Bonn, den 13.08.2015

Auswertung der Evaluationsfragebögen zur ersten Ausschreibungsrunde für PV-Freiflächenanlagen

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.

Der 1. Themenblock des Fragebogens behandelte die Verständlichkeit des Verwaltungsverfahrens.

Die Frage nach der Verständlichkeit der von der Bundesnetzagentur zur Verfügung gestellten Formulare wurde in den weitaus meisten Fällen (21 von 23[1]) mit „ja“ beantwortet. Drei Teilnehmer kritisierten das Vollmachtsformular, da nicht einleuchtend ist, dass eine Geschäftsführung sich selbst bevollmächtigen muss und nicht eindeutig aus dem Formular hervorgegangen sei, wer wen bevollmächtigen müsse.
Die Antworten zur Angemessenheit des Aufwandes der Gebotserstellung waren weniger einheitlich. So differierten die Angaben zur Dauer der Gebotserstellung sehr stark: Es wurden Werte zwischen 2 und 250 Stunden für die Erstellung eines Gebots benötigt (Median: 8 Stunden). Als sehr arbeitsaufwändige Arbeitsschritte wurden das allgemeine Verfahrensverständnis, das Einhalten der Formvorgaben, sowie die Zusammenstellung der Nachweise genannt. Viele Teilnehmer haben die Kontaktmöglichkeiten mit der Bundesnetzagentur im Vorfeld zur Klärung ihrer Fragen genutzt; auf diesem Wege konnten vorhandene Unklarheiten beseitigt werden.
Die Verbesserungsvorschläge für das Verfahren beschränken sich im Wesentlichen auf den Wunsch einer Gebotsabgabe über das Internet, dem Versenden von Eingangsbestätigungen und auf die Beseitigung gesetzlicher Inkonsistenzen zwischen EEG und FFAV.

[1] Die Zahlen in der Klammer bedeuten: 23 Teilnehmer haben die Frage beantwortet, 21 davon fanden die Formulare verständlich. Auch bei den folgenden Fragen sind die Zahlenangaben in gleicher Weise zu verstehen.

Der 2. Fragenkomplex befasste sich mit der Teilnahme der Bieter an der ersten Ausschreibungsrunde und enthielt Fragen zum Bieterverhalten und zu den Erfahrungen der Bieter mit der ersten Ausschreibungsrunde.

Für die überwiegende Zahl der Teilnehmer der Evaluation (16) haben sich die Erwartungen an die erste Ausschreibungsrunde nicht erfüllt. Vielfach wurde dies mit einer Zuschlagsvergabe an wenige und überwiegend große Teilnehmer begründet sowie dem Fehlen eines eigenen Zuschlags.

Eine Minderheit der Teilnehmer (7 von 19), gab an einen Risikoaufschlag zum Ausgleich der aus der Ausschreibung entstehenden Risiken im Gebot einkalkuliert zu haben. Der angegebene Risikoaufschlag lag zwischen 0,2 ct/kWh und 2 ct/kWh. Alle Befragten, die auf die entsprechende Frage geantwortet haben (16 von 16), gaben an derzeit nicht mit sinkenden Preisen für Freiflächenanlagen zu rechnen.

Etwa die Hälfte der Teilnehmer (13 von 25) gab an, mit der Projektierung zumindest eines Projekts, mit dem sie an der Ausschreibung teilgenommen haben, bereits 2014 begonnen zu haben. Fünf Teilnehmer haben mit der Projektierung im Jahr 2015 begonnen und acht Teilnehmer gaben an, mindestens mit einem Projekt bereits vor 2013 begonnen zu haben.

