



75 Jahre
Demokratie
lebendig
20. Wahlperiode



Deutscher Bundestag

Ausschuss für Klimaschutz
und Energie

Ausschussdrucksache **20(25)521**

14. November 2023

Stellungnahme

Climagy Projektentwicklung GmbH

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes und weiterer energiewirtschaftsrechtlicher Vorschriften zur Steigerung des Ausbaus photovoltaischer Energieerzeugung

BT-Drucksache 20/8657

Siehe Anlage

Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Erneuerbare- Energien-Gesetzes und weiterer energiewirtschaftsrechtlicher Vorschriften zur Steigerung des Ausbaus photovoltaischer Energieerzeugung

BT - Dr. 20/8657

Sachverständigenanhörung am 15. November 2023 im Ausschuss für
Klimaschutz und Energie des Deutschen Bundestags

Sachverständiger Martin Zembsch
Climagy Projektentwicklung GmbH
Steigweg 24, Gebäude 1
97318 Kitzingen

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

wir bedanken uns für die Möglichkeit, zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes und weiterer energiewirtschaftsrechtlicher Vorschriften zur Steigerung des Ausbaus photovoltaischer Energieerzeugung Stellung nehmen zu dürfen.

I. Einleitung

Das Bundeswirtschaftsministerium (BMWK) hat am 5. Mai 2023 im Rahmen des zweiten PV-Gipfels die Photovoltaik-Strategie vorgestellt. Diese umfasst Maßnahmen in insgesamt elf Handlungsfeldern, die den Ausbau der Solarenergie in Deutschland beschleunigen und steigern sollen. Mit zwei aufeinander folgenden Gesetzespaketen – Solarpaket I und Solarpaket II – soll die Photovoltaik-Strategie umgesetzt bzw. in Gesetzesform gegossen werden. So hat das Kabinett am 16. August 2023 das Solarpaket I beschlossen und dem parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren zugeleitet. Der Bundestag hat den Gesetzentwurf am 19. Oktober 2023 erstmals beraten und anschließend zur weiteren Beratung an den federführenden Ausschuss für Klimaschutz und Energie überwiesen. Im Rahmen dieser Beratung hört der zuständige Ausschuss für Klimaschutz und Energie Sachverständige am 15. November 2023 an.

II. Vorbemerkung

Die Ambitionen der Bundesregierung, den Ausbau der Photovoltaik zu beschleunigen und zu steigern und damit die übergeordneten klima- und energiepolitischen Ziele wesentlich verlässlicher zu erreichen, sind ausdrücklich zu begrüßen. So ist ab 2026 ein Zubau von 22 Gigawatt (GW) pro Jahr vorgesehen, der nach dem Mengengerüst des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) je zur Hälfte auf Dächern und auf Freiflächen erfolgen soll. Dazu müssen u.a. ausreichend geeignete Flächen zur Verfügung stehen und Planungs- und Genehmigungsverfahren beschleunigt werden. Unabdingbar ist es ebenfalls, den Netzausbau zu beschleunigen und für die Übergangsphase Geschäftsmodelle für systemdienliche Batteriespeicher zu befördern. Die gesetzlichen Anpassungen durch das Solarpaket I sind dafür unabdingbar, aber nicht auskömmlich, um in der Praxis tatsächlich die gewünschte Wirkung zu entfalten.

Insbesondere müssen notwendige Änderungen am Ausschreibungsdesign des EEG vorgenommen bzw. bereits bewährte Übergangslösungen im Zuge der Ausweitung des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine zur kurzfristigen Beschleunigung der Erzeugung erneuerbarer Energien verstetigt werden. An dieser Stelle wird auf die Ausführungen unter Buchstabe A) verwiesen.

