



# Eckpunkte für ein Ausschreibungsdesign für Photovoltaik-Freiflächenanlagen

Das reformierte Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG 2014) bereitet den Weg für die Umstellung der Förderung für erneuerbare Energien auf Ausschreibungen. In einem ersten Schritt soll die Förderhöhe für Strom aus Photovoltaik-Freiflächenanlagen wettbewerblich über Ausschreibungen ermittelt werden. Anhand dieser Pilotausschreibung sollen die ersten Erfahrungen mit dem neuen Förderinstrument gesammelt werden, bevor ab spätestens 2017 die Förderhöhe grundsätzlich auch für die anderen erneuerbaren Energien über Ausschreibungen ermittelt werden soll.

Das EEG 2014 ermächtigt daher die Bundesregierung, in einer Rechtsverordnung die Details der Ausschreibung für Photovoltaik-Freiflächenanlagen zu regeln (§ 88 EEG 2014). Auf dieser Grundlage soll noch in diesem Jahr eine Rechtsverordnung erarbeitet werden. Im Laufe des Jahres 2015 sollen die ersten Ausschreibungsrunden durchgeführt werden.

Dieser Systemwechsel zu Ausschreibungen soll transparent und unter breiter Beteiligung der betroffenen Akteure erfolgen. Vor diesem Hintergrund werden nachfolgend die Eckpunkte für die Pilotausschreibung für PV-Freiflächenanlagen dargestellt. Die Grundlage dieser Eckpunkte bildet der wissenschaftliche Bericht eines Forschungskonsortiums (Ecofys, Zentrum für Sonnenenergie- und Wasserstoff-Forschung Baden-Württemberg – ZSW, Takon und Rechtsanwaltskanzlei BBG und Partner), das das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie bei der Ausgestaltung der Pilotausschreibung für Photovoltaik-Freiflächenanlagen unterstützt. Dieser Bericht kann auf der Homepage [www.bmwi.de](http://www.bmwi.de) heruntergeladen werden.

Die nachfolgenden Eckpunkte werden zur öffentlichen Konsultation gestellt. Alle Akteure sind eingeladen, bis einschließlich 22. August 2014 Stellungnahmen, Anregungen und Ideen zu den Eckpunkten einschließlich des zugrunde liegenden wissenschaftlichen Berichts an das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie zu schicken. Es wird um ausschließlich elektronische Übermittlung an die Email-Adresse [ausschreibung-eeg@bmwi.bund.de](mailto:ausschreibung-eeg@bmwi.bund.de) gebeten. Die eingehenden Stellungnahmen werden anschließend auf der Internetseite des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie veröffentlicht, soweit nicht bei der Übersendung um vertrauliche Behandlung gebeten wird. Die Stellungnahmen fließen sodann in die Erarbeitung der Rechtsverordnung ein.

## Ziele und Rahmenbedingungen der Ausschreibung

Das wesentliche Ziel von Ausschreibungen ist es, die festgelegten Ausbauziele für erneuerbare Energien kostengünstiger zu erreichen. Dies soll durch die wettbewerbliche Ermittlung der Förderhöhe erfolgen. Hierfür entscheidend ist das Vorliegen einer Knappheitssituation und von Wettbewerb auf dem entsprechenden Markt. Das Forschungskonsortium hat daher eine Marktanalyse für den Photovoltaik-Freiflächenmarkt durchgeführt und die Wettbewerbssituation eingehend untersucht. Es kommt zu dem Ergebnis, dass bei einer ausreichenden Flächenverfügbarkeit ein hinreichender Wettbewerb auf dem Markt für Photovoltaik-Freiflächenanlagen zu erwarten ist, um die Förderhöhe wettbewerblich über Ausschreibungen ermitteln zu können. Es ist daher von zentraler Bedeutung, dass das gewählte Ausschreibungssystem die Voraussetzungen schafft, dass ausreichend Projekte initiiert, Flächen für neue Projekte ausgewiesen und die bezuschlagten Projekte zeitnah realisiert werden.

