

20. Wahlperiode



Deutscher Bundestag

Ausschuss für Klimaschutz und
Energie

Ausschussdrucksache **20(25)181**

22. September 2022

Stellungnahme

Bundesverband Solarwirtschaft e. V. (BSW-Solar)

zur Anhörung im Deutschen Bundestag am 23.09.2022 zum Entwurf der Bundesregierung für eine Novelle des Energiesicherungsgesetzes und weiterer Vorschriften

Siehe Anlage

Stellungnahme des Bundesverbandes Solarwirtschaft e. V. (BSW-Solar) zum Entwurf einer EnSiG-Novelle in der Arbeitsfassung vom 05.09.2022

Novelle des Energiesicherungsgesetzes

Der bekanntgewordene Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Energiesicherungsgesetzes und anderer energiewirtschaftlicher Vorschriften mit Arbeitsstand 5. September 2022 beinhaltet eine Reihe von kurzfristigen Maßnahmen zur Abschwächung der aktuellen fossilen Energiekrise. Der BSW-Solar bewertet die PV-relevanten Punkte und weist auf zusätzliche zeitdringliche Änderungsbedarfe hin.

A. Zu den BMWK-Vorschlägen des Energiesicherungsgesetzes

Vorzeitige Abschaffung der 70-Prozent-Regel für Neuanlagen begrüßenswert

Das Vorziehen der für den 1.1.2023 beschlossenen Abschaffung der sog. 70-Prozent-Regel auf den Tag nach dem Kabinettsbeschluss des Gesetzentwurfs zur Änderung des Energiesicherungsgesetzes wird vom BSW grundsätzlich begrüßt. Damit können Verzögerungen bei der Inbetriebnahme wegen eines möglichen Attentismus durch das Warten auf das Inkrafttreten der neuen Regelung verhindert werden. Die Abschaffung der 70-Prozent-Regelung für Bestandsanlagen bis 7 kWp ist insofern begrüßenswert, als dass damit die Strafzahlungsproblematik von Steckersolargeräten („Balkonkraftwerke“) durch die technisch nicht zu verhindernden Verstöße gegen die 70-Prozent-Regel teilweise aufgelöst wird. Allerdings ist weiterhin die Einführung einer Freigrenze für kleinste Erzeuger notwendig, um diese sinnvollen Anwendungsmöglichkeiten für die Beteiligung von Mieterhaushalten an der solaren Eigenversorgung zu entbürokratisieren.

Bedingungen der Krisenonderausschreibung praxisnah umsetzen

Die vorgeschlagene Einführung einer einmaligen Krisenonderausschreibung zeigt, dass das Ministerium die Notwendigkeit eines beschleunigten Ausbaus der Erneuerbaren Energien als Mittel gegen die Abhängigkeit von fossil bedingten Krisensituationen erkannt hat. Die grundsätzliche Intention des Ministeriums ist richtig, jedoch wird die vorgeschlagene Ausgestaltung in dieser Form in der Praxis nicht funktionieren.

Die Krisenonderausschreibung intendiert die Realisierung von großen PV-Freiflächenanlagen mit einer Anlagengröße von bis zu 100 MW in einer sehr kurzen Realisierungsfrist von 9 Monaten. Der Gebotstermin soll bereits der 15. Januar 2023 sein. Daraus ergeben sich u. a. die folgenden Herausforderungen:

1) Zu kurze Planungs- und Genehmigungszeit der Anlagen

Die planungs- und genehmigungsrechtliche Vorlaufzeit zur Projektierung von Solaranlagen zur Teilnahme an den Ausschreibungen ist zu kurz. Die Planungs- und Genehmigungszeit sowie Gebotsvorbereitung dürfte für neu geplante Anlagen über 20 MW innerhalb der noch verbleibenden vier Monate bis zum geplanten Ausschreibungstermin i. d. R. nicht darstellbar sein. Die Vergrößerung von Freiflächenanlagen in

fortgeschrittener Genehmigungs- und Planungsphase auf über 20 MW ist ggf. im Einzelfall machbar, setzt aber eine grundlegende Überarbeitung der Projektplanungen und des Genehmigungsverfahrens voraus.

2) Verfügbare Flächenkulisse reicht nicht aus

Für Gebote der Krisensonderausschreibung soll weiterhin die überaus restriktive Flächenkulisse des EEG 2023 gelten. Die Solarparks können entsprechend vor allem entlang von Verkehrsrandstreifen und nur in sehr beschränktem Umfang auf benachteiligten Gebieten errichtet werden. Es ist kaum zu erwarten, dass entsprechend groß dimensionierte PV-Freiflächenanlagen entlang der oftmals kleinteilig strukturierten Verkehrsrandstreifen in der zur Verfügung stehenden kurzen Frist geplant und realisiert werden können. Die Flächenkulisse bei den benachteiligten Gebieten ist zudem entlang des Mengengerüsts der Landesverordnungen zur Öffnung der benachteiligten Gebiete begrenzt.

3) Verkürzte Realisierungsfrist erhöht Projektrisiken

Die Realisierungsfrist für bezuschlagte Gebote soll bei nur neun Monaten liegen. Wenn die Anlage bis zu dieser Frist nicht realisiert werden kann, wird der Zuschlag entwertet. Eine gesicherte Realisierung der Anlage in dieser kurzen Frist, insbesondere im Kontext der aktuellen Lieferschwierigkeiten, ist kaum möglich. Damit einher geht eine hohe Rechtsunsicherheit für die Unternehmen (s. u.)

4) Hohe Rechtsunsicherheit

Falls eine rechtzeitige Inbetriebnahme vor Ablauf der verkürzten Frist nicht möglich ist, würde das Gebot entwertet werden. Eine Teilnahme des Projekts in einer der folgenden Ausschreibungen ist jedoch, u. a. aufgrund der in den Folgeausschreibungen wieder geltenden Größenbegrenzung der Gebote auf 20 MW, kaum möglich. Unternehmen würden von daher ein hohes betriebswirtschaftliches Risiko durch die Teilnahme an den Ausschreibungen eingehen.

