regelung enthalten, dass Anlagen, die innerhalb von 24 Monaten in einem Abstand von bis zu 2 Kilometer Luftlinie in Betrieb genommen werden, zusammengefasst werden. Die schärfere Regelung in der FFAV bringt eine Planungsunsicherheit für die Bieter mit sich und bedingt auch einen höheren Aufwand für die Netzbetreiber. Die Regelung sollte wieder der bisherigen Regelung im EEG angepasst werden.

Wettbewerbsniveau

Bei der Vorbereitung des Ausschreibungsverfahrens bestand Unklarheit über das Wettbewerbsniveau für Freiflächenanlagen, da der Zubau von Freiflächenanlagen von 2012 bis 2014 um 80 % zurückgegangen war. Laut Presseberichten hatten sich mehrere Unternehmen aus dem Markt bereits zurückgezogen und Flächenknappheit wurde befürchtet. Es hat sich aber in den Ausschreibungsrunden gezeigt, dass sich unerwartet viele Bieter an der Ausschreibung beteiligt haben. In der ersten Ausschreibungsrunde haben Bieter mit einer Leistung von insgesamt 715 MW und in der zweiten Runde von insgesamt 558 MW auf ein Ausschreibungsvolumen von jeweils 150 MW geboten. In der dritten Runde wurden 561 MW auf ein Ausschreibungsvolumen von 200 MW geboten. Das Ausschreibungsvolumen war somit in jeder Runde mehrfach überzeichnet. Die hohe Überzeichnung hat zu einem intensiven Wettbewerb geführt. Die durchschnittliche Förderhöhe ist von der ersten auf die zweite Runde von 9,17 Cent pro Kilowattstunde auf 8,49 Cent pro Kilowattstunde und 8,00 Cent pro Kilowattstunde in der dritten Runde gesunken. Auch dies ist ein Indiz für einen funktionierenden Wettbewerb.

Dabei war in den ersten beiden Ausschreibungsrunden ein Sondereffekt zu beobachten. Es bestand die Möglichkeit, trotz Ausschreibung noch bei einer Inbetriebnahme bis Ende August 2015 ohne Ausschreibung eine gesetzlich festgelegte Förderung für Freiflächenanlagen aus der Übergangsregelung des § 55 Absatz 3 EEG 2014 zu erhalten. Ab September 2015 war eine Förderung von Freiflächenanlagen nur noch im Rahmen der Ausschreibungen möglich. Diese Übergangsregelung hat mit hoher Wahrscheinlichkeit dazu geführt, dass Bieter die erste Ausschreibungsrunde als Rückfalloption genutzt und darauf gesetzt haben, eine höhere Förderung als in § 51 des EEG 2014 zu erhalten. Aus den Befragungen der Bundesnetzagentur hat sich ergeben, dass die in der ersten Ausschreibungsrunde eingereichten Projekte bis zu drei Jahre vorher begonnen wurden. In der zweiten Ausschreibungsrunde am 1. August 2015 wurden mindestens zur Hälfte andere Projekte eingebracht.

Darüber hinaus wussten die Bieter in der zweiten und dritten Runde, dass mit einem hohen Wettbewerb zu rechnen ist, da ihnen die hohe Überzeichnung aus der ersten Runde bekannt war. Dies hat ebenfalls dazu geführt, dass die Fördersätze von Runde zu Runde gesunken sind.

Es kann festgestellt werden, dass das Wettbewerbsniveau für die drei Ausschreibungsrunden hoch und damit ausreichend für eine erfolgreiche Durchführung der Ausschreibungen war. Vor dem Hintergrund des Sondereffekts und dem kurzen Beobachtungszeitraum seit April 2015 können aber noch keine Schlussfolgerungen zum langfristigen Wettbewerbsniveau gezogen werden.

Akteursvielfalt

An den drei Ausschreibungsrunden haben Bieter aus allen Bereichen, von natürlichen Personen bis zu Aktiengesellschaften, teilgenommen. Bei der Verteilung der Gebotsmengen auf die jeweiligen Rechtsformen sind keine signifikanten Unterschiede in den drei Runden zu erkennen. Am häufigsten waren Gebote der Rechtsformen GmbH und GmbH & Co. KG erfolgreich. Dies liegt daran, dass PV-Freiflächenanlagen zumeist über einzelne, dem Projekt zugeordnete Projektgesellschaften entwickelt werden. Die Bieterbefragung der Bundesnetzagentur deutet darauf hin, dass Kleinst- und Kleinunternehmen mit Projektgesellschaften an der Ausschreibung teilgenommen haben und Zuschläge erlangt haben. Bei der Projektentwicklung von Photovoltaik-Freiflächenanlagen ist es auch durchaus üblich, dass Projekte von professionellen Akteuren entwickelt und realisiert werden. Im Anschluss an die Realisierung gehen die Projekte dann an den späteren Betreiber bzw. die Betreibergesellschaft über. Die als Bieter auftretenden Akteure sind daher nicht zwangsläufig auch die späteren Betreiber der Anlagen. Auch lässt die Verteilung der Gebote auf Unternehmensrechtsformen keine Konzentration bei den Bietern erkennen. Die Auswertung der Unternehmensverflechtungen ergibt, dass sich viele Multiprojektbieter beteiligt haben und in den ersten beiden Runden jeweils ein unterschiedlicher Multiprojektbieter einen relativ großen Anteil des Ausschreibungsvolumens ersteigern konnte. Multiprojektbieter zeichnen sich dadurch aus, dass sie mehrere PV-Freiflächenprojekte zeitgleich entwickeln, für diese bieten und in der Regel auch mit mehreren Projektgesellschaften wiederholt an Ausschreibungen teilnehmen. Diese Unternehmen dominierten aber auch in der Vergangenheit diesen Markt.

In der ersten Runde wurden 25 Gebote bis zu einer Anlagengröße von 1 MW eingereicht, in der zweiten Runde waren es 17 Gebote, in der dritten Runde 16 Gebote. Die kleinsten Gebote wurden für Anlagen mit rd. 200 kW installierter Leistung abgegeben. Die kleinsten bezuschlagten Gebote hatten einen Umfang von einer Leistung von etwa 500 kW. Laut Bieterangaben handelt es sich dabei auch um jeweils separate neue Anlagen und keine Anlagenerweiterungen.

Um kleineren Bietern die Teilnahme an der Ausschreibung zu erleichtern, wurde geregelt, dass sich für Bieter, die bereits ein Projekt mit einem weit fortgeschrittenen Planungsstand (Offenlegungsbeschluss oder Bebauungsplan) einreichen, die finanzielle Sicherheit halbiert. Die Auswertung ergibt, dass sich natürliche Personen und die Unternehmenstypen GbR und eG mit 80% deutlich häufiger mit weit fortgeschrittenen Projekten beteiligt haben als die Unternehmenstypen GmbH, GmbH & Co. KG sowie AG, die sich zu knapp 50 % mit fortgeschrittenen Projekten beteiligt haben. Dies lässt darauf schließen, dass die Regelung genutzt wird und kleinere Unternehmen davon stärker profitieren. Die Regelung sollte daher beibehalten werden. Mögliche weitere Maßnahmen zur Wahrung der Akteursvielfalt werden derzeit geprüft.

Kosten

Die erste und zweite Ausschreibungsrunde unterscheiden sich in Bezug auf die Preisregel und in Bezug auf die durchschnittlichen Förderkosten der bezuschlagten Gebote. Während in der ersten Ausschreibungsrunde das „pay-as-bid“-Verfahren angewendet wurde, bei dem die Bieter genau die Förderhöhe entsprechend ihrem Gebot erhalten, wurde in der zweiten und dritten Ausschreibungsrunde „uniform-pricing“ angewendet. Bei diesem Verfahren erhalten alle Bieter die Förderhöhe des letzten noch zugeschlagenen Gebots.

Der Ansatz bei „pay-as-bid“ (es wird das gezahlt, was geboten wurde), ist leicht nachzuvollziehen. In einer solchen Auktion sind für einen Bieter nur seine eigene Einschätzung zum Wettbewerb und Risikoeinstellung relevant. Der Anreiz, sich mit anderen Bietern zu koordinieren oder strategisch zu bieten, ist bei diesem Verfahren gering.

