



- Der Präsident -

Az.: 4.08.01.01/1#24

In dem Verwaltungsverfahren

zur Festlegung des Höchstwerts für die Ausschreibungen für Solaranlagen des zweiten Segments des Jahres 2024 nach § 85a Absatz 1 und 2 Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG)

hat die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen,

vertreten durch ihren Präsidenten Klaus Müller,

am 14. Dezember 2023 beschlossen:

Der Höchstwert für die Ausschreibungen zur Bestimmung der Zahlungen für Strom aus Solaranlagen des zweiten Segments nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz beträgt in den Ausschreibungen mit einem Gebotstermin in den auf diese Festlegung folgenden zwölf Kalendermonaten 10,50 Cent pro Kilowattstunde.

Gründe

I.

Die Bundesnetzagentur führt seit 2017 Ausschreibungen zur Bestimmung der Zahlungshöhe für Strom aus Solaranlagen, die auf, an oder in einem Gebäude oder einer Lärmschutzwand ist, angebracht sind (Solaranlagen des zweiten Segments) aufgrund der §§ 28 bis 35 und 38c ff. des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) durch.

Bei den Gebotsterminen im Jahr 2022 galt der gesetzliche Höchstwert von 9,00 ct/kWh. Die Gebotsmengen nahmen in diesem Jahr zum Ende hin deutlich ab. Wurde im April 2022 noch eine Gebotsmenge von 212 MW eingereicht, betrug diese Zahl im August 2022 214 MW, im Dezember 2022 wurden nur noch 128 MW eingereicht.¹

Mit dem Anheben des Höchstwerts auf 11,25 ct/kWh durch die Festlegung 4.08.01.01/1#5 für die Gebotstermine des Jahres 2023 konnte dieser Abwärtstrend durchbrochen werden. Die bereits durchgeführten Gebotstermine des Jahres 2023 sind von einer stark ansteigenden Überzeichnung geprägt:

Gebotstermin	Ausgeschriebene Menge (kW)	Eingereichte Gebotsmenge (kW)	Deckungsquote
1.2.2023	216.667	212.736	98%
1.6.2023	190.116	342.461	180%
1.10.2023	190.115	372.987	196 %

Ohne eine Festlegung würde der Höchstwert in den Ausschreibungsrunden des Jahres 2024 nach § 38e Absatz 1 und 2 EEG 8,91 ct/kWh betragen. In den letzten beiden durch eine deutliche Überzeichnung geprägte Ausschreibungsrunden für Solaranlagen des zweiten Segments zu den Gebotsterminen 1. Juni 2023 und 1. Oktober 2023 lagen sowohl die durchschnittlichen Gebotswerte (10,55 bzw. 9,91 ct/kWh) als auch die durchschnittlichen Zuschlagswerte (10,18 und 9,58 ct/kWh) über diesem Wert.

¹ Statistiken zu den bereits durchgeführten Gebotsrunden sind unter [Bundesnetzagentur - Beendete Ausschreibungen / Statistiken](#) veröffentlicht (zuletzt abgerufen am 11.12.2023).

Vor allem der Gebotstermin 1. Oktober 2023 war von einer deutlichen Überzeichnung geprägt. Bei diesem Gebotstermin wurden bei einer Gebotsmenge von insgesamt 373 MW Gebote mit insgesamt 10 MW eingereicht, die einen Gebotswert von mehr als 10,50 ct/kWh aufwiesen.

Mit den Stromgestehungskosten für Solaranlagen des zweiten Segments befasst sich ein Gutachten des *Zentrum für Sonnenenergie- und Wasserstoff-Forschung Baden-Württemberg*².

² *Zentrum für Sonnenenergie- und Wasserstoff-Forschung Baden-Württemberg*: Vorbereitung und Begleitung bei der Erstellung eines Erfahrungsberichts gemäß § 97 Erneuerbare-Energien-Gesetz, Teilvorhaben solare Strahlungsenergie, Stromgestehungskosten von Photovoltaikanlagen des zweiten Segments (Dachanlagen), 2023, abrufbar unter <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/P-R/pv-dachanlagen-stromgestehungskosten-231113> (zuletzt abgerufen am 11.12.2023).

