



---

**Dokumentation**

---

**Entwicklung der Ausschreibungsverfahren zur Förderung von  
Photovoltaikanlagen**

**Entwicklung der Ausschreibungsverfahren zur Förderung von Photovoltaikanlagen**

Aktenzeichen: WD 5- 3000 – 079/19  
Abschluss der Arbeit: 15.8.2019  
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft und Verkehr, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

**Inhaltsverzeichnis**

<b>1.</b>	<b>Fragestellung und Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Regelungen zur Ausschreibung der Förderung von Photovoltaik-Freiflächenanlagen im EEG 2014</b>	<b>4</b>
<b>3.</b>	<b>Evaluierung der Pilotausschreibungen und Gesetzgebungsverfahren EEG 2017</b>	<b>6</b>
3.1.	Evaluierung der Pilotausschreibungen	6
3.2.	Gesetzgebungsverfahren zum EEG 2017	11
<b>4.</b>	<b>Aktuelle Regelungen zu den Ausschreibungen für Photovoltaikanlagen</b>	<b>13</b>

## 1. Fragestellung und Einleitung

Mit dem Erneuerbare Energien Gesetz - EEG 2014<sup>1</sup> wurde eine normative Basis geschaffen, mit der spätestens bis 2017 die finanzielle Förderung und ihre Höhe für Strom aus erneuerbaren Energien und aus Grubengas durch Ausschreibungen ermittelt werden sollten. Zu diesem Zweck sollten zunächst für Strom aus Freiflächenanlagen Erfahrungen mit einer wettbewerblichen Ermittlung der Höhe der finanziellen Förderung gesammelt werden (§ 2 Abs. 5 EEG 2014). Dieser Arbeit liegt die Frage zugrunde, inwiefern diese Pilotausschreibungen evaluiert wurden, bevor das Ausschreibungsprinzip auch auf die anderen erneuerbaren Energien ausgeweitet wurde und ob und inwieweit ggfs. die Ergebnisse der Evaluation in die weitere Rechtsetzung zur Förderung von Photovoltaikanlagen Eingang gefunden haben.

## 2. Regelungen zur Ausschreibung der Förderung von Photovoltaik-Freiflächenanlagen im EEG 2014

Unter „Freiflächenanlagen“ verstand das EEG 2014 „jede Anlage zur Erzeugung von Strom aus solarer Strahlungsenergie, die nicht in, an oder auf einem Gebäude oder einer sonstigen baulichen Anlage, die vorrangig zu anderen Zwecken als der Erzeugung von Strom aus solarer Strahlungsenergie errichtet worden ist, angebracht ist“ (§ 5 Ziffer 16 EEG 2014). Diese Begriffsbestimmung ist in § 3 Ziffer 22 EEG 2017<sup>2</sup> fast wörtlich übernommen worden.

Der Begriff der Ausschreibung war in § 5 Ziffer 3 EEG 2014 als „objektives, transparentes, diskriminierungsfreies und wettbewerbliches Verfahren zur Bestimmung der Höhe der finanziellen Förderung“ definiert. § 55 EEG 2014 regelte die Ausschreibung der Förderung für Freiflächenanlagen im Detail. Dort hieß es:

### „ § 55

#### ***Ausschreibung der Förderung für Freiflächenanlagen***

- (1) *Die Bundesnetzagentur muss die finanzielle Förderung und ihre Höhe für Strom aus Freiflächenanlagen nach § 19 oder für die Bereitstellung installierter Leistung aus Freiflächenanlagen nach § 52 nach Maßgabe der Rechtsverordnung nach § 88 im Rahmen von Ausschreibungen ermitteln. Die Bundesnetzagentur macht die Ausschreibungen nach Maßgabe der Rechtsverordnung nach § 88 bekannt.*
- (2) *Ein Anspruch auf eine finanzielle Förderung im Falle der Ausschreibung besteht, wenn*
  1. *Der Anlagenbetreiber über eine Förderberechtigung verfügt, die im Rahmen der Ausschreibung nach Maßgabe der Rechtsverordnung nach § 88 für die Anlage durch Zuschlag erteilt oder später der Anlage verbindlich zugeordnet worden ist,*
  2. *die Anlage im Bereich eines beschlossenen Bebauungsplans im Sinne des § 30 Baugesetzbuchs errichtet worden ist, der zumindest auch mit dem Zweck aufgestellt*

---

1 Art. 1 des Gesetzes zur grundlegenden Reform des Erneuerbare Energien Gesetzes und zur Änderung weiterer Bestimmungen des Energiewirtschaftsrechts vom 21. Juli 2014, BGBl. I, S. 1066 ff.

