

# Ausschreibungen zur Förderung von Strom aus erneuerbaren Energien: EEG 2014 und FFAV

Florian Valentin und Hartwig von Bredow

*Mit der in den Jahren 2011-2014 stark angestiegenen EEG-Umlage sind die durch die Förderung von Strom aus erneuerbaren Energien entstehenden Kosten in den Fokus der Öffentlichkeit und der Politik geraten. Einen Beitrag zur Senkung der mit der Energiewende verbundenen Kosten erhofft sich der Gesetzgeber unter anderem durch die Ermittlung der Förderhöhe in energieträgerspezifischen Ausschreibungsverfahren. Nach einer ersten Erprobung des neuen Verfahrens in Pilotausschreibungen für Photovoltaik-Freiflächenanlagen (FFAV) sollen ab 2017 Ausschreibungsverfahren für alle erneuerbaren Energien stattfinden.*

Es bestehen indessen erhebliche Zweifel, ob die Ausbauziele mit dem neuen System erreicht werden können. Bei Vertretern von Bürgerenergieprojekten und kleineren Unternehmen herrscht zudem die Sorge vor, die mit der Beteiligung an den Ausschreibungen verbundenen Kosten und Vorleistungen nicht erbringen zu können. Mit der Umstellung auf das neue System könnte eine erhebliche Veränderung der Struktur der an der Energiewende beteiligten Investoren einhergehen. Eine Verschiebung von Marktanteilen hin zu größeren Unternehmen wird erwartet. Im Folgenden werden die europäischen Vorgaben, die Bestimmungen des EEG 2014 [1] sowie die PV-Freiflächenausschreibungsverordnung [2] im Überblick dargestellt und kritisch gewürdigt.

## Ausschreibungsverfahren – was ist das eigentlich?

Nach der in das EEG 2014 aufgenommenen Legaldefinition des Begriffs der „Ausschreibung“ handelt es sich bei einer „Ausschreibung“ nach § 5 Nr. 3 EEG 2014 um „ein objektives, transparentes, diskriminierungsfreies und wettbewerbliches Verfahren zur Bestimmung der Höhe der finanziellen Förderung“. Diese Definition bildet einen Maßstab, an dem sich die auf Grundlage des EEG durchgeführten Ausschreibungsverfahren messen lassen müssen.

Die Umstellung auf Ausschreibungsmodelle kann durchaus als Trend bezeichnet werden. Waren es im Jahr 2009 erst neun Staaten, die sich bei der Förderung ihrer erneuerbaren Energien eines Ausschreibungsverfahrens bedienen, waren es zu Beginn des Jahres 2014 bereits 55 Länder [3].

## Überblick

Ausgehend von den europarechtlichen Vorgaben und den Bestimmungen des EEG 2014 wird zunächst der allgemeine energierechtliche Rahmen zur Umstellung des Fördersystems auf Ausschreibungen dargestellt. Anhand der Ende Januar 2015 in Kraft getretenen Freiflächenausschreibungsverordnung zeigen die Autoren anschließend, wie die ersten Ausschreibungen ausgestaltet sein werden. Der Beitrag bietet insoweit einen Überblick über die wesentlichen Kriterien, die Teilnehmer in den Ausschreibungen erfüllen müssen, das Verfahren zur Erteilung des Zuschlags und den jeweiligen Verfahrensablauf.



Bei Ausschreibungssystemen handelt es sich um ein Instrument der Mengensteuerung. Anders als beim Einspeisetarifsystem in der bisherigen Form, einem Instrument der Preissteuerung, legt der Gesetzgeber nicht die Vergütung, sondern die Menge fest. Der für die Erreichung der Mengenziele erforderliche Fördersatz soll dann im Rahmen der Ausschreibung ermittelt werden. Ob die Mengensteuerung ein höheres Maß an Zielgenauigkeit bietet und zu geringeren volkswirtschaftlichen Kosten führt als eine Preissteuerung, ist in der umweltpolitischen Debatte umstritten [4].