Das Verfahren „uniform-pricing“ hat die Vorteile, dass eine einheitliche Förderhöhe ermittelt wird und dass ein Bieter, der nur ein Gebot abgibt, eher seine wahren Kosten bietet, da in der Regel ein anderes Gebot die Förderhöhe bestimmt. Uniform pricing kann für Investoren wichtige Anreize liefern und damit auch für die technologische Entwicklung attraktiv sein. Trotz dieser vorteilhaften Eigenschaften des Verfahrens ist bei der Anwendung in der 2. und 3. Runde öfter strategisches Verhalten zu beobachten gewesen. So haben z. B. in der zweiten und dritten Ausschreibungsrunde Bieter extrem niedrige Gebote mit Gebotswerten von teilweise sogar unter einem 1 Cent pro Kilowattstunde abgegeben. Wenn Bieter massiv unterbieten, um die Zuschlagswahrscheinlichkeit zu erhöhen, verkennen sie, dass sie damit ausschließlich ihre Zuschlagswahrscheinlichkeit

und die für eher unwirtschaftliche Projekte erhöhen. Dies kann sich negativ auf die Realisierungsquote auswirken. Wichtig ist hier, dass die Sanktionsregelung bei Nichtrealisierung Anreize setzt, trotz strategischem Bieten immer auch die spätere Realisierung im Auge zu behalten. In der Auktionstheorie werden dem Uniform-pricing vor allem bei Ein-Projekt-Bietern Vorteile zugemessen. Im Falle der PV-Freiflächenausschreibung ist der Markt aber von Multiprojektbietern dominiert und es werden die Ausschreibungen mehrfach, d. h. wiederholt durchgeführt. Für Multi-Projektbieter könnte „uniform-pricing“ – im Gegensatz zu dem vorgenannten Beispiel – einen Anreiz bieten, mit zusätzlichen Geboten den Zuschlagspreis ihrer übrigen (niedrigeren) Gebote zu erhöhen.

Eine Befragung der Branche im Rahmen des wissenschaftlichen Projekts hat ergeben, dass die Ausschreibungsteilnehmer von dem intensiven Wettbewerb der ersten Runde überrascht waren. Dies könnte ein Indiz dafür sein, dass in der ersten Ausschreibungsrunde höhere Gebote abgegeben wurden, als es bei Kenntnis des echten Wettbewerbsniveaus möglicherweise der Fall gewesen wäre. Zudem bestand parallel noch die Möglichkeit, eine Förderung nach dem EEG 2014 im Rahmen der o.g. Übergangsregelung zu erhalten. In der zweiten Ausschreibungsrunde konnten die Bieter vermuten, dass der Wettbewerb ähnlich hoch wie in der ersten Ausschreibungsrunde sein würde.

Ein Anhaltspunkt für die Kosteneffizienz der Ausschreibungen ist die Höhe der bezuschlagten Förderung im Vergleich zur administrativen Förderhöhe. Für die erste Ausschreibungsrunde zeigt sich, dass der mittlere Zuschlagswert von 9,17 Cent pro Kilowattstunde etwa 0,3 Cent pro Kilowattstunde über dem geschätzten Bereich der theoretisch zum Zeitpunkt der Inbetriebnahme gültigen EEG-Vergütung liegt. Dieser Abschätzung liegt eine angenommene Realisierungsfrist von 15 Monaten zugrunde. Die zweite Ausschreibungsrunde zeigt, dass der Zuschlagswert von 8,49 Cent pro Kilowattstunde am unteren Rand des EEG-Vergütungsbereichs zum Zeitpunkt der geschätzten Inbetriebnahme liegt. Die dritte Runde zeigt, dass der Zuschlagswert von 8,00 Cent pro Kilowattstunde zum Zeitpunkt der geschätzten Inbetriebnahme unterhalb des EEG-Vergütungsbereichs liegt.

Die Bundesnetzagentur führt das Ausschreibungsverfahren nach klaren Regeln durch, um Rechtssicherheit für alle Beteiligten zu gewährleisten. In den ersten beiden Ausschreibungsrunden wurden durch die Bundesnetzagentur bereits über 300 Bescheide versendet. Von diesen Bescheiden sind nur zwei mit einer Klage beschwert, wobei eine Klage vom Bieter zurückgezogen wurde. Insofern konnte durch die Ausführung des Verfahrens eine große Rechtssicherheit der Ausschreibungen gewährt werden. Durch die Ausgestaltung der Ausschreibungsverordnung ist gewährleistet, dass es durch Klagen gegen die Zuschlagsentscheidungen zu keiner Verzögerung des Verfahrens kommt. Insgesamt ist die Vorhersage zu den administrativen Kosten im Rahmen der Begründung der Freiflächenverordnung nach einer ersten Abschätzung in der Summe des tatsächlichen Arbeitsaufwandes eingetroffen.

Es kann festgestellt werden, dass das Preisniveau von Runde zu Runde gesunken ist; dies ist ein Indiz für die Effizienz des Ausschreibungsverfahrens. Der jeweilige Zuschlagswert lag deutlich unter dem jeweiligen Höchstpreis und auf ähnlichem bzw. niedrigerem Niveau (Runde 2 und Runde 3) als die administrativ festgelegte Förderhöhe nach dem EEG 2014.

Zielerreichung

Ende des Jahres 2014 waren in Deutschland 9.800 Megawatt Photovoltaikleistung auf der Freifläche installiert. Im Jahr 2015 wurden weitere Projekte mit einer Leistung von 450 Megawatt im Rahmen der Übergangsregelung des EEG für Freiflächenanlagen bis Ende August 2015 in Betrieb genommen. Im Rahmen der Ausschreibungen wurden insgesamt etwa 520 Megawatt bezuschlagt. Eine Förderberechtigung wurde bis Anfang Dezember noch nicht bei der Bundesnetzagentur beantragt.

Die Bieter, die bisher einen Zuschlag erhalten und die Zweitsicherheit geleistet haben, wurden von der Bundesnetzagentur im Hinblick auf den erwarteten Realisierungstermin ihrer Projekte telefonisch befragt. Viele Bieter haben eine hohe Realisierungswahrscheinlichkeit in Bezug auf ihre eigenen Projekte genannt. Im Rahmen der Evaluation der Bundesnetzagentur mit einem Fragebogen zur ersten Ausschreibungsrunde haben die Bieter außerdem teilweise Angaben zu beabsichtigten Realisierungsterminen gemacht. Die folgende Tabelle zeigt die Ergebnisse dieser Auswertung. Demnach sollen die meisten Gebote im ersten Jahr nach dem Zuschlag realisiert werden.

Tabelle: Genannte Realisierungstermine der bezuschlagten Gebote (Quelle: Bundesnetzagentur)

Q4/15	Q1/16	Q2/16	Q3/16	Q4/16	2017	Keine Angabe
20	9	6	18	0	2	2

In Bezug auf ihre eigenen Projekte waren die Bieter in einer telefonischen Befragung durch die Bundesnetzagentur sehr optimistisch, dass Projekte umgesetzt werden. Im Hinblick auf die Gesamtausschreibung gingen sie von etwa 75% Realisierungsquote aus, was deutlich über den Werten von PV-Ausschreibungen im Ausland liegt. Dies und die Tatsache, dass die Bieter ihre Zweitsicherheit überwiesen haben, deuten derzeit auf eine eher hohe Realisierungswahrscheinlichkeit der Projekte hin.

Aufgrund der im Verfahren eingeräumten Umsetzungsfrist von zwei Jahren bis zur Inbetriebnahme kann zu Realisierungsquoten derzeit noch keine abschließende Einschätzung getroffen werden.

Mit Blick auf die Erreichung der Ausbauziele, die insbesondere von der Realisierungsrate in der Ausschreibung abhängt, können derzeit nur vorläufige Schlussfolgerungen gezogen werden. Grundsätzlich ist es durch Ausschreibungen möglich, die Zubaumenge im Hinblick auf die Erreichung der Ziele nach § 1 Absatz 2 EEG zu steuern. Nicht realisierte Zubaumengen können dem Volumen späterer Ausschreibungen aufgeschlagen werden. Liegen weitere Erfahrungen vor, könnte auch diskutiert werden, bei der Ausschreibung von vornherein einen gewissen Aufschlag auf das Ausschreibungsvolumen zum Ausgleich der „üblichen“ Nichtrealisierungsrate zu machen, um die im Durchschnitt angestrebte realisierte jährliche Ausbaumenge zu erreichen. Die in der PV-Pilotausschreibung angesetzten Strafzahlungen von bis zu 5% der Investitionssumme entsprechen in der Höhe Strafzahlungen, die auch im Ausland zu eher höheren Realisierungsraten geführt haben. Analysen zu den wirtschaftlichen Anreizen der Bieter haben ergeben, dass eine Realisierung der Projekte auch noch bei Fehlkalkulationen in einem gewissen Rahmen sinnvoll ist. Zum jetzigen Zeitpunkt kann daher angenommen werden, dass Bieter ihre Projekte realisieren werden. Eine auf die jeweilige Marktsituation angepasste Übertragung dieses Sanktionsmechanismus auf andere Bereiche der erneuerbarer Energien wird daher empfohlen.