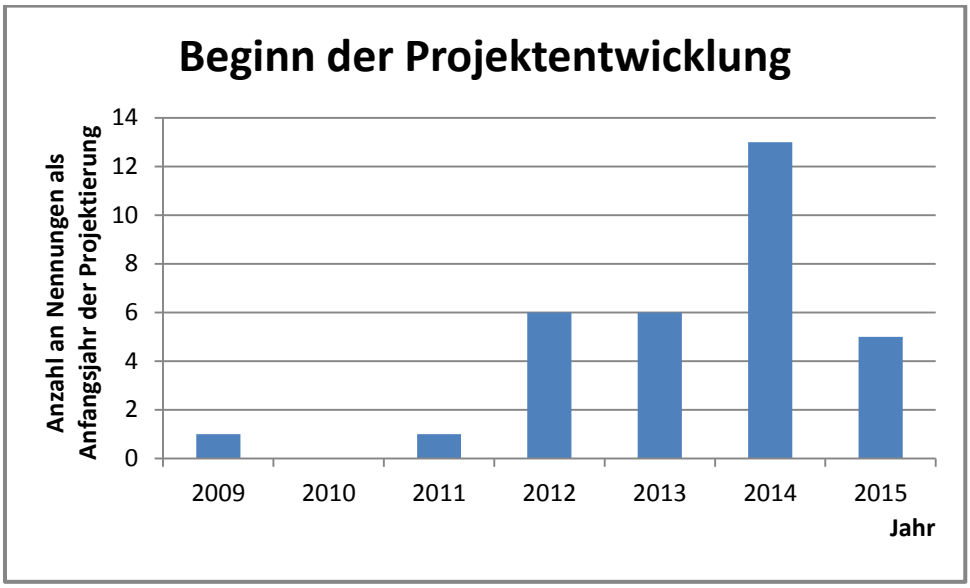

Abbildung 1: Angaben zum Beginn der Projektentwicklung

Die Teilnehmer der Evaluation gehen mehrheitlich von sehr hohen Realisierungswahrscheinlichkeiten für ihre eigenen Projekte für den Fall der Zuschlagserteilung aus. 17 von 25 Teilnehmern gaben eine Realisierungswahrscheinlichkeit von 90 - 100% an. Weitere sieben Teilnehmer gaben eine Realisierungswahrscheinlichkeit von 75 - 90% und nur ein Teilnehmer gab eine Realisierungswahrscheinlichkeit von 50 - 75% an.

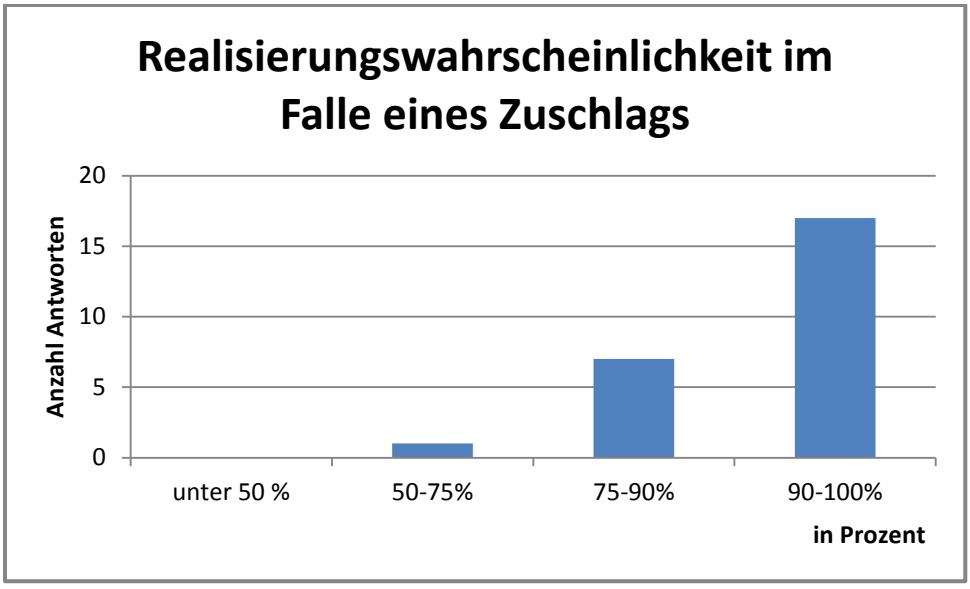

Abbildung 2: Einschätzung zur Realisierungswahrscheinlichkeit im Falle eines Zuschlags

