

20. Wahlperiode



Deutscher Bundestag

Ausschuss für Klimaschutz und
Energie

Ausschussdrucksache **20(25)63**

12. Mai 2022

Stellungnahme

Deutscher Städte- und Gemeindebund

Timm Fuchs
Beigeordneter

Marienstraße 6
12207 Berlin

Telefon: 030-77307-242
Telefax: 030-77307-222

Internet: www.dstgb.de
E-Mail: dstgb@dstgb.de

Bundesministerium für Wirtschaft
und Energie
Referat IIIB2
Scharnhorststr. 34-37
10115 Berlin

Vorab per Mail:

BUERO-IIIB2@bmwi.bund.de
Guido.Wustlich@bmwi.bund.de

Datum
17.03.2022

Aktenzeichen
VI/3 902-24

Bearbeiter/Durchwahl/E-Mail
Finn Brüning / -242
finn-christopher.bruening@dstgb.de

Stellungnahme zum Entwurf des BMWK für die große EEG-Novelle im Rahmen des Sofortprogramms

Sehr geehrter Herr Dr. Wustlich,
sehr geehrte Damen und Herren,

gerne nehmen wir zu dem Referentenentwurf des BMWK für die große EEG-Novelle im Rahmen des Sofortprogramms Stellung. Gleichzeitig bedanken wir uns für die im Vorwege geführten Fachgespräche zum vorliegenden Entwurf, die nach unserer Ansicht die Zusammenarbeit zwischen BMWK und Verbänden vertrauensvoll stärken.

I. Vorbemerkung

Nicht zuletzt mit Blick auf die aktuelle Versorgungslage im Energiebereich infolge des Krieges in der Ukraine und der Auswirkungen auf die Energiemärkte unterstützen wir das Ziel der Bundesregierung, den Ausbau der erneuerbaren Energien weiter zu beschleunigen, um Deutschlands Energieversorgung rasch unabhängiger zu machen.

Insofern begrüßen wir das in § 1 EEG 2023 definierte Ziel, wonach die Klimaneutralität („nahezu treibhausgasneutral“) im Stromsektor bereits im Jahr 2035 (bisher „vor 2050“) erreicht sein soll und nach § 2 EEG 2023 die erneuerbaren Energien als im überragenden öffentlichen Interesse und der Versorgungssicherheit dienend angesehen werden.

Ebenso begrüßen wir, dass in § 6 EEG 2023 einige unserer zentralen Forderungen beim Entwurf durch das BMWK berücksichtigt wurden. Im Einzelnen ist folgendes besonders hervorzuheben:

- Die Schaffung eines Rechtsrahmens für Zahlungen von Betreibern bestehender Windenergieanlagen an Land und Freiflächenanlagen an Gemeinden und hierbei insbesondere die Regelung, dass für diese Zahlungen dieselben Bedingungen wie für Neuanlagen gelten.
- Die erfolgte Klarstellung, dass dann, wenn mehrere Gemeinden betroffen sind, allen ein Angebot für eine Zahlung gemacht werden muss. Darüber hinaus die daran anknüpfende Regelung, dass in dem Fall, wenn einzelne Gemeinden die finanzielle Beteiligung ablehnen, dies auf die verbleibenden Gemeinden verteilt werden darf.
- Ebenfalls ist die Abschaffung der EEG-Umlage zu begrüßen. Allerdings sollten in diesem Zuge die Kosten des Ausbaus der erneuerbaren Energien künftig gesondert ausgewiesen und transparent dargestellt werden, um einen Vergleich zum bisherigen System der EEG-Umlage zu erhalten. Hierzu sollte in § 98 Abs. 3 EEG 2023 im Zusammenhang mit dem jährlichen Monitoring zur Zielerreichung eine entsprechende Regelung aufgenommen werden.

II. Änderungsbedarf

Allerdings sehen wir weiteren Nachbesserungsbedarf in einigen zentralen Punkten des Entwurfs, um die Akzeptanz der Bevölkerung gegenüber dem Ausbau der erneuerbaren Energien zu erhalten und so die ambitionierten Ausbauziele zu erreichen.

