

# Ausschreibungen für erneuerbare Energien

## Grundlagen und Gestaltungselemente



# Ausschreibungen für erneuerbare Energien

## Grundlagen und Gestaltungselemente

Dr. Corinna Klessmann, Fabian Wigand, Silvana Tiedemann (Ecofys - federführend)

Dr. Christoph Maurer, Dr. Bernd Tersteegen (Consentec)

Prof. Dr. Mario Ragwitz, Dr. Holger Höfling (Fraunhofer Institut für System und Innovationsforschung)

Tobias Kelm, Henning Jachmann (Zentrum für Sonnenenergie- und Wasserstoff-Forschung  
Baden-Württemberg)

Prof. Dr. Karl-Martin Ehrhart, Marie-Christin Haufe (Takon)

**Datum: 30. April 2015**

**Projekt-Nummer: DESDE15240**

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Vorbemerkung: Wettbewerbliche Bestimmung der Förderung für erneuerbare Energien</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Anforderungen an das Ausschreibungsdesign</b>	<b>5</b>
2.1	Mengensteuerung bei Ausschreibungen	5
2.2	Wie können Risikoaufschläge begrenzt werden?	5
2.3	Wie kann eine hohe Akzeptanz der Ausschreibung erreicht werden?	6
<b>3</b>	<b>Gegenstand der Ausschreibung und der Förderung erneuerbarer Energien</b>	<b>6</b>
3.1	Was wird ausgeschrieben?	6
3.2	Was wird vergütet?	7
3.3	In welchem Stadium der Projektplanung können sich Bieter an der Ausschreibung beteiligen?	7
<b>4</b>	<b>Gestaltungselemente und Ablauf der Ausschreibung</b>	<b>8</b>
4.1	Vor der Ausschreibung	8
4.1.1	Wie oft finden Ausschreibungsrunden statt?	8
4.1.2	Wie hoch ist das ausgeschriebene Volumen pro Ausschreibungsrunde?	8
4.1.3	Wer darf an der Ausschreibung teilnehmen?	8
4.1.4	Gibt es einen Höchstpreis?	9
4.1.5	Gibt es einen Mindestpreis?	10
4.2	Während der Ausschreibung	10
4.2.1	Wie werden Gebote bewertet?	10
4.2.2	Wie kommt der Zuschlagspreis in einer Ausschreibung zustande?	11
4.3	Nach der Ausschreibung	11
4.3.1	Bis wann muss ein Zuschlag in Anspruch genommen werden?	11
4.3.2	Was passiert bei Verzögerungen oder Nicht-Realisierung?	12
4.3.3	Können Zuschläge freiwillig zurückgegeben werden?	12
4.3.4	Können Zuschläge übertragen werden?	12
<b>5</b>	<b>Mögliche Sonderregelungen für kleine Akteure</b>	<b>13</b>
5.1	Befreiung kleiner Akteure von der Ausschreibung	14
5.2	Bevorzugte Bedingungen für kleine Akteure	14

# 1 Vorbemerkung: Wettbewerbliche Bestimmung der Förderung für erneuerbare Energien

Das [Erneuerbare-Energien-Gesetz \(EEG 2014\)](#) ist am 1. August 2014 in Kraft getreten und sieht vor, dass die finanzielle Förderung für Strom aus erneuerbaren Energien (EE) spätestens 2017 durch Ausschreibungen ermittelt werden soll. Durch die Ausschreibung der finanziellen Förderung erneuerbarer Energien, soll durch Wettbewerb eine möglichst effiziente Allokation der Fördermittel erreicht werden. Wettbewerb zwischen Bietern ist daher eine zentrale Voraussetzung für ein funktionierendes Ausschreibungssystem, insbesondere im Hinblick auf möglichst geringe Gesamtförderkosten. Wenn Wettbewerb herrscht, übersteigt die Nachfrage nach Förderberechtigungen die ausgeschriebene Menge. Teilnehmer an der Ausschreibung haben dann grundsätzlich den Anreiz zu ihren Gestehungskosten zu bieten. Wenn die Nachfrage nach Förderberechtigungen das Ausschreibungsvolumen nicht oder nur knapp überschreitet und das den Bietern im Vorhinein bekannt ist, geht der Anreiz verloren, zu tatsächlichen Gestehungskosten zu bieten. Bieter können sich relativ sicher sein, einen Zuschlag zu erhalten und würden strategisch hohe Gebote abgeben. Als Konsequenz würden überhöhte Gebote bezuschlagt und die Gesamtförderkosten steigen, ohne dass mehr Anlagen realisiert werden. Damit würde das Ziel einer effizienten Allokation verfehlt.

Das zu erwartende Wettbewerbsniveau in einer Ausschreibung hängt vom jeweiligen Marktumfeld ab. So haben beispielsweise die Flächenverfügbarkeit und die Akteursstruktur einen entscheidenden Einfluss. Um die Situation auf dem Markt der erneuerbaren Energien einzuschätzen, wurden für [Windenergie an Land](#), [Windenergie auf See](#), [PV-Dachanlagen](#), [Biomasse](#), [Wasserkraft](#) und [Geothermie](#) Marktanalysen durchgeführt<sup>2</sup>.

Ob sich vor diesem Hintergrund ein hinreichender Wettbewerb einstellen wird, kann auch durch das Ausschreibungsdesign beeinflusst werden, insbesondere durch die Anforderungen an die Bieter und die Risiken, denen die Bieter ausgesetzt werden. Neben der Erreichung eines möglichst hohen Wettbewerbsniveaus sollte das Ausschreibungsverfahren weitere Anforderungen erfüllen:

- es sollte eine verlässliche Mengensteuerung ermöglichen, da dies neben der wettbewerblichen Ermittlung der Förderhöhe ein zentraler Beweggrund für die Einführung von Ausschreibungen war;
- es sollte möglichst wenige unproduktive (d.h. von den Bietern nicht beeinflussbare) Risiken auf die Bieter bzw. Anlagenbetreiber übertragen, da sie die Förderkosten unnötig in die Höhe treiben könnten;
- es sollte eine hohe Akzeptanz gewährleisten, nicht zuletzt, weil dies wiederum eine wichtige Voraussetzung für eine hohe Beteiligung an der Ausschreibung und eine hohe Akzeptanz der Förderung erneuerbarer Energien insgesamt ist.