2 Die Änderung der Bezeichnung in „EEG 2017“ erfolgte in Art. 1 Ziffer 1 des Gesetzes zur Einführung von Ausschreibungen für Strom aus erneuerbaren Energien und zu weiteren Änderungen des Rechts der erneuerbaren Energien“ vom 13. Oktober 2016, BGBl. I, S. 2258 ff.

- oder geändert worden ist, eine Anlage zur Erzeugung von Strom aus solarer Strahlungsenergie zu errichten,
3. ab der Inbetriebnahme der Anlage der gesamte während der Förderdauer nach § 22 in der Anlage erzeugte Strom in das Netz eingespeist und nicht selbst verbraucht wird und
  4. die weiteren Voraussetzungen nach diesem Gesetz mit Ausnahme der Voraussetzungen nach § 51 Absatz 1 und die Voraussetzungen der Rechtsverordnung nach §§ 88 erfüllt sind.

(...)

In den folgenden Absätzen von § 55 EEG 2014 wurden Detailregelungen u.a. zur Veröffentlichung der Ergebnisse der Ausschreibungen getroffen.

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) schrieb hierzu: „Im EEG 2014 ist auch die Grundlage dafür geschaffen worden, spätestens ab dem Jahr 2017 die Höhe der finanziellen Förderung für Strom aus erneuerbaren Energien über Ausschreibungen wettbewerblich zu ermitteln. Am Beispiel der Photovoltaik-Freiflächenanlagen werden in den Jahren 2015 und 2016 in einer Pilotphase Ausschreibungen durchgeführt, um an Hand dieser Erfahrungen den Systemwechsel im Jahr 2017 umsetzen zu können. Dies deckt sich mit den Umweltschutz- und Energiebeihilfeleitlinien der Europäischen Kommission. Die Leitlinien sehen vor, dass die Mitgliedstaaten ihre Fördersysteme bis 2017 grundsätzlich auf Ausschreibungssysteme umstellen müssen. (...) Das EEG 2014 sieht dazu im § 55 vor, für Anlagen zur Erzeugung von Strom aus solarer Strahlungsenergie, die nicht auf Gebäuden oder baulichen Anlagen errichtet werden (Freiflächenanlagen), die finanzielle Förderung und ihre Höhe nach Maßgabe einer Rechtsverordnung im Rahmen von Ausschreibungen zu ermitteln. Auf der Grundlage einer Marktanalyse und einer intensiven Diskussion mit der Branche wurde ein Ausschreibungsverfahren für Photovoltaik-Freiflächenanlagen entwickelt. Die „**Verordnung zur Einführung von Ausschreibungen der finanziellen Förderung für Freiflächenanlagen**“ (FFAV, BGBl. I Nr. 5 vom 11. Februar 2015)<sup>3</sup> ist am 12. Februar 2015 in Kraft getreten. Sie bildet die Basis für die Durchführung von Ausschreibungen für Photovoltaik-Freiflächenanlagen.“<sup>4</sup>

Eine ausführliche Erläuterung der Regelungen zu den Ausschreibungsverfahren und der FFAV findet sich u.a. bei

**Frenz, Walter, PV-Freiflächenanlagen nach dem EEG 2014, in: Natur und Recht (NuR) 2014, S. 768 ff (online in den elektronischen Zeitschriften der Bundestagsbibliothek)**

---

3 Fettung durch Verfasserin dieser Dokumentation.

4 BMWi, Ausschreibungsbericht nach § 99 Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG 2014), [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/A/ausschreibungsbericht-nach-99-eeg-2014.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=7](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/A/ausschreibungsbericht-nach-99-eeg-2014.pdf?__blob=publicationFile&v=7), letzter Abruf 13.8.2019. Der Ausschreibungsbericht ist auch als Bundestagsdrucksache 18/7287 vom 14.1.2016 erschienen, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/072/1807287.pdf> (letzter Abruf 13.8.2019).

