

Auswertung der Evaluationsfragebögen zur zweiten Ausschreibungsrunde für PV-Freiflächenanlagen

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 Multiprojektbieter 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.

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 13 von 13 gegebenen Antworten mit „ja“ beantwortet. Als wesentlicher Verbesserungsvorschlag wurde das Einführen eines Online-Ausschreibungsverfahrens vorgeschlagen.

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

Für die überwiegende Zahl der Teilnehmer der Evaluation (12 von 19)¹ haben sich die Erwartungen an die zweite Ausschreibungsrunde nicht erfüllt. Sofern Gründe angegeben wurden (10 von 19 Antworten enthielten keine Begründung), wurden vielfach (6 von 19) das Einheitspreisverfahren genannt; insbesondere wurde das rational nicht erklärbare Gebot mit einem Wert von 1 ct/kWh heftig kritisiert. In einem Fall wurde die Unzufriedenheit auch mit fehlender wirtschaftlicher Perspektive begründet. Die erfolgreiche Gebotsabgabe von Multiprojektbieter, die viele Zuschläge erlangen konnten, was in der ersten Ausschreibungsrunde noch vielfach für Unzufriedenheit gesorgt hatte, spielte in dieser Evaluationsrunde keine Rolle mehr. Dies ist insofern erstaunlich, da auch in der zweiten Ausschreibungsrunde ein nicht unerheblicher Teil der Zuschläge an Multiprojektbieter ging.

¹ Die Zahlen in der Klammer bedeuten: 19 Teilnehmer haben die Frage beantwortet, 12 davon sahen ihre Erwartungen nicht erfüllt. Auch bei den folgenden Fragen sind die Zahlenangaben in gleicher Weise zu verstehen.

Etwa zwei Drittel der Antwortenden (13 von 18) gab an, mit der Projektierung des Projekts, mit dem sie an der Ausschreibung teilgenommen haben, 2014 oder 2015 begonnen zu haben. Die verbleibenden fünf Teilnehmer haben 2012 mit der Projektierung begonnen. Abbildung 1 zeigt die Ergebnisse der zweiten Evaluationsrunde im Vergleich zu denen der ersten Evaluationsrunde.

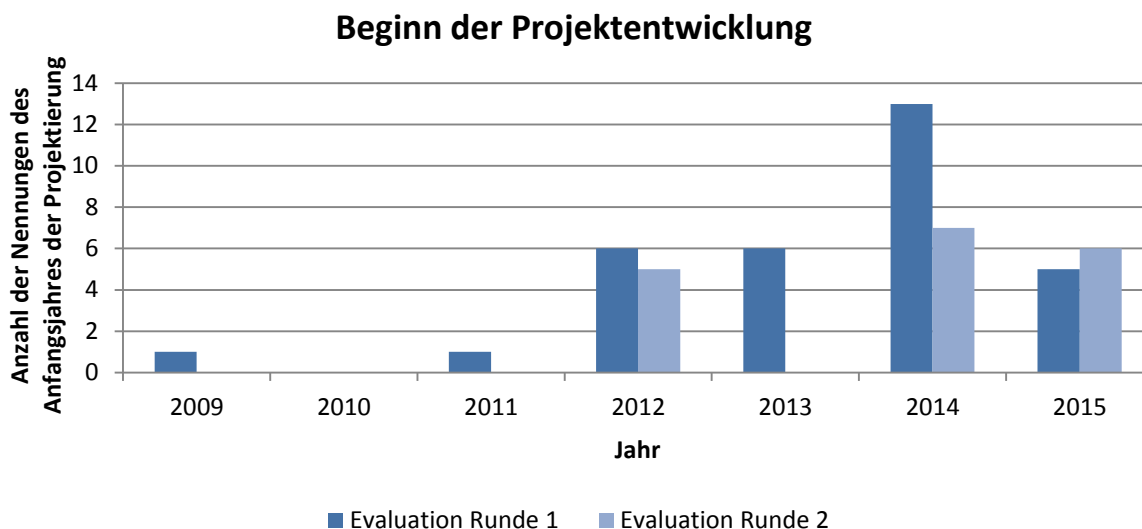


Abbildung 1: Angaben zum Beginn der Projektentwicklung, Vergleich erste mit zweiter Evaluationsrunde

Auf die Frage, ob die Bieter planen, ihre Zuschlagsmenge auf verschiedene Projekte aufzuteilen, gab es ähnlich zur ersten Evaluationsrunde (20 von 26 Teilnehmern der ersten Runde gaben keine Antwort) sehr zurückhaltende Antworten: Niemand bejahte und nur 3 von 19 Teilnehmern ziehen den Gedanken in Erwägung. Alle anderen machten entweder keine Angaben oder verneinten.