Das vorliegende Papier stellt die wichtigsten Elemente eines Ausschreibungsverfahrens vor und informiert über zentrale Gestaltungsoptionen und ihren Einfluss auf die vorgenannten Ziele.

---

<sup>1</sup> Ein hohes Wettbewerbsniveau führt nicht automatisch zu geringeren Fördersätzen als im EEG 2014 festgelegt. Vor allem in Branchen, in denen die bisherigen Fördersätze die Vollkosten von Projekten nicht gedeckt haben, sind höhere Gebote zu erwarten.

<sup>2</sup> Die Marktanalysen wurden veröffentlicht unter: [www.erneuerbare-energien.de/EE/eeg-ausschreibungen](http://www.erneuerbare-energien.de/EE/eeg-ausschreibungen)

## 2 Anforderungen an das Ausschreibungsdesign

### 2.1 Mengensteuerung bei Ausschreibungen

Die Begrenzung des Zubaus von erneuerbaren Energien ist ein Bestandteil von Ausschreibungen, da das Ausschreibungsvolumen den maximal geförderten Zubau nach oben begrenzt. Mit der Ausschreibung eines bestimmten Ausschreibungsvolumens allein ist jedoch nicht sichergestellt, dass dieser Zubau tatsächlich realisiert wird und damit die Ausbauziele erreicht werden. Hier gab es bei Ausschreibungen in anderen Ländern häufig Probleme (z.B. in der Türkei, in Großbritannien, in den Niederlanden und in Brasilien). Die Auswertung von Erfahrungen im Ausland mit Ausschreibungen im Bereich von erneuerbaren Energien hat gezeigt, dass bezuschlagte Projekte u.U. nicht realisiert und daher die Ausbauziele verfehlt werden. Es gibt mehrere Gründe, warum die Realisierungsraten strukturell unter 100% liegen: Zum einen sind die Projekte, mit denen sich Bieter in der Ausschreibung bewerben, zu diesem Zeitpunkt häufig noch nicht fertig entwickelt. Somit können im Laufe der Projektentwicklung und Realisierung noch Hindernisse auftreten, die entweder die Projektrealisierung unmöglich machen (z.B. Klagen gegen die Genehmigung, etc.) oder das Projekt deutlich teurer werden lassen als geplant und es damit unrentabel machen (z.B. wenn Projektkosten unerwartet steigen oder ein weiter entfernter Netzanschlusspunkt zugeteilt wird als ursprünglich zugesagt). Diese Fälle können dazu führen, dass der bezuschlagte Bieter das Projekt trotz Förderzusage nicht realisiert. Das Gleiche gilt, wenn Bieter ihre Kosten systematisch unterschätzen und deshalb Gebote unterhalb der tatsächlichen Projektkosten einreichen. Zum anderen kann es vorkommen, dass Bieter bezuschlagt werden, die keine tatsächliche Realisierung des Projekts anstreben (z.B. weil sie die Auktion strategisch beeinflussen wollten) oder nicht über ausreichend Know-how verfügen.

Um einen planbaren EE-Ausbau zu erreichen, muss die Ausschreibung so gestaltet sein, dass die tatsächliche Realisierungsrate der bezuschlagten Gebote (bzw. der damit verbundenen Projekte) hoch ist. Hierzu muss in der Ausschreibung eine hohe Realisierungs*absicht* der Bieter bei Gebotsabgabe sichergestellt werden, da unseriöse Gebote Ausschreibungsvolumen andernfalls blockieren könnten. Zudem sollte eine hohe Realisierung*wahrscheinlichkeit* bezuschlagter Gebote erreicht werden. Unter anderem müssen Projekte dafür zu dem Zuschlagspreis ökonomisch realisierbar sein. Die zentralen Stellschrauben zur Sicherstellung einer hohen Realisierungsrate sind Präqualifikationsanforderungen und Strafregelungen (Pönalen), die in den Abschnitten 4.1.3 und 4.3.1 diskutiert werden.

### 2.2 Wie können Risikoaufschläge begrenzt werden?

Eine Ausschreibung muss so gestaltet werden, dass Bieter und Anlagenbetreiber nicht mit Risiken belastet werden, die sie nicht beeinflussen können (unproduktive Bieterisiken) und die somit zu Risikoaufschlägen und höheren Gesamtkosten führen. Vor diesem Hintergrund muss bei der Ausgestaltung eines Ausschreibungsdesigns darauf geachtet werden, dass möglichst keine unproduktiven Risiken auf die Bieter/Anlagenbetreiber übertragen werden. Daher ist beim Ausschreibungsdesign u.a. auf eine gute Balance zwischen der Auswirkung des Zuschlagsrisikos (s. unten) und des Pönalenrisikos einerseits, und der Sicherstellung der Ausbauziele andererseits zu achten.

In einer wettbewerblich gestalteten Ausschreibung tragen Bieter per Definition das Risiko, nicht bezuschlagt zu werden (Zuschlagsrisiko). Da das Risiko unvermeidbar ist, sollte das Ausschreibungsdesign sich auf die Begrenzung der Risikoauswirkungen konzentrieren. Wenn ein Bieter bereits vor der Aus-

schreibung hohe Kosten für die Erfüllung der Präqualifikationsanforderungen auf sich nehmen muss, kann dies Akteure von einer Teilnahme an der Ausschreibung abhalten, was den Wettbewerb reduzieren und die Akteursstruktur beeinflussen würde.