.II.

1. Zuständigkeit

Die Zuständigkeit für den Erlass dieser Festlegung durch die Bundesnetzagentur ergibt sich aus § 85a EEG.

2. Ermächtigungsgrundlage

Die Festlegung von Höchstwerten ist in § 85a EEG geregelt. Das Verfahren wird von Amts wegen nach § 66 Absatz 1 Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) eingeleitet.

3. Aufgreifermessen

Nach § 85a Absatz 1 Satz 1 EEG kann die Bundesnetzagentur eine Festlegung erlassen, in der sie den Höchstwert für die Ausschreibungen mit einem Gebotstermin in den jeweils darauffolgenden zwölf Kalendermonaten neu bestimmt, wenn sich bei den letzten drei vor Einleitung des Festlegungsverfahrens durchgeführten Ausschreibungen gemeinsam oder jeweils für sich betrachtet Anhaltspunkte dafür ergeben haben, dass der Höchstwert unter Berücksichtigung von § 1 EEG zu hoch oder zu niedrig ist.

Die Voraussetzungen nach § 85a Absatz 1 Satz 1 EEG sind gegeben. Anhaltspunkte, dass der Höchstwert unter Berücksichtigung von § 1 EEG zu niedrig ist, liegen nach dem Gutachten des Zentrums für Sonnenenergie- und Wasserstoff-Forschung Baden-Württemberg vom 13.11.2023³ und der Analyse des Gebotsverhaltens in den Ausschreibungen vor.

In den drei von Überzeichnung geprägte Ausschreibungsrunden für Solaranlagen des zweiten Segments des Jahres 2023 zu den Gebotsterminen 1. April und 1. Juni und 1. Oktober lagen sowohl die durchschnittlichen Gebotswerte (10,84 ct/kWh, 10,55 ct/kWh und 9,91 ct/kWh) als auch die durchschnittlichen Zuschlagswerte (10,87 ct/kWh, 10,18 ct/kWh und 9,91 ct/kWh) deutlich über dem für 2024 ohne die Festlegung gültigen Höchstwert für 2024 von 8,91 ct/kWh. Die Gebotsmenge der Gebote, die den gesetzlichen Höchstwert unterschreiten, lag im Gebotstermin zum 1. Februar 2023 bei nur 0 von

³ Zentrum für Sonnenenergie- und Wasserstoff-Forschung Baden-Württemberg: Vorbereitung und Begleitung bei der Erstellung eines Erfahrungsberichts gemäß § 97 Erneuerbare-Energien-Gesetz, Teilvorhaben solare Strahlungsenergie, Stromgestehungskosten von Photovoltaikanlagen des zweiten Segments (Dachanlagen), 2023, abrufbar unter <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/P-R/pv-dachanlagen-stromgestehungskosten-231113> (zuletzt abgerufen am 11.12.2023).

insgesamt 213 Megawatt abgegebener Gebotsmenge, zum 1. Juni 2023 bei nur 4 Megawatt von insgesamt 342 Megawatt abgegebener Gebotsmenge und zum 1. Oktober bei nur 4 Megawatt von insgesamt 373 Megawatt im Gebotstermin zum 1. Oktober 2023. Im Jahr 2023 wurde die ausgeschriebene Menge in keinem der Gebotstermine bei einem Höchstwert von 8,91 ct/kWh gedeckt.

