



Bundesnetzagentur

## **Bericht**

Pilotausschreibungen zur Ermittlung der  
Förderhöhe für Photovoltaik-Freiflächenanlagen



# **Pilotausschreibungen zur Ermittlung der Förderhöhe für Photovoltaik- Freiflächenanlagen**

Veröffentlicht: 13.01.2016

**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 14-5666

Fax: +49 228 14-8872

E-Mail: [ee-ausschreibungen@bnetza.de](mailto:ee-ausschreibungen@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..... | 15 |
| 6 Verbesserungsvorschläge .....                              | 17 |
| Impressum.....   | 19 |

## 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 wenige PV-Freiflächenanlagen realisiert werden würden.

Die Bundesnetzagentur führt zurzeit 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 drei Ausschreibungsrunden des Jahres 2015 durchgeführt.

## 2 Das Verfahren der FFAV

In der FFAV ist das Verfahren der Ausschreibungen detailliert vorgegeben. Es bedarf grundsätzlich – außer dem Veröffentlichen von Formvorgaben – keiner 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 Zuschlags 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 sind drei Anträge auf Ausstellung einer Förderberechtigung für Freiflächenanlagen mit einem Umfang von 24.711 kW 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 Bundesnetzagentur<sup>1</sup> bekannt gegeben.

Die Bundesnetzagentur veröffentlicht die nach § 5 FFAV bekannt zu machenden Parameter der jeweiligen Ausschreibungsrunde. Dies sind insbesondere das Ausschreibungsvolumen, der Höchstwert sowie 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 bei der Bundesnetzagentur einreichen; den Geboten muss jeweils entweder ein Aufstellungsbeschluss, ein Offenlegungsbeschluss oder ein beschlossener Bebauungsplan, ein Katasterauszug und bei juristischen Personen eine Vollmachtsurkunde beigelegt werden. Außerdem müssen Bieter eine Gebühr auf das Konto der Bundesnetzagentur überweisen und die Erstsicherheit, von in der Regel 4 € pro gebotenem Kilowatt, stellen.

Am Tag nach dem Gebotstermin werden die Gebote von mindestens zwei Mitarbeitern 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 richtigen und 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 gleicher Gebotsmenge an der Zuschlagsgrenze entscheidet das Los über den Zuschlag.

---

<sup>1</sup> [www.bundesnetzagentur.de/ee-ausschreibungen](http://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 in der Regel 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 gegebenenfalls 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 verantwortlichen Übertragungsnetzbetreiber (ÜNB) zahlen. Sollte der Bieter nicht zahlen, darf der ÜNB auf die Erstsicherheit zurückgreifen; 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 den drei 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.

## 4 Ausschreibungsergebnisse

Sowohl in der ersten als auch in der zweiten Ausschreibungsrunde wurden 150 Megawatt ausgeschrieben, während in der dritten Runde 200 Megawatt ausgeschrieben wurden. Wesentlicher Unterschied der drei Runden war die Preisregel, wonach die Zuschlagswerte zunächst nach dem „Pay-as-bid“- und in der zweiten und dritten Runde nach dem „uniform pricing“-Verfahren bestimmt wurden. Bei Verwendung der „Pay-as-bid“-Preisregel bekam jeder erfolgreiche Bieter einen Zuschlag in Höhe seines Gebotswertes, während im Einheitspreisverfahren alle bezuschlagten Gebote den gleichen Zuschlagswert (8,48 ct/kWh in der zweiten, bzw. 8,00 ct/kWh in der dritten Ausschreibungsrunde) in Höhe des letzten bezuschlagten Gebots erhielten.

Alle bisherigen Runden zeichneten sich durch eine hohe Wettbewerbsintensität aus, die sich in mehrfacher Angebotsüberzeichnung widerspiegelte. 170 Gebote mit einem Gebotsvolumen von 715 Megawatt, 136 Gebote mit 558 Megawatt sowie 127 Gebote mit 562 Megawatt zeugen von einer regen Teilnahme am Ausschreibungsverfahren. In der ersten Runde verteilte sich das Zuschlagsvolumen auf 25 Gebote, während in der zweiten Runde 33 und in der dritten Runde 43 Gebote bezuschlagt wurden. Tabelle 1 fasst die Ergebnisse zusammen.