Bezuschlagte Bieter tragen das Risiko, ihr Projekt nicht oder nur verzögert realisieren zu können und damit finanzielle Strafen in Kauf nehmen zu müssen (Pönalenrisiko). In welchem Umfang dieses Pönalenrisiko zu Risikoaufschlägen führt und inwiefern dieses Risiko ggf. als unproduktiv einzustufen ist, hängt von der genauen Ausgestaltung ab. Daher kann es sinnvoll sein, bei Verzögerungen der Projektrealisierung die Pönale erst gestaffelt einsetzen zu lassen, die Förderberechtigung erst nach einer weiteren Frist zu entziehen und eine gewisse Toleranzgrenze für die Unterschreitung des Gebots (Abweichung der installierten Kapazität von der geplanten Kapazität) zu erlauben. Das Pönalenrisiko könnte unter Umständen auch durch eine Übertragbarkeit der Förderberechtigungen gesenkt werden.

### 2.3 Wie kann eine hohe Akzeptanz der Ausschreibung erreicht werden?

Um eine hohe Akzeptanz zu gewährleisten, sollte das Design möglichst einfach, transparent und verständlich sein. Relevante Punkte sind dabei beispielsweise, ob Bieter auf einen Ausschreibungsgegenstand (s. unten) bieten, mit dem sie bereits vertraut sind (z.B. eine Strommenge oder eine installierte Kapazität), oder ob der Ausschreibungsgegenstand eine aggregierte, nicht vertraute Größe darstellt. Auch die Frage, ob über Ausschreibungen eine regionale Verteilung des Zubaus in Deutschland ermöglicht wird, muss in diesem Zusammenhang diskutiert werden.

Ein besonderes Augenmerk liegt auf den Teilnahmebedingungen für verschiedene Akteure. Generell sollte ein einfaches Ausschreibungsdesign allen Akteuren die Teilnahme an der Ausschreibung ermöglichen. Dazu sollten beispielsweise Präqualifikationen und Pönalen so gestaltet werden, dass sie auch von kleinen Bietern mit geringerer Bonität erbracht werden können.

## 3 Gegenstand der Ausschreibung und der Förderung erneuerbarer Energien

### 3.1 Was wird ausgeschrieben?

In Rahmen einer Ausschreibung kann entweder Leistung (in Kilowatt) oder die erzeugte Strommenge (in Kilowattstunden) ausgeschrieben werden. Leistung auszuschreiben hat den Vorteil, dass diese Größe direkt von dem technologiespezifischen Ausbaukorridor ableitbar ist und als Bezugsgröße bei Projektierern, Investoren und Finanzierern etabliert ist. Der Nachteil ist, dass bei der Ausschreibung von Leistung eine Vorhersageunsicherheit über die tatsächlich produzierte Strommenge aus erneuerbaren Energien herrscht. Wird Arbeit ausgeschrieben (beispielsweise in Form einer fixen Strommenge pro Jahr oder über den gesamten Vergütungszeitraum), kann die ausschreibende Stelle die maximal geförderten Strommengen genauer planen. Ein Nachteil ist, dass der Bieter in diesem Fall das Risiko trägt, u.U. nicht die festgelegte Strommenge liefern zu können. Dieses Risiko besteht insbesondere für fluktuierende erneuerbare Energien.

## 3.2 Was wird vergütet?

Wenn Leistung ausgeschrieben wird, kann entweder Leistung (Gebote in Euro/kW) oder Arbeit (Euro/kWh) vergütet werden. Die Förderung kann in Gestalt einer fixen Einspeisevergütung, einer fixen Marktprämie, einer gleitenden Marktprämie oder einer Kapazitätsprämie erfolgen. Die verschiedenen Modelle haben unterschiedliche Auswirkungen in Bezug auf Marktintegration, Förderkosten und die Zielerreichung. Der Vorteil einer Kombination aus ausgeschriebenener Leistung und vergüteter Arbeit ist, dass für bezuschlagte Projekte der Anreiz des EEG 2014 bestehen bleibt, eine möglichst hohe Anlagenverfügbarkeit zu gewährleisten. Wenn ausschließlich Arbeit ausgeschrieben wird, kann auch nur diese vergütet werden. Gebote und Vergütung wären dann in Euro/kWh.

## 3.3 In welchem Stadium der Projektplanung können sich Bieter an der Ausschreibung beteiligen?

Eine Ausschreibung kann explizit oder implizit festlegen, mit welchem Projektplanungsstatus sich ein Bieter in der Ausschreibung bewirbt, beispielsweise in der frühen Vorentwicklung („frühe Ausschreibung“) oder mit weit entwickelten Projekten („späte Ausschreibung“). Der Zeitpunkt lässt sich zum einen über die geforderten Präqualifikationen (siehe 4.1.3) und zum anderen über die zugestandenen Realisierungsfristen (siehe 4.3.1) steuern.

Der Vorteil einer späten Ausschreibung ist, dass die Realisierungswahrscheinlichkeit der bezuschlagten Projekte durch die erforderliche Vorentwicklung relativ hoch ist. Die benötigte Realisierungsdauer sinkt und das Ergebnis der Ausschreibungen kann schneller evaluiert werden. Nachteilig ist, dass Vorentwicklungskosten, die zudem im Rahmen der Ausschreibungen ggf. versunkene Kosten darstellen (siehe unten), Akteure abschrecken bzw. die Ausschreibung wirtschaftlich unattraktiv werden lassen und damit das Wettbewerbsniveau senken können.