Zudem sind kostspielige konkrete Projektplanungen im Kontext der noch ausstehenden beihilferechtlichen Genehmigung der Sonderausschreibung risikoreich. Findet die Ausschreibung nicht statt oder ist das Gebot nicht erfolgreich, kann das Projekt nicht mehr im Rahmen der EEG-Ausschreibungen realisiert werden.

5) Kein zusätzlicher Ausbaueffekt

Die vorgesehene Verrechnung der bezuschlagten Mengen aus der Krisensonderausschreibung mit den Volumen späterer Ausschreibungen führt dazu, dass unterm Strich keine zusätzlichen Ausschreibungsmengen zur Verfügung gestellt werden.

Das Risiko einer Unterzeichnung der Krisensonderausschreibung ist damit sehr hoch. Im besten Fall dürfte es nach BSW-Einschätzung zu einer Vorziehung von wenigen hundert Megawatt an PV-Leistung kommen.

BSW-EMPFEHLUNG

Die Idee der Krisensonderausschreibung zur schnellen Realisierung von Solarzubau ist richtig. Die geplante Ausschreibung hat jedoch nur eine Chance auf Erfolg, wenn die Ausschreibungsbedingungen deutlich verbessert werden. Dies belegt auch die Unterzeichnung der letzten Solarpark-Auktion mit einem ähnlich großen Volumen.

So sollte der Gebotstermin der **Sonderausschreibung auf den 1. März 2023** verschoben werden, um einen zumindest etwas längeren Planungsvorlauf zu ermöglichen. Um eine Kannibalisierung mit der regulären 1. Ausschreibungsrunde des 1. Segments in 2023 zu vermeiden, sollte diese ggf. um wenige Wochen nach hinten geschoben werden.

Die zu hohen Projektrisiken führende auf neun Monate verkürzte Realisierungsfrist sollte u. a. zur Absicherung von Lieferschwierigkeiten auf 24 Monate verlängert werden (vergleichbar den regulären Ausschreibungen). **Um eine frühere Inbetriebnahme der Anlagen anzureizen, sollte ein Bonussystem eingeführt werden**, wodurch der Wert des Gebotzuschlags bei einer Realisierung innerhalb von bis zu 9 Monaten um 0,5 ct/kWh und bei einer Realisierung innerhalb von bis zu 12 Monaten um 0,3 ct/kWh erhöht wird. Damit wird sichergestellt, dass die Projektierer:innen alles in ihrer Macht stehende tun, um den Solarpark möglichst frühzeitig in Betrieb zu nehmen. Gleichzeitig sinkt das Realisierungsrisiko auf ein vertretbares Maß. Dieses Bonussystem sollte auch für die regulären Freiflächenausschreibungen inkl. bereits bezuschlagter, aber noch nicht realisierter Gebote eingeführt werden, um möglichst schnell möglichst viel PV-Leistung in Betrieb zu nehmen.

Eine elementare Voraussetzung für die vollständige Zeichnung der Krisenausschreibung sowie weiterer nachfolgender regulärer Auktionen ist die **Weitung der bei der Standortwahl förderfähigen Flächenkulisse**. Der Bundesländervorbehalt zur Nutzbarkeit benachteiligter Gebiete muss aufgehoben werden. Ansonsten werden in einigen Bundesländern keine ausreichenden Flächen für die Krisensonderausschreibung zur Verfügung stehen (z. B. wegen fehlender Landesverordnungen (Bsp. Brandenburg) oder niedrigen jährlichen Volumen der Landesverordnungen (z. B. Hessen mit lediglich 35 MW/Jahr). Daneben sollte auch der Gebotshöchstwert in den Ausschreibungen erhöht werden (s. u.).

Neben den bereits bestehenden Vorschlägen im Entwurf des Energiesicherungsgesetzes sollten in diesem Gesetzentwurf eine Reihe weiterer Änderungen vorgenommen werden, um den Ausbau kurzfristig zu beschleunigen:

B Branchenempfehlungen zur Beschleunigung des Photovoltaik-Ausbaus auf Freiflächen

B1 Beschleunigte Realisierung von Kabeltrassen zwischen PV-Freiflächenanlagen und Netzanschlusspunkt

Für den Netzanschluss von neuen PV-Freiflächenanlagen muss ein Stromkabel von der PV-Freiflächenanlage bis zum zugewiesenen Netzanschlusspunkt gelegt werden. Die Verlegung des Stromkabels liegt in der Verantwortung der Projektierer:innen. Dabei ist in der Regel eine Trassenlänge von mehreren Hundert Metern bis einigen Kilometern notwendig, die über eine Vielzahl von verschiedenen Eigentümerflächen führt. Projektierer:innen haben jedoch nicht die gleichen Rechte zur Nutzung von Flächen zur Stromkabelverlegung wie Netzbetreiber, wodurch es hier häufig zu langwierigen Verzögerungen, überhöhten Nutzungsgewühren von Flächeneigentümern und damit verbundenen großen Umwegen kommt.

→ BSW-EMPFEHLUNG

Projektierer:innen von Solaranlagen des 1. Segments sollten eine Duldungspflicht der Flächeneigentümer zur Verlegung von Stromkabeln auf dem möglichst direktesten Weg zwischen der Solaranlage und dem vom Netzbetreiber zugewiesenen Netzanschlusspunkt erhalten. Als Vorbild könnte hier fast unverändert eine ähnliche Duldungspflicht des Eigentümers nach [§ 134 im Telekommunikationsgesetz](#) zur Verlegung von Breitbandleitungen dienen.