Verteilung auf Bundesländer und Flächennutzung

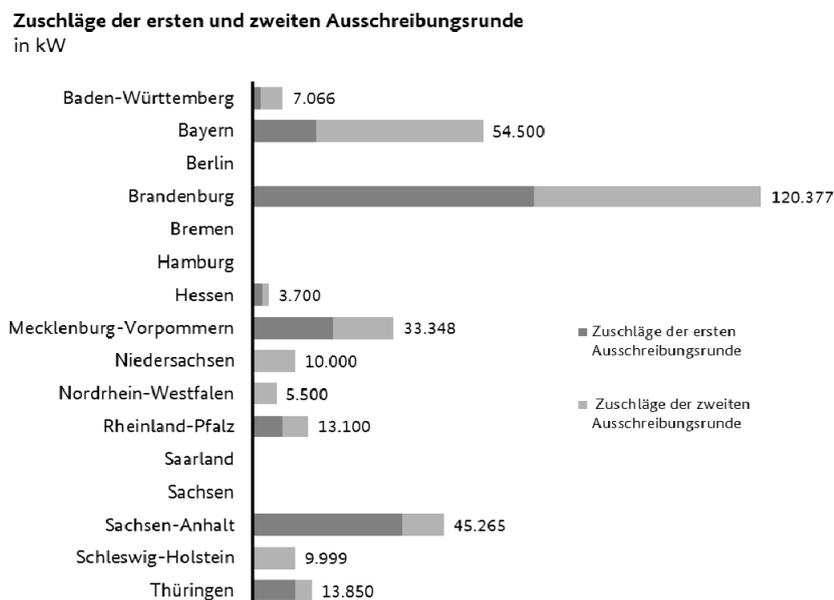
Zum Jahresende 2014 waren in Deutschland PV-Freiflächenanlagen auf insgesamt rd. 24.750 Hektar installiert. Davon entfallen rd. 15.080 Hektar (61 %) auf Konversionsflächen (einschl. Deponien), 7.050 Hektar auf Ackerflächen (28 %) sowie 2.620 Hektar (11 %) auf die Flächenkategorie Seitenrandstreifen.

Im Jahr 2015 beträgt die Flächeninanspruchnahme der neu installierten Anlagen voraussichtlich rd. 750 Hektar, davon zwei Drittel Konversionsflächen und ein Drittel Seitenrandstreifen. Damit wächst die gesamte Flächeninanspruchnahme von PV-Freiflächenanlagen in Deutschland zum Stand Ende 2015 auf insgesamt rd. 25.500 Hektar.

Betrachtet man die Gebotsmengen je angegebenen Flächentyp, so kann man in beiden Runden feststellen, dass „Konversionsfläche“ die häufigste Flächenkategorie darstellt.

Betrachtet man die Verteilung der Zuschläge auf die Bundesländer, so ergibt sich folgendes Bild.

Abbildung: Verteilung der Zuschläge auf die Bundesländer



Quelle: Bundesnetzagentur

Sinkende Gebotswerte bei gleichzeitig hohen Zuschlagsmengen in Flächenländern mit einem hohen Bestand an Konversionsflächen (z. B. Brandenburg) sind ein Indikator dafür, dass die Flächenverfügbarkeit verbunden mit geringen Pachten eine wesentliche Rolle spielt. Die Flächenverfügbarkeit und die Grundstückspreise haben auf die regionale Verteilung einen höheren Einfluss als die Sonnenstrahlungswerte.

Die Zahlen zeigen den Umfang der zusätzlichen Flächeninanspruchnahme für PV-Freiflächenanlagen durch die bezuschlagten Anlagen. Diese resultieren überwiegend aus der Mengenbegrenzung durch das Ausschreibungsvolumen (400 MW pro Jahr) und auf den zunehmend sinkenden Flächenbedarf (derzeit 1,6 MW pro Hektar).

Die in der FFAV gewählten Flächenkategorien, d. h. Konversionsflächen, versiegelte Flächen, Seitenrandstreifen entlang Autobahnen, maximal 10 Anlagen auf Ackerflächen in „benachteiligten Gebieten“ und Flächen der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) sollten beibehalten werden. Diese Flächenkategorien haben sich bewährt.

Im § 51 EEG 2014 sind die Flächenkategorien für Freiflächenanlagen weiter gefasst und umfassen bauliche Anlagen, z. B. Deponien und Gewerbe- und Industriegebiete. Die Veränderung der Flächenkategorien in Bezug auf bauliche Anlagen mit der FFAV hat insbesondere in Bezug auf die baulichen Anlagen zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit für Investoren geführt, da die genaue Abgrenzung zu Konversionsflächen rechtlich äußerst schwierig ist.

Um Rechtsunsicherheit auszuschließen soll die Angleichung der Flächenkategorien mit den bisherigen Begrifflichkeiten im EEG, bauliche Anlagen und Gewerbegebiete, überprüft werden. Ziel ist es, mittels einer klaren Definition der Freiflächenanlage in Bezug auf den Begriff der „baulichen Anlage“ den Projektierern Rechtssicherheit zu geben, ob sie auf der von ihnen ins Auge gefassten Fläche eine PV-Freiflächenanlage errichten können.

Erfahrungen mit Ausschreibungen aus anderen Ländern

In der Europäischen Union nutzen neben Deutschland unter anderem Frankreich, Italien, Litauen, die Niederlande, Dänemark und das Vereinigte Königreich Ausschreibungen zur Steuerung des Ausbaus der erneuerbaren Energien. Ende 2014 wurden von der Europäischen Kommission neue Beihilfeleitlinien für den Umwelt- und Energiebereich erlassen, die die Einführung von marktbasierter Instrumenten zur Bestimmung der Förderhöhe vorsehen.

Die internationalen Erfahrungen zeigen, dass Ausschreibungen dann erfolgreich sind, wenn das konkrete Ausschreibungsdesign zu den lokalen Gegebenheiten und Marktstrukturen passt und ausreichend Wettbewerb erzeugt wird. So wurden zum Beispiel in Brasilien mit einem zweistufigen Gebotsverfahren mit unterschiedlichen Preisregeln pro Stufe als auch in China unter Anwendung der „pay-as-bid“ Regel niedrige Förderhöhen erzielt.

Ein Vergleich bietet sich insbesondere mit Frankreich und Südafrika an, da beide Länder Ausschreibungssysteme gezielt für PV-Anlagen ausgestaltet haben. Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht über die jeweiligen Parameter der Ausschreibungsverfahren:

Parameter	Frankreich		Südafrika
	Größe der PV-Anlagen	ab 100 kW	ab 250 kW
Wertung	Preis (67%)	Preis (40%)	Preis (30%)
	CO ₂ -Bilanz (33%)	CO ₂ -Bilanz, Machbarkeit, geplante Inbetriebnahme, Beiträge zu F&E	Sozioökonomische Kriterien, z. B. Arbeitsplätze, lokale Wertschöpfung (70%)
Präqualifikationen / Sicherheiten	keine Strafzahlungen bei kleinen Anlagen		Vielzahl von Nachweisen und Strafzahlungen
Höchstpreis	nein		Ja
Kosteneffizienz	hohes Förderniveau, über die Ausschreibungsrunden absinkend		Ausschreibungsvolumen teilweise größer als Gebotsvolumen, hohes Förderniveau, über Ausschreibungsrunden absinkend
Handelbarkeit	Nein		Ja (Sekundärmarkt für Versicherungen, Pensionsfonds)
Realisierungsrate	50%		80-100%

Es kann aus den ausländischen Erfahrungen geschlossen werden, dass eine sorgfältige Anpassung des Ausschreibungsdesigns auf den betroffenen Markt erforderlich ist, um Wettbewerb zu erzeugen. Dieser Wettbewerb kann dann zu sinkenden Preisen über mehrere Ausschreibungsrunden führen. Zusätzliche Zuschlagskriterien, wie lokale Wertschöpfung, Anforderungen, die der Umsetzung fachlicher Anforderungen außerhalb der Energiepolitik dienen oder Beiträge zu F&E etc. dienen nicht der Kosteneffizienz. Es scheint daher nicht zielführend, solche Elemente in Deutschland zu übernehmen. In Bezug auf die Akteursvielfalt liegen keine abschließenden Ergebnisse aus ausländischen Ausschreibungssystemen vor.

Anlage

BUNDESNETZAGENTUR | 1

Pilotausschreibungen zur Ermittlung der Förderhöhe für Photovoltaik- Freiflächenanlagen

ENTWURF – Stand: 08.12.2015

2 | BUNDESNETZAGENTUR

**Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,
Telekommunikation, Post und Eisenbahnen**

Referat IT-gestützte Datenverarbeitung, Wahrnehmung der Aufgaben nach dem EEG

Tulpenfeld 4

53113 Bonn

Tel.: +49 228 14-0

Fax: +49 228 14-8872

E-Mail: info@bnetza.de

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	3
1 Einführung.....	4
2 Das Verfahren der FFAV	5
3 Ablauf der Ausschreibungsverfahren.....	6
4 Ausschreibungsergebnisse.....	8
5 Bewertung der Administration der Ausschreibungsrunden.....	16
6 Verbesserungsvorschläge.....	18
Abbildungsverzeichnis	21
Tabellenverzeichnis	22
Impressum.....	23

4 | 1 EINFÜHRUNG**1 Einführung**

Seit dem 12.02.2015 regelt die Verordnung zur Ausschreibung der finanziellen Förderung für Freiflächenanlagen (Freiflächenausschreibungsverordnung - FFAV) die in Deutschland erstmalige Ausschreibung der Förderhöhe von Photovoltaik(PV)-Freiflächenanlagen. Die gesetzlichen Grundlagen hierfür sind in den §§ 2, 55 und 88 EEG gelegt worden.