Der Vorteil einer frühen Ausschreibung besteht darin, dass Bieter zu einem frühen Projektplanungsstadium bereits Klarheit über die zu erwartende Förderhöhe haben. Auch sind die versunkenen Kosten für Vorentwicklungen geringer. Der Nachteil ist, dass erst stark verzögert Informationen darüber vorliegen, ob Projekte tatsächlich realisiert werden und ob der Ausbaukorridor erreicht wird. Eine zeitnahe Evaluierung des Ausschreibungsdesigns ist daher schwierig. Auch besteht die Gefahr, dass sich Bieter ohne wahre Realisierungsabsicht Förderberechtigungen sichern und sich davon nur durch sehr hohe Pönalen abschrecken ließen, die durch Bürgschaften hinterlegt werden müssten.

# 4 Gestaltungselemente und Ablauf der Ausschreibung

## 4.1 Vor der Ausschreibung

### 4.1.1 Wie oft finden Ausschreibungsrunden statt?

Die Frequenz sollte grundsätzlich in einem sinnvollen Verhältnis zum jährlich ausgeschriebenen Volumen und zur Projektentwicklungs- und Realisierungsdauer stehen. Eine niedrige Frequenz senkt den administrativen Aufwand und erhöht den Wettbewerb pro Ausschreibungsrunde, birgt für Projektentwickler und Hersteller jedoch die Gefahr einer diskontinuierlichen Geschäftsentwicklung („Stop and Go“). Eine hohe Frequenz führt zu einer größeren Kontinuität des Geschäfts für Projektentwickler und Hersteller und erhöht die Planungssicherheit für alle Beteiligten. Durch eine höhere Anzahl von Runden pro Jahr können vor allem am Anfang schneller Erfahrungen zum Ausschreibungsdesign gesammelt werden, was eine schnellere Nachjustierung bei Problemen ermöglicht. Ist es unterlegenen Bietern erlaubt, erneut an kommenden Ausschreibungsrunden teilzunehmen, haben sie bei einer hohen Frequenz die Möglichkeit, zeitnah doch noch einen Zuschlag zu erhalten. Eine hohe Frequenz birgt jedoch auch die Gefahr, dass sich Bieter abgestimmt („kollusiv“) verhalten (z.B. indem sie Gebote nur zurückhalten, um das Preisniveau zu erhöhen) und damit eine unnötig hohe Rendite erzielen können. Die Definition einer „hohen“ und „niedrigeren“ Frequenz hängt auch vom konkreten Marktumfeld und damit von der jeweils betrachteten Technologie ab.

### 4.1.2 Wie hoch ist das ausgeschriebene Volumen pro Ausschreibungsrunde?

Das Volumen einer Ausschreibungsrunde wird im Voraus einer Ausschreibung festgelegt und hängt maßgeblich von den festgelegten Ausbauzielen, der Häufigkeit der Ausschreibungen und der zu erwartenden Nichtrealisierungsquote ab. Internationale Erfahrungen zeigen, dass nicht alle bezuschlagten Projekte realisiert werden. Um die Wahrscheinlichkeit zu erhöhen, dass der Zubaukorridor erreicht wird, kann die in einer Ausschreibungsrunde ausgeschriebene Menge um einen Nichtrealisierungsfaktor erhöht werden.

### 4.1.3 Wer darf an der Ausschreibung teilnehmen?

An der Ausschreibung dürfen alle Bieter teilnehmen, die die Präqualifikationsanforderungen erfüllen. Diese Anforderungen sollen die Ernsthaftigkeit von Geboten sicherstellen und vermeiden, dass sich Bieter durch strategisches Bieten ohne Interesse an einer tatsächlichen Projektrealisierung Förderberechtigungen sichern (siehe auch 2.1). Bei der Wahl der Präqualifikationsanforderungen muss darauf geachtet werden, dass diese zu höheren Bieterrisiken und einer Abschreckung von Teilnehmern und damit zu geringerem Wettbewerb führen können.

Materielle Präqualifikationsanforderungen (PQs) verlangen vom Bieter standardisierte Nachweise über den Projektfortschritt der Gebote (z.B. Netzanschlusszusage, Bundesimmissionsschutzgenehmigung, beschlossener Bebauungsplan). Sie dienen der Sicherung einer hohen Realisierungswahrscheinlichkeit der Projekte, da die an der Ausschreibung teilnehmenden Projekte einen Teil der Risiken der Projekt-



planungen (Flächensicherung, Genehmigungsbescheide, etc.) bereits überwunden haben. Auch können Bieter die Gestehungskosten vorentwickelter Projekte in der Regel relativ verlässlich einschätzen, was das Risiko der Teilnahme unwirtschaftlicher Projekte, die ggf. später dann doch nicht umgesetzt würden, an der Ausschreibung reduziert. Materielle PQs erhöhen die Kosten, die der Bieter bereits ohne Förderzusage aufbringen muss und die er im Falle einer Nichtbezuschlagung nicht erstattet bekommt. Bei der Teilnahme an der Ausschreibung stellen diese Kosten sog. „versunkene Kosten“ für die Bieter dar, d. h. bei ökonomisch rationalem Verhalten würden die Bieter diese Kosten bei der Abgabe ihres Gebots nicht mehr berücksichtigen, sondern nur noch die zusätzlichen Kosten, die im Falle ein Zuschlags und einer Umsetzung des Projekts entstehen. Hohe versunkene Kosten können dazu führen, dass sich Marktakteure nicht an der Ausschreibung beteiligen und sich vom Markt zurückziehen. Sie können somit die Wettbewerbsintensität und die Akteursvielfalt begrenzen. Auf Seiten der ausschreibenden Stelle kann die Prüfung von materiellen Qualifikationsanforderungen zu Transaktionskosten und einem längeren Prüfzeitraum führen.

Zusätzlich zu erforderten Qualitätsnachweisen des gebotenen Projekts kann die ausschreibende Stelle auch Nachweise zu der Qualifikation des Bieters verlangen, um seine finanzielle und technische Leistungsfähigkeit zu überprüfen (z.B. Bonitätsprüfung). Dies erfordert aber in der Regel einen entsprechend hohen Prüfaufwand.