Ebenso muss auf die Erforderlichkeit einer Strategie für netzdienliche Speicher hingewiesen werden. Auch wenn das BMWK in seiner Photovoltaik-Strategie darauf hinweist, dass weder die Weiterentwicklung der Strommärkte noch die Rolle der Speicher im Fokus des vorliegenden Papiers stehen, so ist ganz klar auf deren Notwendigkeit hinzuweisen. Der Einsatz von Speichern wird vom BMWK als notwendig erachtet, die (sinnvollen) Einsatzmöglichkeiten werden aber aufgrund des Ausgleichs zwischen Wind- und Solarstrom und des fortschreitenden Netzausbaus als gering betrachtet. Dies ist grundsätzlich richtig, aber gerade der schleppende Netzausbau kann die Stromerzeugung aus Wind und Sonne nicht mit der Stromnachfrage in Einklang bringen und muss derzeit noch als Ursache festgestellt werden, wenn der von der Bundesregierung ab 2026 geplante Zubau von 11 GW pro Jahr auf Freiflächen in den nächsten Jahren erfolgen wird. Grundsätzlich ist der Einsatz von Stromspeichern als Ergänzung zum Netzausbau zu sehen; zudem erfordert er keine

zeitaufwändigen Genehmigungsverfahren wie der Neubau oder die Ertüchtigung von Stromtrassen. Gleichmaßen ist eine Minimierung des Speicherbedarfs durch verstärkten Netzausbau und umgekehrt weder technisch noch wirtschaftlich zielführend. Bereits heute können Speicher (aller Größenordnungen) im Stromsystem zu einem effizienteren Netzbetrieb beitragen. Dennoch gibt es derzeit kein regulatorisches Vergütungsmodell für die Leistung netzdienlicher Speicher. Damit fehlt auch die rechtliche Möglichkeit für Netzbetreiber, angefallene Kosten in die Netznutzungsentgelte einfließen zu lassen. In der Folge findet für diese netzdienliche Anwendung kein Zubau statt. Netzdienliche Energiespeicher sollten jetzt verstärkt in die Photovoltaik-Strategie integriert werden.

Gleichzeitig ist im Zusammenhang mit dem oben beschriebenen schleppenden Netzausbau auch auf die Defizite in der Hoch- und Höchstspannungsebene hinzuweisen. Aus der Erfahrung eines Projektierers ist festzustellen, dass selbst auf der 110-kV- bis 380-kV-Ebene Netzanschlusspunkte fehlen und diese erst nach dem erfolgten Netzausbau realisiert werden können. Aufgrund aufwendiger Genehmigungsverfahren und begrenzter Finanzierungsmöglichkeiten geben die Netzbetreiber in der Regel eine Wartezeit von 6 bis 8 Jahren an, bis mit einem entsprechenden Netzanschluss gerechnet werden kann. An dieser Stelle wird auf die wirtschaftlichen Konsequenzen für ein Photovoltaikprojekt unter Punkt B) verwiesen.

Im Rahmen dieser Stellungnahme soll im Folgenden auf einzelne Schwachstellen des Gesetzesentwurfs hingewiesen werden, die aus Sicht eines Projektierers und Investors eine effiziente Realisierung von Freiflächenanlagen verhindern und damit auch von weitaus größerer Bedeutung den beschleunigten Ausbau der Photovoltaik und die Zielsetzung des vorliegenden Gesetzesentwurfs bremsen könnten.

III. Stellungnahme im Detail

A) § 100 Absatz 13: Gebotsgrößen erhöhen und einen wirtschaftlichen Betrieb stabilisieren