B2 Landwirte durch Privilegierung kleiner Freiflächenanlagen aktiv in den Photovoltaik-Ausbau einbinden

Rund 60 Prozent der Vollerwerbslandwirte nutzen auf einzelnen Betriebsgebäuden bereits die Photovoltaik. Häufig verfügen sie im unmittelbaren Umfeld ihrer Gehöfte über kleinere Freiflächen, die nicht für andere Zwecke benötigt werden. Viele von ihnen würden hier im Falle eines unbürokratischen Genehmigungsverfahrens gerne kleine PV-Freiflächenanlagen errichten, um den Solarstrom ins öffentliche Netz einzuspeisen oder, wenn möglich, anteilig in ihren Betrieben selbst zu nutzen.

Nach übereinstimmender Auffassung des BSW und des Deutschen Bauernverbandes sollten kleine PV-Anlagen mit einer Leistung bis zu 1 MW im Baugesetzbuch privilegiert werden, sofern diese vom Landwirt in Hofnähe errichtet und betrieben werden. Nach überschlägigen Schätzungen des BSW ließen sich dadurch in relativ kurzer Zeit 5–10 Gigawatt an zusätzlicher PV-Kapazität errichten (entspricht rund 5-10 TWh im Jahr!), im Falle einer befristeten Incentivierung ein relevanter Anteil davon bereits im Jahr 2023.

→ BSW-EMPFEHLUNG

Kleine Freiflächenanlagen bis zu 1 MW, die von Landwirten in Hofnähe installiert und betrieben werden, sollten durch eine Privilegierung nach §35 BauGB vom zeitaufwändigen und kostspieligen Genehmigungsverfahren ausgenommen werden. Zur Realisierung dieser Anlagen in Hofnähe sollte die Privilegierung dieser Anlagen auch in die Flächenkulisse in §48 EEG aufgenommen werden, da nur wenige Höfe in der Nähe von Verkehrsrandstreifen liegen. Um eine zeitnahe Solarisierung dieser zusätzlichen Flächen zu erreichen, wäre ein auf das Jahr 2023 zeitlich befristeter Einspeise-Bonus in Höhe von 1 Cent je kWh zusätzlich zu den regulär gewährten Vergütungssätzen wirkungsvoll.

B3 Landwirtschaftliche Gebäude stärker in den Solarausbau integrieren

Im Außenbereich erhalten Solaranlagen auf Gebäuden lediglich die Vergütung der sonstigen Solaranlagen und nicht die Vergütungssätze für Gebäude-PV-Anlagen, obgleich ihre Realisierungskosten vergleichbar sind. Der Hintergrund ist die sog. „Stadl-Regelung“ in §48 Abs. 3 EEG. Diese betrifft rund 35.000 landwirtschaftliche Gebäude im Außenbereich, die nach dem 1. April 2012 den Bauantrag eingereicht haben (Ausnahmen u.a. für Wohngebäude oder Ställe mit dauerhafter Tierhaltung). Während eine 100 kWp große PV-Anlage auf Gebäuden mit dem neuen EEG 2023 11,51 ct/kWh im Falle einer Volleinspeisung erhalten soll, würde eine als „sonstige Solaranlage“ eingestufte Solaranlage nur 7ct/kWh erhalten, obwohl sich die Installationskosten nicht wesentlich unterscheiden. Ein gewaltiges Photovoltaik-Potenzial in der Größenordnung von 1 bis 2 Gigawatt (1–2 TWh im Jahr) bleibt damit unerschlossen.

→ BSW-EMPFEHLUNG

PV-Systeme auf bestehenden landwirtschaftlichen Gebäuden sollten die gleichen Vergütungssätze zustehen. Der Stichtag der Stadl-Regelung in §48 Abs. 3 EEG sollte dafür vom 1. April 2012 auf den 1. September 2022 vorgezogen werden. Damit würde ein großes zusätzliches PV-Potenzial gehoben werden. Denn damit könnten auf den in den letzten 10 Jahren errichteten Gebäuden PV-Anlagen installiert werden. Um das Potenzial kurzfristig zu erschließen, sollte die Neuregelung auf drei Jahre befristet werden (danach sollte wieder die alte Regelung gelten).

B4 Flächenkulisse ausweiten

Mit dem EEG 2023 wird die zur Verfügung stehende Flächenkulisse für Solaranlagen des 1. Segments durch die Verbreiterung der nutzbaren Verkehrsrandstreifen leicht erhöht. Bei den benachteiligten Gebieten ist es jedoch bei der Länderöffnungsklausel geblieben. Die Flächenkulisse des neuen EEG 2023 bleibt damit zu klein, um den notwendigen Hochlauf des Ausbaus in der Freifläche auf bis zu 10 GW zu realisieren.

→ BSW-EMPFEHLUNG

Landwirtschaftliche Flächen sollten generell auch für geförderte Solaranlagen geöffnet werden. Ggf. könnte den Bundesländern die Möglichkeit eingeräumt werden, dabei mittels einer Landesverordnung die Nutzung von landwirtschaftlichen Pachtflächen zu limitieren (Opt-out-Möglichkeit für Pachtflächen).

Zumindest aber sollte die Flächenkulisse der sogenannten benachteiligten Gebiete bundesweit für die Solarpark-Standortwahl im EEG geöffnet werden. Möglichen Vorbehalten seitens der Bundesländer könnte durch eine Opt-out-Regel begegnet werden (Möglichkeit für Bundesländer, eine generelle Öffnung der Standortkulisse für benachteiligte Gebiete mittels Landesverordnung zu limitieren) anstelle der in § 37c EEG 2021 gegenwärtig verankerten Opt-in-Regel (Möglichkeit für Bundesländer, länderspezifische Öffnungsklauseln zu verabschieden). Derartige Opt-out-Regelungen sollten aber klar limitiert sein. Dies würde auch dem Ziel dienen, den PV-Ausbau regional gleichmäßiger zu verteilen. Der BSW hat hierzu bereits in seiner Stellungnahme zum EEG 2023 einen Formulierungsvorschlag veröffentlicht.

