

EFET Deutschland, Schiffbauerdamm 40, 10117 Berlin

**Bundesministerium für Wirtschaft und Energie  
Referate IIIB2 / IIIB5**

Per E-Mail an: [ausschreibung-eeg@bmwi.bund.de](mailto:ausschreibung-eeg@bmwi.bund.de)

**Berlin, den 22.08.2014**

---

**EFET Deutschland-Stellungnahme zum Eckpunktepapier des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie - „Eckpunkte für ein Ausschreibungsdesign für Photovoltaik-Freiflächenanlagen“**

---

In der neuen, verabschiedeten Fassung des EEG (EEG 2014) wurde der Weg bereitet, die erneuerbaren Energien mit der verpflichtenden Direktvermarktung näher an den Markt heranzuführen und die Förderung der erneuerbaren Energien auf Ausschreibungen umzustellen. Hierfür soll zunächst in Form eines Pilotprojektes die Förderhöhe für Strom aus Photovoltaik-Freiflächenanlagen über ein Ausschreibungsmodell ermittelt werden, ehe spätestens 2017 die Förderhöhe für neue Anlagen grundsätzlich über Ausschreibungen ermittelt werden soll.

EFET Deutschland begrüßt die Umstellung auf Ausschreibungen nachdrücklich, da hierdurch die Dynamik des Wettbewerbs umfassend genutzt werden kann, um die Kosten der Energiewende zu minimieren und gleichzeitig die Versorgungssicherheit durch einen dem Verbrauch angepassten erneuerbaren Anlagenpark zu unterstützen.

Allerdings halten wir die Erkenntnismöglichkeiten eines zeitlich und technologisch eng beschränkten Modellversuchs weiterhin für begrenzt. Aufgrund des speziellen Fördergegenstandes besteht bei Freiflächenanlagen das Risiko, dass sich nur ein kleiner Bieterkreis ergibt, der nicht repräsentativ ist für allgemeine Ausschreibungen für Solar- und Windkraftanlagen. Bei der Bewertung der Aussagekraft der Ergebnisse des Pilotprojekts ist daher von vornherein Vorsicht geboten. Die Ergebnisse werden kaum direkt übertragbar sein. Auf jeden Fall sollten deswegen ergänzend dazu auch die ausländischen Erfahrungen mit Ausschreibungsmodellen für Erneuerbare Energien ausgewertet werden.

**Generell gilt: Damit Ausschreibungen erfolgreich durchgeführt werden können und eine hohe Akzeptanz erreichen, muss ein möglichst großer Teilnehmerkreis angesprochen werden. Nur so kann Wettbewerb bestmöglich gefördert werden. Potenzielle Hemmnisse aus Sicht der Ausschreibungsteilnehmer sind daher so gering wie möglich zu halten. Dies betrifft insbesondere die Voraussetzungen zur Teilnahme an den**

**Ausschreibungen, als auch die mit einem Zuschlag einhergehenden Verpflichtungen. Gleichzeitig muss aber auch sichergestellt sein, dass Anbieter auch tatsächlich die eingegangenen Verpflichtungen erfüllen. Dies ist vorzugsweise über angemessene finanzielle Sicherheiten und Pönalen zu erreichen.**

### **Ausschreibungsgegenstand**

Die Anhebung der Projekthöchstgrenze von 10 auf 25 MW resultiert in dem Vorteil, dass spezifische Kostenreduktionen durch Skaleneffekte erreicht werden können. Insofern ist auch die Anhebung der Projekthöchstgrenze zu begrüßen.

Wir weisen darauf hin, dass die Pilotausschreibung umso effizientere Ergebnisse erbringen wird, je breiter die Teilnahmemöglichkeit ausgestaltet ist. Eine Aufhebung der Flächenbeschränkungen würde sich daher positiv auswirken.

Eine regionale Verteilung ist aus wettbewerblicher Sicht nicht vorzugeben, da sich der größte volkswirtschaftliche Nutzen automatisch über den Wettbewerb der Standorte einstellen wird. Die Anlagen werden an den Standorten gebaut, wo sie sich am wirtschaftlichsten darstellen lassen. Demgegenüber würden exogen vorgegebene Maßnahmen zur Erreichung einer regionalen Verteilung zu ineffizienten Ergebnissen führen, die nachdrücklich zu vermeiden sind. Keinesfalls darf es politisch motivierte Vorgaben für eine bestimmte Verteilung nach Bundesländern geben, weil dies zu einer signifikanten Mehrbelastung der Endverbraucher führt.