**Kohls, Malte/Wustlich, Guido, Die Pilot-Ausschreibung für Photovoltaikanlagen, Eine Einführung in die Freiflächenausschreibungsverordnung, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2015, S. 313 ff. (online in Beck-Online für Nutzer des Intranetangebots des Deutschen Bundestages aufrufbar).**

### 3. Evaluierung der Pilotausschreibungen und Gesetzgebungsverfahren EEG 2017

#### 3.1. Evaluierung der Pilotausschreibungen

Die Bundesnetzagentur (BNetzA) hat am 13.1.2016 einen „**Bericht Pilotausschreibungen zur Ermittlung der Förderhöhe für Photovoltaik-Freiflächenanlagen**“<sup>5</sup> vorgelegt. Zur Einführung schrieb die BNetzA: „*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.“*

Eine Reihe von Verbesserungsvorschlägen findet sich auf Seiten 17f des Berichts:

- „– **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 Realisie-

---

5 [https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Energie/Unternehmen\\_Institutionen/ErneuerbareEnergien/PV-Freiflaechenanlagen/Bericht\\_Pilotausschreibungen\\_2015.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Energie/Unternehmen_Institutionen/ErneuerbareEnergien/PV-Freiflaechenanlagen/Bericht_Pilotausschreibungen_2015.pdf?__blob=publicationFile&v=1) (letzter Abruf 13.8.2019)

rungswahrscheinlichkeit 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 Wartefrist 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.“

In einem weiteren **Bericht** von Dezember 2016 äußerte sich die **BNetzA** zur **Flächeninanspruchnahme für Freiflächenanlagen** nach § 36 Freiflächenausschreibungsverordnung.<sup>6</sup>

Der bereits erwähnte im gleichen Zeitraum erschienene **Bericht des BMWi, Ausschreibungsbericht nach § 99 Erneuerbare-Energien-Gesetz** <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/072/1807287.pdf> (letzter Abruf 13.8.2019) nimmt auf den Bericht „Pilotausschreibungen zur Ermittlung der Förderhöhe für Photovoltaik-Freiflächenanlagen“ der BNetzA Bezug und enthält auch Handlungsempfehlungen. Dort heißt es (Seiten 3f. des Berichts):

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

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

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

---

6 [https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Energie/Unternehmen\\_Institutionen/ErneuerbareEnergien/PV-Freiflaechenanlagen/Bericht\\_Flaecheninanspruchnahme\\_2016.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Energie/Unternehmen_Institutionen/ErneuerbareEnergien/PV-Freiflaechenanlagen/Bericht_Flaecheninanspruchnahme_2016.pdf?__blob=publicationFile&v=2) (letzter Abruf 13.8.2019).



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

Die **Ausschreibungen** in den Jahren 2015 und 2016 wurden **jeweils einzeln ausgewertet**. Auf der Internetseite der BNetzA sind über die Internetadresse [https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/ElektrizitaetundGas/Unternehmen\\_Institutionen/Ausschreibungen/Solaranlagen/BeendeteAusschreibungen/BeendeteAusschreibungen\\_node.html](https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/ElektrizitaetundGas/Unternehmen_Institutionen/Ausschreibungen/Solaranlagen/BeendeteAusschreibungen/BeendeteAusschreibungen_node.html) (letzter Abruf 13.8.2019) folgende Dokumente abrufbar:

- **BNetzA, Hintergrundpapier Ergebnisse der ersten Ausschreibungsrunde für Photovoltaik (PV) – Freiflächenanlagen vom 15. April 2015,**
- **BNetzA, Hintergrundpapier Ergebnisse der zweiten Ausschreibungsrunde für Photovoltaik (PV)-Freiflächenanlagen vom 1. August 2015,**
- **BNetzA, Hintergrundpapier Vorläufige Ergebnisse der dritten Ausschreibungsrunde für Photovoltaik (PV)Freiflächenanlagen vom 1. Dezember 2015,**
- **BNetzA, Hintergrundpapier Ergebnisse der vierten Ausschreibungsrunde für Photovoltaik (PV)- Freiflächenanlagen vom 1. April 2016,**
- **BNetzA, Hintergrundpapier Ergebnisse der fünften Ausschreibungsrunde für Photovoltaik(PV)-Freiflächenanlagen vom 01.August 2016**
- **BNetzA, Hintergrundpapier Ergebnisse der sechsten Ausschreibungsrunde für Photovoltaik(PV)-Freiflächenanlagen vom 01. Dezember 2016.**

Die Links zu den Hintergrundpapieren erwiesen sich als nicht unmittelbar zu öffnen, weshalb der Zugang zu den Dokumenten über die Hauptseite zu den beendeten Ausschreibungen gewählt werden muss.

Zu den ersten beiden **Ausschreibungsrunden zum 15. April 2015 und 1. August 2015** findet sich auf der Internetseite der BNetzA darüber hinaus jeweils eine **Auswertung von Evaluationsfragebögen**, die von den sich dazu bereit findenden Bietern ausgefüllt wurden:

- **BNetzA, Auswertung der Evaluationsfragebögen zur ersten Ausschreibungsrunde für PV-Freiflächenanlagen, 13.8.2015.** Die Auswertung ist über den Link [https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/ElektrizitaetundGas/Unternehmen\\_Institutionen/Ausschreibungen/Solaranlagen/BeendeteAusschreibungen/Ausschreibungen2015\\_2016/Gebotstermin\\_15\\_04\\_2015/Gebotstermin\\_15\\_04\\_2015\\_node.html](https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/ElektrizitaetundGas/Unternehmen_Institutionen/Ausschreibungen/Solaranlagen/BeendeteAusschreibungen/Ausschreibungen2015_2016/Gebotstermin_15_04_2015/Gebotstermin_15_04_2015_node.html) (letzter Abruf 13.8.2019) abrufbar.

Zum Vorgehen schreibt die BNetzA in diesem Dokument:

*„Im Rahmen der ersten Ausschreibungsrunde für PV-Freiflächenanlagen vom 15. April 2015 wurden die Bieter gefragt, ob sie an einer späteren Evaluation der Ausschreibungsrunde teilnehmen möchten. 68 Bieter erklärten sich zur Teilnahme bereit und erhielten von der Bundesnetzagentur am 03.07.2015 einen entsprechenden Fragebogen. Bis zum Ablauf der Rückmeldefrist am 24.07.2015 gingen 26 Rückmeldungen ein (Rücklaufquote: 38 %). Die teilnehmenden Bieter der Evaluation repräsentieren 294 MW der 715 MW Gebotsmenge, so dass die Ergebnisse durchaus repräsentativen Charakter haben. Insgesamt wurden den Teilnehmern 48 Fragen aus sieben Themenbereichen gestellt, teils mit vorgegebenen Antwortmöglichkeiten, teils mit Freitexteingabe. Es gab Fragen zum*

*Verwaltungsverfahren, zur eigenen Teilnahme und zur Ausgestaltung des Ausschreibungsverfahrens. Die meisten Teilnehmer der Evaluation haben nicht alle Fragen beantwortet; insbesondere blieben die Möglichkeiten zur individuellen Freitext-Antwort häufig ungenutzt.“*

Zum Ergebnis dieser Befragung heißt es im gleichen Dokument weiter:

*„Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das Verwaltungsverfahren an sich, bis auf die Kritik zum zusätzlichen Aufwand und zum generell erforderlichen Vollmachtsformular, positiv gewertet wird. Die Umstellung der Ermittlung der Förderhöhe von PV-Freiflächenanlagen auf ein Ausschreibungsverfahren wird dagegen sehr kritisch gesehen und überwiegend abgelehnt. Dadurch, dass sich Bieter unterschiedlicher Finanzkraft und Unternehmensgröße an der Evaluation beteiligt haben, ist häufig kein eindeutiges Stimmungsbild erkenntlich. Wie das Beispiel der Übertragbarkeit zeigt, werden einzelne Aspekte der FFAV von einem Teil der Bieter tendenziell positiver, von anderen eher negativer gesehen. So scheint der Fragebogen ein den Markt repräsentierendes Teilnehmerfeld erreicht zu haben. Insgesamt entsteht der Eindruck, dass die Regelungen der FFAV überwiegend als tauglich angesehen werden können und die gewonnenen Erfahrungen dazu genutzt werden sollten, das Verfahren weiter zu vereinfachen. Außerdem zeigt sich, dass sich die Bieter dem neuen Instrument konstruktiv stellen, auch wenn Kritik geäußert wird. 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.“*

- **BNetzA, Auswertung der Evaluationsfragebögen zur zweiten Ausschreibungsrunde für PVFreiflächenanlagen, 12.1.2016.** Die Auswertung ist über den Link [https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/ElektrizitaetundGas/Unternehmen\\_Institutionen/Ausschreibungen/Solaranlagen/BeendeteAusschreibungen/Ausschreibungen2015\\_2016/Gebotstermin\\_01\\_08\\_2015/gebotsstermin\\_01\\_08\\_2015-node.html](https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/ElektrizitaetundGas/Unternehmen_Institutionen/Ausschreibungen/Solaranlagen/BeendeteAusschreibungen/Ausschreibungen2015_2016/Gebotstermin_01_08_2015/gebotsstermin_01_08_2015-node.html) (letzter Abruf 13.8.2019) abrufbar.

Zum Vorgehen heißt es dort:

*„Im Rahmen der zweiten Ausschreibungsrunde für PV-Freiflächenanlagen vom 01. August 2015 wurden die Bieter gefragt, ob sie an einer späteren Evaluation der Ausschreibungsrunde teilnehmen möchten. 81 Bieter erklärten sich zur Teilnahme bereit und erhielten von der Bundesnetzagentur am 20.11.2015 einen entsprechenden Fragebogen. Bis zum Ablauf der Rückmeldefrist am 08.12.2015 gingen 19 Rückmeldungen ein (Rücklaufquote: 23 %). Die teilnehmenden Bieter der Evaluation mit allen ihren Geboten repräsentieren 120 MW der 558 MW Gebotsmenge (22 %). Neben vier Multiprojektbietern befinden sich auch sechs Teilnehmer mit einer Gebotsmenge ≤ 1200 kW unter den Teilnehmern. Insgesamt wurden den Teilnehmern 25 Fragen aus verschiedenen Themenbereichen gestellt, teils mit vorgegebenen Antwortmöglichkeiten, teils mit Freitexteingabe. Es gab Fragen zum Verwaltungsverfahren, zur eigenen Teilnahme und zur Ausgestaltung des Ausschreibungsverfahrens. Die Teilnehmer der Evaluation haben nicht immer alle Fragen beantwortet; insbesondere blieben die Möglichkeiten zur individuellen Freitext-Antwort häufig ungenutzt. Im Vergleich zur Evaluation der ersten Ausschreibungsrunde wurde der Fragebogen verkürzt.“*

In der Zusammenfassung heißt es:

*„Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das Verwaltungsverfahren an sich, bis auf vereinzelte Verbesserungsvorschläge, positiv gewertet wird. Die Umstellung der Ermittlung der Förderhöhe von PVFreiflächenanlagen auf ein Ausschreibungsverfahren wird dagegen nach wie vor sehr kritisch gesehen und überwiegend abgelehnt. Dadurch, dass zum einen nur ca. ein Viertel der angeschriebenen Bieter an der Evaluation teilgenommen haben und sich zum anderen nicht nur erfolgreiche Bieter an der Evaluation beteiligt haben, ist häufig kein eindeutiges Stimmungsbild zu erkennen. Wie das Beispiel der Preisregel zeigt, werden einzelne Aspekte der FFAV von einem Teil der Bieter tendenziell positiv, von anderen eher negativ gesehen. Die Unternehmensgröße lässt dabei keinen Rückschluss auf entsprechende Antworten zu.“*