Die maximale Gebotsgröße in den Ausschreibungen für Solaranlagen des ersten Segments ist in § 37 Abs. 3 EEG auf 20 MW begrenzt. Diese Begrenzung stellt eine unnötige Hürde für den wirtschaftlichen Betrieb einer PV-Anlage dar, da der Gewinn aus dieser Anlagengröße neben den Betriebskosten nicht automatisch einen Netzanschluss gegenfinanzieren kann. Ein wirtschaftlicher Betrieb ist schon deshalb in Frage gestellt, weil aufgrund des defizitären Netzausbaus überwiegend nur Netzanschlusskapazitäten auf der 110-kV-Ebene zur Verfügung stehen. Damit wird die Finanzierung eines eigenen Umspannwerkes und einer kostenintensiven Kabeltrasse zum Einspeisepunkt erforderlich. Eine Anlagen- bzw. Gebotsgröße von 20 MWp kann dies nicht gegenfinanzieren und ist unter diesen Erfordernissen keinesfalls wirtschaftlich. Ebenso ist eine große Anlage mit 100 MWp-Leistung deutlich wirtschaftlicher als fünf Projekte mit einer Anlagegröße von jeweils 20 MWp.¹ Um somit die Wirtschaftlichkeit einer PV-Anlage zu ermöglichen und sicherzustellen, sollte die maximale Gebotsgröße für Ausschreibungen des ersten Segments gemäß § 37 Abs. 3 EEG dauerhaft von 20 auf 100 MWp angehoben werden.

In diesem Zuge ist festzustellen, dass der Gesetzgeber im Zuge des völkerrechtswidrigen Angriffskrieges Russlands auf die Ukraine und der damit verbundenen Preissteigerungen auf den europäischen

¹ Siehe hierzu: Netzentwicklungsplan Strom 2037 mit Ausblick 2045, Version 2023 Zweiter Entwurf der Übertragungsnetzbetreiber (2023). Übertragungsnetzbetreiber.

Energiemärkten am 30. September 2022 das Gesetz zur Änderung des Energiesicherungsgesetzes und anderer energiewirtschaftlicher Vorschriften (BT-Drs. 20/3743) beschlossen hat. Ziel dieses Gesetzes ist es, die Stromerzeugung aus Erneuerbaren Energien kurzfristig zu erhöhen, um Stromerzeugung aus Erdgas zu substituieren und damit einen Beitrag zur Reduzierung des Erdgasverbrauchs in den kommenden Wintern zu leisten. In diesem Zusammenhang wurde § 100 Abs. 13 EEG 2023 übergangsweise neu eingeführt, der zur kurzfristigen Beschleunigung des Ausbaus von Solaranlagen des ersten Segments die maximale Anlagengröße für alle Ausschreibungstermine im Jahr 2023 von 20 auf 100 MW erhöht. Diese Übergangsregelung ist ausdrücklich zu begrüßen und für die nächsten Jahre beizubehalten. Eine vergleichbare Anlagengrößenbeschränkung gibt es bei der Windenergie nicht.

So hat eben diese geforderte Erhöhung der zulässigen Anlagengröße von 20 auf 100 MW für Solaranlagen im ersten Segment die Attraktivität der Ausschreibung deutlich erhöht, was zu einem deutlichen Anstieg der nachgefragten Gebotsmenge in den Ausschreibungen 2023 geführt hat. Allein die Ausschreibung zum Gebotstermin am 1. Juli 2023 war mehrfach überzeichnet, wie die Bundesnetzagentur (BNetzA) am 17. August 2023 mitteilte.² Bei einer Ausschreibungsmenge von 1.611 MW wurden 516 Gebote mit einem Gesamtvolumen von 4.653 MW abgegeben. Damit ist dies der Gebotstermin mit der höchsten Anzahl an Geboten, die bislang bei den Ausschreibungen für Freiflächen-Solaranlagen eingegangen sind. Sowohl die BNetzA als auch das BMWK begrüßten die rege Beteiligung. Insgesamt wurden Projekte mit einer Anlagengröße von mehr als 20 MWp in einer Größenordnung von fast 800 MWp bezuschlagt. Dies zeigt deutlich, dass die Erhöhung der zulässigen Anlagengröße beansprucht wurde und weiterhin notwendig ist.

Dennoch sinkt die maximale Gebotsgröße zum 1. Januar 2024 ohne eine gesetzliche Anpassung im vorliegenden Gesetzentwurf wieder auf 20 MW. Die Nichtanpassung im vorliegenden Gesetzentwurf ist daher nicht nachvollziehbar und vor allem nachteilig für die Erreichung der Ausbauziele.