Neben der Wettbewerbssituation ist für die Erreichung einer hohen Kosteneffizienz von zentraler Bedeutung, dass die mit der Ausschreibung verbundenen Bieterisiken und der administrative Aufwand bei den Bietern möglichst

gering bleiben, damit die Finanzierungskosten nicht wesentlich steigen. Bei der Ausgestaltung des Ausschreibungssystems für PV-Freiflächenanlagen wurde daher darauf geachtet, dass die Auswirkungen des Systemwechsels auf die Bieterisiken und den administrativen Aufwand begrenzt bleiben und das System einfach, verständlich und transparent ist.

Daneben soll die Akteursvielfalt durch den Systemwechsel zu Ausschreibungen nicht beeinträchtigt werden, damit die breite Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger beim Ausbau der erneuerbaren Energien weiterhin möglich bleibt. Dies ist nicht nur für die Erhaltung einer hohen Akzeptanz der Energiewende in der Bevölkerung notwendig, sondern soll auch verhindern, dass es zu Marktkonzentrationen und kollusivem Verhalten bei den Ausschreibungen kommt.

Vor diesem Hintergrund soll das nachfolgend vorgeschlagene Ausschreibungsdesign eine erfolgreiche Ausschreibung im Bereich der PV-Freiflächen unter Berücksichtigung der vorgenannten Ziele ermöglichen und es sollen auf dieser Grundlage Erfahrungen mit dem neuen Instrument der Ausschreibung gesammelt werden. Die Ergebnisse dieser Pilotausschreibung werden allerdings nicht unmittelbar auf andere erneuerbare Energien übertragen werden können, da eine Ausschreibung an das jeweilige Marktsegment und die spezifische Wettbewerbssituation angepasst werden muss. Gleichwohl werden im Rahmen dieser Pilotausschreibung viele Erfahrungen zur organisatorischen Umsetzung von Ausschreibungen gesammelt werden können, die auch für die Ausschreibung der Förderung für andere erneuerbare Energien nutzbar sind. Darüber hinaus können sich alle Marktakteure mit dem Instrument vertraut machen.

## **Das Ausschreibungssystem und das EEG**

Die Umstellung der Förderung für erneuerbare Energien von einem System der administrativ festgelegten Einspeisevergütungen und Marktprämien auf Ausschreibungen stellt die größte Veränderung im Fördersystem für erneuerbare Energien seit der Einführung des EEG dar. Um Erfahrungen mit diesem neuen Instrument im Rahmen der Pilotausschreibung zu sammeln und die Ergebnisse schnell evaluieren zu können, beschränken sich die Änderungen in der Fördersystematik auf die wettbewerbliche Bestimmung der Förderhöhe. Aus Gründen der Vergleichbarkeit und der Kosteneffizienz sollen daher die anderen Elemente der EEG-Förderung zunächst möglichst unverändert fortgeführt werden. Grundsätzlich gelten somit die Regelungen des EEG auch für die Freiflächenanlagen in der Pilotausschreibung. Auch sollen aus diesem Grund keine neuen Regelungen aufgenommen werden. So sind z. B. zusätzliche Anforderungen zur Erhöhung der Netz- und Systemdienlichkeit oder an eine ausgewogene geographische Verteilung nicht vorrangig Aufgabe des Ausschreibungsdesigns und sollen bei Bedarf an anderer Stelle adressiert werden. Änderungen können ggf. bei späteren Ausschreibungsrunden vorgenommen werden, um einen weiteren Lernpfad für die Transformation der Energieversorgung zu organisieren.