Alternativ oder als Ergänzung zu materiellen Präqualifikationen können bei Gebotsabgabe auch finanzielle Sicherheiten eingefordert werden. Diese Sicherheiten belegen die Ernsthaftigkeit der Bieter und sichern typischerweise die Strafen ab, die bei einer verzögerten oder ausbleibenden Realisierung des Projekts für den Bieter anfallen (siehe auch 2.1). Finanzielle Sicherheiten werden in der Regel durch eine externe Bürgschaft einer Bank abgesichert, was eine Bonitätsprüfung durch die ausschreibende Stelle vermeidet und damit den Verwaltungsaufwand reduziert. Häufig werden Sicherheiten zweistufig ausgestaltet: eine erste, geringere Sicherheit muss von allen Teilnehmern vor der Ausschreibung hinterlegt werden und wird nur bei Nichtbezuschlagung erstattet. Sie sichert die Ernsthaftigkeit der Gebote ab. Bezuschlagte Bieter müssen nach der Ausschreibung eine zweite, höhere Sicherheit zur finanziellen Absicherung der Pönale hinterlegen und bekommen diese bei zeitgerechter Realisierung des Projekts zurück.

#### **4.1.4 Gibt es einen Höchstpreis?**

Ein Höchstpreis legt die maximal zugelassene Gebotshöhe fest. Mit einem Höchstpreis (auch Reservationspreis genannt) können überteuerte Gebote ausgeschlossen werden, insbesondere, wenn nur geringer Wettbewerb erwartet wird. Die maximalen Gesamtförderkosten werden damit kalkulierbar. Zu den Nachteilen eines Höchstpreis gehört, dass er bei einer statischen Ausschreibung Bieter einen Hinweis darauf geben kann, dass die ausschreibende Stelle fehlende Knappheit (d.h. fehlenden Wettbewerb) erwartet. Dies könnte Bieter veranlassen, sich Bieter mit ihren Geboten am Höchstpreis zu orientieren und nicht an ihren realen Kosten, sodass das Preissignal der Ausschreibung verzerrt wird. Darüber hinaus können Reservationspreise dazu führen, dass ein Ausschreibungsergebnis u.U. nicht „markträumend“ ist. Das bedeutet, dass die ausgeschriebene Menge nicht vollständig durch entsprechende Gebote abgedeckt wird. Für die ausschreibende Stelle bedeutet die Ermittlung eines angemessenen Höchstpreises zudem einen gewissen administrativen Aufwand.

Bei der Ausgestaltung eines Höchstpreises stellt sich auch die Frage, ob er veröffentlicht oder geheim gehalten werden soll. Die Veröffentlichung des Höchstpreises vermeidet Gebote, die lediglich wegen ihrer Gebotshöhe ungültig sind, und verschafft Bieter Planungssicherheit. Durch erhöhte Transpa-

renz steigt die Akzeptanz der Ausschreibung und es werden Informationsasymmetrien bei den Bietern vermieden. Des Weiteren ist der Höchstpreis eine Möglichkeit, Anreize für strategische Wettbewerbsreduktion in Auktionen zugunsten hoher Zuschlagspreise abzuschwächen bzw. zu verhindern. Ein Nachteil eines veröffentlichten Höchstpreises bei einer statischen Ausschreibung ist, dass er Bietern ein eindeutiges Preissignal gibt und somit die Orientierung am Höchstpreis ermöglicht. Dies kann das Marktergebnis negativ beeinflussen und die wettbewerbliche Preisfindung schwächen.

#### **4.1.5 Gibt es einen Mindestpreis?**

Ein Mindestpreis kann eventuell Gebote verhindern, die (unbeabsichtigt) unter den Stromgestehungskosten liegen, wenn diese vom Bieter fälschlicherweise zu niedrig eingeschätzt wurden („Fluch des Gewinners“). Sie hätten eine sehr geringe Realisierungswahrscheinlichkeit und würden Ausschreibungsmengen blockieren, da sich die Bieter trotz gewonnen Zuschlags letztendlich gegen eine Realisierung entscheiden. Somit kann ein Mindestpreis sinnvoll sein, wenn starke Unsicherheiten über die tatsächlichen Kosten (z.B. bei neuen Technologien) bestehen. Außerdem kann ein Mindestpreis strategisches Unterbieten (sogenanntes „Underbidding“) begrenzen. Im Fall von Underbidding bieten Marktteilnehmer Projekte unter den erwarteten Gestehungskosten an, um ihre Marktposition und Marktmacht zu sichern oder auszubauen. Die entstehenden Verluste werden in Erwartung zukünftiger Gewinne in Kauf genommen. Bei dieser Art des strategischen Verhaltens würden insbesondere kleinere Akteure, die keine Möglichkeit zu einer solchen „Quersubventionierung“ haben, benachteiligt.

Ein zu hoch angesetzter Mindestpreis kann dazu führen, dass die Preise der bezuschlagten Gebote höher ausfallen als ohne Mindestpreis. Die wahren Gestehungskosten werden nicht aufgedeckt, die Gesamtförderkosten der Ausschreibung steigen und es kommt ggf. nicht zu einer effizienten Allokation. Das Preissignal der Ausschreibung wird verzerrt. Hinzu kommt der administrative Aufwand, um einen geeigneten Mindestpreis zu ermitteln. Ein weiterer Nachteil ist, dass ein Mindestpreis zu einer Art „Entmündigung“ der Bieter führt: Die Grundidee einer Ausschreibung, dass Ausschreibungsteilnehmer besser über standortabhängige Kosten- und Erlöspotentiale informiert sind als eine zentrale Instanz, wird durch die zentrale Festlegung eines Mindestpreises konterkariert.