Aufgrund der im Vergleich zu anderen Energieträgern vergleichsweise einfachen Realisierungsvoraussetzungen (kurze Planungszeiten, geringe Realisierungsrisiken, professionelle Akteure) wurde der PV-Freiflächenmarkt für die Pilotausschreibungen ausgewählt. Außerdem war erkennbar, dass mit der im EEG absinkenden Förderhöhe nur noch sehr wenige PV-Freiflächenanlagen realisiert werden würden.

Die Bundesnetzagentur führt jährlich drei Ausschreibungen jeweils am 1. April, 1. August und 1. Dezember durch. Im Jahr 2015 wurden 500 Megawatt geförderte Leistung ausgeschrieben. Ausgeschrieben wurden Freiflächenanlagen im Sinne des § 5 Nr.16 EEG, also explizit keine Anlagen auf Gebäuden oder sonstigen baulichen Anlagen.

Bei Redaktionsschluss des vorliegenden Berichtes hat die Bundesnetzagentur bereits die ersten beiden Ausschreibungsrunden des Jahres 2015 durchgeführt und kann auf erste vorläufige Ergebnisse der dritten Ausschreibungsrunde zurückgreifen.

2 Das Verfahren der FFAV

In der FFAV ist das Verfahren der Ausschreibungen detailliert vorgegeben. Es bedarf grundsätzlich – außer dem Vorgeben von Formvorgaben – keinen weiteren Vorgaben oder Festlegungen durch die Bundesnetzagentur.

Das von der FFAV geregelte Verfahren ist ein bieterbezogenes Gebotsverfahren, das um Aspekte einer Projektbezogenheit ergänzt ist. Der Bieter erhält im Falle eines Zuschlages die Möglichkeit eine beliebige, von ihm nachträglich zu bestimmende, neue oder erweiterte PV-Freiflächenanlage mit einer Förderberechtigung auszustatten. Dabei kann er die Zuschläge aus verschiedenen Runden ganz oder teilweise verwenden und miteinander kombinieren.

Die Beantragung einer Förderberechtigung ist darum ein gesonderter behördlicher Vorgang, der auf Basis der erteilten Zuschläge nach Inbetriebnahme der Anlage durchgeführt wird. Dabei werden die Fördervoraussetzungen durch den Anschlussnetzbetreiber überprüft. Der Vorgang der Anlagenregistrierung im Anlagenregister der Bundesnetzagentur erfolgt automatisch mit dem Beantragen der Förderberechtigung. Bis zum Redaktionsschluss dieses Berichtes ist noch kein Antrag auf Ausstellung einer Förderberechtigung gestellt worden.

Die bieterbezogene Ausgestaltung wird durch projektbezogene Elemente ergänzt: Der Bieter muss seinem Gebot die Angabe eines Realisierungsstandortes beifügen und für diesen einige Planungsunterlagen vorweisen. Wenn sich der Bieter nachträglich dazu entscheidet, einen anderen Standort zu wählen, vermindert sich seine Förderhöhe um 0,3 ct/kWh.

3 Ablauf der Ausschreibungsverfahren

Die Ausschreibungen werden nach Ablauf der neunten und vor Ablauf der sechsten Kalenderwoche vor dem jeweiligen Gebotstermin auf der Internetseite der Bundesnetzagentur¹ bekannt gegeben.

Die Bundesnetzagentur veröffentlicht die nach § 5 FFAV bekannt zu machenden Parameter der jeweiligen Ausschreibungsrunde. Dies sind insbesondere das Ausschreibungsvolumen, der Höchstwert sowie vorgegebene Formatvorgaben.

Neben der gesetzlich vorgeschriebenen Bekanntgabe hat die Bundesnetzagentur für die Bieter auf den Unterseiten „Checkliste Gebotsabgabe“ und „Ausschreibungsverfahren allgemein“ erläuternde Verfahrenshinweise veröffentlicht. Die Bieter erfahren auf diesem Wege alles Notwendige zur Teilnahme an der Ausschreibung – zugleich wird aber auch darauf hingewiesen, dass das Verfahren umfangreich ist und ohne eigene Sachkunde und Erarbeiten der Rechtsgrundlagen kein Gebot abgegeben werden sollte.

Mit Beginn der Bekanntmachung bis zum Ablauf des Gebotstermins können die Bieter ihre Gebote mitsamt den Unterlagen bei der Bundesnetzagentur einreichen; den Gebote muss jeweils ein Bauleitplan, ein Katastrauszug und bei juristischen Personen eine Vollmachtsurkunde beigelegt werden. Außerdem müssen Bieter eine Gebühr auf das Konto der Bundesnetzagentur überweisen und die Erstsicherheit von 4 € pro gebotenem Kilowatt stellen.

Am Tag nach dem Gebotstermin werden die Gebote von mindestens zwei Kollegen der Bundesnetzagentur geöffnet. Der Inhalt der Umschläge wird gesichtet und protokolliert; die Aktenzeichen vergeben und die Akten angelegt. Ist dieser Vorgang beendet, werden die Gebote sowohl datentechnisch erfasst als auch verfahrenstechnisch geprüft. Die verfahrenstechnische Prüfung beinhaltet das Prüfen der Gebote auf Vollständigkeit, formale Richtigkeit, sowie die Überwachung der fristgerechten Zahlungen von Gebühr und Erstsicherheit. Es werden die in § 10 FFAV geregelten Ausschlussgründe untersucht und festgestellt, ob die Gebote zum Zuschlagsverfahren zugelassen werden können.

Insgesamt ist sowohl eine in sich als auch rundenübergreifende, konsistente Bewertung der Sachverhalte unerlässlich. Die ausgeschlossenen Gebote werden im Anschluss unter Auflistung aller zum Ausschluss führender Tatbestände in Schriftform beschieden.

Zum Zuschlagsverfahren zugelassene Gebote werden im nächsten Schritt dem in § 12 FFAV geregelten Zuschlagsverfahren zugeführt. Sie werden entsprechend der Gebotshöhe, beginnend mit dem niedrigsten Gebotswert, sortiert. Anschließend werden die Gebote bezuschlagt, bis die jeweils ausgeschriebene Gebotsmenge erreicht wird. Bei gleichen Gebotswerten an der Zuschlagsgrenze werden zunächst die Gebote mit niedrigeren Gebotsmengen bezuschlagt. Bei Geboten mit sowohl gleichem Gebotswert als auch Gebotsmenge an der Zuschlagsgrenze entscheidet das Los über den Zuschlag.

¹ www.bundesnetzagentur.de/ee-ausschreibungen.

Die bezuschlagten Gebote werden auf der Internetseite der Bundesnetzagentur öffentlich bekannt gemacht. Die Veröffentlichung gilt eine Woche später als bekannt gegeben.

Zehn Werktage nach erfolgter Bekanntgabe müssen die erfolgreichen Bieter ihre Zweitsicherheit in Höhe von 50 Euro pro bezuschlagtem Kilowatt entweder per Überweisung oder per Bürgschaft gestellt haben – andernfalls verfallen die Zuschläge. Sollte für mehr als 30 Megawatt bezuschlagter Gebote keine Zweitsicherheit gestellt worden sein, so soll die Bundesnetzagentur ein Nachrückverfahren durchführen. Ist dieser Verfahrenspunkt geklärt und ein erforderliches Nachrückverfahren durchgeführt, können die endgültigen Ergebnisse gemäß § 14 FFAV auf der Internetseite bekannt gegeben werden. Die vollständigen Entscheidungen können von Bietern am Standort der Bundesnetzagentur in Bonn persönlich eingesehen werden. Die Bieter erhalten Einsicht in die angefertigten Prüfprotokolle zu ihren Geboten sowie in das Zuschlagsprotokoll. Aus Gründen des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen und zur Vermeidung von strategischen Geboten, sind die Gebote anderer Bieter, im Zuschlagsprotokoll geschwärzt.

Nach Abschluss des Zuschlagsverfahren - bei den ausgeschlossenen Geboten bereits nach der Gebotsprüfung - wird die Rückabwicklung der Zahlungen durchgeführt: Gebote ohne Zuschlag erhalten einen Teil ihrer Gebühr zurück. Als Erstsicherheit gestellte Bürgschaften werden an die Bürgen zurückgesendet, eingezahlte Erstsicherheiten an die Bieter zurücküberwiesen.

Sofern Zweitsicherheiten nicht gestellt werden, muss der Bieter eine Strafe in Höhe seiner Erstsicherheit, an den verantwortliche Übertragungsnetzbetreiber (ÜNB) zahlen. Sollte der Bieter nicht Zahlen, darf sich der ÜNB an der Erstsicherheit befriedigen; sobald der Bieter gezahlt hat, wird die Erstsicherheit erstattet.