## **Ausschreibungsgegenstand**

Im Rahmen der Ausschreibung soll die installierte Leistung von Photovoltaik-Freiflächenanlagen versteigert werden. Die Teilnehmer an der Ausschreibung benennen die Menge der installierten Leistung, für die sie eine Förderberechtigung erhalten möchten, und bieten einen anzulegenden Wert im Sinne des § 23 Absatz 1 Satz 2 EEG 2014, der die Basis für die Berechnung der gleitenden Marktprämie bildet. Soweit die Gebote die ausgeschriebene Menge übersteigen, erhalten die Bieter, die die niedrigsten anzulegenden Werte bieten, den Zuschlag.

Die Förderung erfolgt dann im Rahmen der Direktvermarktung über die gleitende Marktprämie pro eingespeister Kilowattstunde. Die Förderstruktur entspricht somit dem Grundansatz des EEG 2014. Die Anlehnung an die Fördersystematik des EEG gewährleistet die notwendige Planungs- und Investitionssicherheit für die Investoren und stellt eine Vergleichbarkeit zum bestehenden System her. Alternativ wurden auch die Einführung von Kapazitätselementen, die Ausschreibung von Arbeit oder die Förderung über eine fixe Prämie geprüft. Im Ergebnis erscheint aber die gleitende Marktprämie im Hinblick auf die Kosteneffizienz zunächst am vorteilhaftesten. Der Ausschreibungsgegenstand kann ggf. bei späteren Ausschreibungsrunden variiert werden.

Die Größe der Projekte, die einen Zuschlag im Rahmen der Ausschreibung erhalten können, soll auf 25 Megawatt begrenzt werden. Bisher sieht das EEG eine Begrenzung der Projektgröße auf 10 Megawatt vor. Die Vergrößerung soll

kosteneffizientere Projekte ermöglichen. Eine gänzliche Aufhebung der Flächenbegrenzung wurde geprüft, hätte aber unter Umständen negative Auswirkungen auf die Wettbewerbssituation und könnte im Einzelfall zu Problemen beim Landschafts- und Umweltschutz führen.

Für die Rechtsverordnung ist zu entscheiden, welche Flächenkategorien für die Freiflächenanlagen genutzt werden dürfen. Nach dem EEG werden derzeit Freiflächenanlagen nur bei Vorliegen eines Bebauungsplans und auf folgenden Flächen gefördert:

- auf Seitenrandstreifen in einer Breite von 110 Metern längs von Autobahnen und Schienenwegen,
- auf Konversionsflächen aus wirtschaftlicher Nutzung (z. B. aufgegebene Industriestandorte), militärischer Nutzung (z. B. stillgelegte Militärübungsgebiete), verkehrlicher Nutzung (z. B. stillgelegte Bahnlinien) oder wohnungsbaulicher Nutzung (z. B. Abriss von Wohngebäuden),
- auf nicht bebauten Gewerbe- und Industriegebieten und versiegelten Flächen (z. B. Parkplätze).

Die Marktanalyse der Wissenschaftler hat gezeigt, dass eine ausreichende Wettbewerbssituation auf dem Markt der Photovoltaik-Freiflächenanlagen entscheidend von der Verfügbarkeit von Flächen abhängt. Die Wissenschaftler empfehlen in ihrem Bericht daher, die im EEG bestehende Begrenzung der verfügbaren Flächen zu lockern und die Förderung nur noch an das Vorliegen eines wirksamen Bebauungsplans zu knüpfen.

Andererseits wurden im Rahmen der jüngsten EEG-Novelle berechnete Anliegen der Landwirtschaft und des Umweltschutzes vorgetragen, die eine weitere Beschränkung der Flächenkriterien zum Inhalt hatten.

Die Frage, welche Flächenkategorien genutzt werden sollen, soll daher ergebnisoffen diskutiert werden. Damit bestehen die folgenden Handlungsalternativen im EEG:

- der vollständiger Wegfall der Flächenbeschränkungen,
- die Beibehaltung oder leichte Ausweitung der Flächenkulisse oder
- die zusätzliche Beschränkung der Flächenkulisse z. B. durch Streichung der Seitenrandstreifen.