## **4.2 Während der Ausschreibung**

### **4.2.1 Wie werden Gebote bewertet?**

Bieter reichen Gebote auf das ausgeschriebene Gut ein, die einen Preis, d.h. ihre geforderte Vergütung (bzw. den anlegbaren Wert im Falle der gleitenden Marktprämie), enthalten (siehe auch 3.1 und 3.2). In einer Ausschreibung kann die Zuschlagsentscheidung entweder ausschließlich preisbasiert erfolgen oder es können weitere Bewertungskriterien wie ökologische, industriepolitische oder netzbezogene Kriterien in eine multikriterielle Bewertung mit einbezogen werden. In einer preisbasierten Ausschreibung werden solche Anforderungen in der Regel über die Qualifikationsanforderungen geregelt.

Eine ausschließlich preisbasierte Bewertung hat den Vorteil, dass lediglich die Gebote mit den niedrigsten Fördersätzen den Zuschlag erhalten, was zu einem kostengünstigen Ausbau der erneuerbaren Energien führt und dem Ziel einer effizienten Allokation der Fördergelder Rechnung trägt. Ein weiterer Vorteil preisbasierter Ausschreibungen ist die geringe Komplexität der Zuschlagsentscheidung und damit einhergehend ein reduzierter administrativer Aufwand. Zudem ist eine Bezuschlagung auf Basis

der Gebotspreise die für alle Akteure transparenteste Variante. Bei einer rein preisbasierten Ausschreibung können jedoch etwaige weitere Ziele der Förderung von erneuerbaren Energien nur über die Ausgestaltung von Qualifikationsanforderungen oder über Maßnahmen außerhalb des Ausschreibungssystems gesteuert werden können.

Im Folgenden wird von einem rein preisbasierten Verfahren ausgegangen.

#### **4.2.2 Wie kommt der Zuschlagspreis in einer Ausschreibung zustande?**

Nach Eingangsschluss prüft die ausschreibende Stelle, ob die Gebote die Präqualifikationsanforderungen erfüllen. Die Gebote, die die Präqualifikationen nicht erfüllen, werden von der Ausschreibung ausgeschlossen. Die zugelassenen Gebote, die die Präqualifikationsanforderungen erfüllen, werden anschließend nach dem Preis sortiert. Für die Bezuschlagung und Preisbestimmung gibt es verschiedene Auktionsverfahren, von denen hier nur zwei statische Verfahren vorgestellt werden. Auf die Darstellung dynamischer Verfahren, wie z.B. einer „Descending-Auktion“, wird verzichtet.

Bei der statischen („Sealed-bid“) Auktion mit der so genannten „Pay-as-bid-Preisregel“ erhalten die bezuschlagten Bieter eine Förderung in der Höhe ihres Gebots, d.h. es wird gezahlt was geboten wurde. Die Reihenfolge der Zuschläge entspricht der Höhe der Gebote, d.h. beginnend vom niedrigsten Gebot werden weitere, höhere Gebote bezuschlagt, bis das Ausschreibungsvolumen gedeckt ist. Der Ansatz ist leicht nachzuvollziehen, wird von den Ausschreibungsteilnehmern wie auch der Öffentlichkeit meist als „fair“ empfunden und genießt somit hohe Akzeptanz. Allerdings führt diese Preisregel zu unterschiedlichen Zuschlagspreisen und daher zu unterschiedlichen Fördersätzen, was zu erhöhten Transaktionskosten für die Netzbetreiber führt, über die die Förderung ausgezahlt wird. Ferner setzt diese Preisregel einen Anreiz, Gebote abzugeben, die über den wahren Kosten eines Bieters liegen, wobei in die Kalkulation dieser „Übertreibung“ durch einen Bieter seine Einschätzung des Wettbewerbsniveaus eingeht. Dies kann zu einer ineffizienten Allokation führen.

Alternativ kann die Einheitspreisregel („Uniform-pricing“ oder „Pay-as-cleared“) angewendet werden. Wie zuvor werden die Gebote mit den niedrigsten Vergütungssätzen bezuschlagt, bis das ausgeschriebene Volumen gedeckt ist. Dann werden jedoch alle bezuschlagten Gebote mit demselben Preis vergütet, wobei grundsätzlich zwei Varianten Anwendung finden können: Entweder wird der einheitliche Zuschlagspreis durch das höchste (teuerste) noch bezuschlagte Gebot oder durch das niedrigste (billigste) nicht bezuschlagte Gebots bestimmt. Letztere Regel sorgt dafür, dass die Einheitspreisauktion anreizkompatibel für Ein-Projekt-Bieter ist. Da ein bezuschlagtes Gebot niemals preisbestimmend ist, haben Ein-Projekt-Bieter einen Anreiz, ihre tatsächlichen Stromgestehungskosten zu bieten. Für Bieter mit mehreren Projekten besteht in beiden Varianten der Einheitspreisregel grundsätzlich der Anreiz, Gebote zu Gunsten eines hohen einheitlichen Zuschlagspreises zu übertreiben, damit ihre bezuschlagten Gebote von dem höheren Einheitspreis profitieren. Wie stark dieser Anreiz ist, hängt allerdings maßgeblich vom Wettbewerb ab. Je höher der Wettbewerb desto weniger bedeutsam wird der Anreiz zu strategischem Bieterverhalten.

### **4.3 Nach der Ausschreibung**

#### **4.3.1 Bis wann muss ein Zuschlag in Anspruch genommen werden?**

Die Realisierungsfrist legt den maximal möglichen Zeitraum zwischen Bezuschlagung und Inbetriebnahme des Projektes fest. Die Förderberechtigung muss vor Ablauf der Realisierungsfrist in Anspruch

genommen werden. Die geeignete Realisierungsfrist hängt entscheidend von der jeweiligen Technologie und den gewählten Präqualifikationsbedingungen ab.