Die Wahrscheinlichkeit des Scheiterns des eigenen Projektes bei Zuschlagserteilung, wird nur gering eingeschätzt: Zwei Teilnehmer nehmen eine Wahrscheinlichkeit von 50 bis 75 %, einer eine von 10 bis 25 % an und vier Teilnehmer schätzen sie mit 0 bis 10 % ein.

In 11 von 14 Fällen wollen die Befragten ihre nicht bezuschlagten Projekte in den Folgerunden erneut ins Rennen schicken. Diejenigen, die darauf verzichten oder sich unsicher sind (3 von 14) monieren entweder fehlende wirtschaftliche Perspektiven oder Flächenkonkurrenz durch andere Bieter. Im Vergleich zur ersten Evaluationsrunde ist die Bereitschaft zur erneuten Teilnahme sogar noch gestiegen (von 70 auf 79 %).

Etwas mehr als die Hälfte der Teilnehmer haben zudem weitere Projekte geplant, mit denen sie an zukünftigen Ausschreibungen teilnehmen möchten; die Projekte haben einem Gesamtumfang von über 132 MW.

Teil 3 des Fragebogens dient dazu, Rückschlüsse auf die Akteurs- bzw. Betreibervielfalt ziehen zu können.

In Anlehnung an die Definition für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) wurden die Teilnehmer gebeten, Angaben zu ihrem Unternehmen zu machen. Das Ergebnis zeigt eine breite Streuung an Unternehmensgrößen: So wiesen beispielsweise 11 Teilnehmer weniger als 10 Mitarbeiter im Unternehmen aus; es haben an dieser Evaluationsrunde jedoch auch Unternehmen (5 von 19) mit mehr als