**Tabelle 1: Ausschreibungsergebnisse der ersten drei Gebotsrunden**

|  | April 2015   | August 2015  | Dezember 2015  |
|--|--|--|--|
| <b>Ausgeschriebene Menge</b>                               | 150 MW   | 150 MW   | 200 MW   |
| <b>Eingereichte Gebote (Gebotsvolumen)</b>                 | 170 (715 MW)   | 136 (558 MW)   | 127 (562 MW)   |
| <b>Zuschläge (Zuschlagsvolumen)</b>                        | 25 (157 MW)  | 33 (159 MW)  | 43 (204 MW)  |
| <b>Gebotsausschlüsse (Ausschlussvolumen)</b>               | 37 $\triangleq$ 21,8 %<br>(144 MW $\triangleq$ 20,1) | 15 $\triangleq$ 11,0 %<br>(33 MW $\triangleq$ 5,9 %) | 13 $\triangleq$ 10,2 %<br>(33 MW $\triangleq$ 5,9 %) |
| <b>Ø Förderhöhe</b>  | 9,17 ct/kWh  | 8,48 ct/kWh  | 8,00 ct/kWh  |
| <b>Höchstwert</b>  | 11,29 ct/kWh   | 11,18 ct/kWh   | 11,09 ct/kWh   |
| <b>Zum Zeitpunkt der Ausschreibung geltende Förderhöhe</b> | 9,02 ct/kWh  | 8,93 ct/kWh  | Nach EEG nicht mehr möglich                          |
| <b>Preismechanismus</b>                                    | Pay-as-bid   | Uniform pricing                                      | Uniform pricing                                      |

Quelle: Bundesnetzagentur

Bis auf ein Gebot der zweiten Runde leisteten alle erfolgreichen Bieter fristgerecht ihre Zweitsicherheit, so dass keine Nachrückverfahren durchgeführt werden mussten. 37 Gebote (21,8 %) der ersten, 15 Gebote (11,0 %) der zweiten Runde und 13 Gebote (10,2 %) der dritten 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 und dritten Runde keine Häufungen einzelner Ausschlussgründe zu erkennen.

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

**Tabelle 2: Anzahl der Gebote je Rechtsform und je Gebotsmenge [1. Runde/ 2. Runde/ 3. Runde]**

| 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         | 7/4/3              | 2/1/0         | 2/1/1           | 2/0/0           | 1/1/1           | 0/1/1           |
| GbR                       | 3/5/3              | 0/0/0         | 0/2/2           | 0/0/0           | 3/3/2           | 0/0/0           |
| GmbH                      | 51/28/41           | 3/1/2         | 4/0/3           | 8/5/8           | 20/12/14        | 16/10/14        |
| GmbH&Co.KG                | 93/94/71           | 4/2/2         | 6/7/3           | 15/13/8         | 33/42/31        | 35/30/27        |
| AG bzw. SE                | 8/1/1              | 0/0/0         | 0/0/0           | 2/0/0           | 2/0/0           | 4/1/1           |
| eG                        | 4/2/4              | 3/1/1         | 0/1/1           | 1/0/2           | 0/0/0           | 0/0/0           |
| Andere juristische Person | 4/2/3              | 0/1/1         | 1/0/0           | 2/1/1           | 1/0/0           | 0/0/1           |
| <b>Summe</b>              | <b>170/136/127</b> | <b>12/6/6</b> | <b>13/11/10</b> | <b>30/19/19</b> | <b>60/58/48</b> | <b>55/42/44</b> |