Mit den Stromgestehungskosten bei Solaranlagen des zweiten Segments in Deutschland beschäftigt sich ein im Jahre 2023 erschienenenes Gutachten: Das Gutachten des *Zentrum für Sonnenenergie- und Wasserstoff-Forschung Baden-Württemberg* kommt zu mittleren Stromgestehungskosten von Solaranlagen des zweiten Segments, die im Jahr 2024 in Betrieb genommen werden, bei einer Anlagengröße von 1,5 MW auf 10,10 ct/kWh und bei Anlagen mit 3 MW installierter Leistung auf 9,3 ct/kWh.⁴ Dabei wird ein durchschnittlicher Stromertrag an einem durchschnittlichen Standort für Referenzanlagen angenommen. Für Anlagen, denen in Ausschreibungen im Jahr 2024 ein Zuschlag erteilt wird, ist – eine Realisierungsdauer von einem Jahr unterstellt – mit einer Inbetriebnahme im Jahre 2025 zu rechnen. Die im Gutachten betrachteten Anlagen repräsentieren damit Anlagen, die in den relevanten Betrachtungszeitraum der Festlegung fallen.

Die im Gutachten prognostizierten durchschnittlichen Stromgestehungskosten liegen selbst bei größeren Anlagen oberhalb des Höchstwerts von 8,91 ct/kWh, der nach § 38e Absatz 1 und 2 EEG ohne Festlegung im Jahr 2024 gelten würde.

Der Bundesnetzagentur ist hinsichtlich ihrer Entscheidung Ermessen eingeräumt. Zu den Zielen des EEG zählt die Transformation zu einer nachhaltigen und treibhausgasneutralen Stromversorgung, die vollständig auf erneuerbaren Energien beruht. Zur Erreichung dieses Ziels soll der Anteil des aus erneuerbaren Energien erzeugten Stroms am Bruttostromverbrauch auf mindestens 80 Prozent im Jahr 2030 gesteigert werden. Ohne eine Erhöhung der Höchstwerte durch Festlegung würden in den Ausschreibungen Höchstwerten gelten, die deutlich unter den durchschnittlichen Stromgestehungskosten liegen. Die unmittelbare Folge wäre, dass weniger oder keine Gebote abgegeben werden würden, so dass zu befürchten ist, dass das ausgeschriebene Volumen in den Gebotsterminen des Jahres 2024 jeweils nicht erreicht werden würde. Sofern keine Gebote abgegeben werden, wird es nicht zu einem wesentlichen Zubau kommen, da Projekte

⁴ *Zentrum für Sonnenenergie- und Wasserstoff-Forschung Baden-Württemberg*, a.a.O., S. 5.

Erneuerbarer-Energien nur dann finanziert werden, wenn eine hinreichend sichere Einnahmesituation besteht.

Ein Absehen von der Anpassung des Höchstwertes wäre nur dann ermessensgerecht, wenn das drastische Sinken der Beteiligung an den Solarausschreibungen des zweiten Segments vom Gesetzgeber beabsichtigt gewesen oder aus anderen Gründen zu begründen wäre. Für eine solche Annahme sind keine Anhaltspunkte ersichtlich.

Die Bundesnetzagentur kommt daher zu dem Ergebnis, dass es sinnvoll und angemessen ist, auf den beschriebenen zu niedrigen Höchstwert durch den Erlass dieser Festlegung zu reagieren. Sie hat folglich in diesem Sinne das Aufgreifermessen ausgeübt.

4. Formelle Anforderungen

Die Bundesnetzagentur hat von der Einholung von Stellungnahmen abgesehen und keine mündliche Verhandlung durchgeführt. Diese Abweichungen von den üblichen Voraussetzungen bei Festlegungsverfahren sind für Festlegungen zu den Höchstwerten bei Ausschreibungen nach dem EEG in § 85a Absatz 3 EEG geregelt. So ist eine mündliche Verhandlung explizit ausgeschlossen. Auf die Einholung von Stellungnahmen soll verzichtet werden. Die Bundesnetzagentur ist dieser Soll-Vorgabe gefolgt, um das Verfahren zu beschleunigen.

Ein anders gelagerter Sonderfall, der eine andere Beurteilung gebieten würde, liegt nicht vor.