Fragen für die Konsultation:

- Werden der vorgeschlagene Ausschreibungsgegenstand und die vorgeschlagene Projekthöchstgrenze als sinnvoll angesehen?
- Wie kann eine sinnvolle Zusammenfassung von Photovoltaikmodulen erfolgen, um die Einhaltung der Projekthöchstgrenze sicherzustellen?
- Welche Flächenverfügbarkeit erwarten Sie bei den drei vorgeschlagenen Handlungsalternativen, und welche Flächenkulisse sehen Sie als sinnvoll an?
- Wie kann eine regionale Verteilung der Projekte sichergestellt werden, und welche Verteilung ist dabei anzustreben?

## Ausschreibungsvolumen

Das Ausschreibungsvolumen soll mit 600 Megawatt pro Jahr über die im Koalitionsvertrag verankerte Mindestgröße von 400 Megawatt hinausgehen. Hintergrund sind die derzeit noch fehlenden Erfahrungen über die Realisierungsrate bei den bezuschlagten Projekten. Es ist damit zu rechnen, dass nicht alle bezuschlagten Projekte auch tatsächlich realisiert werden können. Eine Abschätzung der nicht realisierten Projekte ist derzeit kaum möglich, daher sollte die

ausgeschriebene Menge etwas höher angesetzt werden. Da die PV-Freiflächenanlagen kostengünstiger als Dachanlagen sind und das Volumen auf den gesamten PV-Ausbau und damit auf den atmenden Deckel angerechnet wird, entstehen durch das größere Ausschreibungsvolumen keine Mehrkosten. Bei ausreichendem Wettbewerb ist vielmehr mit Kostenvorteilen zu rechnen.

## Ausschreibungsverfahren

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie schlägt auf der Basis der Ergebnisse des wissenschaftlichen Vorhabens vor, mit einer statischen „Pay-as-Bid“-Ausschreibung zu beginnen. Hierbei werden in jeder Ausschreibungsrunde einmalig verdeckte Gebote abgegeben, an die die Bieter gebunden sind und die nicht mehr verändert werden können. Soweit die insgesamt gebotene Menge die ausgeschriebene Menge übersteigt, erhalten die kostengünstigsten Gebote den Zuschlag zu ihrem jeweils gebotenen Preis.

Grundsätzlich besteht bei der Auswahl des Ausschreibungsverfahrens und der Preisregel Handlungsspielraum. Es wären im Prinzip auch dynamische Ausschreibungsmodelle wie das „Descending-Clock-Verfahren“ geeignet, die eingangs genannten Ziele der Ausschreibung zu erfüllen. Dies gilt auch für andere Preisregeln wie eine einheitliche Preisfestsetzung („Pay-as-cleared“, „Uniform pricing“). In den ersten Ausschreibungsrunden erscheint jedoch ein statisches Ausschreibungsverfahren in Verbindung mit der „Pay-as-bid“-Preisregel am sinnvollsten, weil es einfach, verständlich und mit geringem administrativen Aufwand umzusetzen ist.

Die Ausschreibungen sollen mehrmals im Jahr, mindestens aber zweimal, stattfinden. Dies ermöglicht eine kontinuierliche Projektentwicklung und vermeidet ein „Stop and go“ bei der Förderung. So ist es denkbar, im Jahr 2015 zwei bis drei Ausschreibungsrunden mit einem Ausschreibungsvolumen von je 200 bis 300 Megawatt durchzuführen.