B) § 11a/11b: Grundstückssicherung beschleunigen und Nutzungsverträge vereinfachen

Betreiber bzw. Projektierer von Anlagen zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien planen, errichten und finanzieren den Netzanschluss selbst. In der Regel sind Trassenlängen von mehreren Kilometern erforderlich, die über eine Vielzahl unterschiedlicher Eigentumsflächen führen. Dementsprechend ist die in § 11a EEG 2023 vorgesehene Duldungspflicht für die Verlegung und den Betrieb von Anschlussleitungen für Erneuerbare-Energien-Anlagen i.d.F Photovoltaikanlagen gegen eine einmalige Entschädigung in Höhe von 5 % des Verkehrswertes der Fläche des Schutzstreifens grundsätzlich zu begrüßen, jedoch in der jetzigen Form in einer Vielzahl der Fälle nicht praktikabel, wie im Folgenden erläutert wird:

So ist zu berücksichtigen, dass die Banken im Rahmen der Projektfinanzierung in der Regel eine dingliche Sicherung in Form einer beschränkt persönlichen Dienstbarkeit an rangrichtiger Stelle im Grundbuch verlangen. Es bleibt daher abzuwarten, wie die Banken dies bei der Finanzierung letztlich bewerten, wenn diese Duldungspflicht auch gegenüber künftigen Grundstückseigentümern gelten soll. Gleichzeitig muss geklärt werden, inwieweit im Falle der Insolvenz des Grundstückseigentümers dann nunmehr keine außerordentlichen Kündigungsrechte bestehen.

²Ausschreibung Solaranlagen erstes Segment, Gebotstermin 1. Juli 2023 (2023). Bundesnetzagentur.

Weiterhin sieht der Gesetzentwurf vor, dass die Duldungspflicht nicht besteht, soweit die Nutzung des Grundstücks unzumutbar beeinträchtigt wird. Hier bestehen allerdings noch Unsicherheiten, wann eine solche Beeinträchtigung vorliegt. Beispielgebend bestehen unsererseits Unsicherheiten, sobald eine Leitung auf landwirtschaftlich genutzten Flächen verlegt werden soll und der landwirtschaftliche Betrieb dadurch in seiner Bewirtschaftung eingeschränkt wird oder im überwiegenden Fall sogar einen Schaden (z.B. Ernteausschlag) erleidet. Fraglich ist, ob dies eine unzumutbare Beeinträchtigung darstellt und ein entsprechender Schaden mit der Pauschalentschädigung abgegolten sein soll. Hier bedarf es einer eindeutigen Klarstellung im Gesetzentwurf, was darunter zu verstehen ist und wie die Entschädigung zu erfolgen hat.

Außerdem soll die Höhe der Entschädigung nach dem Verkehrswert der benötigten Fläche erfolgen. Auch hier besteht erhebliches Konfliktpotential bei der Ermittlung des korrekten Verkehrswertes.

Aus den vorgenannten Gründen ist der jetzige Vorschlag abzulehnen. Dieser führt zu mehr Unsicherheit und in der täglichen Praxis wird es weiterhin eines bilateralen Vertragsabschlusses zwischen dem Anlagenbetreiber und dem jeweiligen Landeigentümer bedürfen.

Das eigentliche Problem besteht in den ausufernden, geradezu exorbitanten Vergütungspreisen, die für ein solches Leitungsrecht in der täglichen Praxis aufgerufen werden. Um diesem Problem zu begegnen, wäre eine Begrenzung dieses Vergütungspreis pro laufendem Meter für alle EE-Anlagen zu implementieren, die eine Zahlung nach dem EEG in Anspruch nehmen wollen.