Die Entscheidung wird auf der Internetseite der Bundesnetzagentur und in deren Amtsblatt veröffentlicht und damit gemäß § 85a Absatz 3 EEG, § 73 Absatz 1a EnWG öffentlich bekanntgemacht. Die Entscheidung gilt gemäß § 73 Absatz 1a Satz 3 EnWG an dem Tag als zugestellt, an dem seit dem Tag der Bekanntmachung im Amtsblatt der Regulierungsbehörde zwei Wochen verstrichen sind.

5. Bestimmung des Höchstwerts

Die Bundesnetzagentur kann nach § 85a Absatz 1 EEG den Höchstwert nach § 38e Absatz 1 EEG für die Ausschreibungen mit einem Gebotstermin in den jeweils darauffolgenden zwölf Kalendermonaten neu bestimmen. Der neu festgelegte Höchstwert gilt für

Ausschreibungen mit einem Gebotstermin in den jeweils darauffolgenden zwölf Kalendermonate ab dem Erlass der Festlegung. Die Festlegung eines Höchstwerts darf gemäß § 85a Absatz 1 Satz 2 EEG nicht mehr als 25 Prozent von dem zum Zeitpunkt der Neufestlegung geltenden Wert abweichen. Als geltender Höchstwert kommt auch ein bereits per Festlegung bestimmter Höchstwert in Betracht.⁵ Zum Zeitpunkt des Erlasses dieser Festlegung galt der durch die Festlegung 4.08.01.01/1#5 bestimmte Höchstwert von 11,25 ct/kWh.

Der Höchstwert wird für die Gebotstermine der Ausschreibungen zur Ermittlung der Höhe der Zahlungen für Strom aus Solaranlagen des zweiten Segments in den darauffolgenden zwölf Kalendermonaten auf 10,50 ct/kWh festgelegt. Die Festlegung des Höchstwerts auf diesen Wert ist nach Abwägung aller Umstände sachgerecht.

Die Festlegungskompetenz macht auf der Rechtsfolgenseite keine konkreten Vorgaben, wie die angemessene Höhe der Höchstwerte zu bestimmen ist. Die Höhe ist anhand der Funktion der Höchstwerte zu bestimmen; diese sollen zunächst ausreichend Raum für Marktentwicklungen lassen und damit den Wettbewerb nicht unangemessen einschränken. Letzteres ist auch beihilferechtlich zwingend geboten. Zugleich dienen sie dazu, im Fall antizipierbar geringen Wettbewerbs deutlich überhöhte und nicht an den tatsächlichen Gestehungskosten orientierte Gebote abzuschneiden, um so eine Überförderung und entsprechende Folgekosten für die Allgemeinheit zu vermeiden. Daraus folgt, dass die Höchstwerte einen angemessenen Aufschlag auf die zu einem bestimmten Zeitpunkt bestehenden tatsächlichen, durchschnittlichen Gestehungskosten enthalten können. Bei der Bestimmung der Höhe eines solchen angemessenen Aufschlags auf die zu einem bestimmten Zeitpunkt zu erwarteten Gebote, besteht ein Ermessensspielraum, der orientiert an den Zielen des EEG im allgemeinen und der Ausschreibungsregeln im Besonderen auszuüben ist. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Stromgestehungskosten von einer Vielzahl von (auch weltpolitischen) Faktoren beeinflusst werden, die die Ableitung eines Höchstwerts auf Basis einer Momentaufnahme für die folgenden zwölf Monate erschweren. Auch vor diesem Hintergrund besteht bei der Festlegung von Höchstwerten ein nicht zu gering zu veranschlagender Spielraum.

⁵ BT-Drs. 18/8832, S. 253.