Als Gründe für eine mögliche Rückgabe der Zuschläge wurden im Wesentlichen ein steigendes Zinsniveau, steigende Modulpreise sowie mögliche Naturschutzauflagen genannt. Ein Teilnehmer gab an, dass das Scheitern der Finanzierung nach Bezuschlagung des Gebotes ein Rückgabegrund sein könne. Ein anderer Teilnehmer führte aus, dass er bei einem Scheitern des Projektes vor der Rückgabe der Förderberechtigung versuchen werde, ein anderes Projekt zu realisieren.

Auf die Frage, ob die bezuschlagte Gebotsmenge möglicherweise auf mehrere Projekte verteilt wird, gaben die Teilnehmer überwiegend keine Antwort (20 von 26). Von den sechs Teilnehmern, die diese Frage beantworteten, möchten vier Bieter keine Aufteilung der Zuschlagsmenge auf mehrere Projekte vornehmen, zwei Teilnehmer antworteten, dass dies noch nicht entschieden wurde.

Es ist damit zu rechnen, dass für nicht bezuschlagte Gebote in Folgerunden erneut ein Gebot abgegeben wird: 16 von 23 Teilnehmer gaben an, mit einem in der ersten Runde nicht erfolgreichen Gebot an den Folgerunden teilnehmen zu wollen. Bei zwei Teilnehmern steht diese Entscheidung noch aus.

Zudem entwickelt die Mehrheit der Teilnehmer (14 von 25) weitere Projekte, mit denen sie bei weiteren Ausschreibungsrunden teilnehmen. Fünf Teilnehmer, die derzeit kein Projekt entwickeln, überlegen an weiteren Ausschreibungsrunden teilzunehmen. Nur sechs Teilnehmer verneinten die Frage nach einer erneuten Teilnahme an der Ausschreibung.

Insgesamt gaben die 14 Teilnehmer, die weitere Projekte entwickeln, an eine Leistung von in Summe rund 200 MW Leistung zu entwickeln. Über die einzelne Projektgröße kann aufgrund der Antworten kein Rückschluss gezogen werden.

Im 3. Themenblock wurden weitere Fragen zum Ausschreibungsverfahren gestellt. So wurde nach der Angemessenheit der Höhe der Sicherheiten sowie nach einer möglichen Zusammenlegung von Erst- und Zweitsicherheit gefragt.

Bei der Angemessenheit der Höhe der Sicherheiten ergibt sich kein eindeutiges Bild. Demnach halten elf Bieter die Sicherheiten für zu hoch, während zwölf sie für genau richtig erachten.