## Leitlinien der EU-Kommission

Nach den am 1.7.2014 in Kraft getretenen Leitlinien der Europäischen Kommission für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen [5] soll die Förderung erneuerbarer Energien künftig nahezu ausschließlich über „marktorientierte Mechanismen“ erfolgen. Zunächst sollen dabei 2015 und 2016 mindestens 5 % der Gesamtförderung für neue Erneuerbare-Energien-Anlagen über Ausschreibungen ermittelt werden [6]. Ab 2017 soll die Ausschreibung der Förderung in offenen, transparenten und nicht-diskri-

minierenden Verfahren dann zum Regelfall werden. Eine direkte Förderung mittels staatlich festgelegter Fördersätze soll nur noch zulässig sein, wenn nachgewiesen werden kann, dass nur sehr wenige Projekte oder Standorte überhaupt für eine Ausschreibung in Betracht kommen, eine Ausschreibung zu höheren Fördersätzen führen würde oder im Falle von Ausschreibungen zu wenige Projekte realisiert würden. Die europarechtlichen Vorgaben wurden vielfach zur Begründung der Bestimmungen des EEG 2014 zur Umstellung der Ermittlung der Förderhöhe auf Ausschreibungen angeführt [7].

Die Umstellung auf Ausschreibungen wäre danach allerdings nicht in dem Umfang, den sich der Gesetzgeber mit dem EEG 2014 perspektivisch zum Ziel gesetzt hat, erforderlich. Denn die Leitlinien sehen umfassende Ausnahmen für Anlagen mit einer installierten Leistung von weniger als 1 MW (bei Windenergieanlagen 6 MW oder Windparks mit bis zu sechs Einzelanlagen) vor. Für diese Anlagen könnte die bestehende Fördersystematik also nach den Leitlinien auch nach 2017 fortgesetzt werden [8].

Die Umstellung der Ermittlung der Förderhöhe auf Ausschreibungen ist in Deutschland somit nicht allein europarechtlich motiviert. Auch der deutsche Gesetzgeber scheint vielmehr überzeugt davon, die Ausbauziele mit den Ausschreibungen kostengünstiger realisieren zu können als mit gesetzlich vorgegebenen anzulegenden Werten zur Ermittlung der Marktprämie.

## Vorgaben des EEG 2014 zu Ausschreibungen

Das EEG 2014 ebnet der Umstellung auf Ausschreibungen mit verschiedenen Regelungen den Weg.

### Ziele der Umstellung auf Ausschreibungen

Zielsetzung der Umstellung des Fördersystems hin zu Ausschreibungen ist es ausweislich der Gesetzesbegründung, den Übergang zu einer regenerativ ausgerichteten Stromversorgung kostengünstiger zu erreichen [9]. Der Gesetzgeber hat dabei erkannt, dass die Umstellung auf Ausschreibungen die Akteursstruktur der Investoren verändern kann. Es soll daher auch sichergestellt werden, dass die Akteursvielfalt, die die Energiewende bislang auszeichnet und trägt, erhalten bleibt [10].

### Rahmen des EEG 2014 für die Ausschreibungen für PV-Freiflächenanlagen

§ 55 EEG 2014 gibt den wesentlichen Rahmen für die Pilotausschreibungen zu PV-Freiflächenanlagen vor. Hier ist festgelegt, dass die Bundesnetzagentur mit der Durchführung des Pilotverfahrens beauftragt wird. Zudem finden sich einige Vorgaben zu den Voraussetzungen der Förderung im Rahmen der Ausschreibungen. Unter anderem sieht das EEG vor, dass der Anlagenbetreiber den gesamten in der Anlage erzeugten Strom in das Netz einspeisen muss und ihn nicht, auch nicht teilweise, selbst verbrauchen darf. Dies gilt über die gesamte Förderdauer von 20 Jahren hinweg, § 55 Abs. 2 Nr. 3 EEG.

Diese Vorgabe ist zwar durchaus nachvollziehbar, da die Teilnahme von Anlagen mit einem hohen Eigenversorgungsanteil zu einer Verzerrung des Wettbewerbs führen könnte [11]. Sie zeigt jedoch, dass mit der Einführung von Ausschreibungsverfahren der Handlungsspielraum der Investoren erheblich beschränkt wird. Angesichts der stetig steigenden Belastung der Eigenversorgung mit Abgaben wird es auf absehbare Zeit voraussichtlich nicht möglich sein, größere PV-Anlagen allein aufgrund des Eigenverbrauchs ohne jede Förderung errichten zu können. So bleibt ein erhebliches Potenzial unausgeschöpft. Einer an dem örtlichen Verbrauch orientierten, dezentralen Energieversorgung werden Steine in den Weg gelegt.