B5 Beim Bonus für Agri-PV-Anlagen den unbestimmten Begriff „horizontal“ durch „hochaufgeständert“ ersetzen und damit klarstellen (Reparaturneville)

Das EEG 2023 sieht einen Bonus für Agri-PV-Anlagen vor, die „horizontal“ errichtet werden. Allerdings werden auch hochaufgeständerte „horizontale“ Agri-PV-Anlagen mit einer leichten Neigung installiert, damit das Regenwasser ablaufen kann und um die Stromproduktion zu optimieren. Aus rechtlicher Sicht wird jedoch unter „horizontal“ eine Installation ohne Neigung verstanden, wodurch eine signifikante Rechtsunsicherheit beim Agri-PV-Bonus entsteht, der sicherlich vom Gesetzgeber so nicht beabsichtigt war.

→ BSW-EMPFEHLUNG

Aus dem Begründungstext des EEG 2023 geht hervor, dass der Agri-PV-Bonus für hochaufgeständerte Agri-PV-Anlagen im Sinne des DIN SPEC 91434 gelten soll. Zur Klarstellung dieses politischen Willens sollte im EEG 2023 das Wort „horizontal“ durch „hochaufgeständert“ ersetzt werden und auf die in der DIN SPEC 91434 festgelegte Definition von „hochaufgeständerten Solaranlagen“ verwiesen werden. Der neue Satz in §38b Abs. 1. EEG 2023 sollte lauten: „Wenn es sich bei der Solaranlage um eine besondere Solaranlage nach § 37 Absatz 1 Nummer 3 Buchstabe a, b oder c handelt und die Anlage hochaufgeständert ist, das heißt, die unterste Modulkante sich mindestens 2,10 m über dem Boden befindet, erhöht sich der anzulegende Wert ...“.

Abgesehen von der oben dargestellten notwendigen Klarstellung des Begriffs „horizontal“ halten wir es weiterhin für sinnvoll, Agri-PV-Anlagen in ein gesondertes Ausschreibungssegment inkl. Berücksichtigung der anderen Agri-PV-Technologien zu überführen.

B6 Verrechnungsmechanismus bei den Ausschreibungen abschaffen

Mit dem EEG 2023 werden die Ausschreibungsmengen für die PV-Freifläche, schrittweise aufsteigend von 5,85 GW in 2023, auf 9,9 GW ab 2025 erhöht. Die Mengen sollen jedoch durch umfangreiche Abzugsmengen reduziert werden. So soll der gesamte außerhalb der Ausschreibung des 1. Segments realisierte künftige Solarpark-Zubau von diesem Auktionsvolumen des 1. Segments abgezogen werden. Dazu gehört u. a. der vorjährige Zubau kleiner PV-Freiflächenprojekte unter 1 MW, von förderfrei errichteten PPA-Anlagen sowie der im EU-Ausland bezuschlagten PV-Projekte mit Standort in Deutschland. Des Weiteren sollen die Zuschläge des Vorjahrs aus dem Bereich der Innovationsausschreibung (§ 39n EEG 2023) sowie innovative Konzepte (§ 39o EEG 2023) abgezogen werden.

Der Gesetzentwurf sieht damit faktisch eine Deckelung des maximal möglichen Zubaus in der Freifläche auf die im Entwurf für die Freiflächenausschreibung genannten Mengen vor.

→ BSW-EMPFEHLUNG

Das Ziel der Bundesregierung sollte für das Jahr 2030 eine installierte Leistung von mindestens 215 GW sein. Eine Deckelung des Freiflächenzubaus inklusive der nicht geförderten PPA-Anlagen steht im Widerspruch zum Willen des Gesetzgebers, den Ausbau der Erneuerbaren Energie möglichst schnell zu steigern, um den Kohleausstieg vorziehen zu können bzw. die Abhängigkeit von Energieimporten zu verringern. Auch im Kontext der aktuellen geopolitischen Lage ist es nicht vermittelbar, dass der PV-Zubau entsprechend begrenzt werden soll. Zudem führen die zahlreichen Abzugsmengen zu vermeidbarer Planungsunsicherheit für Projektierer:innen beim real erwartbaren Ausschreibungsvolumen der Folgejahre. Auf die Anrechnung der o. g. PV-Zubaumengen im 1. Segment sollte daher im weiteren Gesetzgebungsverfahren verzichtet werden.

Vor diesem Hintergrund sind nach Auffassung des BSW § 28a Absatz 3 Nummer 2 und § 28b Absatz 3 Nummer 2 EEG ersatzlos zu streichen.

B7 Höchstwerte maßvoll anheben

Der ausschreibungsspezifische Höchstwert für Solaranlagen des ersten Segments beträgt nach § 37b EEG 2021 seit diesem Jahr den um 8 Prozent erhöhten Durchschnitt der Gebotswerte des jeweils höchsten noch bezuschlagten Gebots der letzten drei Gebotstermine, aber höchstens 5,9 ct/kWh. Der aktuelle Höchstwert betrug dadurch zum Gebotstermin 1.3.2022 nur 5,57 ct/kWh. Bei näherer Betrachtung der Novemberausschreibung wird ersichtlich, dass die durchschnittliche Gebotshöhe der Nicht-Zuschläge mit 5,53 ct/kWh sehr dicht am ab 1. März 2022 geltenden Höchstwert von 5,57 ct/kWh lag. Da es sich dabei um einen Durchschnitt handelt, liegt ein großer Anteil der Gebote erwartungsgemäß sogar oberhalb des aktuell zulässigen Höchstwerts. Diese bereits geplanten und kurzfristig realisierbaren Projekte sollten im Kontext der geplanten Anhebung der Ausschreibungsmenge mobilisiert werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die aktuell steigenden Systempreise auf die Gebotshöhe auswirken. Die Bundesregierung sollte unbedingt vermeiden, durch zu niedrige und marktfremde Gebotshöchstwerte Qualitätsmängel oder eine Unterzeichnung von Auktionen zu riskieren.