249 Mitarbeitern teilgenommen. Abbildung 2 arbeitet die Antworten der ersten und zweiten Evaluation grafisch auf.

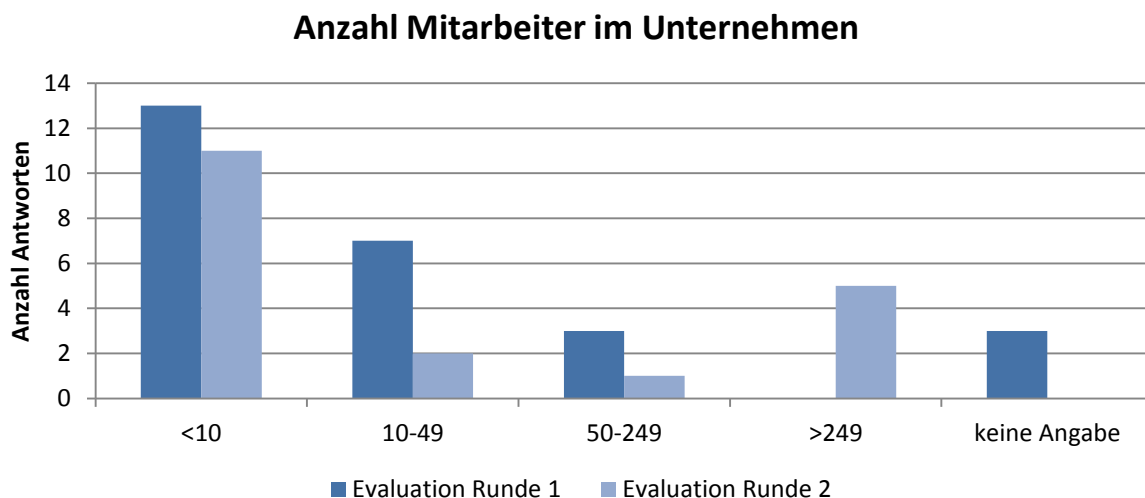


Abbildung 2: Angaben zur Anzahl der Mitarbeiter im Unternehmen

Bezieht man die Mutter- und Tochterunternehmen ein, verschiebt sich das Bild leicht: So geben lediglich zwei Unternehmen an, Verflechtungen zu haben, die sie aufgrund der Mitarbeiterzahl in eine andere Unternehmenskategorie als die Bietersgesellschaft einordnen. Fünf Bieter geben an, keinerlei Verflechtungen zu haben. Darunter befinden sich eine GbR und eine eG.

Ein ähnliches Bild zeigt sich, wenn der Jahresumsatz bzw. die Bilanzsumme betrachtet werden. Hier geben acht Teilnehmer an, Bilanzsummen bis 2 Mio. Euro zu haben; sie würden also Kleinunternehmen darstellen. Unter Berücksichtigung der Mutter- und Tochterunternehmen reduziert sich diese Zahl auf sechs Unternehmen. Dafür verdoppelte sich die Einordnungen in die Kategorie der großen Unternehmen von vier auf acht, wenn die Zahlen der Unternehmensverflechtungen hinzuge-rechnet werden.

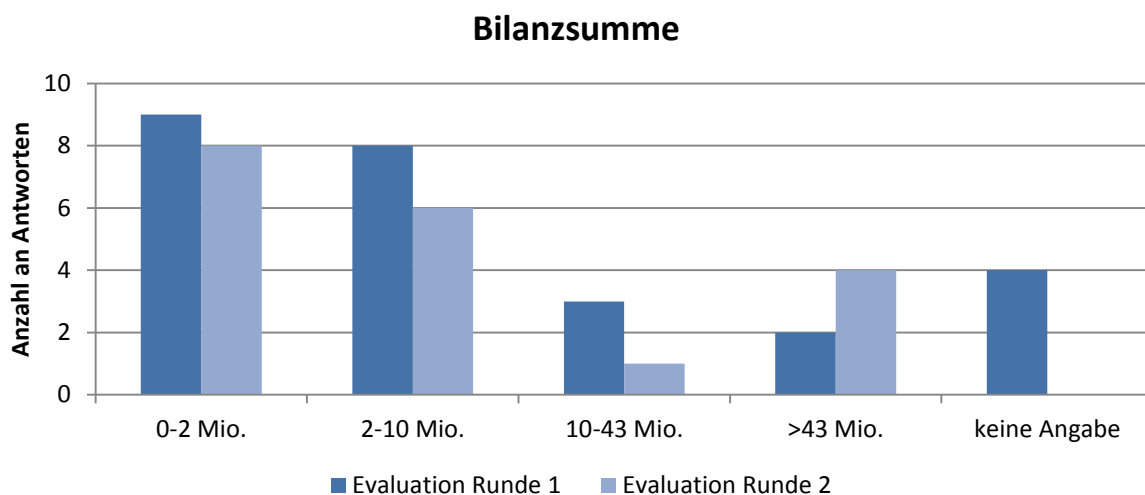


Abbildung 3: Angaben zur Bilanzsumme der Unternehmen ohne Berücksichtigung der Mutter- und Tochterunternehmen

Acht Teilnehmer der Evaluation waren trotz Berücksichtigung von Mutter- und Tochterunternehmen als Kleinstunternehmen (bis 2 Mio. Euro Bilanzsumme, bzw. bis 10 Mitarbeiter) und drei Teilnehmer als Kleinunternehmen (2-10 Mio. Euro Bilanzsumme, bzw. 10 bis 49 Mitarbeiter) zu kategorisieren. Es kommen acht große Unternehmen in dieser Evaluationsrunde hinzu; ein mittleres Unternehmen nahm nicht teil.

Die Teilnehmer wurden gefragt, wie viele Projekte sie in den nächsten Jahren planen. Aus den dargestellten Daten lässt sich eine vorsichtige Zurückhaltung bzw. eine leichte Reduktion zu den Ergebnissen der Evaluation der ersten Runde im Hinblick auf die durchschnittlich, geplante Anzahl an Projektentwicklungen der kommenden fünf Jahre erkennen.