Wichtig ist, dass der Anlagenbetreiber auch bei einem Zuschlag im Ausschreibungsverfahren im Übrigen nicht den Rechtsrahmen des EEG verlässt. Er muss sich vielmehr auch weiterhin an die sonstigen gesetzlichen Vorgaben halten, die das EEG an die Inanspruchnahme einer Vergütung knüpft, wie beispielsweise die technischen Vorgaben des § 9 EEG 2014 oder die Voraussetzungen für den Erhalt der Marktprämie in § 35 EEG 2014 [12].

In Bezug auf die Ausgestaltung der Pilotausschreibung für PV-Freiflächenanlagen sieht eine Verordnungsermächtigung in § 88 Abs. 1 Nr. 1 EEG 2014 einen weiten Gestaltungsspielraum vor. Die Bundesregierung kann u. a. Regelungen zu den nutzbaren Flächen, zur kalenderjährlich insgesamt auszuschreibenden Menge, zur Aufteilung dieser jährlichen Ausschreibungsmenge in Teilmengen, zur Bestimmung von Mindest- und Maximalgrößen von Teillosen und zur Anzahl der Bierrunden erlassen. Ein wichtiger Aspekt in diesem Zusammenhang ist die Festlegung von Mindest- und Höchstbeträgen für die finanzielle Förderung.

### Übergangsbestimmungen zur Umstellung auf Ausschreibungen

Ab dem Zeitpunkt, ab dem die Bundesnetzagentur die erste Ausschreibung bekannt gegeben hat, beginnt eine Frist von etwa sechs Monaten [13], innerhalb welcher Betreiber Freiflächenanlagen noch in Betrieb nehmen und für diese eine Förderung nach dem EEG 2014 geltend machen können, ohne erfolgreich am Ausschreibungsverfahren teilnehmen zu müssen, § 55 Abs. 3 EEG 2014.

Auch in Bezug auf andere EEG-Anlagen hat der Gesetzgeber erkannt, dass für die Investoren in Projekten mit langen Planungs- und Realisierungszeiträumen nicht kalkulierbar ist, ob sie einen Zuschlag im Rahmen der Ausschreibung, und damit eine Förderung, bekommen können. Um zu verhindern, dass es aufgrund dieser Planungs- und Investitionsunsicherheit zu einem Einbruch von Projektplanungen und damit des Zubaus insbesondere bei der Windenergie kommt, soll die Übergangsvorschrift des § 102 EEG 2014 den notwendigen Vertrauensschutz gewährleisten [14]. Gemäß § 102 EEG 2014 besteht daher für andere Anlagen als PV-Freiflächenanlagen, die vor dem 1.1.2017 eine Genehmigung nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz erhalten und vor dem 1.1.2019 in Betrieb genommen werden, die Möglichkeit, die Marktprämie auch ohne eine Förderberechtigung aus einem Ausschreibungsverfahren noch in Anspruch zu nehmen.

## Ausschreibungsbericht

Gemäß § 99 EEG 2014 soll die Bundesregierung dem Bundestag spätestens bis zum 30.6.2016 einen Bericht über die Erfahrungen mit der Pilotausschreibung vorlegen. Dieser Bericht muss auch Handlungsempfehlungen enthalten. Gegenstand dieser Handlungsempfehlungen soll die bis 2017 stattzufindende Übertragung der Erfahrungen aus dem Pilotverfahren auf die gesamte Förderung der erneuerbaren Energien sein. Auch Erfahrungen aus dem Ausland, die bis Mitte 2016 vorliegen, sollen in den Bericht mit einfließen.

Angesichts der erheblichen Unterschiede zwischen den einzelnen Energieträgern wird derzeit vielfach bezweifelt, dass eine Übertragung der Ergebnisse der Pilotausschreibung zu PV-Freiflächenanlagen insbesondere auf die Windenergie erfolgen kann [15]. Dementsprechend wird gefordert, dass die Auswertung ergebnisoffen erfolgen muss. Ausschreibungen dürften nicht zum Selbstzweck werden. Sie müssten vielmehr im Vergleich zum bisherigen Fördersystem eine messbare Verbesserung mit sich bringen [16].

## Die PV-Freiflächenausschreibungsverordnung

Mit der Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt ist die FFAV am 12. Februar 2015 in Kraft getreten.

### Ausschreibungsvolumen

Gegenstand der durch die Bundesnetzagentur durchzuführenden Ausschreibungen ist die installierte Leistung von PV-Freiflächenanlagen. 2015 werden insgesamt 500 MW in drei Ausschreibungsrunden ausgeschrieben. In den darauffolgenden beiden Jahren wird das Ausschreibungsvolumen auf 400 MW (2016) und weiter auf 300 MW (2017) reduziert [17].