Verpflichtende finanzielle Beteiligung der Kommunen (§ 6 EEG 2023)

Am vorliegenden Entwurf muss deutlich kritisiert werden, dass den Kommunen nach wie vor in § 6 EEG 2023 eine verbindliche finanzielle Beteiligung am Ausbau der Windenergie an Land bzw. an PV-Freiflächenanlagen verweigert wird. Damit wird eine wichtige Vereinbarung des Koalitionsvertrags nicht umgesetzt und der Ausbau der erneuerbaren Energien gefährdet. Im Koalitionsvertrag heißt es auf S. 128: *„Die Beteiligung von Standort- und Nachbarkommunen an der Wertschöpfung für Freiflächen-Photovoltaik- und Onshore-Windkraft-Anlagen wollen wir auf Bestandsanlagen ausdehnen und werden wir für Neuanlagen **verpflichtend** machen.“*

Die Rückmeldungen aus dem kommunalen Bereich zeigen, dass eine solche verpflichtende finanzielle Beteiligung der Gemeinden an der Windenergie an Land bzw.

Solarparks erforderlich ist. In ihrer freiwilligen Ausgestaltung findet die finanzielle Beteiligung von Kommunen nicht die stringente Anwendung, die hier aus Akzeptanzgründen dringend erforderlich wäre. Vielmehr zeigen Rückmeldungen aus der Praxis, dass sich Konflikte in der Vertragsgestaltung und im Vertragsabschluss abzeichnen.

Eine geringe Akzeptanz ist besonders vor dem Hintergrund des geplanten bundesweiten 2-Prozent-Ziels für Windenergie ausgesprochen kontraproduktiv. Diese Zielstellung wird faktisch zu einer deutlichen Mehr-Belastung von Kommunen führen, da diese aktiv mit der Genehmigung und Planung vor Ort befasst sind. Immer mehr Bürgerinnen und Bürger in ländlichen Räumen werden zunehmend mit den Auswirkungen einer gesteigerten Windenergieplanung konfrontiert. Hier gilt es im Gegenzug aktiv Mehrwerte für Kommunen und Anwohner/innen zu schaffen, damit insbesondere sie aktiv von der Energiewende partizipieren können. Nur mit einer guten Akzeptanz kann die Energiewende auch tatsächlich gelingen.

Für die Gemeinden ist dies eine Frage der Gleichbehandlung und Gerechtigkeit. Den kommunalpolitisch Verantwortlichen vor Ort ist es nicht vermittelbar, warum einigen Gemeinden eine finanzielle Beteiligung angeboten wird, anderen – z. T. in unmittelbarer Nachbarschaft befindlichen Gemeinden - dagegen nicht. Dies kann dafür sorgen, dass Kommunalpolitiker und Kommunalpolitikerinnen, die den Ausbau der erneuerbaren Energien vor Ort unterstützen wollen, mit zusätzlichem Widerstand in der Bevölkerung rechnen müssen. Das steht im diametralen Gegensatz zur benötigten Beschleunigung des Ausbaus der erneuerbaren Energien. Ziel des Bundesgesetzgebers muss es sein, die Akzeptanz in allen Gemeinden und Teilen Deutschlands gleichermaßen zu fördern.

Zwar müssen mit § 6 Absatz 2 Satz 4 EEG 2023 die Anlagenbetreiber jetzt allen betroffenen Gemeinden oder Landkreisen eine Zahlung anbieten, wenn mehrere Gemeinden oder Landkreise betroffen sind. Jedoch kann nach wie vor der Betreiber von Anlage zu Anlage entscheiden, ob er die Gemeinden finanziell beteiligen will. So profitieren also bspw. im Süden eines Landkreises alle Kommunen an der Windenergieanlage X. Die Kommunen im Norden eines Landkreises könnten aber bei der Windenergieanlage Y nach wie vor leer ausgehen, sofern sich der Betreiber weigert, eine Zahlung anzubieten. Denn die Betroffenheit bezieht sich immer auf eine konkrete Anlage. In Deutschland sind aber alle Gemeinden, in deren Umfeld die Windenergie ausgebaut wird, potenziell von Akzeptanzproblemen betroffen. Daher muss eine verbindliche finanzielle Beteiligung geregelt werden.

Dies führt überdies zu einem Verhandlungsungleichgewicht zwischen Gemeinden und Betreibern, das sich nachteilig auf den Ausbau der Erneuerbaren Energien auswirkt. Konkret zeigen Rückmeldungen aus der Praxis, dass es durchaus Vertragsverhandlungen gibt, bei denen der Betreiber die Zahlung davon abhängig macht, dass diese

von den Gemeinden für bestimmte Zwecke verwendet wird, indem die Einnahmen beispielsweise ausschließlich in konkreten Ortschaften bzw. für konkrete Projekte verwendet werden sollen. Dies sehen wir als sehr problematisch an, weil dadurch nach Außen der böse Schein der Käuflichkeit entsteht und die kommunalpolitisch Verantwortlichen davon abgehalten werden können, dieses grundsätzlich akzeptanzsteigernde Instrument zu nutzen. Die Regelung würde somit ins Leere laufen. Erforderlich ist mithin eine sichere Zahlung zur freien Verwendung. Dies ist die Voraussetzung dafür, um im politischen Diskurs vor Ort nicht dem Vorwurf einer „Abhängigkeit“ bzw. „Käuflichkeit“ ausgesetzt zu sein.