Die Bundesnetzagentur muss nach der FFAV nach Abschluss des Verfahrens einige Angaben im Internet veröffentlichen: den höchsten und den niedrigsten Gebotswert, Standort, Planungsstand und Zuschlagsnummer der erfolgreichen Gebote. Neben diesen Veröffentlichungen hat die Bundesnetzagentur zu beiden bisher abgeschlossenen Ausschreibungsrunden jeweils ein Hintergrundpapier auf ihrer Internetseite veröffentlicht. Darin werden nicht nur die Zuschläge, sondern sämtliche Gebote statistisch ausgewertet. Insbesondere Fragen nach der Akteursstruktur und der voraussichtlich in Anspruch genommenen Flächenkulisse können mittels dieser Auswertungen genauer beantwortet werden.

8 | 4 AUSSCHREIBUNGSERGEBNISSE

4 Ausschreibungsergebnisse

Sowohl in der am ersten als auch in der zweiten Ausschreibungsrunde wurden 150 Megawatt ausgeschrieben. Wesentlicher Unterschied der beiden Runden war die Preisregel, wonach die Zuschlagswerte zunächst nach dem „pay-as-bid“- und in der zweiten Runde nach dem „uniform pricing“-Verfahren bestimmt wurden. Bei Verwendung der „Pay-as-bid“-Preisregel bekam jeder Bieter einen Zuschlag in Höhe seines Gebotes, während im Einheitspreisverfahren alle bezuschlagten Bieter den gleichen Zuschlagswert (8,48 ct/kWh) in Höhe des letzten bezuschlagten Gebots erhielten. Bei Redaktionsschluss dieses Berichts waren weder die Gebote der dritten Runde (Gebotstermin 1. Dezember 2015) vollständig ausgewertet noch standen die Zuschläge rechtsverbindlich fest. Nach einem ersten groben Überblick scheinen sich die bislang erzielten Ergebnisse zu bestätigen.

Beide Runden zeichneten sich durch eine hohe Wettbewerbsintensität aus, die sich in mehrfacher Angebotsüberzeichnung widerspiegelte. 170 Gebote mit einem Volumen von 715 Megawatt sowie 136 Gebote mit 558 Megawatt zeugen von einer regen Teilnahme am Ausschreibungsverfahren. Der Trend setzte sich in der dritten Runde fort: Für die ausgeschriebenene 200 Megawatt wurden 127 Gebote mit einem Volumen von 562 Megawatt abgegeben. In der ersten Runde verteilte sich das Zuschlagsvolumen auf 25 Gebote, während in der zweiten Runde 33 Bieter einen Zuschlag erhielten. Tabelle 1 fasst die Ergebnisse zusammen.

	April 2015	August 2015	Dezember 2015
Ausgeschriebene Menge	150 MW	150 MW	200 MW
Eingereichte Gebote (Gebotsvolumen)	170 (715 MW)	136 (558 MW)	127 (562 MW)
Zuschläge (Zuschlagsvolumen)	25 (157 MW)	33 (159 MW)	Runde noch nicht abgeschlossen
Gebotsausschlüsse (Ausschlussvolumen)	37 \cong 21,76 % (144 MW \cong 20,1 %)	15 \cong 11,03 % (33 MW \cong 5,9 %)	Runde noch nicht abgeschlossen
Ø Förderhöhe	9,17 ct/kWh	8,48 ct/kWh	Runde noch nicht abgeschlossen
Höchstwert	11,29 ct/kWh	11,18 ct/kWh	11,09 ct/kWh
Zum Zeitpunkt der Ausschreibung geltende Förderhöhe	9,02 ct/kWh	8,93 ct/kWh	Nach EEG nicht mehr möglich
Preismechanismus	Pay-as-bid	Uniform pricing	Uniform pricing

Tabelle 1: Ausschreibungsergebnisse der beiden Gebotsrunden

Bis auf ein Gebot der zweiten Runde leisteten alle erfolgreichen Bieter fristgerecht ihre Zweitsicherheit, so dass in beiden Runden kein Nachrückverfahren durchgeführt werden musste. 37 Gebote (21,76 %) der ersten und 15 Gebote (11,03 %) der zweiten Runde mussten aufgrund von Formfehlern ausgeschlossen werden. Es lässt sich eine deutliche Verringerung der Ausschlüsse erkennen. Dies zeigt, dass das Verfahren selbst keine Teilnahmehürde darstellen muss und die Bieter sich besser auf das Ausschreibungsverfahren einstellen. Zudem hat die Bundesnetzagentur mit der Bekanntmachung der zweiten Ausschreibungsrunde Hinweise zu den in der ersten Ausschreibungsrunde noch gehäuft auftretenden Ausschlussgründen veröffentlicht. In der Folge sind in der zweiten Runde keine Häufungen einzelner Ausschlussgründe zu erkennen.

In beiden Runden wurden von Bietern verschiedenster Rechtsformen Gebote abgegeben. Die folgende Tabelle 2 zeigt die genaue Verteilung der Gebote auf die Rechtsformen beider Runden. Zwischen den Ausschreibungsrunden sind kaum Unterschiede festzustellen.

Rechtsform	Alle	Bis 500 kW	501-1.000 kW	1.001-2.000 kW	2.001-5.000 kW	5.001-10.000 kW
natürliche Person	7/4	2/1	2/1	2/0	1/1	0/1
GbR	3/5	0/0	0/2	0/0	3/3	0/0
GmbH	51/28	3/1	4/0	8/5	20/12	16/10
GmbH&Co.KG	93/94	4/2	6/7	15/13	33/42	35/30
AG bzw. SE	8/1	0/0	0/0	2/0	2/0	4/1
eG	4/2	3/1	0/1	1/0	0/0	0/0
Andere juristische Person	4/2	0/1	1/0	2/1	1/0	0/0
Summe	170/136	12/6	13/11	30/19	60/58	55/42

Tabelle 2: Anzahl der Gebote je Rechtsform und je Gebotsmenge [1. Runde/ 2. Runde]

10 | 4 AUSSCHREIBUNGSERGEBNISSE

Auch die Verteilung der Gebotsmengen auf die jeweiligen Rechtsformen zeigt keine signifikanten Unterschiede zwischen den Runden.

Rechtsform	Alle	Bis 500 kW	501- 1.000 kW	1.001-2.000 kW	2.001-5.000 kW	5.001-10.000 kW
natürliche Person	9.480/ 10.697	978/190	1.630/507	2.852/0	4.020/ 3.638	0/6.362
GbR	8.680/ 10.205	0/0	/1.664	0/0	.680/8.541	0/0
GmbH	207.258/ 130.003	1.100/220	3.641/0	13.817/ 8.565	73.125/ 38.024	115.575/ 83.194
GmbH & Co. KG	429.060/ 393.759	1.845/ 1.000	4.915/ 5.528	23.195/ 20.811	109.800/ 134.345	289.305/ 232.075
AG bzw. SE	48.100/ 10.000	0/0	0/0	3.700/0	7.150/0	37.250/ 10.000
eG	2.699/ 1.487	1.299/499	0/988	1.400/0	0/0	0/0
Andere juristische Person	9.182/ 2.249	0/499	514/0	3.988/ 1.750	4.680/0	0/0
Summe	714.459/ 558.400	5.222/ 2.408	10.700/ 8.687	48.952/ 31.126	207.455/ 184.548	442.130/ 331.631

Tabelle 3: Gebotsmenge je Rechtsform und je Gebotsmenge [1. Runde/ 2. Runde]

Betrachtet man die Gebotsmengen je angegebenen Flächentyp, so kann man in beiden Runden feststellen, dass für Konversionsflächen die meiste Gebotsmenge abgegeben wurde (siehe Tabelle 4).

Flächentyp	Gebotsmenge [in kW]	
	1. Runde	2. Runde
Konversionsfläche	486.633	31.650
110 Meter Randstreifen	223.912	20.535
Versiegelte Fläche	514	.215

Tabelle 4: Gebotsmenge je Flächentyp

Beim Nachweis über den Planungsstand kann von der ersten Runde auf die zweite Runde eine leichte Verschiebung weg von Aufstellungsbeschlüssen hin zu weiter entwickelten Flächen mit Offenlegungsbeschluss oder beschlossenenem Bebauungsplan beobachtet werden (siehe Tabelle 5). Hatten in Runde eins noch 53 % der Gebote einen Aufstellungsbeschluss als materielle Präqualifikation beigelegt, waren es in Runde zwei nur noch 45 % der Gebote. Das umgekehrte Bild lässt sich bei den beschlossenen Bebauungsplänen beobachten. Nur 26 % der Gebote hatten bereits einen beschlossenen Bebauungsplan als materielle Präqualifikation beigelegt, wohingegen es in Runde zwei bereits 31 % waren.