### **Ausschreibungsverfahren**

EFET Deutschland regt nachdrücklich an, das Verfahren des Einheitspreises zu verwenden, da hierdurch ein kostenbasiertes Bieterverhalten angereizt wird. Das **Pay-as-bid**-Verfahren gibt Bietern einen starken Anreiz, ihre Gebote nicht an den individuellen Kosten, sondern an dem erwarteten Preisniveau auszurichten. Verschätzt sich hierbei ein Bieter, kommt er u.U. nicht zum Zug, obwohl er über ein eigentlich wettbewerbsfähiges Projekt verfügt. An seiner Stelle bekommt ein weniger leistungsfähiger Anbieter den Zuschlag. Das Ergebnis ist dann gesamtwirtschaftlich weniger ineffizient und verursacht Mehrkosten für die EEG-Umlage. Gleichzeitig werden kleiner Anbieter benachteiligt, wenn sie nicht über den Apparat verfügen, um Preise so gut wie ihren größeren Konkurrenten vorherzusagen. Sie haben dann ein größeres Risiko, dass ihre Gebote zu niedrig liegen (so dass ihnen Erlöse entgehen) oder zu hoch zu bieten (so dass ihnen der Zuschlag entgeht).

Bei **Pay-as-cleared** (einem Einheitspreis) kann hingegen jeder Bieter aufgrund seiner eigenen Kosten bieten, ohne hierdurch Nachteile zu erleiden. Dieser Anreiz senkt die Gesamtkosten und vereinfacht die Gebotsbestimmung für die Bieter. Vor diesem Hintergrund ist die Aussage im Konsultationsdokument nicht nachvollziehbar, dass das Pay-as-bid Verfahren verständlicher und einfacher zu administrieren sei. Das Gegenteil ist der Fall, auch weil den Akteuren das Prinzip des Einheitspreises von den Strombörsen EEX und EPEX SPOT bekannt ist.

In funktionierenden Märkten, welche über ausreichend Wettbewerb verfügen, führen Preisgrenzen zur Verzerrung und Preissignale, die Unternehmen einen Anreiz zum Markteintritt geben, werden unterdrückt. Dementsprechend erachten wir einen Höchstpreis bei Ausschreibungen als nicht erforderlich. Außerdem zeigt die Erfahrung mit Ausschreibungen in anderen Bereichen und im Ausland, dass der Bedarf im Fall einer Überschreitung von staatlich vorgeschriebenen Höchstpreisen stattdessen über weniger effiziente und intransparente Mechanismen außerhalb des Marktes erfüllt wird.

Der implizite Anreiz des kostenbasierten Bietens beim Einheitspreis führt wie beschrieben automatisch zu effizienten Preisen.

In einem Pilotprojekt lassen sich allerdings Höchstpreise rechtfertigen, weil sich die Marktteilnehmer und der Organisator der Ausschreibung noch in einer Lernphase befinden. Allerdings muss der Höchstpreis hierbei so hoch gesetzt werden, dass hinreichend aussagekräftige Preissignale möglich bleiben, die ggf. weiteren Unternehmen einen Anreiz geben, sich ebenfalls an den Auktionen zu beteiligen.

Die Ausschreibung sollte auf jeden Fall mehrmals im Jahr, am besten quartalsweise erfolgen. Nur so kann der Wettbewerb gestärkt und gewährleistet werden, dass ausreichend viele Angebote abgegeben werden. Erhalten Bieter in einer Ausschreibungsrunde keinen Zuschlag, können sie zeitnah ein neues Gebot abgeben. Dies verhindert auch, dass sich nicht bezuschlagte Projekte zeitlich zu sehr verzögern. Wichtig ist auch, dass es durch Präqualifikationsfristen u. Ä. zu keiner Überschneidung der verschiedenen Auktionen kommt. Erhält ein Bieter in einer Auktion keinen Zuschlag, sollte er stets direkt die Möglichkeit haben, an der nächsten Auktion teilzunehmen.

### **Qualifikationsanforderungen und Pönalen**

Um ein möglichst effizientes Ergebnis innerhalb der Ausschreibung zu erreichen, sind eine hohe Teilnehmerzahl und damit ein liquider Markt anzustreben. Entsprechend sind die Markteintrittsbarrieren so gering wie möglich zu halten. Die vorgeschlagenen materiellen Qualifikationsanforderungen führen dazu, dass nur mit konkreten Standorten in die Auktion geboten werden kann. Dies kann zwar einerseits die Realisierungsquote erhöhen, führt aber andererseits automatisch dazu, dass der Wettbewerb reduziert wird. Je stärker der Wettbewerb eingeschränkt wird, desto weniger effizient werden die resultierenden Ergebnisse und - unmittelbar damit verknüpft - die Kosten sein, so dass hier auch falsche Eindrücke hinsichtlich der grundsätzlichen Eignung von Ausschreibungsmodellen entstehen könnten.

Vielmehr sind hohe Realisierungsquoten über angemessen hohe Sicherheitsleistungen und Pönalen anzureizen, die bei fehlender oder zeitlich verzögerter Umsetzung zu entrichten sind, grundsätzlich aber einem intensiven Wettbewerb bei entsprechender Ernsthaftigkeit der Gebote nicht im Wege stehen.