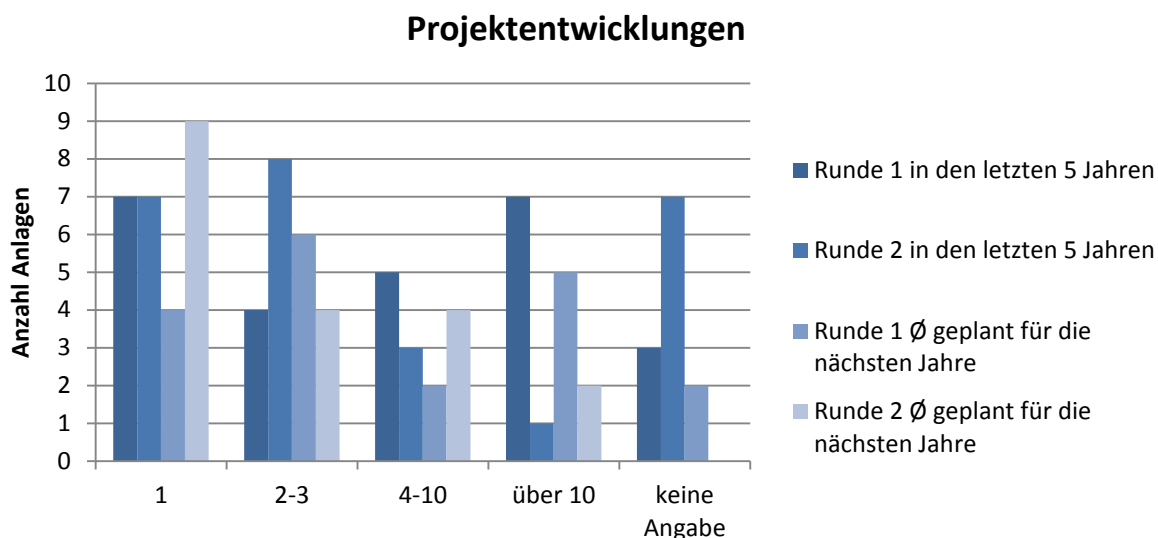


Abbildung 4: Projektentwicklungen in den letzten 5 Jahren und durchschnittliche geplante Projektentwicklungen für die nächsten Jahre

Auf die Frage, ob die Projekte der Bieter in deren Heimatregion realisiert werden sollen, ergab sich ein gemischtes Bild. Aus der Rechtsform des Bieters lässt sich nicht auf eine regionale Verankerung schließen: Zwar trifft dies auf zwei der „kleinen“ Akteure (eine eG und eine GbR), die an der Evaluation teilgenommen haben, zu, bei den anderen „Kleinen“ lässt die Rechtsform jedoch keinen Rückschluss auf die regionale Verankerung zu. Bei drei Teilnehmern besitzen natürliche Personen aus der Region, in der die Anlage geplant wird Anteile am Unternehmen. Darunter befindet sich auch die erwähnte eG. 16 von 19 Teilnehmern planen im Falle der Zuschlagserteilungen diesen selber zu nutzen. In den drei anderen Fällen ist geplant, die Projektgesellschaft weiter zu veräußern.

Der 4. Abschnitt des Fragebogens vergleicht die Erfahrungen, die in der ersten und zweiten Ausschreibungsrunde in Bezug auf das gewählte Preisverfahren und das beobachtete Wettbewerbsniveau gemacht wurden.

15 von 19 Teilnehmern gaben ihre Einschätzung zum Einheitspreisverfahrens ab: Diese reichten von positiv, da gerechter und wettbewerbsfördernd, über neutral bis hin zu kritischen Äußerungen. Letztere bezogen sich immer wieder auf den vermeintlich höheren Anreiz zu Spekulationen und einer damit einhergehenden möglicherweise geringeren Realisierungsrate. Die teilnehmenden „kleinen“ Bieter sehen das Einheitspreisverfahren ambivalent: Zwei davon begrüßen diese Preisregel ausdrücklich und zwei weitere bewerten sie als schlechter als die „pay-as-bid“-Preisregel. Der Wechsel der Preisregel soll in den meisten Fällen (9 von 12) keine Auswirkungen auf die Gebotshöhe gehabt ha-

ben. In drei Fällen wurde der Gebotswert gesenkt. Das hohe Wettbewerbsniveau der ersten Ausschreibungsrunde bewegte sechs Teilnehmer zu niedrigeren Geboten.