Auch die exakte Aufteilung des Ausschreibungsvolumens auf jeweils drei Ausschreibungsrunden pro Jahr ist in § 3 Abs. 1 FFAV bereits für die Jahre 2015-2017 festgelegt [18]. Zu beachten ist, dass sich das Volumen der jeweils nachfolgenden Ausschreibung gemäß § 4 Abs. 1 FFAV in dem Maße erhöht, in dem das Volumen einer Ausschreibung nicht ausgeschöpft wird. Zudem kann nach § 35 Nr. 1 FFAV die Bundesnetzagentur das Ausschreibungsvolumen nachträglich durch Festlegungen verringern oder die Aufteilung innerhalb des Jahres verändern. Für eine nachträgliche Erhöhung des Ausschreibungsvolumens wäre hingegen eine Änderung der Verordnung erforderlich.

Der Forderung nach einem besonderen Ausschreibungssegment für Bürgerenergie-Projekte erteilte der Ordnungsgeber eine Absage. Ein solches Segment hätte Bürger und kleinere Projektierer davor geschützt, in Konkurrenz zu Großprojekten treten zu müssen [19]. Die Akteursvielfalt kann – nach Ansicht des Ordnungsgebers – aber auch durch das „*einfache, transparente und verständliche Ausschreibungsdesign*“ der Verordnung gewahrt werden [20].

## Teilnahmebedingungen

Am Ausschreibungsverfahren können sich gemäß § 6 Abs. 1 FFAV natürliche Personen, Personengesellschaften und juristische Personen beteiligen. Teilnehmer an der Ausschreibung bieten gemäß § 6 Abs. 3 Nr. 4 FFAV verdeckt einen anzulegenden Wert (in ct/kWh mit zwei Nachkommastellen) für ein bestimmtes Projekt mit einer Größe zwischen 100 kW und 10 MW an.

Die Abgabe mehrerer Gebote durch einen Beteiligten ist gemäß § 6 Abs. 2 Satz 2 FFAV zulässig. Die Gebote müssen die in § 6 Abs. 3 FFAV vorgesehenen Pflichtangaben und Nachweise enthalten. Hierzu gehören u. a. die Gebotsmenge (installierte Leitung in kW), zumindest der Aufstellungsbeschluss für den Bebauungsplan sowie ein Auszug aus dem Liegenschaftskataster der Standort-Flurstücke. Des Weiteren muss das Gebot innerhalb des zulässigen Höchstwerts liegen. Diesen Wert hat der Ordnungsgeber in § 8 Abs. 2 FFAV auf den nach dem EEG 2014 geltenden, anzulegenden Wert für Dachanlagen mit einer Leistung von bis zu 1 MW festgelegt. Die Zulassung eines Gebotes erfordert schließlich die Hinterlegung einer Erstsicherheit.

## Flächenkulisse

Eine Grundvoraussetzung für die Funktionsfähigkeit der Ausschreibung ist ein ausreichender Wettbewerb. Nur wenn das Angebot die Nachfrage übersteigt, entwickelt das wettbewerbliche System der Ausschreibung auch einen Kostenoptimierungseffekt. Im Rahmen der Ausschreibung der Förderhöhe für PV-Freiflächenanlagen kommt insoweit den Flächen, auf denen Anlagen errichtet werden können, eine entscheidende Bedeutung zu. Bei den bislang nach dem EEG geltenden Einschränkungen für Freiflächenanlagen ist der Zubau größerer Anlagen nahezu zum Erliegen gekommen [21]. Selbst wenn im Rahmen der Ausschreibungen nun eine höhere Förderung erzielt werden kann als bislang, ist im Fall der Beibehaltung der Flächenrestriktionen nicht mit einem durchschlagenden Erfolg der Ausschreibungen zu rechnen.

Aus diesem Grund wollte das Bundeswirtschaftsministerium eine allgemeine Öffnung der Flächenkulisse auch auf Ackerflächen in die Verordnung aufnehmen [22]. Mit diesem Ansatz konnte sich das Bundeswirtschaftsministerium jedoch in der anschließenden Abstimmung mit dem Landwirtschaftsministerium und insbesondere der CSU-Landesgruppe nicht durchsetzen. Schließlich wurde in die Verordnung eine Beschränkung der zulässigen Flächenkategorien aufgenommen. Unter die zulässige Flächenkulisse fallen ab 2015 die aus dem EEG bereits bekannten Konversionsflächen, versiegelte Flächen und Seitenrandstreifen von Autobahnen und Schienenwegen.