#### **4.3.2 Was passiert bei Verzögerungen oder Nicht-Realisierung?**

Wird die Realisierungsfrist überschritten, können Strafzahlungen (Pönalen) greifen sowie die Förderberechtigung entzogen oder gemindert werden. Diese Strafen sind damit eine wichtige Gestaltungsoption, um einer verzögerten Umsetzung oder Nichtrealisierung der Anlagen entgegenzuwirken. Sie sollen auch verhindern, dass Bieter ohne Realisierungsabsichten Förderberechtigungen horten und mit einem solchen Verhalten die Erreichung der Ausbauziele erschweren.

Die Durchsetzbarkeit von Strafzahlungen kann durch Bürgschaften oder Vorabzahlungen abgesichert werden, um eine Umgehung der Strafzahlung durch die Insolvenz von Projektgesellschaften zu unterbinden. Diese Absicherung wird in der Regel über Bürgschaften einer zertifizierten Bank erbracht (alternativ sind Kautionen möglich). Pönalen verursachen damit zusätzliche Kosten auf Seiten des Bieters und es entsteht ein Pönalenrisiko, was die Förderkosten erhöhen kann, da Bieter das Risiko in ihrem Gebot berücksichtigen werden (siehe auch 2.2). Geht ein Projekt lediglich verzögert in Betrieb, kann es deswegen sinnvoll sein, die Förderberechtigung nicht automatisch zu entziehen, sondern gestaffelte Strafen vorzusehen.

Prinzipiell können Strafen zwischen Eigen- und Fremdvverschulden unterscheiden. Eine Differenzierung nach Verschulden (z.B. höhere Gewalt, Genehmigungsverzögerungen) reduziert das Risiko für den Bieter, ist jedoch mit zusätzlichem administrativen Prüfungsaufwand für die ausschreibende Stelle, Umgehungsgefahren und hoher Rechtsunsicherheit und Prozessrisiken für beide Seiten verbunden, da eine eindeutige Abgrenzung von Eigen- und Fremdvverschulden oftmals nur schwierig möglich sein dürfte.

#### **4.3.3 Können Zuschläge freiwillig zurückgegeben werden?**

Unter einer freiwilligen Rückgabe versteht man, dass Bieter nach Bezuschlagung ihre Förderberechtigungen zurückgeben können. Der Vorteil eines Rückgaberechts ist, dass das Ausschreibungsvolumen, das von nicht realisierbaren Projekten beansprucht wird, möglichst schnell wieder in die Ausschreibungen zurückgeführt wird und somit die Mengensteuerung für die ausschreibende Stelle erleichtert wird. Um davon profitieren zu können, kann durch eine reduzierte Pönale ein Anreiz für Bieter geschaffen werden, ihre Förderberechtigung so früh wie möglich zurückzugeben, wenn absehbar ist, dass sich das Projekt aufgrund Eigen- oder Fremdvverschulden nicht oder nur in geringerem Umfang realisieren lässt. Ein wesentlicher Nachteil ist jedoch, dass die Anzahl von unseriösen Gebote steigen kann, die nur aus Spekulationsgründen abgegeben werden. Dies hätte ein Sinken der Realisierungsrate im Allgemeinen zur Folge.

#### **4.3.4 Können Zuschläge übertragen werden?**

Erfolgreichen Bietern kann prinzipiell erlaubt werden, die Förderberechtigung und alle damit verbundenen Rechte und Pflichten zur Inbetriebnahme einer Anlage auf andere Bieter oder Projekte zu übertragen. Grundsätzlich sind zwei Formen der Übertragbarkeit von Förderberechtigungen denkbar:

- Eine freie Übertragbarkeit der Förderberechtigung auf ein anderes Projekt einer anderen juristischen Person, d.h. ein Verkauf der Förderberechtigung;

- Eine personengebundene Übertragbarkeit auf ein anderes Projekt derselben juristischen Person.

Wird die Übertragbarkeit erlaubt, können nicht-realisierte Projekte einfach durch alternative Projekte ausgetauscht werden, was den Akteuren Flexibilität einräumt, das Pönalenrisiko senkt und u.U. zu Effizienzgewinnen führen kann. Auf diese Weise ist es grundsätzlich möglich, hohe Realisierungsraten auch bei niedriger materieller PQ (und damit geringeren Problemen bzgl. versunkener Kosten) zu ermöglichen. Um in einem solchen System mit niedriger materieller PQ eine hohe Realisierungsrate sicherzustellen, wären jedoch hohe Pönalen erforderlich. Grundsätzlich kann eine niedrigere materielle PQ zu höherem Wettbewerb und damit ggf. niedrigeren Förderkosten führen. Allerdings bietet insbesondere eine freie Übertragbarkeit den Marktakteuren u.U. einen Anreiz zur Spekulation. Durch eine personengebundene Übertragbarkeit werden Akteure bevorteilt, die von Portfolioeffekten profitieren können. Insbesondere kleine Ein-Projekt-Bieter können diesen Portfolioeffekt nicht nutzen und werden insoweit benachteiligt.

Wird die freie Übertragbarkeit erlaubt, könnten die Förderkosten in zwei Fällen steigen. Zum einen wenn Akteure, die sich in Ausschreibungen besonders gut positionieren können, Förderberechtigungen zu hohen Preisen ersteigern, um sie dann gewinnbringend auf einem Sekundärmarkt zu veräußern. Diese Gefahr besteht vor allem dann, wenn hohe Präqualifikationen die Zahl der Bieter stark mindern, so dass kein hinreichender Wettbewerb besteht. Zum anderen, wenn sich auf dem Sekundärmarkt höhere Fördersätze erzielen lassen als in der Ausschreibung, wodurch Akteure einen Anreiz haben, nicht an der Ausschreibung teilzunehmen, sondern im Sekundärmarkt Förderberechtigungen zu erwerben. Das Wettbewerbsniveau würde als Konsequenz sinken und der Preis damit steigen. Zudem steigt der administrative Aufwand, wenn Präqualifikationsanforderungen erneut geprüft werden müssten.