Der 5. Fragenkomplex gab den Teilnehmern der Evaluation die Möglichkeit, sich zur erwarteten Realisierungsrate aller bezuschlagter Projekte zu äußern sowie Anmerkungen und Anregungen zur Weiterentwicklung des Ausschreibungsverfahrens zu geben.

Schaut man sich die Angaben der Evaluationsteilnehmer zur generellen Realisierungswahrscheinlichkeit im Rahmen der FFAV an, so lässt sich festhalten, dass eine geringere Realisierungswahrscheinlichkeit angenommen wird. 5 von 15 Antwortenden (33 %) sieht die Realisierungsrate derzeit unter 50 %.

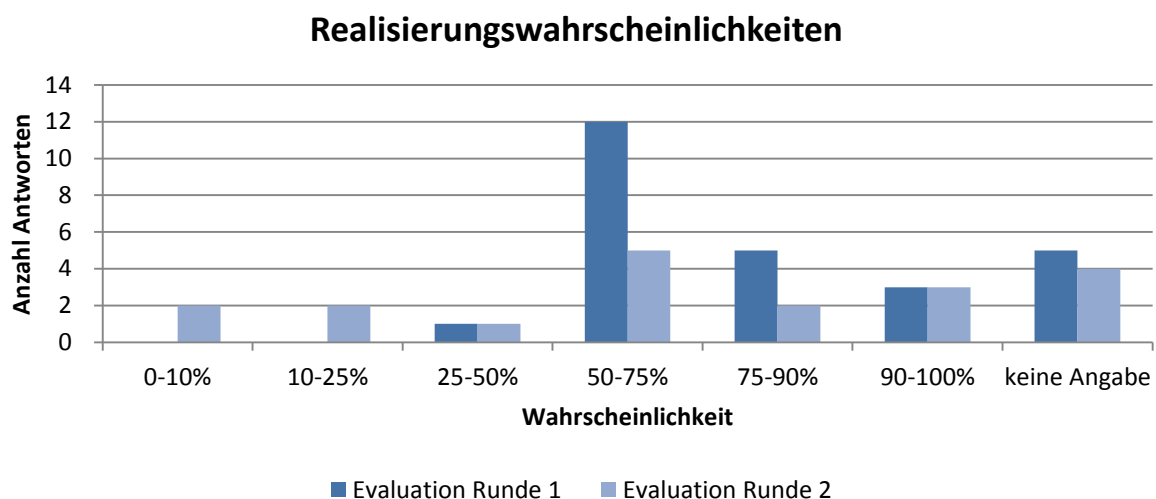


Abbildung 5: Subjektive Einschätzung der Evaluationsteilnehmer zur generellen Realisierungsrate

Die Antworten zu möglichen Weiterentwicklungen des Ausschreibungsverfahrens sind vielfältig und reichen vom Wunsch nach einem Abschaffen der Ausschreibungen, über besondere Regeln für „kleine“ Bieter, die die realisierte Anlage in Eigenregie betreiben, bis hin zur Forderung nach weiteren materiellen Präqualifikationen, wie beispielsweise der Vorlage einer Wirtschaftlichkeitsberechnung oder detaillierteren Flächenprüfungen durch die Bundesnetzagentur. Wünschenswert, aus Sicht der Teilnehmer, wäre darüber hinaus eine Ausweitung sowohl des Ausschreibungsvolumens als auch der Flächenkulisse. Auch eine Verlängerung der Realisierungsfrist auf mindestens 24 Monate ohne Abschlag auf die Förderhöhe wurde gefordert.

Zusammenfassung

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das Verwaltungsverfahren an sich, bis auf vereinzelte Verbesserungsvorschläge, positiv gewertet wird. Die Umstellung der Ermittlung der Förderhöhe von PV-Freiflächenanlagen 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.