Es soll jeweils ein ambitionierter Höchstpreis veröffentlicht werden. Ein veröffentlichter Höchstpreis hat den Vorteil, dass überteuerte Gebote ausgeschlossen und die Kosten für die Stromverbraucher begrenzt werden. Dabei wird die Empfehlung der Wissenschaftler geteilt, dass dieser Preis nah an den erwarteten Vollkosten liegen sollte, da die Gefahr besteht, dass sich die Bieter bei einer schwachen Wettbewerbssituation am Höchstpreis orientieren. Zusätzlich zu den Vollkosten werden bei der Festlegung des Höchstpreises die mit der Ausschreibung verbundenen zusätzlichen administrativen Kosten und Bieterisiken berücksichtigt. Ein Mindestpreis soll hingegen nicht festgelegt werden.

Die Bundesnetzagentur ist als ausschreibende Stelle vorgesehen. Sie verfügt als Regulierungsbehörde über ausreichende Kenntnis des Energiemarktes und ist in der Lage, die Aufgabe erfolgreich und auch kurzfristig umzusetzen. Die erste Ausschreibungsrunde soll im Laufe des Jahres 2015 beginnen und mit einem Vorlauf von mindestens drei Monaten angekündigt werden. Die Prüfung der Gebote soll möglichst innerhalb von zwei Wochen erfolgen, und es soll ein kurzfristiges Nachrückverfahren geben.

Fragen für die Konsultation:

- Wird das vorgeschlagene Ausschreibungsverfahren als sinnvoll angesehen, auch vor dem Hintergrund der Flächenverfügbarkeit und Wettbewerbssituation?
- Wie sollte der Höchstpreis bestimmt werden?
- Welche Aspekte des Ausschreibungsverfahrens sind aus Ihrer Sicht für den Erfolg der Ausschreibungen wesentlich?

## Qualifikationsanforderungen und Pönalen

Die internationalen Erfahrungen mit der Ausschreibung der Förderung für erneuerbare Energien haben gezeigt, dass in einigen Ländern ein erheblicher Teil der Projekte, die einen Zuschlag erhalten haben, nicht realisiert worden ist. Die Ursache hierfür war in vielen Fällen eine mangelnde Ernsthaftigkeit der Gebote oder das sog. „Underbidding“.

Beim „Underbidding“ reichen Bieter, um ihre Zuschlagswahrscheinlichkeit zu erhöhen, so niedrige Gebote ein, dass die Projekte nicht mehr zu diesen Bedingungen finanziert und realisiert werden können.

Um sicherzustellen, dass ein großer Teil der bezuschlagten Projekte auch tatsächlich realisiert wird, müssen Vorkehrungen getroffen werden, die zu einer hinreichend hohen Realisierungswahrscheinlichkeit führen. In Betracht kommen hierfür Qualifikationsanforderungen für die Teilnehmer an den Ausschreibungen und Pönalen im Falle der Verzögerung oder Nichtrealisierung der Projekte. Bei den Qualifikationsanforderungen kann zwischen finanziellen oder materiellen Anforderungen unterschieden werden. Hier muss jedoch beachtet werden, dass ein Zielkonflikt besteht: Qualifikationsanforderungen und Pönale erhöhen einerseits die Realisierungswahrscheinlichkeit, andererseits steigen damit auch die Bieterisiken und die Eintrittsschwellen für die Teilnehmer. Sie können daher zu höheren Finanzierungskosten führen und negative Auswirkungen auf die Bieter- und Akteursstruktur haben.

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie schlägt einen Mix aus materiellen und finanziellen Qualifikationsanforderungen vor.