C) § 37c Absatz 2 Nummer 1/2: Benachteiligte Gebieten bedingungslos ins EEG aufnehmen

Der Gesetzentwurf sieht vor, die Kulisse landwirtschaftlicher Flächen zu erweitern, indem die benachteiligten Gebiete nicht mehr durch die Länder geöffnet werden müssen, sondern von diesen ausgeschlossen werden können. Damit wird die bisherige „Opt-in“-Ermächtigung der Länder für benachteiligte Gebiete durch eine „Opt-out“-Ermächtigung ersetzt, wodurch benachteiligte Gebiete in der Landwirtschaft ex ante und in vollem Umfang nach dem EEG-förderfähig sind, solange die Länder diese Flächen nicht ausschließen.

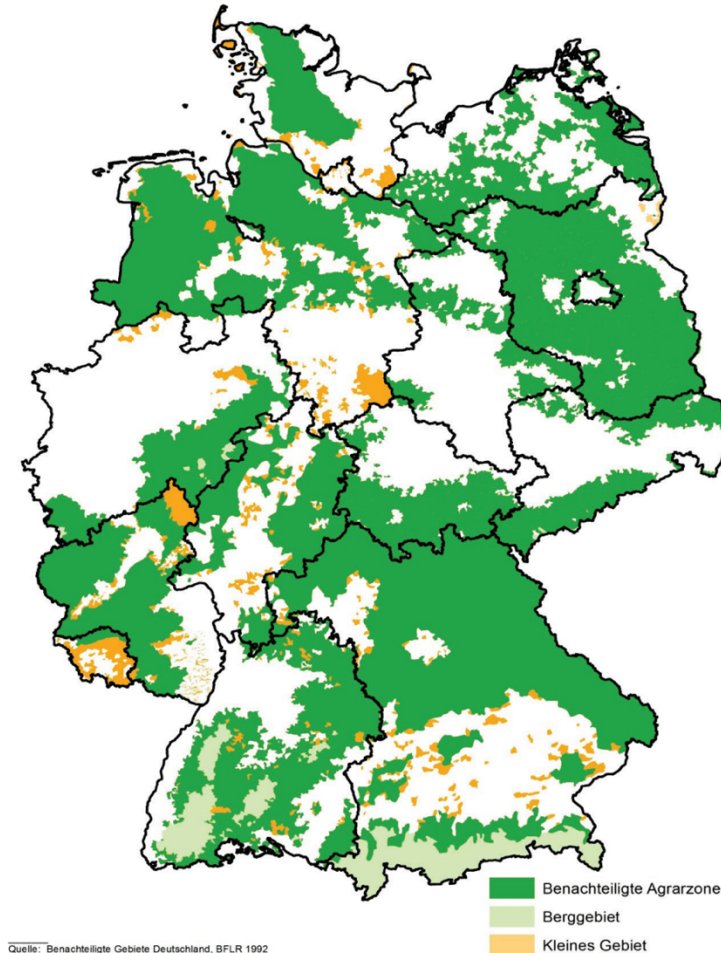
Grundsätzlich ist die Opt-out-Ermächtigung zu begrüßen. Eine wesentliche Ausweitung der Flächen- bzw. Gebietskulisse ist dadurch jedoch nicht zu erwarten, da die Länder aufgrund ihrer Verordnungsermächtigung die benachteiligten Gebiete teilweise oder ganz ausschließen können, wenn bereits mehr als 1 % der landwirtschaftlichen Fläche des Landes mit Freiflächenanlagen bebaut sind (1,5 % ab 2031).

Diese Art der Überregulierung bietet keinerlei Planungssicherheit für zukünftige Projektentwicklungen, da nicht verlässlich abgeschätzt werden kann, ob Flächen während der Projektentwicklungsphase plötzlich nicht mehr EEG-vergütungsfähig sind.