Quelle: Bundesnetzagentur

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

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

| 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/<br>9.849              | 978/190/0                | 1.630/507/507                  | 2.852/0/0                        | 4.020/3.638/2.980                   | 0/6.362/6.362                       |
| GbR                       | 8.680/10.205/<br>8.384              | 0/0/0                    | 0/1.664/1.384                  | 0/0/0                            | 8.680/8.541/7.000                   | 0/0/0                               |
| GmbH                      | 207.258/<br>130.003/178.302         | 1.100/220/775            | 3.641/0/2.930                  | 13.817/8.565/<br>13.416          | 73.125/38.024/<br>48.908            | 115.575/83.194/<br>112.273          |
| GmbH & Co.KG              | 429.060/<br>393.759/337.985         | 1.845/1.000/764          | 4.915/5.528/2.411              | 23.195/20.811/<br>12.604         | 109.800/134.345/<br>106.637         | 289.305/232.075/<br>215.569         |
| AG bzw. SE                | 48.100/10.000/<br>10.000            | 0/0/0                    | 0/0/0                          | 3.700/0/0                        | 7.150/0/0                           | 37.250/10.000/<br>10.000            |
| eG                        | 2.699/1.487/<br>4.887               | 1.299/499/499            | 0/988/988                      | 1.400/0/3.400                    | 0/0/0                               | 0/0/0                               |
| Andere juristische Person | 9.182/2.249/<br>12.233              | 0/499/499                | 514/0/0                        | 3.988/1.750/1.750                | 4.680/0/0                           | 0/0/9.984                           |
| <b>Summe</b>              | <b>714.459/<br/>558.400/561.640</b> | <b>5.222/2.408/2.537</b> | <b>10.700/8.687/<br/>8.220</b> | <b>48.952/31.126/<br/>31.170</b> | <b>207.455/184.548/<br/>165.525</b> | <b>442.130/331.631/<br/>354.188</b> |

Quelle: Bundesnetzagentur

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

**Tabelle 4: Gebotsmenge je Flächentyp [in kW]**

| Flächentyp             | Gebotsmenge | Gebotsmenge | Gebotsmenge |
|------------------------|-------------|-------------|-------------|
|                        | 1. Runde    | 2. Runde    | 3. Runde    |
| Konversionsfläche      | 486.633     | 331.650     | 300.789     |
| 110 Meter Randstreifen | 223.912     | 220.535     | 260.851     |
| Versiegelte Fläche     | 514         | 6.215       | 0           |

Quelle: Bundesnetzagentur

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. Diese Entwicklung verschiebt sich in der dritten Runde jedoch wieder zugunsten der Aufstellungsbeschlüsse (siehe Tabelle 5). Hatten in Runde eins noch 53 % der Gebotsmengen einen Aufstellungsbeschluss als materielle Präqualifikation beigelegt, waren es in Runde zwei nur noch 45 %, während in Runde drei 62 % der Gebotsmengen auf Aufstellungsbeschlüsse zurückgriffen. Bei den beschlossenen Bebauungsplänen ist zu beobachten, dass ihr Anteil über die Ausschreibungsrunden immer weiter abgenommen hat: Hatten in der ersten Runde noch 26 % der Gebotsmengen einen beschlossenen Bebauungsplan als materielle Präqualifikation beigelegt, waren es in Runde zwei nur noch 23 % und in Runde drei 17 %.

**Tabelle 5: Gebotsmenge je Rechtsform und je Planungsstand in kW [1. Runde/ 2. Runde/3. Runde]**

| Rechtsform                | Aufstellungsbeschluss   | Offenlegungsbeschluss   | Beschlossener Bebauungsplan |
|---------------------------|-------------------------|-------------------------|-----------------------------|
| natürliche Person         | 4.276/190/0             | 0/10.507/6362           | 5.204/0/3487                |
| GbR                       | 0/2.600/7.000           | 5.000/6.941/0           | 3.680/664/1.384             |
| GmbH                      | 98.410/67.094/112.397   | 51.420/41.250/33.415    | 57.428/21.659/32.490        |
| GmbH & Co.KG              | 237.071/181.696/211.998 | 80.519/103.661/65.351   | 111.470/108.402/60.636      |
| AG bzw. SE                | 33.900/0/0              | 12.250/10.000/10.000    | 1.950/0/0                   |
| eG                        | 899/499/3.899           | 1.400/988/988           | 400/0/0                     |
| Andere juristische Person | 4.680/2.249/12.233      | 0/0/0                   | 4.502/0/0                   |
| Summe                     | 379.236/254.328/347.527 | 150.589/173.347/116.116 | 184.634/130.725/97.997      |