Rechtsform	Aufstellungsbeschluss	Offenlegungsbeschluss	Beschlossener Bebauungsplan
natürliche Person	4.276/ 190	0/ 0	5.204/ 10.507
GbR	0/ 2.600	5.000/ 664	3.680/ 6.941
GmbH	98.410/ 67.094	51.420/ 21.659	57.428/ 41.250
GmbH&Co.KG	237.071/ 181.696	80.519/ 108.402	111.470/ 103.661
AG bzw. SE	33.900/ 0	12.250/ 0	1.950/ 10.000
eG	899/ 499	1.400/ 0	400/ 988
Andere juristische Person	4.680/ 2.249	0/ 0	4.502/ 0
Summe	379.236/ 254.328	150.589/ 130.725	184.634/ 173.347

Tabelle 5: Gebotsmenge in kW je Planungsstand [1. Runde/ 2. Runde]

12 | 4 AUSSCHREIBUNGSERGEBNISSE

Bei den Zuschlägen zeigte sich kein einheitliches Bild in Bezug auf den Planungsstand. In der ersten Runde waren ca. drei Viertel der bezuschlagten Gebote zusammen mit Aufstellungsbeschlüssen eingereicht worden. In Runde zwei hingegen hatten fast 50 % der Zuschläge einen beschlossenen Bebauungsplan. Es muss abgewartet werden, ob dies Auswirkungen auf die Realisierungszeitpunkte bzw. auf die generelle Realisierung hat.

Betrachtet man die Zuschläge weiter, so kann festgestellt werden, dass trotz gleicher ausgeschriebener Menge die Zahl der Zuschläge leicht gestiegen ist (25 vs. 33). Grund hierfür ist eine kleinere Durchschnittsmenge pro bezuschlagtem Gebot (siehe Tabelle 6). Im Durchschnitt wurden in der ersten Ausschreibungsrunde Gebote mit einem Gebotsumfang von 6,28 Megawatt bezuschlagt, während der durchschnittliche Gebotsumfang der bezuschlagten Gebote der zweiten Runde bei 4,82 Megawatt lag.

	bis 500	501-1.000	1.001-2.000	2.001-5.000	5.001-10.000
1. Runde	0		2		5
2. Runde	0		5	3	13

Tabelle 6: Verteilung der Zuschläge nach Gebotsmengenkategorie [in kW]

In beiden Runden lag der gewichtete Durchschnittswert bzw. der Einheitspreis der Gebote deutlich unter dem jeweils zulässigen Höchstwert von 11,29 ct/kWh bzw. 11,18 ct/kWh.

Betrachtet man die Verteilung der Zuschläge auf die Bundesländer, so ergibt sich folgendes Bild (siehe Abbildung 1). Die angegebenen Standorte der geplanten Anlagen befinden sich überwiegend in den Bundesländern Brandenburg, Bayern und Sachsen-Anhalt.

Zuschläge der ersten und zweiten Ausschreibungsrunde in kW

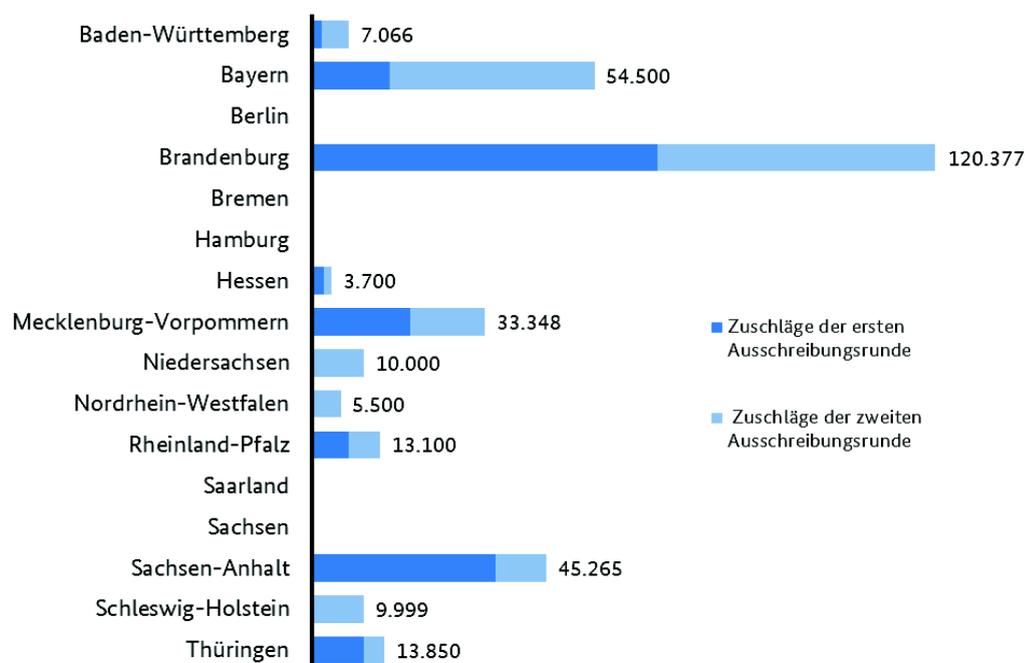


Abbildung 1: Verteilung der Zuschläge auf die Bundesländer

Sinkende Gebotswerte bei gleichzeitig hohen Zuschlagsmengen in Flächenländern mit einem hohen Bestand an Konversionsflächen, wie beispielsweise Brandenburg, sind ein Indikator dafür, dass die Flächenverfügbarkeit eine wesentliche Rolle bei der Preisbildung spielt und für das Ergebnis einen höheren Einfluss hat als Sonnenstrahlungswerte.

Das jeweils kleinste bezuschlagte Gebot lag bei einem Megawatt Leistung. Laut Bieterangaben handelt es sich bei diesen bezuschlagten Geboten jeweils um eine Neuanlage.

In beiden Runden haben natürliche Personen keine Zuschläge erhalten. In der zweiten Runde wurde erstmals das Gebot einer GbR bezuschlagt.

Insgesamt spiegelt sich in beiden Runden der erhebliche Wettbewerb auch in den Förderhöhen wider. Nach einer zunächst oberhalb der EEG-Vergütung liegenden durchschnittlichen Förderhöhe in Runde eins stellte sich in Runde zwei erstmals ein Zuschlagswert unterhalb der zum Zeitpunkt der Ausschreibung geltenden EEG-Vergütung ein. Ob der starke Wettbewerbsdruck anhält, werden die kommenden Runden zeigen.

In der zweiten Ausschreibungsrunde nahmen Gebote mit einem Gebotsvolumen von ca. 200 Megawatt teil, die bereits in der ersten Ausschreibungsrunde teilgenommen hatten, aber keinen Zuschlag erhielten. Rund 360 Megawatt der Gebote der zweiten Runde sind neu hinzugekommen. Dies zeigt, dass trotz der Tatsache, dass die Summe der Gebotsmengen in der zweiten Runde etwa um den Betrag des Zuschlagsvolumens der

14 | 4 AUSSCHREIBUNGSERGEBNISSE

ersten Runde niedriger lag, ein Großteil der in der zweiten Runde teilgenommenen Gebote neuen Wettbewerb darstellten.

Die wiederholt an der Ausschreibung teilnehmenden Projekte stellen den Großteil (ca. 56 % der Zuschlagsmenge) der Zuschläge der zweiten Ausschreibungsrunde. Mit einem Zuschlagsvolumen von 90 Megawatt erreichen die erneut teilnehmenden Gebote eine Erfolgsquote von über 40 %. Dies zeigt, dass eine Nichtbezuschlagung in einer Ausschreibungsrunde nicht das Aus für ein Projekt bedeuten muss.

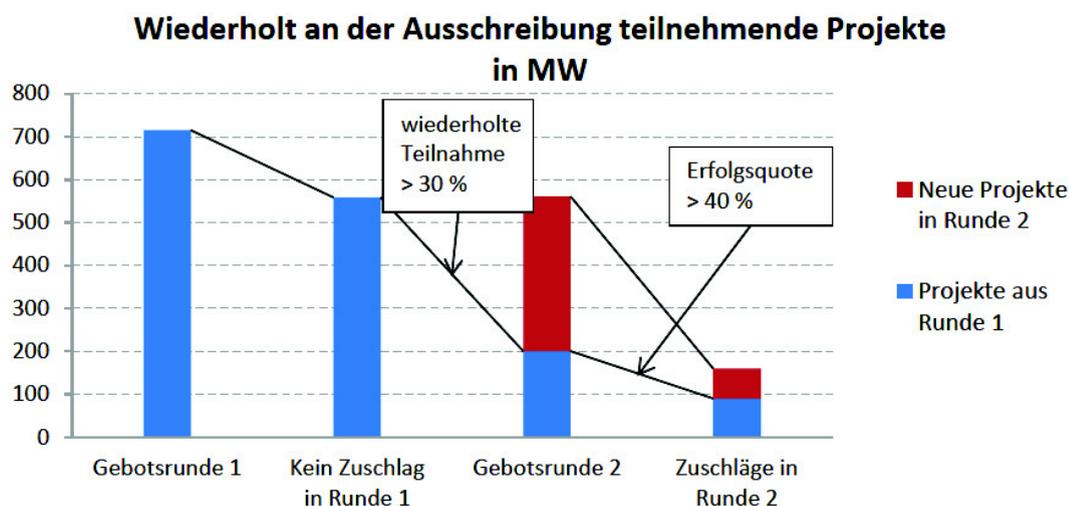


Abbildung 2: Wiederholt an der Ausschreibung teilnehmende Projekte in MW

Der Einfluss der Preisregeln auf die Ausschreibungsergebnisse lässt sich schwer abschätzen. Das Sinken der durchschnittlichen Zuschlagshöhe von der ersten auf die zweite Ausschreibungsrunde ist mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht oder nicht allein auf die Änderung der Preisregel zurückzuführen (von „pay-as-bid“ auf „uniform pricing“). Die in der ersten Ausschreibungsrunde zu beobachtende hohe Wettbewerbsintensität hat offenbar die Erwartungshaltung der Bieter konterkariert. Zudem bestand für die Bieter mit Projekten kurz vor ihrer Realisierung zum Zeitpunkt der Ausschreibung die Alternative, den administrativ festgelegten Fördersatz zu erhalten. Wurde in der ersten Runde kein Zuschlag erzielt, so konnte immer noch im Rahmen einer Übergangsregelung bis zum 31.08.2015 eine Anlage mit dem festen Fördersatz in Höhe von 9,23 ct/kWh in Betrieb genommen werden.