Ab 2016 dürfen zudem Flächen, die im Eigentum des Bundes oder der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben stehen und zum Zeitpunkt des Beschlusses über die Aufstellung oder Änderung des Bebauungsplanes von der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben verwaltet werden, genutzt werden. Schließlich können ab 2016 auch Ackerflächen genutzt werden, wenn sich diese in einem „benachteiligten Gebiet“ im Sinne des EU-Rechts befinden. Allerdings werden in den Jahren 2016 und 2017 jeweils höchstens zehn Anlagen auf

derartigen Flächen einen Zuschlag erhalten. Darüber hinaus gehen die Gebote müssen im Zuschlagsverfahren aussortiert werden.

Ein Hemmnis dürfte auch sein, dass bereits zum Zeitpunkt der Gebotsabgabe für die angebotene Fläche zumindest der Aufstellungsbeschluss für den erforderlichen Bebauungsplan vorliegen muss. Dies erfordert einen erheblichen planerischen Vorlauf, um überhaupt an dem Ausschreibungsverfahren teilnehmen zu können.

### Zuschlagsverfahren und Förderberechtigung

Für den Zuschlag ist allein der gebotene anzulegende Wert entscheidend. Weitere Aspekte, etwa die Systemdienlichkeit der Anlagen, finden keine Berücksichtigung. Die Bundesnetzagentur sortiert die eingehenden Gebote aufsteigend nach ihrem Gebotswert. Bei gleichem Gebotswert erfolgt die Sortierung aufsteigend nach der Gebotsmenge. Bei gleichem Gebotswert und gleicher Gebotsmenge entscheidet das Los. Einen Zuschlag im Umfang ihres Gebotes erhalten zunächst die Gebote mit den niedrigsten Gebotswerten, bis das Ausschreibungsvolumen erstmals durch den Zuschlag zu einem Gebot erreicht oder überschritten wird. Wird die Zuschlagsgrenze nicht erreicht, erhalten alle Gebote einen Zuschlag, § 12 Abs. 1 FFAV.

Erhält eine Anlage einen Zuschlag, erfolgt die Förderung entsprechend der üblichen Systematik des EEG im Rahmen der verpflichtenden Direktvermarktung. Anhand des anzulegenden Wertes bestimmt sich, welche Marktprämie der örtliche Netzbetreiber für den in sein Netz eingespeisten Strom zu zahlen hat [23]. Der Anspruch auf die Förderung besteht dabei ab Inbetriebnahme der Anlage für einen Zeitraum von 20 Jahren [24]. Anlagen mit einer installierten Leistung von bis zu 500 kW (Inbetriebnahme 2015) bzw. bis zu 100 kW (Inbetriebnahme ab 2016) können auch die Einspeisevergütung wählen. Der für die Höhe der Förderung maßgebliche anzulegende Wert ist jedoch auch in diesem Fall nicht der im EEG festgeschriebene, sondern der im Rahmen der Ausschreibung bezuschlagte Wert.

Die Förderhöhe richtet sich zunächst nach dem abgegebenen Gebot des jeweiligen Bieters („pay-as-bid“). In der zweiten und dritten Ausschreibungsrunde in 2015 wird allerdings das Einheitspreisverfahren („uniform-pricing“) getestet. In diesem beläuft sich der Zuschlagswert für alle Gebote auf den Gebotswert des Gebots, das den höchsten Gebotswert aufweist und einen Zuschlag erhalten hat [25].

Die Namen der erfolgreichen Bieter, die Standorte der Anlage und die Höhe der Zuschlagswerte werden gemäß § 14 Abs. 2 FFAV auf der Website der Bundesnetzagentur bekanntgegeben. Der Zuschlag kann nach § 17 FFAV nicht auf Dritte, aber auf andere Projekte übertragen werden bzw. es lassen sich mehrere Zuschläge zusammenfassen. Allerdings reduziert sich im Falle einer solchen Übertragung gemäß § 26 Abs. 3 FFAV die Förderung. Ein Zuschlag ist damit aber letztlich nicht zwingend an die Verwirklichung des konkret angebotenen Projekts gebunden.