Dass die fehlende verpflichtende finanzielle Beteiligung tatsächlich zu einem Verhandlungsungleichgewicht führt, zeigen auch erste Rückmeldungen aus der Praxis zur Umsetzung des seit Mitte letzten Jahres bestehenden Instruments.

Aus Vertragsverhandlungen wird uns berichtet, dass einzelne Betreiber wichtige Regelungen, die in den Musterverträgen zur finanziellen Beteiligung enthalten sind, in Vertragsverhandlungen zu Lasten der Gemeinden nicht berücksichtigen. Dies betrifft etwa die Regelung zur Rechtsnachfolge, die das Ziel verfolgt, den Vertragspartner bei einem Betreiberwechsel zu verpflichten, alle Rechte und Pflichten aus dem Vertrag zu § 6 EEG auf den Rechtsnachfolger zu übertragen. Andernfalls macht sich dieser schadenersatzpflichtig gegenüber der Gemeinde. Diese Pflicht wird von einzelnen Betreibern gestrichen und somit besteht kein Anspruch gegenüber dem Rechtsnachfolger bzw. den alten Betreibern. Sofern der Betreiber sich in der Folge von einer Anlage trennt, droht die Gefahr, dass die Kommune nicht länger finanziell beteiligt wird. Dies gefährdet das Ziel der Regelung in § 6 EEG, die Kommunen finanziell besser zu beteiligen und die Akzeptanz für den Ausbau zu fördern. Dabei würde eine verbindliche Regelung auch für den Anlagenbetreiber den Vorteil bieten, dass dieser sich nicht dem Verdacht aussetzt, willkürlich bei der Auswahl der Gemeinde zu handeln.

Eine verbindliche finanzielle Beteiligung würde es zudem ermöglichen, Naturschutzkriterien bei der weiteren Umsetzung eines Projekts zu berücksichtigen, wie es das Eckpunktepapier von BMWK, BMUV und BMEL für den Ausbau der Photovoltaik vorsieht.

Im Ergebnis sorgt die Regelung für eine Dominanz der Betreiber bei den Vertragsverhandlungen, die die Akzeptanz vor Ort und damit den beschleunigten Ausbau der erneuerbaren Energien gefährdet.

Gegen die Etablierung einer verpflichtenden Zahlung sprechen insbesondere auch keine grundlegenden (finanzverfassungs-)rechtlichen Bedenken. Dies wird durch ein vom Bundeswirtschaftsministerium beauftragtes Gutachten des Instituts für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW), des Instituts für Klimaschutz, Energie und Mobilität

(IKEM), der Rechtsanwaltskanzlei Becker, Büttner, Held PartGmbH (BBH) sowie Becker Büttner Held Consulting AG (BBHC) vom 02. September 2020 ausdrücklich festgestellt. Dort heißt es auf Seite 153:

„Das verbleibende verfassungsrechtliche Risiko ist bei der Ausgestaltung als freiwillige Zahlung sehr gering. Denn es liegt kein verpflichtender Charakter der Zahlung vor, so dass auch nicht von einer versteckten Steuer oder Abgabe auszugehen ist. Bei der verpflichtenden Zahlungs-Variante ist das verfassungsrechtliche Risiko zwar marginal höher, da hier eine unzulässige Umgehung finanzverfassungsrechtlicher Regelungen grundsätzlich denkbar wäre. Dieses Risiko stufen die GutachterInnen im Ergebnis allerdings auch noch als sehr gering ein. Die Ausgestaltung als verpflichtende Zahlung hat zudem den Vorteil, dass grundsätzlich alle Anlagenbetreiber die Zahlung leisten, während bei einer freiwilligen Ausgestaltung nicht sicher gewährleistet ist, dass die Zahlung umfassend und in allen Fällen erfolgt.“

Naturschutzfachliche Kriterien bei Freiflächenanlagen (§ 6 Absatz 4 Satz 1 EEG 2023)

Diese Regelung lehnen wir in ihrer derzeitigen Ausgestaltung ab. Sie ist streitanfällig und sorgt vor allem in Kombination mit dem Verzicht auf eine gesetzliche Pflicht zur finanziellen Beteiligung dafür, dass ein Verhandlungsungleichgewicht entsteht und im Zweifel keine Zahlung erfolgt. Des Weiteren sehen wir drohende Konflikte mit der unteren Naturschutzbehörde. Es ist zu befürchten, dass das Thema Akzeptanz für den Ausbau der erneuerbaren Energien mit den Anforderungen an einen guten regionalen Naturschutz vermischt und verkompliziert wird.