Insofern wäre es möglicherweise auch bei Beibehalten der „pay-as-bid“-Preisregel in der zweiten Ausschreibungsrunde zu einem Absinken der Gebotswerte gekommen.

In der Theorie liefern beide Preisregeln unter vollständiger Information, hinreichendem Wettbewerb und Rationalität der Bieter gleiche Ergebnisse. Im „uniform pricing“-Verfahren haben die Bieter den größeren Anreiz, ihre wahren Kosten zu offenbaren, erhalten jedoch in vielen Fällen einen höheren Zuschlagswert als

ihren Gebotswert. Bei der „pay-as-bid“-Preisregel werden Bieter häufig oberhalb ihrer wahren Kosten bieten. Dabei wägen sie zwischen zusätzlich erzielbaren Gewinnen und der Zuschlagswahrscheinlichkeit ab.

Insgesamt sind die bisherigen Ausschreibungen von PV-Freiflächenanlagen vielversprechend verlaufen. Allerdings ist es zu früh, um den Erfolg der Ausschreibungen abschließend zu beurteilen. So können noch keine Aussagen über die Realisierungsrate getroffen werden; einige Teilnehmeräußerten Zweifel, ob mit dem in der zweiten Ausschreibungsrunde realisierten Fördersatz ein wirtschaftlicher Betrieb von Freiflächenanlagen möglich sei.

Die Bieter, die bisher einen Zuschlag erhalten und die Zweitsicherheit geleistet haben, wurden im Hinblick auf den erwarteten Realisierungstermin ihrer Projekte befragt. Auf eine zusätzliche Abfrage der Bieter, die bereits im Gebotsformular freiwillig Angaben zum Realisierungstermin gemacht haben, wurde verzichtet. Die Auswertung der Befragung und der Bieterangaben in den Gebotsformularen ist in der folgenden Tabelle 8 dargestellt. Demnach sollen 20 der bezuschlagten Gebote noch im Jahr 2015 realisiert werden. Der Rest der bezuschlagten Gebote soll entsprechend in den folgenden Quartalen realisiert werden.

	Q4/15	Q /16	Q /16	Q /16	Q /16	017	Keine Angabe
Insgesamt	20	9		8	0		
Davon aus Runde 1	7			3	0		
Davon aus Runde 2	13	5					

Tabelle 7: Abfrage Realisierungstermine der bezuschlagten Gebote (basierend auf Telefonabfrage und Angaben im Gebotsformular)

Alle separat befragten Bieter bekräftigten im Gespräch ihre Realisierungsabsicht. Dies und die Tatsache, dass die Bieter ihre Zweitsicherheit überwiesen haben, deuten auf eine hohe Realisierungswahrscheinlichkeit der Projekte hin.

5 Bewertung der Administration der Ausschreibungsrunden

Ausschreibungsverfahren sind ein gängiger Prozess innerhalb der Bundesnetzagentur (so z.B. die Versteigerung der Funkfrequenzen). So konnte beim Aufsetzen der entsprechenden Prozesse für die PV-Freiflächenausschreibung auf das behördeninterne Wissen zurückgegriffen werden. Neben dem federführenden Fachreferat für erneuerbare Energien sind etliche weitere Referate aus der allgemeinen Verwaltung, die Poststelle und die Pressestelle an der Durchführung des Verfahrens beteiligt.

Für die Pilotausschreibung wurden neue geeignete Verfahren entwickelt und implementiert. Wichtigster Schritt war in diesem Zusammenhang die Entwicklung einer neuen Datenbank, die sowohl die Abwicklung unterstützt, als auch statistische Auswertungen der Ausschreibungsrunden ermöglicht. Diese Datenbank wurde im Vorfeld der ersten Ausschreibungsrunde entwickelt und wird laufend erweitert und optimiert.

Weiterhin musste der Internetauftritt des Hauses angepasst werden. Er stellt die zentrale Schnittstelle zwischen Bietern und der Bundesnetzagentur dar. Im Rahmen jeder Runde wird die Website aktualisiert und angepasst.

Ein eigens eingerichtetes Email-Postfach dient zusätzlich der Kommunikation mit den Bietern. Hierrüber sind im Rahmen der ersten beiden Ausschreibungsrunden bereits mehrere hundert E-Mails beantwortet worden. Als zweiter Kommunikationsweg dient die allgemeine telefonische EEG-Hotline der Bundesnetzagentur, über die ebenfalls über hundert Anfragen beantwortet wurden. Die Anzahl der Fragen nahm von Runde zu Runde deutlich ab.

Um eine standardisierte Abwicklung gewährleisten zu können, bei der alle Bieter gleiche Vorgaben zu erfüllen haben, wurden neun Formulare entwickelt. Diese Formulare werden seitdem für jede Ausschreibungsrunde leicht angepasst und optimiert. Die gesammelten Erfahrungen der Gebotsauswertungen fließen dabei maßgeblich in diesen Prozess ein und sollen die Formulare noch intuitiver machen und damit helfen, Gebotsausschlüsse zu vermeiden. Zusätzlich wird seit der zweiten Runde, zusammen mit der Bekanntmachung der Ausschreibungsrunde, ein Hinweistext veröffentlicht, der die wichtigsten Fragen zur Teilnahme an den Ausschreibungen aufgreift und praktische Ratschläge gibt, z.B.: im Hinblick auf die formale Korrektheit der einzureichenden materiellen Präqualifikationen.

Bei der formalen Prüfung der Gebote ist das Prüfen der eingereichten Unterlagen in Bezug auf die materielle Präqualifikation der mit Abstand aufwändigste Arbeitsschritt. Die Bundesnetzagentur ist hier mit einer Vielfalt an Dokumenten konfrontiert. Eine gründliche Einzelfallprüfung der Unterlagen ist unumgänglich.

Das Zuschlagsverfahren ist in der FFAV klar geregelt und kann von der Bundesnetzagentur Schritt für Schritt abgearbeitet werden. Dies gilt auch für ein mögliches Nachrückverfahren. Die Regelungen beinhalten viele Abwicklungsschritte. Jeder teilnehmende Bieter bekommt beispielsweise das Ergebnis seiner Teilnahme abschließend schriftlich mitgeteilt. Hierfür wurden für alle möglichen Szenarien Schreiben als Standardbriefe entwickelt. Auch für die interne Abwicklung, etwa der Zahlungen, wurden Formulare entwickelt. Jede gezahlte Erstsicherheit, jede gezahlte Gebühr und jede gezahlte Zweitsicherheit muss im Verfahren

mindestens ein zweites Mal bewegt werden, um den endgültigen Verbleib zu klären (Rücküberweisung an Bieter, Überweisung auf Gebührenkonto der Bundesnetzagentur, Verbleib auf dem Verwahrkonto). Erfolgreiche Bieter erhalten ein Viertel der Gebühren zurück, was wiederum in den administrativen Prozessen abgebildet werden muss. Die Zahlungsabwicklung ist neben der Gebotsprüfung einer der aufwändigsten Arbeitsschritte im Verfahren.

Zwischen der ersten und der zweiten Ausschreibungsrunde wurde die erste Runde von der Bundesnetzagentur evaluiert². 68 Bieter erklärten sich zur Teilnahme bereit und erhielten von der Bundesnetzagentur einen entsprechenden Fragebogen. Bis zum Ablauf der Rückmeldefrist gingen 26 Rückmeldungen ein (Rücklaufquote: 38 %). Insgesamt wurden den Teilnehmern 48 Fragen aus sieben Themenbereichen gestellt. Insgesamt wird die Durchführung des Verfahrens seitens der Bundesnetzagentur von den Teilnehmern grundsätzlich positiv bewertet. Kritisiert wurde generell ein zusätzlicher Aufwand durch die Teilnahme an einem Ausschreibungsverfahren. Zudem wurde kritisiert, dass auch ein Vollmachtsformular gefordert wird, wenn der Vertreter des Bieters als Geschäftsführer o.ä. qua Gesetz zur Vertretung des Bieters berechtigt ist. Die Evaluation zeigt jedoch auch, dass sich die Bieter dem neuen Instrument konstruktiv stellen. Die Teilnehmer haben überwiegend vor, auch in Zukunft an Ausschreibungen teilzunehmen. Die Einführung der Ausschreibung hat den Antworten zufolge nicht zu einem Stopp der Projektentwicklungen geführt. Ebenfalls deutlich wurde in der Auswertung der Evaluation, dass auch kleinere Bieter einen Zuschlag erhalten konnten. Es ist vorgesehen weitere Evaluationen durchzuführen.