Die Förderberechtigung wird erst ausgestellt, wenn die Anlage errichtet und in Betrieb genommen ist und der Strom in das öffentliche Netz eingespeist wird. Erfolgreiche Bieter müssen innerhalb von 24 Mona-

ten einen detaillierten Antrag auf Ausstellung einer Förderberechtigung über wenigstens 95 % der bezuschlagten Gebotsmenge stellen.

Voraussetzung für die Ausstellung der Förderberechtigung ist, dass der Bieter, der den Zuschlag erhalten hat, zum Zeitpunkt der Antragsstellung auch Betreiber der Anlage ist. Die ausgestellte Förderberechtigung wird der Anlage, für die sie beantragt wird, verbindlich zugeordnet. Nachträgliche Änderungen der Zuordnung durch den Bieter sind gemäß § 21 Abs. 4 FFAV ausgeschlossen. Allerdings kann der erfolgreiche Bieter die PV-Anlage mitsamt der Förderberechtigung später an einen Dritten veräußern.

### Sicherheiten und Strafzahlungen

Um eine hohe Realisierungsrate zu garantieren, hat der Verordnungsgeber die Stellung von Sicherheiten und Sanktionen vorgesehen. Bis zum Gebotstermin müssen Bieter die Hinterlegung einer Erstsicherheit nachweisen. Diese beläuft sich nach § 7 Abs. 2 FFAV auf 4 €/kW der Gebotsmenge bzw. 2 €/kW für Bieter, die einen Offenlegungsbeschluss oder einen beschlossenen Bebauungsplan vorlegen können. Die Erstsicherheit wird bei Rücknahme des Gebots, bei Unterliegen im Ausschreibungsverfahren oder nach erfolgter Strafzahlung zurückgezahlt.

Im Fall des Zuschlages ist innerhalb von zehn Werktagen nach öffentlicher Bekanntmachung eine Zweitsicherheit („Bid-bond“) zu leisten. Die Zweitsicherheit beträgt 50 €/kW bzw. 25 €/kW für Bieter, die einen Offenlegungsbeschluss oder einen beschlossenen Bebauungsplan vorlegen können, § 15 Abs. 3 FFAV. Wird das Projekt nicht innerhalb von 18 Monaten nach der Zuschlagserteilung realisiert, reduziert sich der anzulegende Wert gemäß § 26 Abs. 4 um 0,3 ct/kWh. Ist das Projekt nach 24 Monaten immer noch nicht realisiert, erlischt der Zuschlag und die volle Zweitsicherheit wird einbehalten. Wird das Projekt des Bieters ordnungsgemäß realisiert, erhält der Betreiber auch die Zweitsicherheit zurück. Die hohe Zweitsicherheit wird einige Bieter vor ein erhebliches Finanzierungsproblem stellen. Gerade Projektierer, die sich mit mehreren Projekten an den Ausschreibungen beteiligen wollen, müssen eine erhebliche Vorfinanzierung stemmen. Einfacher wird es sicherlich auch nicht durch die mit zehn Werktagen überraschend kurz bemessene Frist zur Beibringung der Zweitsicherheit.

### Ausschreibungen nicht in jedem Fall sinnvoll

Erfreulich ist, dass nun endlich eine Verordnung vorliegt, die den Akteuren als Planungsgrundlage für ihre Teilnahme an den bevorstehenden Ausschreibungen dienen kann. Ob das mit der Verordnung ausgestaltete Ausschreibungsregime allerdings zu einer gesteigerten Kosteneffizienz und zur Erreichung der Mengenziele unter Wahrung der Akteursvielfalt beitragen kann, bleibt aus mehreren Gründen abzuwarten:

Eine Mengensteuerung ist nicht von vornherein „marktorientierter“ als eine Preissteuerung. Die Umstellung auf Ausschreibungen kann nur dann zu einer Kostensenkung gegenüber dem bisherigen System führen, wenn die gesetzlich festgelegten anzulegenden Werte

versehentlich zu hoch bemessen sind oder die gesetzlich festgelegte Degression mit der tatsächlichen Kostenentwicklung nicht Schritt hält. Beide Risiken sind jedoch im EEG 2014 bereits ausreichend berücksichtigt. Die Bestimmungen zum „atmenden Deckel“ sorgen insoweit jedenfalls dafür, eine Überförderung schnell zu beenden. Die aktuellen Zubauzahlen bei PV-Freiflächen zeigen zudem, dass die anzulegenden Werte derzeit keinesfalls zu hoch bemessen sind. Dass Ausschreibungsverfahren den Stromverbraucher unter Umständen vor zu hohen Kosten bewahrt hätten, wenn sie im Jahr 2009 bereits existiert hätten, kann jedenfalls die umfassende Einführung der Ausschreibungssysteme bis 2017 kaum rechtfertigen.