Als materielle Voraussetzung für die Teilnahme an der Pilotausschreibung wird das Vorliegen eines Aufstellungsbeschlusses einer Gemeinde für einen Bebauungsplan und der Nachweis einer vorläufigen Netzanschlusszusage des Netzbetreibers vorgeschlagen. Hierdurch soll sichergestellt werden, dass die Teilnehmer an der Ausschreibung auch tatsächlich Projekte in Aussicht haben und die Gebote mit konkreten Projekten unterlegt sind. Als finanzielle Qualifikationsanforderung sollen die Teilnehmer eine finanzielle Sicherheit („Bid-Bond“) vor der Ausschreibung vorlegen, welche die Ernsthaftigkeit des Gebots nachweist. Bei Zuschlagung ist eine im Vergleich zum Bid Bond größere Sicherheit zu hinterlegen, welche die Pönale im Fall der Verzögerung oder Nichtrealisierung des Projekts die Zahlung einer Strafe absichert. Die Höhe dieser finanziellen Sicherheiten ist noch festzulegen. Im wissenschaftlichen Gutachten werden bei Einreichung des Angebots zunächst eine geringere finanzielle Sicherheit in einem Umfang von 2 bis 5 Euro pro kW Leistung und bei Erteilung des Zuschlags eine finanzielle Sicherheit zur Absicherung der Strafzahlung bei Nichtrealisierung in Höhe von 25 bis 50 Euro pro kW Leistung vorgeschlagen. Die Absicherung könnte in Form einer Avalbürgschaft einer Bank oder einer Bareinzahlung auf ein Sperrkonto erfolgen.

Die Pönale bei Verzögerung und Nichtrealisierung sollen zweistufig ausgestaltet werden. Eine erste Pönale soll fällig werden, wenn der Bieter, der einen Zuschlag erhalten hat, seine Anlage nicht innerhalb von 18 Monaten in Betrieb nimmt. Dabei ist unter anderem zu klären, ob eine Differenzierung der Pönale in Abhängigkeit des Verschuldens (Eigen- vs. Fremdverschulden) sinnvoll möglich ist. Es stellt sich hierbei insbesondere die Frage, ob eine rechtssichere Abgrenzung der Verschuldensfrage möglich ist. Die Form der Pönale kann eine Strafzahlung, die Absenkung der Förderhöhe oder die Verkürzung des Förderzeitraums sein. Wenn 24 Monate nach der Zuschlagserteilung die Anlage nicht oder nur teilweise realisiert worden ist, sollte die Förderberechtigung ganz bzw. für den nicht realisierten Teil entzogen werden und der Bieter muss eine Geldstrafe zahlen. Die Höhe der Geldstrafe ist noch zu konkretisieren.

Zudem wird erwogen, die Möglichkeit zu eröffnen, eine Rückgabe der Förderberechtigungen zuzulassen. So könnte z. B. bei frühzeitiger Rückgabe eine niedrigere Pönale angesetzt werden. Ggf. sollte dies auch nur im Falle des Vorliegens bestimmter Rückgabegründe erfolgen.

Da die Hinterlegung eines Bid-Bonds insbesondere für kleinere Akteure wie Bürgergenossenschaften eine hohe Hürde darstellen kann, soll bei den Teilnahmevoraussetzungen für die Ausschreibung eine Wahlmöglichkeit bestehen. Es wird vorgeschlagen, dass Bieter, die der Bundesnetzagentur einen bereits verkündeten Bebauungsplan für ein Projekt vorlegen, im Gegenzug einen niedrigeren Bid-Bond hinterlegen müssen. Damit wird es Bietern, deren Projekte bereits im Planungsstadium weit vorangeschritten sind, erleichtert, an der Ausschreibung teilzunehmen.

Fragen für die Konsultation:

- Sind die vorgeschlagenen Teilnahmebedingungen und Qualifikationsanforderungen sinnvoll?
- Welche Pönale/Strafzahlungen führen aus Ihrer Sicht zu einer hohen Realisierungsrate der Projekte und sind noch für kleinere Akteure tragbar?