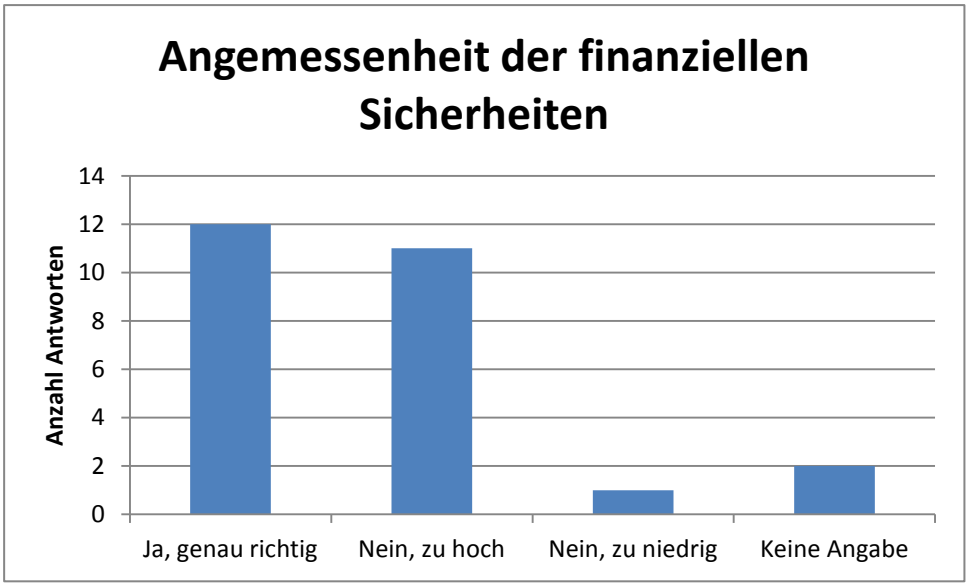

Abbildung 3: Einschätzung der Angemessenheit der finanziellen Sicherheiten

Eine Zusammenlegung von Erst- und Zweitsicherheit wird von einer großen Mehrheit (20 von 22) abgelehnt. Vorgeschlagen wird jedoch eine mögliche Reduktion der Zweitsicherheit bei zwischenzeitlicher Erbringung des Beschlusses eines Bebauungsplans. Eine höhere Erstsicherheit würde nach Ansicht der Befragten die Zahl der Bieter und damit den Wettbewerb von vorneherein reduzieren.

Die Übertragbarkeit der Zuschläge wird von den Teilnehmern sehr heterogen bewertet. Sie wird in annähernd gleicher Zahl zustimmend und ablehnend bewertet (neun zu acht); vier Teilnehmer gaben eine neutrale Bewertung ab. Auf der einen Seite wird die Übertragbarkeit von vielen Teilnehmern als geeignetes Mittel zur Risikoreduktion angesehen. Auf der anderen Seite wird angemerkt, dass sie größere Bieter mit einem Projektportfolio bevorteilt, spekulative Gebote anreizt und die Realisierungswahrscheinlichkeit senken kann.

Insgesamt gehen die Bieter von einer mittleren bis hohen Realisierungsrate der bezuschlagten Projekte aus: 12 Teilnehmer gehen von einer Realisierungsrate von 50 - 75 % aus, acht weitere halten eine noch höhere Realisierungsrate für wahrscheinlich. Trotzdem geht die Mehrzahl der Bieter (13 von 18, 5 ohne Angabe) davon aus, dass es Teilnehmer ohne eigene Realisierungsabsicht gegeben hat.

Im 4. Abschnitt des Fragebogens wurden Fragen zu den materiellen Präqualifikationsanforderungen, zum Standort und zur Flächennutzung gestellt.

Die Frage, ob von der Möglichkeit der Übertragbarkeit des Zuschlags auf einen anderen Standort Gebrauch gemacht werde, wurde nur von einem Teilnehmer bejaht, wohingegen acht Teilnehmer dies verneinen. Vier Teilnehmer wollten sich nicht festlegen und 13 Teilnehmer haben keine Angabe gemacht.

Den Antworten zur künftigen Flächenkulisse nach zu urteilen, wird sich im Vergleich zu den heute bereits verwendeten Flächen wenig ändern: Hauptsächlich werden Anlagen auf den zugelassenen Flächentypen geplant. Flächen auf der 2016 neu hinzukommenden Kategorie „Ackerflächen in benachteiligten Gebieten“ sind in Vorbereitung.

Die in der FFAV definierte Realisierungsfrist von 24 Monaten ab Zuschlagserteilung wird von der Mehrheit (15 von 19) als kompatibel mit den Realisierungszeiträumen nach Vorliegen eines Aufstellungsbeschlusses angesehen.

Beim Zusammenfassen von PV-Freiflächenanlagen nach § 2 Nummer 5 FFAV weisen fünf Teilnehmern auf das Risiko einer gemeinsamen Vergütung hin. Ein Teilnehmer fordert die Abschaffung der Zusammenfassungsregelung. Ein Großteil der Teilnehmer macht diesbezüglich keine Angaben.