Die Höhe der Stromgestehungskosten werden für diese Festlegung anhand des Gutachtens des *Zentrum für Sonnenenergie- und Wasserstoff-Forschung Baden-Württemberg* bestimmt. Die Stromgestehungskosten für Anlagen an durchschnittlichen Standorten mit Inbetriebnahme im Jahr 2025 beträgt demnach bis zu 10,1 ct/kWh.⁶ Bei unterschiedlichen Sensitivitäten verändern sich die Stromgestehungskosten und weichen im Extremfall nach oben ab: Allerdings bleiben sie selbst bei ungünstigen Fällen der kleineren von den Ausschreibungen betroffenen Anlagen im Bereich der 10,50 ct/kWh – bei größeren Anlagen führen einzelne Sensitivitäten nicht zu einem Überschreiten dieses Werts.⁷ Damit sichert dieser Höchstwert mindestens die Wirtschaftlichkeit von Anlagen mit moderaten Mehrkosten an durchschnittlichen Standorten ab.

Zudem können Anlagenbetreiber bei den aktuell hohen Strompreisen über den in der Ausschreibung erlangten anzulegenden Wert hinaus zusätzliche Markterlöse erwirtschaften, die die Gesamtwirtschaftlichkeit von Anlagen, von Anlagen mit hohen Kosten sowie Anlagen an unterdurchschnittlichen Standorten herstellen. Diese zusätzlichen Erlösmöglichkeiten sind jedoch von Unsicherheit geprägt.⁸ Die marktgerechte Bewertung der zusätzlichen Erlöse kann deshalb nur durch das wettbewerbliche Verfahren der Ausschreibung und nicht im Rahmen des Festlegungsverfahrens erfolgen. Daneben kann sich die Wirtschaftlichkeit von Solaranlagen durch Eigenversorgungsvorteile (Reduzierung oder Entfallen von Umlagen, Stromsteuern und Netzentgelte auf den eigenversorgten Strom) erhöhen, wodurch Bietern/Betreibern ein zusätzlicher Spielraum entsteht. Die Festlegung des Höchstwerts auf 10,50 ct/kWh lässt auf der einen Seite genügend Spielraum für die wirtschaftliche Teilnahme an der Ausschreibung. Dies zeigt nicht zuletzt die hohe und steigende Beteiligung an den Ausschreibungsrunden im Jahr 2023. Auf der anderen Seite begrenzt sie mögliche Übererlöse durch diese zusätzlichen Markterlöse oder Eigenversorgungsvorteile auch im Falle geringen Wettbewerbs.

Anhand der Gebote der vergangenen Ausschreibungsrunde zum 1. Oktober 2023 lässt sich zudem ablesen, dass oberhalb eines Höchstwerts von 10,50 ct/kWh kaum relevantes zusätzliches Projektpotential gehoben werden kann. Der Wert stellte in der vergangenen Runde eine klare Bruchstelle der Angebote dar. Oberhalb dieses Gebotswert

⁶ *Zentrum für Sonnenenergie- und Wasserstoff-Forschung Baden-Württemberg*, a.a.O., S. 5 f.

⁷ *Zentrum für Sonnenenergie- und Wasserstoff-Forschung Baden-Württemberg*, a.a.O., S. 5 f.

⁸ *Zentrum für Sonnenenergie- und Wasserstoff-Forschung Baden-Württemberg*, a.a.O., S. 8.

wurden nur 7 Gebote mit insgesamt 10 MW abgegeben. Der Gebotswert von 34 Geboten mit 72 MW befand sich im Bereich zwischen 10,25 ct/kWh und 10,5 ct/kWh.