- Welche weiteren Modelle sind aus Ihrer Sicht geeignet, um eine Balance zwischen hoher Realisierungsrate und einer Minimierung der Bieterisiken zu schaffen?
- Welche Höhe der Bid-Bonds und der Pönalen ist aus Ihrer Sicht angemessen?
- Welche Auswirkungen auf die Finanzierungskosten von neuen Projekten erwarten Sie im vorgeschlagenen Modell?
- Sollte eine Rückgabe von Förderberechtigungen möglich sein und zu welchen Kosten? In welchen Fällen sollte eine Rückgabe möglich sein? Wie sind diese Fälle juristisch abgrenzbar? Welche Auswirkungen hätte eine solche Regelung auf die Realisierung der Projekte?
- Sollte eine Rückgabe bei Fremdverschulden möglich sein? Was wären konkrete Kriterien für ein solches nicht vom Projektentwickler zu vertretendes Verschulden?

## Zuschlagserteilung und Übertragbarkeit der Förderberechtigung

Für die Erteilung des Zuschlags sollte allein die Höhe des Gebots entscheidend sein. Soweit die Menge der Gebote die ausgeschriebene Menge übersteigen, erhalten die Bieter, die die niedrigsten anzulegenden Werte bieten, eine Förderberechtigung. Andere Zuschlagskriterien wie Netz- und Systemdienlichkeit oder regionale Verteilung der Anlagen sollen zunächst keine Rolle spielen, um das Ausschreibungsdesign möglichst einfach und transparent auszugestalten und sicherzustellen, dass ausreichend Wettbewerb vorhanden ist.

Nach der Erteilung eines Zuschlags erhält der Bieter eine Förderberechtigung. Diese Förderberechtigung kann theoretisch projektbezogen, personenbezogen oder frei handelbar ausgestaltet werden:

1. Eine projektbezogene Förderberechtigung würde bedeuten, dass der Bieter für ein bestimmtes Projekt eine Kalkulation durchführt und auf dieser Basis ein Gebot abgibt. Der Zuschlag wird in diesem Fall auf dieses spezifische Projekt beschränkt.
2. Eine personenbezogene Förderberechtigung würde bedeuten, dass der Bieter eine Förderberechtigung ersteigert und diese Förderberechtigung nicht an ein Projekt, sondern an die Person des Bieters gebunden ist. Der Bieter kann in diesem Fall auswählen, für welches Projekt er die Förderberechtigung verwendet. Die Förderberechtigung kann in diesem Fall aber nicht auf eine andere natürliche oder juristische Person übertragen werden; ein Handel der Förderberechtigung ist nicht zulässig.
3. Eine frei handelbare Förderberechtigung würde bedeuten, dass der Bieter eine Förderberechtigung erhält und diese Förderberechtigung ein Zertifikat darstellt, das der Bieter verkaufen und übertragen kann.

Für die Ausschreibung der Förderung von Photovoltaik-Freiflächenanlagen favorisiert das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie nach dem derzeitigen wissenschaftlichen Kenntnisstand eine der ersten beiden Möglichkeiten. Eine frei handelbare Förderberechtigung würde für die Bieter zwar ein hohes Maß an Flexibilität bedeuten, kann allerdings auf der anderen Seite zu Spekulation und Marktverzerrungen führen. Zudem würde die Zulassung eines solchen Zweitmarktes für Förderberechtigungen die Gefahr von strategischem Bieten in sich bergen und europarechtliche Fragen aufwerfen. Um das Ausschreibungsdesign zunächst einfach und übersichtlich auszugestalten, sollte ein solcher Zweitmarkt für Förderberechtigungen ausgeschlossen werden.

Fragen zur Konsultation:

- Soll die Förderberechtigung projektbezogen oder personenbezogen ausgestaltet werden?
- Welche Vorteile und Risiken sehen Sie beim Handel von Förderberechtigungen?
- Welche Übertragbarkeiten sollten zulässig sein, um Bieterisiken zu minimieren?

## Akteursvielfalt

Im Rahmen des wissenschaftlichen Gutachtens wurden mehrere Möglichkeiten analysiert, wie kleineren Akteuren die erfolgreiche Teilnahme am Ausschreibungssystem ermöglicht werden kann. Dabei wurde die Befreiung kleiner Akteure von der Ausschreibung, separate Ausschreibungen, bevorzugte Bedingungen für kleinere Akteure sowie die Begrenzung von Bieterisiken im Rahmen des Ausschreibungsdesigns analysiert.