Quelle: Bundesnetzagentur

Bei den Zuschlägen zeigte sich kein einheitliches Bild in Bezug auf den Planungsstand. In der ersten Runde waren ca. drei Viertel der bezuschlagten Gebotsmenge zusammen mit Aufstellungsbeschlüssen eingereicht worden. In Runde zwei hingegen hatten lediglich 17 % der Zuschlagsmenge einen Aufstellungsbeschluss, während der Rest bereits Offenlegungsbeschlüsse oder beschlossene Bebauungspläne aufweisen konnte. In der dritten Runde hatten wieder rund 60 % der Zuschlagsmenge einen Aufstellungsbeschluss. Es bleibt

abzuwarten, ob dies Auswirkungen auf die Realisierungszeitpunkte bzw. auf die generelle Realisierung der Projekte hat.

Betrachtet man die Zuschläge weiter, so kann festgestellt werden, dass trotz gleicher ausgeschriebener Menge die Zahl der Zuschläge von der ersten auf die zweite Runde 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. In der dritten Runde wurde 50 Megawatt mehr Gebotsvolumen ausgeschrieben. Zuschläge erhielten 43 Gebote mit einem ähnlichen durchschnittlichen Gebotsvolumen wie in Runde zwei (4,75 Megawatt).

**Tabelle 6: Verteilung der Zuschläge nach Gebotsmengenkategorie [Anzahl]**

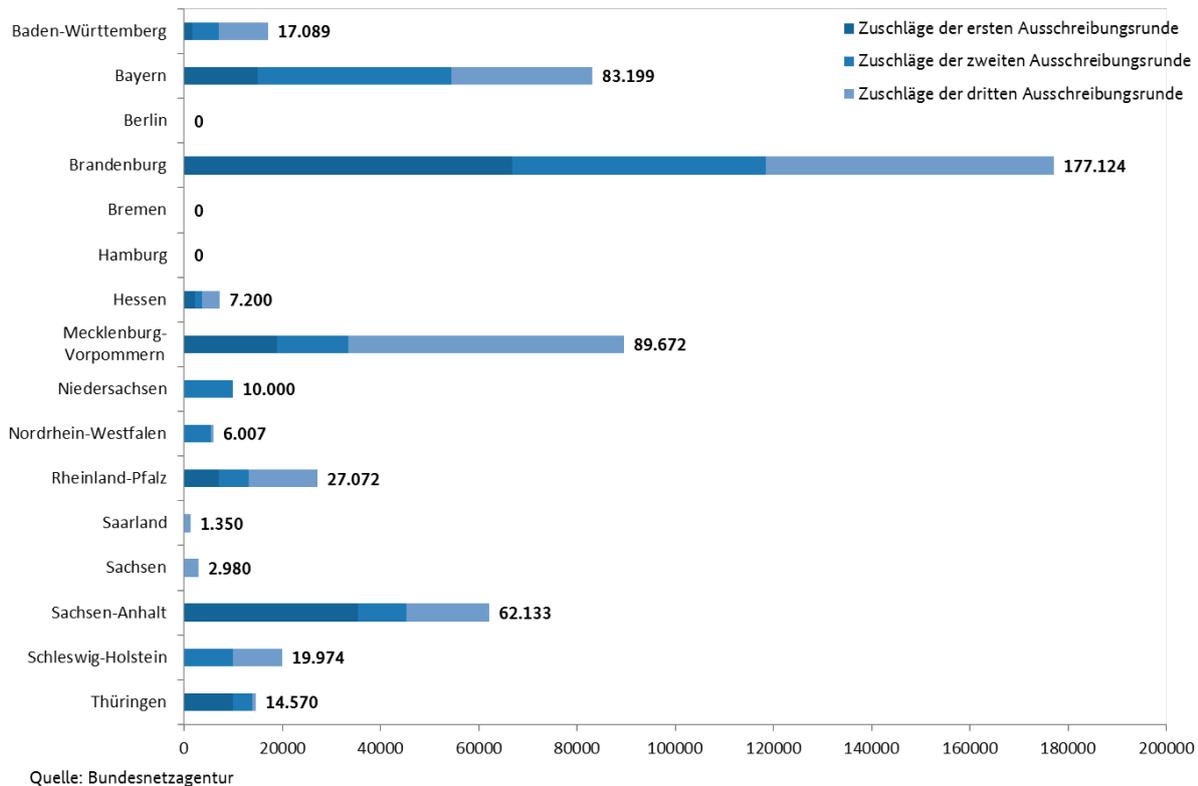
|                 | <b>bis 500 kW</b> | <b>501-1.000 kW</b> | <b>1.001-2.000 kW</b> | <b>2.001-5.000 kW</b> | <b>5.001-10.000 kW</b> |
|-----------------|-------------------|---------------------|-----------------------|-----------------------|------------------------|
| <b>1. Runde</b> | 0                 | 1                   | 2                     | 7                     | 15                     |
| <b>2. Runde</b> | 0                 | 2                   | 5                     | 13                    | 13                     |
| <b>3. Runde</b> | 2                 | 4                   | 3                     | 18                    | 16                     |