Auch in systematischer Hinsicht erscheint die Regelung unglücklich verankert und sollte besser in das Planungsrecht der Gemeinden aufgenommen werden. Das EEG erscheint für diese wichtige Thematik eher ungeeignet. Zweck des EEG ist es nach § 1, insbesondere im Interesse des Klima- und Umweltschutzes eine nachhaltige Entwicklung der Energieversorgung zu ermöglichen. Für baurechtliche Ziele zum Schutz des Naturschutzes dienen die jeweiligen Bau- und Naturschutzgesetze des Bundes und der Länder.

Finanzielle Beteiligung an fiktiven Strommengen (§ 6 Absatz 5 EEG 2023)

Wir begrüßen, dass bezüglich der tatsächlich eingespeisten Strommenge und für die fiktive Strommenge nach Nummer 7.2 der Anlage 2, für die Betreiber von Windenergieanlagen an Land oder Freiflächenanlagen grundsätzlich eine finanzielle Beteiligung der Kommunen erfolgen kann. Jedoch sehen wir in der Regelung gleichzeitig einen Nachteil gegenüber der derzeitigen Rechtslage, da die Zahlung an die Gemeinden entfällt, sofern keine finanzielle Förderung nach dem EEG oder einer auf Grund EEG

erlassenen Rechtsverordnung in Anspruch genommen wird. Zwar ist es aus Gleichbehandlungsgründen nachvollziehbar Betreiber mit Direktvermarktung und sonstiger Direktvermarktung gleichzustellen. Allerdings dürfte dies die finanzielle Beteiligung der Kommunen am Ausbau der erneuerbaren Energien in den nächsten Jahren verschlechtern. Insofern sollte besser die bisherige Regelung in § 6 Absatz 3 EEG 2021 dahingehend angepasst werden, dass auch für fiktive Strommengen eine Zahlung erfolgen kann.

Bürgerenergie (§ 22b EEG 2023)

Grundsätzlich begrüßen wir, dass die Definition der Bürgerenergiegesellschaft in § 3 Nr. 15 EEG überarbeitet werden soll, um diese Beteiligungsmöglichkeit zu revitalisieren. Die stärkere Beteiligung der natürlichen Personen (Erhöhung von 10 auf 50 Personen) aus einem Landkreis, die mindestens 75% (bislang 50%) der Stimmrechte halten sollen, tragen nach unserer Bewertung dazu bei, die Akzeptanz zu fördern. Denn durch diese Vorgaben besteht eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass das Rechtsinstrument der Bürgerenergiegesellschaft nicht missbräuchlich verwendet wird.

Allerdings sollte die Abfrage über eine Beteiligung der Gemeinde an der Gesellschaft bei der Gründung zwingend vorgeschrieben werden. Dies bietet die Chance, die Planungen beim Ausbau der erneuerbaren Energien zu beschleunigen, da die Städte und Gemeinden zeitgleich ihre Gremien mit den Energieprojekten befassen können. Weiter können die Gemeinden dabei unterstützen, die in der Vergangenheit zutage getretenen missbräuchlichen Fälle bei der Gründung einer Bürgerenergiegesellschaft frühzeitig zu erkennen und so den Rechtsmissbrauch zu unterbinden. Ziel muss es sein, die Akzeptanz vor Ort durch Bürgerenergie mit den Bürgern zu fördern.

Des Weiteren sollte sich das BMWK dafür einsetzen, dass die Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen der Europäischen Kommission nochmals kurzfristig angepasst werden. Aus unserer Sicht sollten die Ausnahmeregelungen der Bürgerenergiegesellschaft für Windenergie und die Solarenergie für Ausschreibungen großzügiger ausgestaltet werden. 18 MW bei Windenergie würden nach dem heutigen Stand der technischen Entwicklungen bei den meisten Windenergiefirmen etwa drei Anlagen darstellen. Gerade weil die Bürgerenergie die Akzeptanz fördern kann, sollten Projekte mit bis zu 30 MW Leistung befreit werden. Für die Solarenergie spricht gerade die dynamische technische Entwicklung für eine Befreiung bis 10 MW.