### 3.2. Gesetzgebungsverfahren zum EEG 2017

Dem als Erneuerbare-Energien-Gesetz 2017 in Kraft getretenen Gesetz lag der Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD „Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von Ausschreibungen für Strom aus erneuerbaren Energien und zu weiteren Änderungen des Rechts der erneuerbaren Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz – EEG 2016)“<sup>7</sup> zugrunde. Die Umbenennung in „EEG 2017“ erfolgte im Rahmen der Beschlussempfehlung und des Berichts des Ausschusses für Wirtschaft und Energie<sup>8</sup>.

Zum Inhalt des Gesetzentwurfs heißt es in BT-Drs. 18/8860 unter Buchstabe B:

*„Durch dieses Gesetz wird das EEG auf Ausschreibungen umgestellt: Künftig wird der in EEG-Anlagen erzeugte Strom grundsätzlich nur noch bezahlt, wenn die Anlagen erfolgreich an einer Ausschreibung teilgenommen haben. Zu diesem Zweck wird die Bundesnetzagentur (BNetzA) die Zahlungen für Strom aus neuen Anlagen regelmäßig ausschreiben. Dabei werden die Ausschreibungsvolumen so bemessen, dass der Ausbaukorridor (40 bis 45 Prozent Anteil an erneuerbaren Energien im Jahr 2025) eingehalten wird. Um die Bürokratiekosten möglichst gering zu halten, werden grundsätzlich Anlagen bis zu einer installierten Leistung von 750 Kilowatt (kW) von den Ausschreibungen ausgenommen und daher nach dem bisherigen System vergütet. Außerdem werden die Technologien ausgenommen, bei denen aufgrund der im Frühjahr 2015 durchgeführten Marktanalysen des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) die Wettbewerbssituation als zu gering eingeschätzt worden ist, um Ausschreibungen sinnvoll durchzuführen. Dies betrifft grundsätzlich Wasserkraft-, Geothermie-, Deponiegas-, Klärgas- und Grubengasanlagen. (...) Für Solaranlagen wird die Anfang 2015 gestartete Pilot-Ausschreibung für Freiflächenanlagen fortentwickelt und auf weitere Flächen (z. B. Abfalldeponien) und auf große Dachanlagen erweitert. Daher wird das Ausschreibungsvolumen auf 600 MW pro Jahr erhöht. Im Übrigen wird die Flächenkulisse für Freiflächenanlagen zwar nicht erweitert; die Länder werden jedoch ermächtigt, weitere Flächen in die Ausschreibungen einzubeziehen (Länderöffnungsklausel). Diese Maßnahmen erfolgen durch eine Änderung des EEG 2014 (Artikel 1). Die Freiflächenaus-*

---

7 BT-Drs. 18/8860 vom 21.6.2016, <http://dip21.bundestag.btg/dip21/btd/18/088/1808860.pdf> (letzter Abruf 13.8.2019).

8 BT-Drs. 18/9096 vom 6.7.2016, <http://dip21.bundestag.btg/dip21/btd/18/090/1809096.pdf> (letzter Abruf 13.8.2019).

---

*schreibungsverordnung (FFAV) wird aufgehoben. Alle Solaranlagen mit einer installierten Leistung bis einschließlich 750 kW müssen nicht an Ausschreibungen teilnehmen; ihr anzulegender Wert wird wie bisher gesetzlich bestimmt.“*

Unter Buchstabe C des Gesetzentwurfs heißt es weiter:

*„Die Umstellung des Förderregimes für erneuerbare Energien auf Ausschreibungen wurde mit dem EEG 2014 beschlossen. Das konkrete Ausschreibungsdesign wurde in einer Vielzahl von Fachgesprächen sowie Sitzungen der Plattform Strommarkt gemeinsam mit den Akteuren entwickelt und diskutiert. Es wurde vom BMWi in einer Öffentlichkeitsbeteiligung umfassend konsultiert. Ferner baut das Ausschreibungsdesign auf der Pilot-Ausschreibung für Freiflächenanlagen auf, die seit Anfang 2015 durchgeführt wird. Die Erfahrungen aus diesem Piloten sind evaluiert<sup>9</sup> und konsequent in diesem Gesetz aufgegriffen und umgesetzt worden.*