Quelle: Bundesnetzagentur

In allen Runden lag der gewichtete Durchschnittswert bzw. der Einheitspreis der Gebote deutlich unter dem jeweils zulässigen Höchstwert von 11,29 ct/kWh, 11,18 ct/kWh bzw. 11,09 ct/kWh. Bei dem hohen Wettbewerbsniveau spielte der Höchstwert also keine Rolle.

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.

**Abbildung 1: Zuschläge aller Ausschreibungsrunden verteilt auf die Bundesländer in kW**



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 häufig einen größeren Einfluss hat als Sonnenstrahlungswerte.

Das kleinste in allen drei Runden bezuschlagte Gebot lag bei 499 Kilowatt Leistung. Laut Bieterangaben handelt es sich bei diesem bezuschlagten Gebote um eine Neuanlage.

In den ersten beiden Runden haben natürliche Personen keine Zuschläge erhalten. In der dritten Runde konnten erstmals drei natürliche Personen bezuschlagt werden. In der zweiten Runde wurde erstmals das Gebot einer GbR bezuschlagt. In der dritten Runde folgten drei weitere GbR. Auch zwei eingetragene Genossenschaften konnten in dieser Runde bezuschlagt werden.

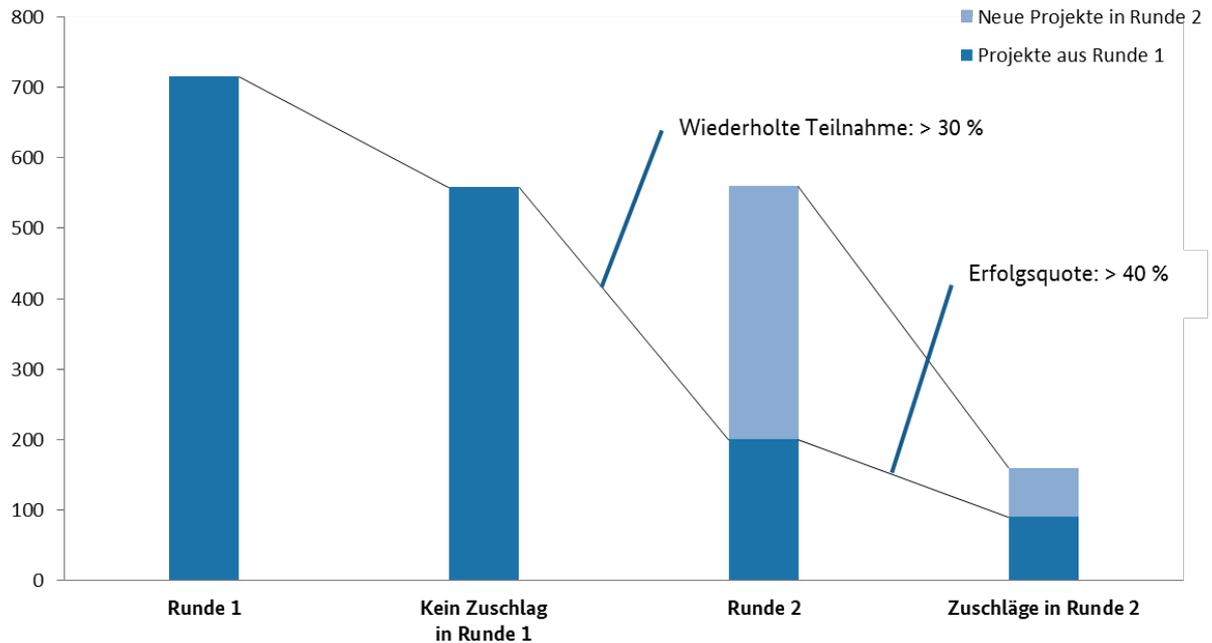
Insgesamt spiegelt sich in allen bisherigen Runden der erhebliche Wettbewerb auch in den Förderhöhen wider. Nach einer zunächst oberhalb der EEG-Vergütung liegenden durchschnittlichen Förderhöhe in Runde eins stellte sich in Runde zwei erstmals ein Zuschlagswert unterhalb der zum Zeitpunkt der Ausschreibung geltenden EEG-Vergütung ein. Dieser Wert wurde in der dritten Runde noch einmal unterboten. 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