Nicht zuletzt begrüßen wir, dass die Regelung in § 22b EEG 2023 generell klarstellt, dass die Länder weitergehende Regelungen zur Bürgerbeteiligung und zur Steigerung der Akzeptanz für den Bau von neuen Anlagen erlassen können.

Ausbau der erneuerbaren Energien im öffentlichen Interesse (§ 2 EEG 2023)

Hinsichtlich des neu geplanten § 2 EEG, der die Errichtung und den Betrieb von EE-Anlagen für „im überragenden öffentlichen Interesse“ erklärt, ist darauf hinzuweisen, dass dieser für die Kommunen in der geplanten Fassung nach unserer Einschätzung Nachteile mit sich bringen wird. Bislang können sich die Kommunen bei der Einlegung von Einspeiseleitungen im gemeindlichen Straßengrund auf die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs berufen, nach der in der Regel eine Enteignung für eine einzelne private EE-Anlage nicht möglich ist, da diese für sich genommen für die Versorgungssicherheit nicht notwendig ist (vgl. BGH, 12.03.2015 - III ZR 36/14 Randnummern 38ff.). Ausgehend von dieser Rechtsprechung hat sich beispielsweise unser Mitgliedsverband in Bayern mit der Landeskartellbehörde darauf verständigt, dass die Gemeinde für die Leitungseinlegung nicht nur eine Entschädigung nach Enteignungsgrundsätzen fordern kann. Vielmehr liegt eine zivilrechtliche Sondernutzung vor. Mit dem Kartellrecht vereinbar wurde ein jährliches Entgelt angesehen, das nach einem Staffelungsmodell (umgekehrt proportional zur Abschreibung der Anlage) bis zu 1% der Einspeisevergütung umfasst. Dieses Entgelt kann bislang unabhängig von der freiwilligen Zahlung nach § 6 EEG gefordert werden, da es sich um eine Gegenleistung für die Wegenutzung handelt.

Aufgrund des geplanten § 2 EEG 2023 dürfte nicht nur die Aufstandsfläche der Anlage, sondern auch die Zuwegung und die Kabeltrasse enteignungsfähig werden (in der Begründung werden die „Nebenanlagen“ ausdrücklich erwähnt). Zwar wird in der Begründung nicht auf die Konsequenzen für Enteignungen nach § 45 Abs. 1 Nr. 2 EnWG eingegangen, jedoch spricht einiges dafür, dass die Beurteilung der „Erforderlichkeit des Vorhabens für die Zwecke der Energieversorgung“ durch die gesetzliche Postulierung eines „überragenden öffentlichen Interesses“ maßgeblich beeinflusst wird. Damit wäre der Anlagenbetreiber nicht mehr auf Verhandlungen über einen Gestattungsvertrag angewiesen, sondern könnte mit einer Enteignung drohen und als angemessenes Angebot vor Antragstellung eine Entschädigung nach Enteignungsgrundsätzen anbieten, was die Gemeinde wohl annehmen müsste, um nicht das anschließende Enteignungsverfahren zu verlieren.

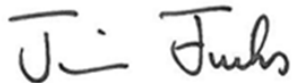
Darüber hinaus stellt sich grundsätzlich die Frage, wie die voraussichtliche Enteignungsfähigkeit zugunsten privater EE-Anlagen aus kommunaler Sicht zu bewerten ist. Schließlich könnte dies auch negative Auswirkungen auf die örtliche Wertschöpfung haben, da die Anlagenbetreiber nicht mehr zwingend auf vertragliche Lösungen angewiesen wären bzw. zumindest in Verhandlungen mit der Enteignung drohen könnten.

In Bezug auf kommunale Änderungswünsche halten wir folgende Varianten für denkbar: Am weitestgehenden wäre eine Ergänzung dahingehend, dass § 2 EEG 2023 auf Enteignungen nach § 45 EnWG keine Anwendung findet. Niederschwelliger wäre eine „klarstellende Regelung“ in § 2 EEG, dass dies nicht für die Kabeltrassen gilt. Alternativ

könnte auch eine gesetzliche Entgeltregelung für die Wegenutzung durch Einspeiseleitungen gefordert werden, die den Entschädigungsgrundsätzen vorgeht (vergleichbar der „Konzessionsabgabe“ für die Strom- und Gasnetzleitungen, die im rechtlichen Sinne ebenfalls ein Wegenutzungsentgelt ist).

Wir wären Ihnen dankbar, wenn Sie unsere Hinweise im weiteren Verfahren aufgreifen würden, und stehen Ihnen für Rückfragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Timm Fuchs