Im Ergebnis wird vorgeschlagen, im Gesamtdesign darauf zu achten, dass Bieterisiken und weitere Zugangshürden begrenzt werden. Dies soll primär durch ein einfaches, transparentes und gut verständliches Ausschreibungsdesign erfolgen. Auch eine Auswahlmöglichkeit zwischen finanziellen Qualifikationskriterien, die eher große und finanzstarke Bieter begünstigt, und materiellen Kriterien wie einem verkündeten Bebauungsplan oder einer Genehmigung wird als hilfreich eingeschätzt. Dabei wird angenommen, dass kleinere, weniger professionelle Akteure wie Bürgergesellschaften vor Ort über die notwendige Akzeptanz verfügen, um schnell einen Bebauungsplan zu erlangen. Hohe finanzielle Qualifikationsanforderungen sind von kleinen, finanziell schwach ausgestatteten Gesellschaften dagegen schwieriger zu erbringen, da ihnen häufig die notwendige Bonität fehlt.

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie geht vor diesem Hintergrund davon aus, dass das vorgeschlagene Ausschreibungsdesign geeignet ist, die Akteursvielfalt auf dem Markt der Photovoltaik-Freiflächenanlagen weitgehend zu erhalten.

Fragen zur Konsultation:

- Welche Regelungen sind aus Ihrer Sicht geeignet, im Rahmen eines Ausschreibungssystems eine hohe Akteursvielfalt aufrecht zu erhalten?
- Falls dies aus Ihrer Sicht – entgegen des hier vorgestellten Vorschlags – Sonderregelungen für „kleine Projekte“ (z. B. Bürgerenergieprojekte) erforderlich macht: Wie könnten diese „kleinen Projekte“ von Projekten großer professioneller Akteure rechtlich eindeutig abgegrenzt werden?

## EU-Öffnung

Im Zuge der Umstellung des Fördersystems auf Ausschreibungen sieht das neue EEG vor, dass ein Anteil von mindestens 5 Prozent der jährlich installierten Leistung europaweit ausgeschrieben wird. Das Gesetz stellt dies unter drei Voraussetzungen, nämlich den Abschluss einer Kooperationsvereinbarung mit dem Partnerland, die Sicherstellung eines physikalischen Imports und die Wahrung des Prinzips der Gegenseitigkeit (§ 2 Absatz 6 EEG 2014).

Auch für eine solche Öffnung der Förderung für ausländischen Strom sollen im Rahmen der Pilotausschreibung Erfahrungen gesammelt werden. Daher enthält das EEG 2014 in der Verordnungsermächtigung die Möglichkeit, bei der Pilotausschreibung auch für Strom aus Anlagen im EU-Ausland unter den genannten Voraussetzungen einen Zugang zur Förderung zu schaffen.

Die Umsetzung einer solchen Öffnung der Pilotausschreibung soll parallel zu der nationalen Ausschreibung angestoßen werden. Derzeit werden Konzepte zum Ausschreibungsdesign, insbesondere zur Umsetzung der gesetzlich festgelegten Voraussetzungen, erarbeitet. Die Einbeziehung von ausländischem Strom in die Pilotausschreibung für PV-Freiflächenanlagen ist daher nicht Gegenstand dieses Eckpunktepapiers. Die entsprechenden Konzepte werden gesondert vorgelegt und diskutiert. Dennoch ist die geplante Öffnung auch im Rahmen des nationalen Ausschreibungsdesigns zu berücksichtigen. Insbesondere dürfen keine Parameter festgeschrieben werden, die einer späteren Umsetzung einer geöffneten Ausschreibung entgegenstehen oder verhindern, dass ein konsistentes Fördersystem besteht.