Alles in allem handelt es sich um ein stark formalisiertes Verfahren, das nach klaren Regeln abzuwickeln ist, um höchste Rechtssicherheit für alle Beteiligten zu gewährleisten. Das Verfahren bindet, wie in der Begründung der FFAV bereits aufgezeigt, derzeit mehrere Personen für die Abwicklung der Ausschreibungsrunden, das Verwalten der Zuschläge und das Bearbeiten und Verwalten der Förderberechtigungen. Die Vorhersage im Rahmen der Begründung der Freiflächenverordnung ist nach einer ersten groben Abschätzung in Summe des tatsächlichen Arbeitsaufwandes eingetroffen.

In den ersten beiden Ausschreibungsrunden wurden durch die Bundesnetzagentur bereits über 300 Bescheide versendet. Von diesen Bescheiden wurden zwei beklagt, wobei eine Klage vom Bieter zurückgezogen wurde. Insofern konnte bei der Durchführung des Verfahrens eine große Rechtssicherheit gewährleistet werden. Die Ausschreibungsverordnung stellt außerdem sicher, dass es durch Klagen gegen die Zuschlagsentscheidungen zu keiner Verzögerung des Verfahrens kommt.

² Vgl.

http://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Energie/Unternehmen_Institutionen/ErneuerbareEnergie/PV-Freiflaechenanlagen/Gebotstermin_15_04_2015/Evaluation_PV_FFA_Runde1.pdf?__blob=publicationFile&v=1

6 Verbesserungsvorschläge

Vor dem Hintergrund der Erfahrungen aus zwei bereits durchgeführten Ausschreibungsrunden sollen im Folgenden Verbesserungsvorschläge aus Sicht der Bundesnetzagentur dargestellt werden. Die Vorschläge zielen auf eine weitere Vereinfachung des Verfahrens ab:

- **Öffnung der Ausschreibung für PV-Anlagen auf sonstigen baulichen Anlagen:** Nach dem strikten Begriff der Freiflächenanlage ist die Teilnahme nur mit Anlagen möglich, die auf keiner baulichen Anlage errichtet werden sollen. Der Begriff der sonstigen baulichen Anlage ist jedoch äußerst weit: So umfasst er auch Landebahnen oder Deponien. Im Rahmen einer Rechtsvereinheitlichung sollte darüber nachgedacht werden, ob nicht auch solche Anlagen zu den Ausschreibungen zugelassen werden.
- **Reduktion der beizulegenden Unterlagen:** Der Auszug aus dem amtlichen Liegenschaftskataster bietet im Verfahren nur einen sehr geringen Mehrwert und sollte daher nicht mehr von der Verordnung gefordert werden. Aus dem Auszug lässt sich weder eine höhere Realisierungswahrscheinlichkeit ableiten, noch eine sichere Aussage über die tatsächliche Nutzung der Fläche treffen. Abhängig von der zuständigen Katasterbehörde ist die Beschaffung mit einigem Aufwand für die Bieter verbunden.
- **Erhöhung der auszuschreibenden Menge:** Zur Erreichung des Ausbauziels ist es als nicht ausreichend anzusehen, wenn die intendierte Menge an PV-Anlagen ohne Aufschlag ausgeschrieben wird. Es wird kaum zu einer Realisierungsrate von 100 % kommen. Es sollte daher im Ausschreibungsvolumen ein Puffer (z.B. 20 %) für die Nichtrealisierung vorgesehen werden. Der Aufschlag der erloschenen Fördermengen auf die zukünftigen Ausschreibungsvolumen alleine reicht nicht aus, da sich durch den Zeitverzug erheblicher Rückstand bei der Zielerreichung ausbilden kann.
- **Abschaffen des Nachrückverfahrens:** Das Nachrückverfahren, das in den ersten beiden Runden ohnehin keine Anwendung fand, sollte gänzlich gestrichen werden. Selbst wenn kein Nachrückverfahren durchgeführt wird, führt es zu starken Verzögerungen des Ablaufs der Ausschreibungen in Bezug auf die endgültigen Zuschlagserteilungen. Ohne die Wartezeit würden früher die Ergebnisse feststehen. Zudem kann nur so sichergestellt werden, dass es nicht zu zeitlichen Überlappungen der einzelnen Runden kommt. Die Zuschlagsmengen, für die keine Zweitsicherheit geleistet wird, sollten in der folgenden Runde auf das Ausschreibungsvolumen angerechnet werden.
- **Änderung der Ausschreibungstermine:** Bei gleicher Frequenz der Ausschreibungen (drei Mal pro Jahr, keinesfalls häufiger) sollten die Gebotstermine verschoben werden. Insbesondere der Dezembertermin wird in seiner Abwicklung nach den Erfahrungen der beiden ersten Runden in die Weihnachtszeit hineinreichen. Dies ist weder für die Bieter noch für die ausschreibende Stelle vorteilhaft. Die Bundesnetzagentur schlägt eine Verschiebung der Gebotstermine auf den 01. Februar, den 01. Juni und den 01. Oktober jeden Jahres vor.
- **Verzicht auf eine Vollmachtsurkunde:** Eine Vollmachtsurkunde sollte nicht gefordert werden. Es sollte lediglich eine Erklärung gefordert werden, dass die handelnde Person vertretungsberechtigt ist. Durch den Verzicht werden Unsicherheiten beseitigt.

- **Eigenerklärung des Bieters in Bezug auf die Flächensicherung:** Es sollte eine Erklärung des Bieters, dass er sich im Eigentum der Fläche befindet oder der Einverständnis des Eigentümers der Fläche für das Projekt erwirkt hat, verlangt werden. In der Vergangenheit hat es mehrere Gebote auf Flächen gegeben, bei der der Bieter ganz offensichtlich kein Eigentum oder sonstige Rechte an der Fläche hatte. Dies könnte die Realisierungswahrscheinlichkeit einschränken.

- **Überarbeiten der Vorschriften zur Anlagenzusammenfassung:** Die FFAV sieht vor, dass nur Anlagen mit einer Leistung von zehn Megawatt in einer Gemeinde in einem Umkreis von vier Kilometern binnen zweier Jahre errichtet werden dürfen, während die Regelung im EEG zur Zusammenfassung nur ein Jahr und zwei Kilometer als Voraussetzung hat. Es sollte eine Anpassung an die Regelung des EEG erfolgen, da die Planungsbehörden im Hinblick auf eine zu starke Konzentration von Freiflächenanlagen selbst Einfluss nehmen können, sofern sie dies wünschen. Die Regelung bringt eine Planungsunsicherheit für die Bieter mit sich, da die Kalkulation im Extremfall in den ersten beiden Jahren auf wackeligen Beinen steht und von einem vorzeitig realisierten anderen Projekt zerstört werden kann. Auch nach Auffassung einiger Akteure ist die aktuelle Regelung zu restriktiv und verhindert Projekte.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Verteilung der Zuschläge auf die Bundesländer.....	13
Abbildung 2: Wiederholt an der Ausschreibung teilnehmende Projekte in MW.....	14

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Ausschreibungsergebnisse der beiden Gebotsrunden.....	8
Tabelle 2: Anzahl der Gebote je Rechtsform und je Gebotsmenge [1. Runde/ 2. Runde]	9
Tabelle 3: Gebotsmenge je Rechtsform und je Gebotsmenge [1. Runde/ 2. Runde].....	10
Tabelle 4: Gebotsmenge je Flächentyp	11
Tabelle 5: Gebotsmenge in kW je Planungsstand [1. Runde/ 2. Runde].....	11
Tabelle 6: Verteilung der Zuschläge nach Gebotsmengenkategorie [in kW]	12
Tabelle 7: Abfrage Realisierungstermine der bezuschlagten Gebote (basierend auf Telefonabfrage und Angaben im Gebotsformular).....	15

Impressum

Herausgeber

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen

Tulpenfeld 4

53113 Bonn

Bezugsquelle | Ansprechpartner

Presse und Öffentlichkeitsarbeit

Tulpenfeld 4

53113 Bonn

pressestelle@bnetza.de

www.bundesnetzagentur.de

Tel. +49 228 14-9921

Fax +49 228 14- 8975

Stand

08 / 2015

Text

Referat IT-gestützte Datenverarbeitung, Wahrnehmung der Aufgaben nach dem EEG