*Darüber hinaus entspricht die Umstellung auf Ausschreibungen den Vorgaben der Europäischen Kommission aus ihren Umweltschutz- und Energiebeihilfeleitlinien. Die darin enthaltene Bagatellgrenze von 1 MW wird leicht nach unten angepasst, um mehr Anlagen in die Ausschreibungen zu integrieren. Weitere Ausnahmen aus den Umweltschutz- und Energiebeihilfeleitlinien werden – anders als etwa vom Bundesrat empfohlen – nicht übernommen, weil sie den Anlagenmarkt segmentieren, den Wettbewerb verringern und zu volkswirtschaftlich ineffizienten Lösungen führen würden.“*

Im Allgemeinen Teil der Begründung des Gesetzentwurfs heißt es unter Ziffer II Ziffer 3 (S. 149):

*„Solare Strahlungsenergie*

*– Das Ausschreibungsdesign für solare Strahlungsenergie orientiert sich sehr eng an dem Design der Pilot-Ausschreibung, wie sie seit Anfang 2015 für Freiflächenanlagen durchgeführt wird.*

*– Ausgeschrieben wird die Förderung für alle Solaranlagen mit einer Leistung über 750 kW. Teilnehmen können daher*

*– Freiflächenanlagen,*

*– Solaranlagen auf Gebäuden und*

*– Solaranlagen auf sonstigen baulichen Anlagen, z. B. Deponien.*

*– Bei Freiflächenanlagen wird die Flächenkulisse der Pilot-Ausschreibung auf Bundesebene nicht geändert. Teilnehmen können daher weiterhin Solaranlagen*

---

<sup>9</sup> An dieser Stelle verweist der Gesetzentwurf auf BT-Drs. 18/8860 auf den Bericht des BMWi, Ausschreibungsbericht nach § 99 Erneuerbare-Energien-Gesetz, auf Bundestagsdrucksache 18/7287 vom 14.1.2016, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/072/1807287.pdf> (letzter Abruf 13.8.2019).

- auf Seitenrandstreifen (110 Meter entlang Autobahnen und Schienenwegen),
- auf Konversionsflächen,
- auf versiegelten Flächen,
- in begrenztem Umfang in benachteiligten Gebieten; hier besteht eine Länderöffnungsklausel, d. h. die Landesregierungen können durch Rechtsverordnung weitere Acker- oder Grünflächen in benachteiligten Gebieten für die Ausschreibung zulassen, und
- auf Flächen der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA).

Hierdurch wird sichergestellt, dass die Inanspruchnahme von Ackerflächen und naturschutzfachlich wichtigen Flächen mengenmäßig begrenzt bleibt. Zudem bleibt es bei der Maximalgröße von 10 MW pro Anlage.

– Künftig werden – wie schon bisher bei den Freiflächenanlagen in der Pilot-Ausschreibung – drei Ausschreibungen pro Jahr durchgeführt, allerdings ab 2018 zu leicht geänderten Gebotsterminen (1. Februar, 1. Juni und 1. Oktober).

– Im Lichte der Erfahrungen mit der Pilot-Ausschreibung wird schließlich die Erstsicherheit geringfügig erhöht.“

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Energie** hat am 4. Juli 2016 eine Öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf durchgeführt. Das Protokoll und die Stellungnahmen der Sachverständigen finden sich unter dem Link zum Webarchiv: [https://www.bundestag.de/ausschuesse/ausschuesse18/a09/anhoerungen/anhoerungen\\_archiv/inhalt-eeg-2016-433576](https://www.bundestag.de/ausschuesse/ausschuesse18/a09/anhoerungen/anhoerungen_archiv/inhalt-eeg-2016-433576) (letzter Abruf 13.8.2019). Die Synopse des Ausschusses für Wirtschaft und Energie in der Beschlussempfehlung und dem Bericht auf BT-Drs. 18/9096 weist im Unterabschnitt „Ausschreibungen für Solaranlagen“ (§§ 37-38b) nur geringfügige Änderungen durch den Ausschuss gegenüber dem Gesetzentwurf aus.