Soll die Anzahl der Übertragungen begrenzt werden, kann die Übertragung mit einem zu zahlenden Abschlag verbunden werden.

Bereits heute wechseln Projekte in unterschiedlichen Stadien ihren Eigentümer. Diese „Übertragbarkeit der Projekte“, ob bezuschlagt oder nicht, bleibt von dem Ausschreibungsdesign unangetastet.

## 5 Mögliche Sonderregelungen für kleine Akteure

Akteursvielfalt und „Bürgerenergie“-Konzepte werden häufig als wichtige Treiber für die Akzeptanz der Energiewende genannt. Es wird befürchtet, dass Ausschreibungssysteme kleine Akteure (beispielsweise kleinere Projektentwickler und Bürgergenossenschaften) benachteiligen könnte, was eine zunehmende Marktkonzentration und in der Folge eine sinkende Akzeptanz der Energiewende verursachen könnte. Damit würden Ausschreibungen der Akteursvielfalt und Bürgerenergie zuwider laufen. Um ein hohes Wettbewerbsniveau sicherzustellen, sollte das Ausschreibungsdesign möglichst so gestaltet werden, dass möglichst viele Akteure gleichberechtigt teilnehmen können und es von allen Akteuren akzeptiert wird (siehe auch 2.3). Werden kleinere Akteure trotzdem strukturell benachteiligt, sind Sonderregelungen denkbar. Dem Vorteil einer höheren Akteursvielfalt und Akzeptanz stehen die Probleme der Abgrenzung von kleinen Akteuren und die möglicherweise verringerte Effizienz der Ausschreibung gegenüber. Die Definition eines „kleinen Akteurs“ müsste rechtssicher abgrenzbar sein. Die ausbleibende Teilnahme kleiner Akteure an der Ausschreibung verringert das Wettbewerbsniveau und führt somit tendenziell zu schlechteren Ausschreibungsergebnissen.

## 5.1 Befreiung kleiner Akteure von der Ausschreibung

Kleinere Akteure könnten von der Ausschreibung befreit werden. Sie würden weiterhin durch eine administrativ festgesetzte Einspeisevergütung (beispielsweise in Höhe des Höchstpreises der Ausschreibung) vergütet werden. Kleine Akteure müssten damit weder ein Zuschlags- noch ein Pönalenrisiko tragen. Außerdem müssten sie keine Bietstrategie entwickeln und hätten geringen administrativen Aufwand.

Alternativ zum Bezug auf die Akteursgröße kann eine Bagatellgrenze für kleine oder mittlere Anlagen eingezogen werden (dies ist nach den aktuellen Umwelt- und Energiebeihilfelinien der Europäischen Kommission grundsätzlich möglich). Es wird angenommen, dass kleine Akteure v.a. kleine Anlagen realisieren.

Alternativ zu einer administrativ festgesetzten Förderhöhe kann kleinen Akteuren nachträglich Zugang zum Ausschreibungsergebnis gewährt werden. Sie könnten also ohne Teilnahme an der Ausschreibung die gleiche Vergütung erhalten, die erfolgreiche Teilnehmer in der Ausschreibung erzielt haben. Es ist jedoch nicht sichergestellt und eher zufällig, ob dieses Vergütungsniveau für die Projekte kleiner Akteure kostendeckend ist, oder ob es zu einer Unter- oder Überförderung kommt.

Eine weitere Option ist es, für kleine Akteure eine separate Ausschreibung einzuführen, um innerhalb der separaten Ausschreibung für gleiche Chancen, also ein „level playing field“, zu sorgen. Hier entsteht jedoch die gleiche Abgrenzungsproblematik wie bei der „Befreiung“ kleiner Akteure von der Ausschreibung. Zudem wäre u.U. die Teilnehmerzahl an der separaten Ausschreibung so gering, dass die Gefahr von mangelndem Wettbewerb und Kollusion steigt.

## 5.2 Bevorzugte Bedingungen für kleine Akteure

Innerhalb der Ausschreibung können kleine Akteure besondere Hilfen erhalten, um in der Ausschreibung konkurrenzfähig zu sein. So könnte ein Bonus für Gebote kleinerer Akteure eingeführt werden, d.h. bei der Bewertung der Gebote ein Abschlag auf den Gebotspreis eingerechnet werden, wodurch die Chance der Bezuschlagung steigen würde. Bei Multi-Kriterien-Ausschreibung könnten kleine Bieter zusätzliche Bonuspunkte erhalten, um ihre Chance auf Bezuschlagung zu erhöhen. Hierdurch würden insgesamt jedoch teurere Projekte bezuschlagt, was dem Grundprinzip einer Ausschreibung, die kostengünstigsten Gebote auszuwählen, widerspräche. Eine weitere Möglichkeit ist eine Teilerstattung von Vorentwicklungskosten für Gebote, die nicht bezuschlagt werden. Hierdurch könnten die finanziellen Folgen bei Nichtbezuschlagung abgemildert werden.

Weiterhin ist denkbar, eine Mindestquote für kleine Akteure einzuführen, wonach unter den bezuschlagten Geboten eine Mindestquote von kleinen Akteuren enthalten sein muss. Bei Nicht-Erfüllung der Quote würden teurere Gebote kleiner Akteure nachrücken, bis die Mindestquote erfüllt ist. Wechselwirkungen mit anderen Elementen des Ausschreibungsdesigns sollten dabei aber berücksichtigt werden.

Als Option zur Vermeidung von Marktkonzentration könnte auch eine Begrenzung des Bietvolumens pro Bieter bzw. der Anzahl der Gebote pro Bieter eingeführt werden, um zu verhindern, dass z.B. nur ein oder zwei Akteure die gesamte Zuschlagsmenge erhalten.

# ECOFYS



sustainable energy for everyone