Unsere Forderung ist daher, Projekte auf landwirtschaftlich genutzten Flächen in benachteiligten Gebieten generell zuzulassen und über die kommunale Planungshoheit sicherzustellen, dass kein ausufernder Zubau z.B. auf landwirtschaftlich wertvollen Flächen entsteht. Hier sei auf die zahlreichen Arbeitshilfen für Kommunen und Gemeinden verwiesen, die dies sicherstellen sollen. Aus der Erfahrung eines Projektentwicklers stellen wir zudem fest, dass die Kommunen in Deutschland bereits heute sehr behutsam mit der Landwirtschaft umgehen und neue Flächen nur nach intensiver Analyse und Diskussion ausweisen.

Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass in bestimmten Bundesländern weiterhin benachteiligte Gebiete ausgewiesen werden müssen, wie nachfolgende Grafik zeigt. Die benachteiligten Gebiete nach der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 werden in Deutschland durch die Bundesländer festgelegt auf Grundlage von Artikel 32 der Verordnung.

Benachteiligte Gebietskulisse Deutschlands



D) Ausbau der Freiflächenphotovoltaik an den Bodenwerten ausrichten und überflüssige Regulierungen abbauen

Im Hinblick auf die vorliegende Zielsetzung erscheint es ebenso zweckmäßig, von der festen bzw. mandatorischen Bindung an die Definition „benachteiligtes Gebiet“ abzuweichen und stattdessen auf die durchschnittliche Ackerzahl eines jeweiligen Bundeslandes abzustellen. In dem Sinne sollten PV-Projekte auf landwirtschaftlich genutzten Flächen nur dann eine Vergütung beantragen können, wenn mehr als 75 % der genutzten Fläche unter dem Durchschnitt der Ackerzahl für das jeweilige Bundesland liegen. Mit diesem neuen Bewertungsmaßstab wäre zum einen sichergestellt, dass nur Flächen minderer Qualität berücksichtigt werden. Zum anderen würde damit grundsätzlich Sicherheit für alle Marktteilnehmer geschaffen, indem überfällige bzw. rückständige Ausweisungen durch die „Opt-out“-Regelung ausgeschlossen werden. Wir bitten, eine solche alternative Bemessungsgrundlage auf der Basis von Ackerzahlen zu prüfen und auf dieser Basis minderwertige Ackerflächen zu definieren und grundsätzlich zuzulassen. Darüber hinaus sollte,

sofern die Ackerzahl eines Vorhabens nicht eingehalten werden kann, die Umsetzung eines Projektes als Agri-PV-Anlage umgesetzt werden können.

E) Anpassungserfordernisse außerhalb des EEG zur Beschleunigung des Ausbaus der Photovoltaik

Deklaratorische Öffnung von Industrie- und Gewerbegebieten

Die Photovoltaik-Strategie sieht wörtlich die deklaratorische Öffnung von Industrie- und Gewerbegebieten durch eine Klarstellung in der Baunutzungsverordnung vor. Diese Klarstellung ist insoweit ausdrücklich zu begrüßen, als damit Photovoltaik-Anlagen als Hauptanlagen in Gewerbe- und Industriegebieten zulässig wären. Gleichwohl lässt der vorliegende Gesetzentwurf entsprechende Maßnahmen vermissen, obwohl gerade hier dringender Handlungsbedarf besteht. In der Praxis scheitert die Errichtung von Photovoltaikanlagen in Gewerbe- und Industriegebieten häufig an der Befürchtung der Kommunen, eine für die Erschließung dieser Gebiete zuvor erhaltene Förderung aus Bundes- oder Landesmitteln zumindest teilweise zurückzahlen zu müssen, wenn Grundstücke nicht für Gewerbe oder Industrie, sondern für andere Nutzungsformen wie Photovoltaik zur Verfügung gestellt werden.

Dies ist bei einem Großteil der Gewerbe- und Industriegebiete der Fall und hätte einer Regelung bedurft, die Sicherheit für alle Marktteilnehmer schafft. Wir regen daher an, dass Bund und Länder gemeinsam eine Lösung finden, wie bei der Photovoltaik grundsätzlich auf eine solche Rückzahlungsforderung verzichtet werden kann. Nur so kann der Ausbau auf Gewerbe- und Industrieflächen im notwendigen Umfang beschleunigt werden.