Teil 5 des Fragebogens erfragt die Angaben der Teilnehmer, die Rückschlüsse auf die Akteurs- bzw. Betreibervielfalt ermöglichen.

In Anlehnung an die Definition für Kleine und Mittlere Unternehmen (KMU) wurden die Teilnehmer gebeten, Angaben zu ihrem Unternehmen zu machen. Heraus kam ein gemischtes Bild mit überwiegend Kleinst- bzw. Kleinen Unternehmen. So wiesen beispielsweise 13 Teilnehmer weniger als 10 Mitarbeiter im Unternehmen aus; kein Teilnehmer hat mehr als 249 Mitarbeiter.

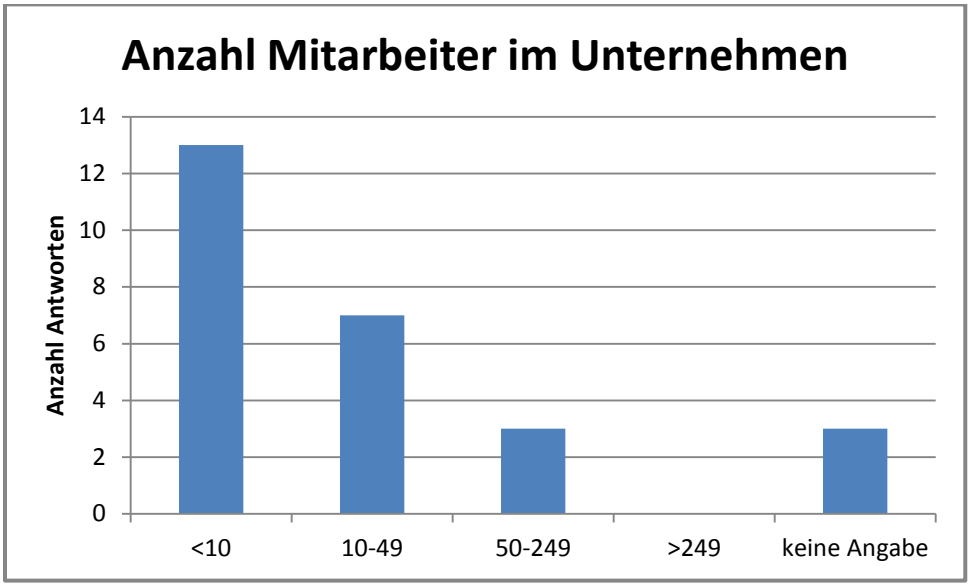

Abbildung 4: Angaben zur Anzahl Mitarbeiter im Unternehmen

Bezieht man die Mutter- und Tochterunternehmen ein, verschiebt sich das Bild leicht: So haben lediglich acht Unternehmen weniger als 10 Mitarbeiter (vorher 13) und würden demnach noch unter die Definition eines Kleinstunternehmen fallen. Ebenfalls acht Unternehmen geben unter Berücksichtigung der Mutter- und Tochterunternehmen an zwischen 10 und 49 Mitarbeiter zu haben (vorher 7), also ein Kleinunternehmen zu sein.

Ein ähnliches Bild zeigt sich, wenn der Jahresumsatz bzw. die Bilanzsumme betrachtet werden. Hier geben neun Teilnehmer an, Bilanzsummen bis 2 Mio. Euro zu haben, würden sich

also als Kleinstunternehmen qualifizieren. Unter Berücksichtigung der Mutter- und Tochterunternehmen reduziert sich diese Zahl auf vier Unternehmen.