→ BSW-EMPFEHLUNG

Der maximale Gebotshöchstwert sollte zur Vermeidung von Unterzeichnungen im EEG 2023 maßvoll angehoben werden. Eine Änderung des Gebotshöchstwerts erst auf dem Wege einer in § 95 Nr.1 GE EEG 2023 vorgesehenen Verordnungsermächtigung könnte u. U. nicht schnell genug greifen. Zur Abfederung der Inflationsentwicklung und zur Aktivierung ausreichender Projekte im Kontext der Erhöhung der Ausschreibungsmengen schlägt der BSW zudem vor, beim ausschreibungsspezifischen Höchstwert (Durchschnitt des letzten bezuschlagten Gebots der letzten drei Runden zzgl. 8 Prozent) den Zuschlag von 8 auf 20 Prozent zu erhöhen, um kurzfristige Preissteigerungen abfedern zu können. Denn bei aktuell nur drei Gebotsterminen im Jahr gibt basiert die Berechnung des ausschreibungsspezifischen Höchstwerts auf einer Rückschau der Gebote von vor bis zu einem Jahr.

B8 Verlängerung Realisierungsfrist bei unverschuldeten Verzögerungen

Die Realisierungsfrist für PV-Freiflächenanlagen beträgt nach § 37d EEG 2021 für Solaranlagen des 1. Segments 24 Monate. In den letzten zwei Jahren kam es u. a. aufgrund der Corona-Pandemie, Lieferschwierigkeiten sowie der Flutkatastrophe im Juli 2021 zu verschiedenen unverschuldeten Verzögerungen bei der Realisierung dieser Anlagen.

→ BSW-EMPFEHLUNG

Eine Verlängerung der Realisierungsfristen ist bisher nur über langwierige Gesetzesänderungen möglich, die zu zusätzlichen Verzögerungen führen. Zur schnelleren Reaktionsmöglichkeit im Falle unvorhersehbarer und unverschuldeter Verzögerungen sollte eine Verordnungsermächtigung geschaffen werden, die es dem BMWK erlaubt, die Realisierungsfristen kurzfristig und situationsabhängig zu verlängern. Dafür sollte in einem neuen § 88g EEG (Verordnungsermächtigung zur Verlängerung der Realisierungsfristen für Ausschreibungsanlagen) folgende Verordnungsermächtigung aufgenommen werden:

Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates für Anlagen, deren anzulegender Wert durch Ausschreibungen ermittelt wird, die Fristen nach § 36e Absatz 1, § 37d, § 38g, § 39e Absatz 1, § 39g Absatz 2, § 54 Absatz 1 und § 55 Absatz 1 sowie die Zeitpunkte des jeweiligen Beginns des Zahlungsanspruchs nach § 36i oder § 39h Absatz 1 in Sonderfällen zu verlängern, insbesondere wenn unter Berücksichtigung von Ereignissen allgemeiner Natur, an denen die Bieter:innen keine Schuld trifft, eine Verlängerung sich als zweckmäßig erweist.

Neben den oben genannten Themen gibt es noch eine Reihe weiterer Themen zur Beschleunigung des Ausbaus von PV-Freiflächenanlagen, die in diesem Herbst behandelt werden. **Dabei geht es u.a. um die Vereinfachung und Beschleunigung von Genehmigungsverfahren (z.B. durch prioritäre Bearbeitung, verkürzte Entscheidungsfristen), die erweiterte Freigabe von Daten bei berechtigtem Interesse (z.B. Namen von Flächeneigentümern) sowie eine verpflichtende interaktive Veröffentlichung von Netzbetreibern freier Netzkapazitäten.**

C BSW-Empfehlungen zu PV-Prosumern und technischen Fragen

C1 Vereinfachung durch das Kriterium der „technischen Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit“

Netzbetreiber fordern bei der Umsetzung der technischen Regeln und Normen häufig mehr als das technisch Notwendige und Verhältnismäßige. Das führt zu unnötig hohen Kosten bei der Installation der Anlagen oder zum Unterbleiben der Investition, sodass Potenziale nicht ausgeschöpft werden und die Motivation der Investor:innen zerstört wird. Die technischen Anforderungen variieren teilweise erheblich in ihrer Wirkung auf Aufwand und Kosten. Die Rechtsgrundlagen dafür sind nicht selten fragwürdig oder nicht gegeben. Anlagenbetreiber haben keine realistische Möglichkeit, sich dagegen zu wehren, weil Verfahren und Rechtsstreitigkeiten zu lange dauern und weitere Kosten(-risiken) erzeugen.

Beispiele:

Vielfach müssen selbst bei kleinen Photovoltaikanlagen in Gebäuden Zähleranlagen erneuert werden mit einem Kostenaufwand zwischen 2.000 bis 3.000 Euro, weil sich technische Normen geändert haben, obwohl die vorhandene Technik erheblich günstiger nachgerüstet werden könnte.

Netzbetreiber verlangen bisweilen spezifische Komponenten bestimmter Hersteller, obwohl funktionsgleiche Alternativen verfügbar wären. Dies kann zu Verzögerungen und Verteuerungen führen.

→ BSW-EMPFEHLUNG

Wir empfehlen eine Klarstellung im EnWG bei den Verweisen auf technische Regeln, die Netzbetreiber festlegen sollen, und zwar dahingehend, dass nur das technisch Notwendige und Verhältnismäßige vorgeschrieben werden darf und im Zweifel der Netzbetreiber dies nachzuweisen hat. Wenn Einzelkomponenten, Anlagenkonzepte oder technische Lösungen die gleichen Funktions- und Schutzziele erreichen, sind diese als gleichwertig zuzulassen und spezifischere Vorgaben der Netzbetreiber unzulässig.