Eine nachvollziehbare Begründung für den umfassenden Umstieg auf Ausschreibungsverfahren bleibt der Gesetz- und Verordnungsgeber ebenfalls schuldig. Insbesondere besteht das Risiko „dass teilweise bei der Festlegung der Förderhöhe die tatsächlichen Stromgestehungskosten der Anlagen nicht bekannt sind und sich die ermittelte Förderhöhe auf Erfahrungen und Prognosen stützen muss, die sich nachträglich als falsch erweisen können,“ [26] auch im Fall der Ermittlung der Förderhöhe in Ausschreibungen in gleichem Maße weiter. Die als durchaus komplex zu bezeichnende FFAV wird schließlich in jedem Fall nicht zur Entbürokratisierung und Vereinfachung des Systems der Förderung der erneuerbaren Energien beitragen [27].

Es verwundert insoweit durchaus, dass der Gesetzgeber der Umstellung auf Ausschreibungen angesichts der erkannten Nachteile von Ausschreibungsverfahren (Risikoauflage für höhere Finanzierungskosten aufgrund des Risikos, im Ausschreibungsverfahren keinen Zuschlag zu erhalten und des Risikos einer Strafzahlung, höhere administrative Kosten [28]) im EEG 2014 nicht mehr Zurückhaltung entgegengebracht und auf europäischer Ebene das erfolgreiche EEG nicht stärker verteidigt hat. Insoweit bleibt zu hoffen, dass die Ergebnisse des Pilotverfahrens nicht nur dahingehend hinterfragt werden, wie sie auf die anderen Energieträger übertragen werden können, sondern dass die Frage gestellt und ernsthaft beantwortet wird, ob die weitreichende Umstellung auf Ausschreibungen überhaupt sinnvoll ist. Zwar scheint die Umstellung angesichts der Vorgaben der EU-Kommission und des EEG 2014 nur noch sehr schwer rückgängig zu machen. Zumindest die nach den Leitlinien der EU-Kommission bestehenden Ausnahmemöglichkeiten könnten jedoch konsequent ausgeschöpft werden.

## Anmerkungen

[1] Erneuerbare-Energien-Gesetz vom 21.7.2014 (BGBl. I S. 1066), zuletzt geändert durch den Artikel 1 des Gesetzes vom 22.12.2014 (BGBl. I S. 2406).

[2] Die Verordnung zur Ausschreibung der finanziellen Förderung für Freiflächenanlagen (Freiflächenausschreibungsverordnung – FFAV) ist als Bestandteil der „Verordnung zur Einführung von Ausschreibungen der finanziellen Förderung für Freiflächenanlagen sowie zur Änderung weiterer Verordnungen zur Förderung der erneuerbaren Energien“ vom 6.2.2015 am 11.2.2015 im Bundesgesetzblatt (BGBl. I 2015 S. 108) veröffentlicht worden.

[3] REN21: Renewables 2014 – Global Status Report, S. 81, abrufbar unter: <http://www.ren21.net/ren21activities/globalstatusreport.aspx>, zuletzt geprüft am 12.2.2015.

[4] Vgl. etwa IZES GmbH: Bewertung von Ausschreibungsverfahren als Finanzierungsmodell für Anlagen erneuerbarer Energienutzung der IZES GmbH, im Auftrag des Bundesverbandes Erneuerbare Energie e. V., Saarbrücken 2014, S. 47 und S. 65.

[5] Mitteilung der Kommission v. 28.6.2014, Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014–2020, ABL EU C Nr. 200 S. 1. Es bestehen Zweifel an der Vereinbarkeit der Leitlinien mit dem europäischen Primärrecht, insbesondere mit Art. 107 AEUV.

[6] Mitteilung der Kommission v. 28.6.2014, Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014–2020, ABL EU C Nr. 200 S. 26, Rn. 126.

[7] Siehe z. B. zu § 60 (S. 240 BT-Drucks. 18/1304), zu § 85 (S. 259 BT-Drucks. 18/1304), zu Anlage 4 (S. 292 BT-Drucks. 18/1304).