### **Zuschlagserteilung und Übertragbarkeit der Förderberechtigung**

Um den Wettbewerb in der Ausschreibung anzureizen, ist aus unserer Sicht auf eine projektbezogene Ausschreibung zu verzichten. Oftmals haben Projektierer mehrere Projekte in Planung, wobei sich erst im Laufe der Projektentwicklung herauskristallisiert, welche Projekte auch final umgesetzt werden können. Eine möglichst große Flexibilität führt in solchen Situationen zu einer Erhöhung der Umsetzungswahrscheinlichkeit der zugeschlagenen Gebote und damit zu einer erhöhten Zielerreichung. Zugleich muss der Anbieter niedrigere Risiken für die Zahlung der Pönale (bei Nichterrichtung einer Anlage) einkalkulieren.

Aus unserer Sicht ist überdies eine frei handelbare Förderberechtigung anzustreben, da hiermit größtmögliche Flexibilität und damit auch größtmögliche Effizienz erreicht wird. Außerdem wird die Realisierungsquote der ausgeschriebenen Mengen maximiert. Ein Sekundärhandel ist gerade für kleine Anbieter hilfreich, die nicht die Möglichkeit haben, im Rahmen eines Pools mehrerer Projekte ein Ersatzprojekt zu entwickeln.

## **Akteursvielfalt**

Eine hohe Akteursvielfalt ist aufgrund des damit verbundenen steigenden Wettbewerbs zu begrüßen. Entsprechend sind die Zutrittsbarrieren gering zu halten und möglichst auf materielle Anforderungen zu verzichten.

Kleine Akteure, die ggf. nicht selbstständig an der Auktion teilnehmen können, erhalten durch entsprechende „Bündler“ trotzdem einen Zugang zum Markt. Hierfür ist wiederum die Zuteilung einer möglichst frei handelbaren Förderberechtigung von Vorteil, da hiermit verschiedenste kleine Akteure, ohne dass diese einen gemeinsamen Bezug zu einem Projekt o.Ä. aufweisen müssen, dennoch an dem Ausschreibungsverfahren partizipieren können. Unterschiedliche Vorgaben für verschiedene Arten von Projektentwicklern lehnt EFET Deutschland hingegen ab, weil dies eine europarechtlich und verfassungsrechtlich unzulässige Ungleichbehandlung bedeutet. Die Kosten der Energiewende werden hierdurch zusätzlich erhöht, indem ineffiziente Strukturen künstlich gefördert werden.

## **Ausblick**

Im Allgemeinen bestehen weiterhin Zweifel, ob ein (zeitlich eng begrenzter) Modellversuch zu aussagekräftigen Ergebnissen führt, weil die Marktteilnehmer eine Lernzeit für eine angepasste Projektierung und die Teilnahme an der Ausschreibung benötigen. Statt der alleinigen Fokussierung auf ein Pilotprojekt sollten daher zusätzlich die umfangreichen ausländischen Erfahrungen mit Ausschreibungen im Bereich der erneuerbaren Energien untersucht werden, um auf dieser Grundlage ein belastbares Marktdesign für die Ausschreibung zu entwickeln.

Grundsätzlich bleibt EFET Deutschland aber überzeugt, dass der Markt die Ausbauziele deutlich effizienter als ein staatlich geplantes und administriertes System erreichen wird. Anders als im EEG vorgesehen, wäre eine technologieoffene Ausschreibung allerdings vorzuzugwürdig. Im Rahmen einer einheitlichen Auktion sollten die Anbieter aller erneuerbaren Erzeugungsarten teilnehmen können. Abhängig von der Anpassungsfähigkeit an die Nachfrage kann sich dann der Mix der Anlagenarten durchsetzen, der die Versorgungsaufgabe zu den niedrigsten Kosten erfüllt. Der Wettbewerb gibt einen deutlich effektiveren Anreiz zur Effizienzsteigerung als ihn der Gesetzgeber administrativ geben kann.

Vor diesem Hintergrund ist es problematisch, dass im neuen EEG die Förderregelungen für einzelne Technologien immer stärker differenziert werden. Es ist davor zu warnen, für jede Technologie gesonderte Ausbauziele festzulegen. Eine derartige planwirtschaftliche Verantwortung für die Gestaltung des erneuerbaren Erzeugungsmixes überfordert zwangsläufig die Energiepolitik und führt zu einem erheblichen volkswirtschaftlichen Mehraufwand. Richtigerweise sollte sich am Großhandelsmarkt entscheiden, welche Technologie den nachgefragten Strom am günstigsten erzeugen kann.

EFET Deutschland steht als Gesprächspartner weiterhin gern zur Verfügung.

## **EFET Deutschland**

Tel. +49 (0) 30 2655 7824

[de@efet.org](mailto:de@efet.org)