C2 EVU-Status in der Kundenanlage abschaffen (EnWG)

Wer Solarstrom innerhalb einer Kundenanlage in einem Gebäude erzeugt und mit anderen Nutzer:innen teilt, in Mehrfamilienhäusern, Wohneigentumsgemeinschaften, als Vermieter:in, Eigentümer:in oder in anderen Konstellationen, sollte rechtlich nicht wie ein Stromversorger behandelt werden. Es handelt sich hier um eine erweiterte, gemeinsame Eigenversorgung hinter dem Netzanschluss. In mehreren Millionen solcher Gebäude schlummert ein großes und schnell erschließbares Photovoltaik-Potenzial bei motivierten und investitionsbereiten Immobilienbesitzern, das mit Abschaffung der bürokratischen Anforderungen, Meldepflichten und Rechtsfolgen erschlossen werden kann. Die nicht vermittelbare Einordnung als Energieversorgungsunternehmen und die unverhältnismäßigen damit verbundenen administrativen Anforderungen außerhalb des EEG (insbes. im EnWG und StromStG) bestehen auch nach Abschaffung der EEG-Umlage leider weiter.

Die gemeinschaftliche Nutzung von Strom durch Energiegemeinschaften in Deutschland ist bisher nicht geregelt, obwohl nach EU-Recht diese bis Ende Juni 2021 bereits eingeführt werden musste.

→ BSW-EMPFEHLUNG

Die Nutzung von Solarstrom hinter dem Netzanschlusspunkt sollte möglichst einfach und unkompliziert ermöglicht werden. Die Einstufung als Elektrizitäts- bzw. Energieversorgungsunternehmen im Sinne des EnWG und StromStG sollte für Anlagenbetreiber, die keine geschäftsmäßigen Energieversorger im eigentlichen Sinn sind, grundsätzlich entfallen.

C3 Anlagenzertifikat B (oder vereinfachtes Anlagenzertifikat)

Beim Anschluss von PV-Anlagen, insbesondere für PV-Mischanlagen (Anschluss von PV-Anlagen in bestehenden Gebäude) und Erweiterungsanlagen (Anschluss neuer PV-Anlagen an bestehende PV-Anlage) in der Leistungsklasse von 135 kW bis 950 kW, an die Mittelspannung kommt es durch das 2019 eingeführte Anlagenzertifikat B von einer akkreditierten Zertifizierungsstelle zu langen Verzögerungen bei der Inbetriebnahme und deutlich gestiegenen Kosten. Die Umsetzung der Prozesse wird in der Praxis erheblich erschwert: die Ausgestaltung der technischen Anforderungen und deren Nachweis durch ein Anlagenzertifikat erfordert die Erfassung der bestehenden Kundenanlage (hochkomplex), aufwändige Kommunikation und Abstimmung mit Netzbetreibern und Zertifizierern sowie häufig eine teure Nachrüstung von Schutz- und Sicherheitsmaßnahmen bestehender Komponenten. Hinzu kommen in der Praxis die unterschiedlichen Interpretationen und die Konkretisierung der Anforderungen durch die jeweiligen Anschlussnetzbetreiber. Die Gründe für die Verzögerungen liegen nicht nur in einem Kapazitätsmangel bei Zertifizierungsstellen oder in fehlender Fortbildung der Planer:innen.

→ BSW-EMPFEHLUNG

Um den Zertifizierungstau aufzulösen und die mit dem Zertifizierungsprozess verbundenen häufig unverhältnismäßigen Kosten zu senken, müssen Typgrenzen auf ein vertretbares Niveau angehoben, bürokratische Prozesse verschlankt werden, Mischanlagen in Kundennetzen genauso behandelt werden wie beim

Anschluss an das öffentliche Niederspannungsnetz (NELEV-Änderung) und einige der technischen Anforderungen auf den Prüfstand.

Durch den Einsatz von typgeprüften und zertifizierten Komponenten mit einem höheren Grad an Standardisierung und Automation bei der Konfigurierung der Anlage kann die Qualität und Systemsicherheit deutlich gesteigert werden – bei stark gesenktem Aufwand und Kosten.

Davon unbenommen wäre eine zentrale Datenbank mit allen Einheitszertifikaten sowie den dazugehörigen Prüfberichten und den für den Antragsprozess notwendigen Komponentendaten sinnvoll und hilfreich.

D BSW-Empfehlungen zum Abbau steuerlicher Investitionsbarrieren

Steuerliche Fragen werden zunehmend zu einem größeren Hemmnis beim Ausbau der Solarenergie. Die gegenwärtig vom Bundesfinanzministerium geplanten steuerlichen Vereinfachungen für Solaranlagen bis 30 kWp sind begrüßenswert. Allerdings gibt es eine Reihe weiterer steuerlicher Problematiken, die vereinfacht werden sollten:

D1 Erbschaftssteuer für landwirtschaftliche Flächen mit einer Solaranlage anpassen

Die erbschaftssteuerliche Behandlung von PV-Anlagen wird zunehmend zu einer Herausforderung bei der Suche nach geeigneten Flächen für neue Freiflächenanlagen. Denn mit einer Verpachtung der Fläche zur Nutzung einer Freiflächenanlage drohen den Verpächter:innen immense erbschaftssteuerliche Risiken, die in keinem Verhältnis zu den Pachteinnahmen stehen. Die Problematik liegt darin begründet, dass für landwirtschaftliche Flächen umfangreiche Befreiungs- und Verschonungsregeln im Erbschaftssteuerrecht eingeführt wurden, die bei der Nutzung der Fläche für Solaranlagen entfallen können. Denn einige Finanzverwaltungen betrachten Flächen mit PV-Freiflächenanlagen nicht mehr als (größtenteils verschontes) landwirtschaftliches Betriebsvermögen, sondern als steuerpflichtiges Grundvermögen. Dies wird damit begründet, dass die Flächen nicht mehr dauerhaft im engeren Sinne dem Betrieb der Landwirtschaft dienen. Im Falle einer Vererbung bzw. Verschenkung während der Laufzeit des Pachtvertrags können so hohe erbschaftssteuerliche Belastungen entstehen, die Landeigentümer:innen davon abhalten, die Flächen entsprechend für die Solarstromerzeugung zu verpachten.