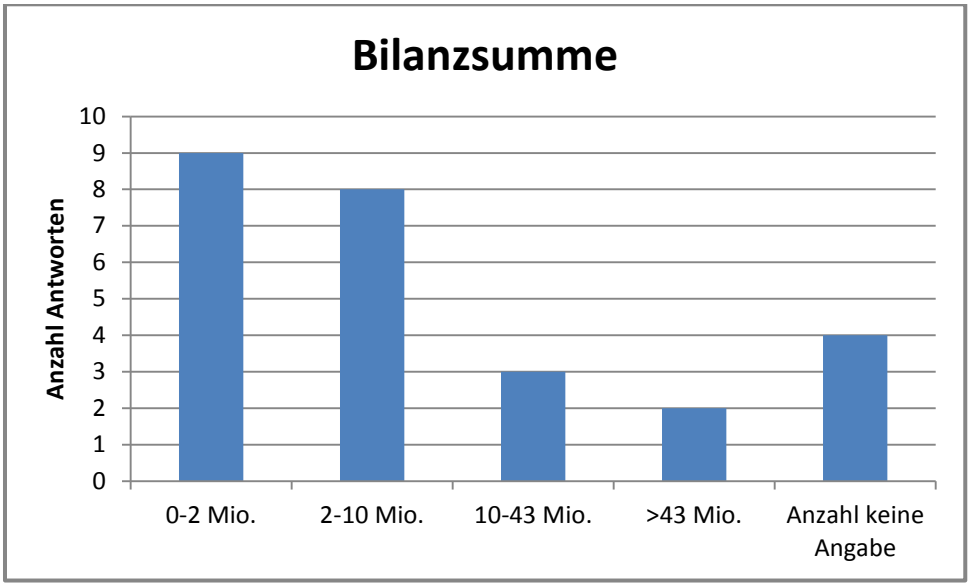

Abbildung 5: Angaben zur Bilanzsumme der Unternehmen

Fünf Teilnehmer der Evaluation waren unter Berücksichtigung der Mutter- und Tochterunternehmen, sofern die Angaben vorhanden waren, Kleinstunternehmen (bis 2 Mio. Euro Bilanzsumme, bzw. bis 10 Mitarbeiter), sechs Teilnehmer können als Kleinunternehmen kategorisiert werden (2-10 Mio. Euro Bilanzsumme, bzw. 10 bis 49 Mitarbeiter) während acht Teilnehmer mittlere Unternehmen sind (10-43 Mio. Euro Bilanzsumme, bzw. 50 bis 249 Mitarbeiter). Fünf große Unternehmen und zwei Unternehmen, die keine Angaben machten, komplettieren das Teilnehmerfeld der Evaluation.

Geringe Erfahrungen in der Projektentwicklung oder geringe finanzielle Möglichkeiten führen nach Ansicht der Teilnehmer zu Nachteilen bei der Möglichkeit einer Teilnahme. Von daher verwundert bei der Beantwortung der Frage nach entsprechenden Erfahrungen in der Projektierung von Freiflächenanlagen nicht, dass 16 von 23 Teilnehmern in den letzten fünf Jahren bereits mehr als ein Projekt projektiert hatten.

Die Teilnehmer wurden auch gefragt, wie viele Projekte sie in den nächsten Jahren planen. Die Antworten sind graphisch zusammengefasst.