In der Ausschreibung für Solaranlagen des zweiten Segments wird gemäß § 3 Nummer 51 EEG das Gebotspreisverfahren angewendet. Demnach erhalten die Bieter im Fall eines Zuschlags einen anzulegenden Wert in Höhe ihres Gebotswerts. Deshalb ist es für die Bieter optimal, einen Gebotswert oberhalb ihrer Kosten zu bieten, zu dem sie gerade noch einen Zuschlag erhalten. Die Gebotswerte spiegeln deshalb neben den Kosten der teilnehmenden Projekte regelmäßig auch die Erwartungen der Bieter wieder, wie hoch Wettbewerb und Gebote der anderen Projekte sein werden. Die sehr deutliche Bruchstelle der Angebote bei einem Gebotswert von 10,50 ct/kWh deutet daher zum einen darauf hin, dass wenige Projekte einen höheren anzulegenden Wert als 10,50 ct/kWh benötigen. Zum anderen zeigt sie aber auch, dass die Bieter von günstigeren Anlagen nicht davon ausgehen, dass ein höheres Niveau an anzulegenden Werten für die anderen Bieter erforderlich ist.

Durch die Festlegung des Höchstwerts auf einem ähnlichen Niveau, das bereits im Jahr 2023 bestanden hat, werden für die Bieter stabile Rahmenbedingungen geschaffen. Dies schafft Verlässlichkeit für die Bieter. Zudem können sich Veränderung bei den Ausschreibungsparametern zur unerwünschten Bieterverhalten führen. So kann eine Erhöhung des Höchstwerts Bieter dazu veranlassen, erst in einer späteren Runde Gebote oder erneute Gebote für dasselbe Projekt abzugeben, um auf einen höheren Gebotswert zu spekulieren. Eine zu starke Absenkung des Höchstwerts kann dagegen dazu führen, dass Bieter bereits sehr frühzeitig Gebote abgeben, wodurch die Gefahr der Verdrängung von Projekten kurz vor Inbetriebnahme entsteht, die dann nicht in Betrieb genommen werden, bis sie einen Zuschlag erhalten. Beide Effekte können zu einer Verlangsamung des Ausbaus führen. Daher sollten Anpassungen am Niveau des Höchstwerts nur erfolgen, wenn dies erforderlich ist.

Die vorliegenden Tatbestände machen dennoch ein moderates Absenken des Höchstwerts gegenüber dem aktuell geltenden Höchstwert von 11,25 ct/kWh erforderlich. Die Kosten im Gutachten liegen deutlich unter dem Wert von 11,25 ct/kWh. Daneben zeigen auch die Gebotswerte der Gebote der vergangenen Ausschreibungsrunde, dass es

keine nennenswerte Teilnahme von Projekten mit Gebotswerten in der Nähe des aktuell geltenden Höchstwerts an den Ausschreibungen gab.

Unter Abwägung der genannten Umstände kommt die Bundesnetzagentur zu dem Schluss, dass eine Festlegung des Höchstwerts auf 10,50 ct/kWh angemessen ist. Der so bestimmte Wert ist geeignet und in der aktuellen Situation notwendig und angemessen, verlässliche Rahmenbedingungen zu schaffen und das bestehende Ausschreibungsregime und seine Wettbewerbsintensität zu stärken.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diese Entscheidung kann innerhalb eines Monats nach Zustellung Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerde ist bei der Bundesnetzagentur (Hausanschrift: Tulpenfeld 4, 53113 Bonn) einzureichen. Es genügt, wenn die Beschwerde innerhalb der Frist bei dem Oberlandesgericht Düsseldorf (Hausanschrift: Cecilienallee 3, 40474 Düsseldorf) eingeht.

Die Beschwerde ist zu begründen. Die Frist für die Beschwerdebegründung beträgt einen Monat. Sie beginnt mit der Einlegung der Beschwerde und kann auf Antrag von dem oder der Vorsitzenden des Beschwerdegerichts verlängert werden. Die Beschwerdebegründung muss die Erklärung, inwieweit der Beschluss angefochten und seine Abänderung oder Aufhebung beantragt wird, und die Angabe der Tatsachen und Beweismittel, auf die sich die Beschwerde stützt, enthalten. Die Beschwerdeschrift und die Beschwerdebegründung müssen durch einen Rechtsanwalt unterzeichnet sein.

Die Beschwerde hat keine aufschiebende Wirkung.



Klaus Müller

- Präsident der Bundesnetzagentur -