→ BSW-EMPFEHLUNG

Der Gesetzgeber sollte klarstellen, dass bei Verpachtung von Flächen zur Erzeugung von Solarstrom oder Solarwärme diese Flächen weiterhin zum landwirtschaftlichen Betriebsvermögen gehören und erbschaftssteuerrechtlich entsprechend als solche behandelt werden sollten. Es sollte auch beachtet werden, dass Pachtverträge zeitlich begrenzt sind (i. d. R. für den 20-jährigen Vergütungszeitraum) und die Flächen nach Auslaufen der Pachtverträge wieder als landwirtschaftliche Fläche an die Verpächter:in zurückgegeben werden müssen. Es ist deshalb nicht verhältnismäßig, dass der oder dem Verpächter:in immense steuerliche Belastungen drohen, der dafür zugrunde gelegte Vermögenswert aber wenige Jahre später durch das Auslaufen des Flächennutzungsvertrags gar nicht mehr existiert.

B2 Stromsteuerbefreiungen vereinfachen

Die zuletzt im Jahr 2019 geänderten Regelungen zur Stromsteuer haben dazu geführt, dass auch Anlagenbetreiber von bürokratischen Pflichten betroffen sind, die letztlich gar keine Stromsteuer zahlen müssen. Die Vorgaben sind teils ähnlich komplex und in der Anwendung widersprüchlich wie sie bisher bei der EEG-Umlage für Anlagenbetreiber waren. Sie lehnen sich teils an die bisherigen Anwendungsregeln bei der EEG-Umlage an (insbesondere bezüglich der Drittverbräuche innerhalb der Kundenanlage), weichen teilweise aber auch erheblich hiervon ab und konterkarieren damit die Vereinfachungen und Entbürokratisierungen, die durch die Abschaffung der EEG-Umlage beabsichtigt werden.

→ BSW-EMPFEHLUNG

Die Regelungen im Stromsteuergesetz sind so zu formulieren, dass von der Stromsteuer befreite Strommengen weder zu messen noch zu melden sind. Anlagenbetreiber ohne zu versteuernde Strommengen sollten von allen Anmelde-, Anzeige- und Meldepflichten befreit werden. Die Regelungen sind so zu vereinfachen, dass Anlagenbetreiber ohne komplizierte und teure Rechtsberatung durch Fachanwälte in der Lage sind zu beurteilen, ob bei ihnen stromsteuerpflichtige Strommengen anfallen. Der BSW hat dazu bereits ausführliche Vorschläge entwickelt, zu finden unter diesem Link: <https://bsw.li/3lq78pr>

D3 PV-Solarparks wie Windparks von Grundsteuerreform ausnehmen

Mit dem Gesetz zur Grundsteuerreform vom November 2019 werden landwirtschaftliche Flächen, die für Photovoltaikanlagen genutzt werden, anders bewertet. Der § 232 Abs. 4 Nr. 1 BewG versagt eine Zuordnung zum land- und forstwirtschaftlichen Vermögen. Die Folge ist, dass eine Freifläche mit Photovoltaikanlage mit der ungünstigeren Grundsteuer B belastet wird, statt der begünstigten Grundsteuer A. Die höhere Steuerbelastung verteuert Projekte oder macht sie unrentabel. Für den Sonderfall der Windkraftanlagen hat der Gesetzgeber mit § 233 Abs. 1 BewG eine sinnvolle Ausnahme geschaffen. Standortflächen, die von land- und forstwirtschaftlicher Fläche umgeben sind, gehören weiterhin zum entsprechenden Vermögen.

→ BSW-EMPFEHLUNG

BSW-Vorschlag: Die Ausnahmeregelung für Windkraftanlagen sollte für Freiflächen-Photovoltaikanlagen entsprechend übernommen werden.

Wesentliche Quelle ist dieser Fachbeitrag der Kanzlei EbnerStolz vom April:

<https://www.ebnerstolz.de/de/bewertung-photovoltaik-freiflaechenanlagen-grundvermoegen-404288.html>

E BSW-Empfehlungen zum beschleunigten Ausbau der Solarthermie

E1 Privilegierung von großen Solarthermieanlagen nach §35 BauGB

Ein bedeutsamer Hinderungsfaktor für die Errichtung großer Solarthermieanlagen ist die Verfügbarkeit geeigneter siedlungsnaher Flächen. Im Baugesetzbuch § 35 sind die Vorhaben gelistet, die im Außenbereich von Städten und Gemeinden privilegiert geplant und realisiert werden können. Dort sind die Windkraft gelistet sowie weitere Bauvorhaben für die allgemeine Elektrizitätsversorgung.

→ BSW-EMPFEHLUNG

Die Solarthermie sollte als privilegiertes Vorhaben in §35 BauGB aufgenommen werden. Dies würde bedeuten, dass die Planer zwar immer noch eine Baugenehmigung brauchen, aber vorher kein aufwändiges Bebauungsplan-Verfahren durchführen müssen.

E2 Besondere Bedeutung der erneuerbaren Energien (§2 EEG) muss auch für EE-Wärmetechnologien gelten

Laut EEG sollen „die erneuerbaren Energien als vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen eingebracht werden.“ Dies gilt allerdings nur, „bis die **Stromerzeugung** im Bundesgebiet nahezu treibhausgasneutral ist.“

Selbstverständlich dienen auch Wärmetechnologien, die uns unabhängig von Gasexporten machen, der öffentlichen Sicherheit.