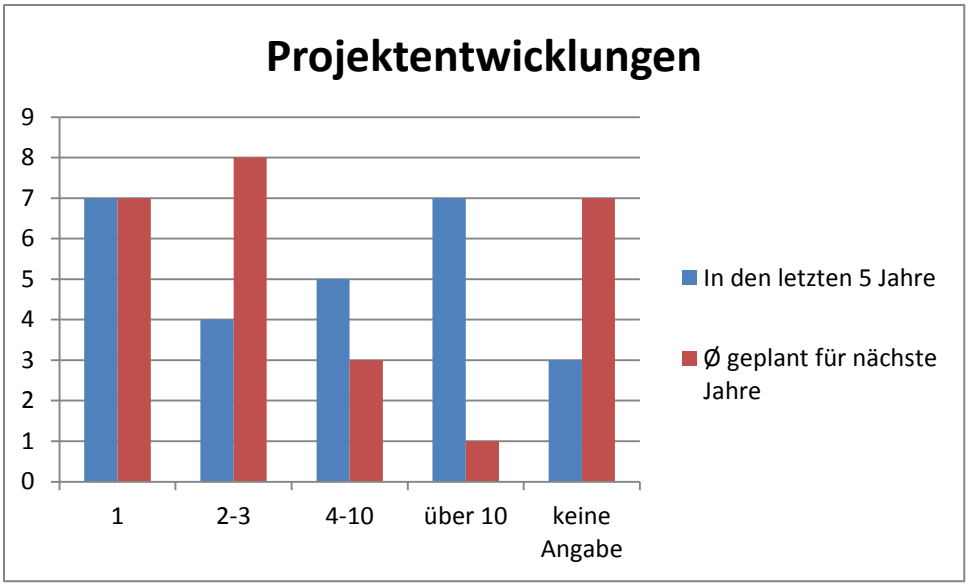

Abbildung 6: Projektentwicklungen in den letzten 5 Jahren und durchschnittliche geplante Projektentwicklungen für die nächsten Jahre

Neun von 21 Teilnehmern sind mit ihren Projekten regional verankert, wohingegen zwölf Gebote überregional verwirklicht werden sollen. 17 von 21 Teilnehmern planen, den Zuschlag selbst zu nutzen, vier Teilnehmer planen ihre Projektgesellschaft weiter zu veräußern. Als potentielle Käufer der Projektgesellschaften kommen demnach Genossenschaften oder Energieversorger in Betracht.

Der 6. Abschnitt des Fragebogens beleuchtet die Finanzierung der Projekte.

21 von 24 Befragten finanzieren die Projekte überwiegend mithilfe einer Fremdfinanzierung durch eine Bank oder eine Finanzinstitution. Dabei haben sich für einige Teilnehmer die Bedingungen verschlechtert: So seien höhere Eigenkapitalquoten oder höhere Zinssätze als die von bisherigen Projekten verlangt worden. Andere Teilnehmer machten zu den Finanzierungsbedingungen keine Aussage.

Sofern die Zweitsicherheit, wie in einigen Fällen angegeben, nicht aus Eigenmitteln gestellt wurde, wurde sie von 11 von 21 Teilnehmern bereits vor der Gebotsabgabe in den Verhandlungen mit der Bank geklärt. Nur in drei Fällen ist dies erst nach Zuschlagsentscheidung geschehen.

Der 7. Fragenkomplex gab den Teilnehmern der Evaluation die Möglichkeit, sich zu allgemeinen Fragen zum Thema Ausschreibungen zu äußern.

Mögliche Vorteile eines Zuschlags bei der anschließenden Beschaffung von Anlagenmodulen konnte kein Teilnehmer erkennen.

Bei der Beurteilung des Ausschreibungssystems insgesamt herrscht bei den Teilnehmern Einigkeit: Ausschreibungen werden kritisch gesehen. So werden höhere Risiken, höhere Kosten, mehr bürokratischer Aufwand, zu geringe Ausschreibungsmengen, steigende EE-

Förderhöhen, höhere Realisierungsrisiken, und Spekulationsmöglichkeiten kritisiert. Darüber hinaus wird bei der Freiflächenausschreibung die eingeschränkte Flächenkulisse bemängelt.

Aus den Kritikpunkten werden teilweise Anregungen abgeleitet. So gibt es Vorschläge, die Flächenkulisse zu öffnen, einen Sonderbonus bzw. ein eigenes Kontingent für „kleine Bieter“ oder eine nach Anlagengröße gestaffelte Gebühr einzuführen. Weiterhin wird vorgeschlagen, die Betreibervielfalt zu erhöhen, indem die Zuschlagsmenge pro Bieter begrenzt und die Komplexität des Verfahrens reduziert wird.

Zusammenfassung

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.