#### **4. Aktuelle Regelungen zu den Ausschreibungen für Photovoltaikanlagen**

Das EEG 2017 ist nach seinem Inkrafttreten noch mehrfach geändert worden. Die Änderungen können in der Datenbank JURIS für Intranetnutzer des Bundestages nachvollzogen werden.

Die Beschreibung des aktuell angewendeten Verfahrens zu den Ausschreibungen zur Ermittlung der finanziellen Förderung von Solaranlagen findet sich auf den entsprechenden Seiten der BNetzA. Eine Übersicht ist unter dem Link [https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/ElektrizitaetundGas/Unternehmen\\_Institutionen/Ausschreibungen/Solaranlagen/Ausschr\\_Solaranlagen\\_node.html;jsessionid=2AD3387C2210169C317E259F15E3C705](https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/ElektrizitaetundGas/Unternehmen_Institutionen/Ausschreibungen/Solaranlagen/Ausschr_Solaranlagen_node.html;jsessionid=2AD3387C2210169C317E259F15E3C705) (letzter Abruf 13.8.2019) aufzufinden. Dort heißt es:

„Ab dem 1. Januar 2017 ist die Inanspruchnahme einer Zahlung für Strom aus neu in Betrieb genommenen Solaranlagen ab einer Größe von über 750 kWp nur noch über eine erfolgreiche Teilnahme an den Ausschreibungen möglich. In den Ausschreibungen wird die Höhe der Zahlungsansprüche ermittelt.“

*Solaranlagen mit einer installierten Leistung von 750 kWp oder weniger sind von der Ausschreibungspflicht ausgenommen und können nach den Bestimmungen des EEG2017 gefördert werden.“*

Der Link [https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/ElektrizitaetundGas/Unternehmen\\_Institutionen/Ausschreibungen/Solaranlagen/Ausschreibungsverfahren/Solar\\_Verfahren\\_node.html](https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/ElektrizitaetundGas/Unternehmen_Institutionen/Ausschreibungen/Solaranlagen/Ausschreibungsverfahren/Solar_Verfahren_node.html) (letzter Abruf 13.8.2019) stellt das Ausschreibungsverfahren für Solaranlagen ausführlich dar.

Unter dem Link [https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/ElektrizitaetundGas/Unternehmen\\_Institutionen/Ausschreibungen/Solaranlagen/BeendeteAusschreibungen/BeendeteAusschreibungen\\_node.html](https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/ElektrizitaetundGas/Unternehmen_Institutionen/Ausschreibungen/Solaranlagen/BeendeteAusschreibungen/BeendeteAusschreibungen_node.html) (letzter Abruf 13.8.2019) stehen statistische Angaben zu beendeten Ausschreibungen zur Verfügung. Dort stehen auch Hintergrundpapiere zu den drei Ausschreibungsrunden aus 2017 zur Verfügung:

- **BNetzA, Hintergrundpapier Ergebnisse der EEG Ausschreibung für Solaranlagen vom 01. Februar 2017** Stand: 10.02.2017,
- **BNetzA, Hintergrundpapier Ergebnisse der EEG Ausschreibung für Solaranlagen vom 01. Juni 2017,**
- **BNetzA, Hintergrundpapier Ergebnisse der Ausschreibung für Solaranlagen vom 1. Oktober 2017.**

Die Links zu den Hintergrundpapieren erwiesen sich als nicht unmittelbar zu öffnen, weshalb der Zugang zu den Dokumenten über die Hauptseite zu den beendeten Ausschreibungen gewählt werden muss.

Einen Überblick über die Rechtslage nach Inkrafttreten des EEG 2017 gibt

**Boemke, Maximilian, Die Regelungen des EEG 2017 im Überblick, in: NVwZ 2017, S. 1 ff (online bei Beck-Online für berechtigte Nutzer des Intranet des Deutschen Bundestages).**

\*\*\*