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 Nichtbezugung in einer Ausschreibungsrunde nicht das Aus für ein Projekt bedeuten muss.

**Abbildung 2: Wiederholt an der Ausschreibung teilnehmende Projekte**  
in MW



Der Einfluss der Preisregel 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 des EEG 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“ 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 Teilnehmer äußerten 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 dargestellt. Demnach sollten 20 der bezuschlagten Gebote noch im Jahr 2015 realisiert werden. Der Rest der bezuschlagten Gebote soll entsprechend in den folgenden Quartalen realisiert werden.

**Tabelle 7: Abfrage Realisierungstermine der bezuschlagten Gebote**

|                          | Q4/2015 | Q1/2016 | Q2/2016 | Q3/2016 | Q4/2016 | 2017 | Keine Angaben |
|--------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|------|---------------|
| <b>Insgesamt</b>         | 20      | 9       | 6       | 18      | 0       | 2    | 2             |
| <b>Davon aus Runde 1</b> | 7       | 4       | 1       | 13      | 0       | 0    | 0             |
| <b>Davon aus Runde 2</b> | 13      | 5       | 5       | 5       | 0       | 2    | 2             |

Quelle: Bundesnetzagentur

Die Angaben der Bieter konnten sich in 2015 jedoch nicht mehr realisieren. So sind bis zum Jahreswechsel lediglich drei Projekte in Betrieb genommen worden und haben entsprechende Förderberechtigungsanträge gestellt.

Alle separat befragten Bieter bekräftigten jedoch im Gespräch ihre Realisierungsabsicht. Dies und die Tatsache, dass die Bieter, bis auf einen, ausnahmslos 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 Ausschreibungsrunden bereits mehrere hundert E-Mails beantwortet worden. Als zweiter Kommunikationsweg dient die allgemeine telefonische EEG-Hotline der Bundesnetzagentur, über die ebenfalls hunderte 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 evaluiert. Die Evaluationsauswertung ist auf der Internetseite der Bundesnetzagentur veröffentlicht. 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 Ausschreibungsrunden wurden durch die Bundesnetzagentur bereits über 436 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.

## 6 Verbesserungsvorschläge

Vor dem Hintergrund der Erfahrungen aus drei 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 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 erloschener Fördermengen auf das zukünftige Ausschreibungsvolumen alleine reicht nicht aus, da sich durch den Zeitverzug ein erheblicher Rückstand bei der Zielerreichung ausbilden kann.
- **Abschaffen des Nachrückverfahrens:** Das Nachrückverfahren, das in allen drei 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 endgültige Zuschlagserteilung. Ohne die Wartezeit würden früher 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 reicht in die Weihnachtszeit hinein. 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 das Einverständnis des Eigentümers der Fläche für das Projekt erwirkt hat, verlangt werden. In der Vergangenheit hat es mehrere Gebote auf Flächen gegeben, bei denen der Bieter offensichtlich kein Eigentum oder sonstige Rechte an der Fläche hatte. Dies könnte die Realisierungswahrscheinlichkeit der Projekte reduzieren.
- **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.

## 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](mailto:pressestelle@bnetza.de)

[www.bundesnetzagentur.de](http://www.bundesnetzagentur.de)

Tel. +49 228 14-9921

Fax +49 228 14- 8975

### Stand

01 / 2016

### Text

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