Neben Gewerbe- und Industriegebieten sollte die o.g. Klarstellung auch für Sondergebiete wie z.B. „Sondergebiet Hotel“ erfolgen, die ebenfalls ein großes, bisher oft ungenutztes Potenzial für den Einsatz von Photovoltaikanlagen bieten.

Zurechnung von Freiflächenanlagen zum landwirtschaftlichen Vermögen

Eine einheitliche Richtlinie, die steuerartenübergreifend die Bewertung von Grundstücken im Zusammenhang mit Freiflächenphotovoltaik regelt, existiert nicht. Leider lässt der auch der vorgelegte Gesetzesentwurf die in der Photovoltaik-Strategie formulierte Sicherstellung einer „wirksamen Verzahnung von Energie- und Steuerrecht“ völlig vermissen. So ist die Errichtung und der Betrieb einer Photovoltaikanlage auf landwirtschaftlich genutzten Flächen in den meisten Fällen nach wie vor steuerlich nachteilig, obwohl der Ausbau gerade auf diesen Flächen durch die Verordnungsermächtigung in § 94 und § 94a gestärkt werden soll. Derzeit drohen den landwirtschaftlichen Betrieben erhebliche erbschaftsteuerliche Risiken, weil Flächen, auf denen eine PV-Anlage errichtet wird, nicht mehr dem land- und forstwirtschaftlichen Vermögen zugerechnet werden, sondern dem sogenannten Grundvermögen dieser Betriebe. Dies bedeutet, dass die Begünstigungen für land- und forstwirtschaftliches Vermögen bei der Erbschaft- und Schenkungsteuer entfallen, und zwar auch rückwirkend, wenn die sog. Behaltensfristen nach der Hofübergabe noch nicht abgelaufen sind.

Mit Ländererlass vom 15. Juli 2022 (Bundessteuerblatt 2022 Teil I Seite 1226; Ländererlasse) wurde geregelt, dass landwirtschaftliche Flächen, auf denen Agri-PV-Anlagen errichtet und betrieben werden, dem land- und forstwirtschaftlichen Vermögen zuzurechnen sind.

Leider greift diese Regelung noch zu kurz. Auch Freiflächen-Photovoltaikanlagen auf landwirtschaftlich genutzten Flächen tragen zur umweltfreundlichen Stromerzeugung bei und können z.B. bei entsprechender Bauweise Ökosystemleistungen erbringen, gehören aber rechtlich nicht mehr zum land- und forstwirtschaftlichen Betrieb. Hier droht der Landwirtschaft, die die Flächen für diese Anlagen zur Verfügung stellt, weiterhin eine hohe Erbschaftsteuerbelastung.

An der Stelle sei darauf hingewiesen, dass diese Flächen nach der PV-Nutzung wieder der Landwirtschaft zur Verfügung stehen. Eine zwischenzeitliche Nutzung landwirtschaftlicher Flächen für die Photovoltaik führt nämlich nicht zum Status eines Dauergrünlands, für welches ein Umwandlungsverbot gilt. Letzteres greift nur dann, wenn eine dauerhafte landwirtschaftliche Nutzung der Fläche vorausging.³

Vor diesem Hintergrund bitten wir darum, auch Freiflächen-Photovoltaikanlagen dem land- und forstwirtschaftlichen Vermögen zuzurechnen und entsprechende Anpassungen vorzunehmen.

³ Hinweise des Bayerischen Staatsministeriums für Wohnen, Bau und Verkehr zur bau- und landesplanerischen Behandlung von Freiflächen-Photovoltaikanlagen: https://www.stmb.bayern.de/assets/stmi/buw/baurechtundtechnik/25_rundschreiben_freiflaechen-photovoltaik.pdf