→ BSW-EMPFEHLUNG

Der Gesetzgeber sollte mittels einer geeigneten Formulierung sicherstellen, dass „das überragende öffentliche Interesse“ eindeutig und rechtssicher auf EE-Strom- und Wärmeanlagen übertragen wird.

E3 Push-Programm Solarthermie XL

Große Solarthermieanlagen im Megawattbereich liefern als No-Regret-Investition über mindestens 25 Jahre emissionsfreie Wärme zu fixen Erzeugungskosten, während die Laufzeit und Betriebskosten anderer Technologien weniger planbar sind. Für die rasch klimawirksame Realisierung derartiger großer und sehr großer Solarthermie-Projekte für Kommunen und Industrie bedarf es eines politischen Anschubs.

→ BSW-EMPFEHLUNG

Der BSW empfiehlt dringend, das vom BSW vorgestellte Push-Programm „Mobilisierung von 20 TWh Solarwärme durch große Solarthermie“ auf der Basis von Ausschreibungen schnellstmöglich auf den Weg zu

bringen. Dann können solarthermische Fern- und Prozesswärme-Anlagen in relevantem Umfang umgesetzt werden und die in relevanten Teilen heimische Kollektorproduktion bekommt ein starkes Investitionssignal.

E4 Trafopläne in der BEW aussetzen

In der Bundesförderung für effiziente Wärmenetze wird ein sogenannter Transformationsplan gefordert, um für eine Solarthermieanlage eine Betriebskostenförderung zu erhalten.

Der BSW weist – bei aller grundsätzlichen Anerkennung der Wichtigkeit von Transformationsplänen – auf die Problematik hin, dass die Erstellung eines solchen Trafoplanes, als Bedingung für den Betriebskostenzuschuss, schnell zum unerwünschten Flaschenhals werden kann. Es steht zu befürchten, dass Projekte um Jahre verzögert werden – in Hinblick auf die fehlenden Kapazitäten der entsprechenden Planungsbüros für Trafopläne und die zeitliche Schleife für die Verabschiedung dieser Trafopläne in den jeweiligen Hierarchien der Stadtwerke.

Eine Solarthermieanlage produziert ohne Brennstoff und mit nur minimaler Hilfsenergie klimaneutrale Wärme und kann mit sämtlichen anderen Wärmeerzeugern sinnvoll kombiniert werden. Eine Förderung ohne Betriebskostenzuschuss im Falle eines nicht vorhandenen Trafoplanes stellt aber für die kommenden Jahre und bereits vorentwickelten Projekte ein marktrelevantes Hemmnis dar.

→ BSW-EMPFEHLUNG

Der BSW empfiehlt, den für die Mehrzahl der Projekte wirtschaftlich unverzichtbaren Betriebskostenzuschuss bei Solarthermie-Einzelmaßnahmen, die eine Deckung von 30 Prozent des Netzbedarfs nicht überschreiten, auch ohne Vorliegen eines Trafoplans zu gewähren.

E5 Solarthermische Nachrüstung junger Heizungen in alten Häusern stärker fördern

Für einige Millionen Haushalte wird eine komplette Ausmusterung ihrer Gasheizung und der Tausch z. B. gegen eine Wärmepumpe aus verschiedenen Gründen zumindest in den kommenden Jahren nicht in Frage kommen:

- Gasheizung wurde erst vor wenigen Jahren installiert (rund 5 Mio. Gasheizungen sind jünger als 10 Jahre)
- Gebäudehülle ist weitgehend unsaniert oder andere bauliche Gründe sprechen gegen eine Wärmepumpe oder Pelletheizung
- Bewohner:innen verfügen über geringes Haushaltseinkommen
- Oder scheuen größere Investitionen, da sie sich z. B. bereits im Rentenalter befinden oder gerade erst neu gebaut haben



Vielen genau dieser Haushalte dürften die gegenwärtigen Erdgas-Kostensteigerungen besonders zu schaffen machen. Bei einem Großteil von ihnen könnte eine vergleichsweise niederschwellige Nachrüstung bestehender Gas- und Ölheizungen mittels solarthermischer Anlagen für eine spürbare Einsparung in der Haushaltskasse sorgen. Je nach Gebäudetyp lassen sich damit Einsparungen beim Brennstoffbezug und damit verbundenen CO₂-Emissionen i. H. v. 25-50 Prozent realisieren. Dies hat dann unmittelbare Auswirkungen auf das Gasnetz insgesamt und den Füllstand der Speicher. Selbst die reine Warmwasserbereitstellung mittels Solarthermie spart jene kWh, die im Winter dringend gebraucht werden.

→ BSW-EMPFEHLUNG

Jeder Heizkessel, der nicht durch eine EE-Heizung ersetzt wird, sollte schnellstmöglich solarthermisch nachgerüstet werden.

Um diesem Ziel möglichst nahezukommen, sollte die Bundesregierung in der Öffentlichkeit für die solarthermische Nachrüstung bestehender Gas- und Ölheizungen mit einem Alter von max. 10 Jahren werben und diese mit einer auf drei Jahre befristeten Solarbooster-Sonderförderung (auf die BEG aufsetzend) und ggf. zinslosen Darlehen gezielt anreizen.

Von den Äußerungen in dieser Stellungnahme unbenommen haben die offenen Empfehlungen des Bundesverbandes Solarwirtschaft weiterhin Bestand.

Rückfragen:

BSW - Bundesverband Solarwirtschaft e. V.

Carsten Körnig, Hauptgeschäftsführer, geschaeftsleitung@bsw-solar.de

Christian Menke, Referent Politik & Solartechnik, menke@bsw-solar.de, Tel. 030 29 77788-34

Thomas Seltmann, Referent Solartechnik & Speicher, seltmann@bsw-solar.de, Tel. 030 29 77788-28