[8] Herz/von Bredow, Biogas Journal 2014, S. 116 (118).

[9] BT-Drucks. 18/1304 (Vorabfassung), S. 163.

[10] Siehe § 2 Abs. 5 EEG 2014 und dazu BT-Drucks. 18/1304, S. 110.

[11] Gesetzesbegründung zum EEG 2014, BT-Drucks. 18/1304, S. 150.

[12] Vgl. zu § 55 EEG 2014 insgesamt auch Ekardt/Valentin: Das neue Energierecht, S. 80 f.

[13] Die Frist endet gemäß § 55 Abs. 3 EEG 2014 am ersten Tag des siebten auf die erstmalige Bekanntmachung der Ausschreibung folgenden Kalendermonats. Erfolgt die erstmalige Bekanntmachung einer Ausschreibung bspw. am 25.2.2015, läuft die Übergangsfrist bis zum 1.9.2015. Ein Förderanspruch besteht dann noch für Anlagen, die bis spätestens zum 31.8.2015 in Betrieb genommen worden sind.

[14] Gesetzesbegründung zum EEG 2014, BT-Drucks. 18/1304, S. 182.

[15] Z. B. BEE-Stellungnahme zum EEG-Referentenentwurf vom 31.3.2014, 2.4.2014.

[16] Vgl. Stellungnahme des Bundesverband Solarwirtschaft zu den „Eckpunkten für ein Ausschreibungsdesign für Photovoltaik-Freiflächenanlagen“ S. 1, BEE-Stellungnahme für das Konsultationsverfahren zu den Eckpunkten des BMWi für ein Ausschreibungsdesign für Photovoltaik-Freiflächenanlagen, S. 2.

[17] Im Vergleich zum ersten Arbeitsentwurf des Bundeswirtschaftsministeriums stellt dies eine erhebliche Reduzierung des Ausschreibungsvolumens dar. Darin war noch ein jährliches Ausschreibungsvolumen von 600 MW installierter Leistung vorgesehen.

[18] 2015: 150, 150 und 200 MW; 2016: 125, 125 und 150 MW; 2017: 100, 100 und 100 MW; jeweils zum 1.4., 1.8. und 1.12.

[19] Der BSW Solar forderte z. B., im Rahmen der Pilotausschreibung verschiedene Segmente auszuschreiben, ein Segment für kleinere Projekte bis 5 MW und ein Segment für größere Projekte bis 25 MW; vgl. BSW Solar: Eckpunkte; abrufbar unter: <http://www.solarwirtschaft.de/pv-freiflaechenanlagen.html>, zuletzt geprüft am 12.2.2015.

[20] Begründung der FFAV, S. 2.

[21] Siehe Positionspapier des Bundesverbandes Solarwirtschaft e. V. – Mai 2014, S. 1.

[22] Siehe erster Arbeitsentwurf vom 31.10.2014.

[23] Zur Direktvermarktung im EEG 2014 siehe Valentin: Die verpflichtende Direktvermarktung – neuer Regelfall der Förderung im EEG 2014, ER – EnergieRecht, Sonderheft 1/2014, S. 3-8.

[24] Bemerkenswert ist, dass sich der Verordnungsgeber hier von dem stets verfolgten Grundsatz verabschiedet hat, die Förderung für zwanzig Jahre plus das Jahr der Inbetriebnahme zu gewähren. Gemäß § 28 Abs. 5 FFAV soll der 20-Jahres-Zeitraum vielmehr tagesscharf ab Bekanntgabe der Ausstellung der Förderberechtigung kalkuliert werden.

[25] Beispiel: In einer Ausschreibungsrunde werden 120 Gebote abgegeben. Die seitens der Bundesnetzagentur vorgenommene Sortierung ergibt, dass die Ausschreibungsmenge mit den 100 günstigsten Geboten erreicht wird. Die Gebotswerte liegen zwischen 8,00 und 10,50 ct/kWh. Die 100 günstigsten Gebote erhalten einen Zuschlag. Der Zuschlagswert liegt für alle Gebote einheitlich bei 10,50 ct/kWh.

[26] Begründung der FFAV, S. 1.

[27] Der Entwurf umfasst inklusive Begründung 100 Seiten.

[28] Begründung der FFAV, S. 69 f.

**RA Dr. F. Valentin, RA Dr. H. von Bredow, von Bredow Valentin Herz  
Rechtsanwälte, Berlin  
valentin@vvh.de  
vonbredow@vvh.de**