

Stellungnahme zur Photovoltaik-Strategie des BMWK vom 10.03.2023

I. Vorbemerkung

Wir begrüßen, dass der Bund ein konkretes Maßnahmenpaket zur Erreichung der ambitionierten Ausbauziele im PV-Bereich vorlegt und mit den Kommunen, Ländern und Verbänden abstimmt.

Wir betonen, dass die Erreichung des 215-GW-Ziels bis 2030 einen erheblichen zusätzlichen Druck auf die Flächenbereitstellung in den Gemeinden erzeugen wird. Laut dem Umweltbundesamt sind bei einem Ausbauziel von 200 GW 77.000 Hektar zusätzlich für PV-Anlagen erforderlich. Hinzu treten weitere Flächen für den Ausbau der Verteil- und Übertragungsnetze. Diese Anforderungen werden die Flächenkonkurrenzen vor Ort weiter verschärfen und die Energiewende in den Gemeinden noch sichtbarer machen.

Im Rahmen dieser Entwicklung ist es umso wichtiger, Akzeptanz in der Bevölkerung zu schaffen. Dies kann nur gelingen, wenn die kommunale Planungshoheit beim PV-Ausbau gewahrt bleibt. Dies gilt auch bei Verfahrensvereinfachungen in weniger konflikträchtigen Bereichen, denn auch hier braucht es ein gemeindliche Letztentscheidungsbefugnis. Außerdem bedarf es einer verbesserten gemeindlichen Wertschöpfungsbeteiligung, um Akzeptanz zu fördern und den Ausbau anzuregen.

II. Zu den vorgesehenen Maßnahmen

Zu 3.1 Freiflächenanlagen stärker ausbauen

Die kommunale Steuerungsmöglichkeit und das gemeindliche Einvernehmen im Hinblick auf Photovoltaikanlagen sind wichtige Instrumente, um Flächenkonkurrenzen zu vermeiden und die Akzeptanz von Projekten zu gewährleisten. Eine Ausweitung der Teil-Privilegierungen, wie im Kontext des § 35 Abs. 1 Nr. 8b BauGB, ist abzulehnen, da sie die kommunale Planungshoheit einschränken und mit starken Rechtsunsicherheiten belegt sind.

Auch bedarf es im Rahmen des § 35 Abs. 1 Nr. 8b einer Nachkorrektur in der Form, dass

(1) die Steuerungsmöglichkeiten nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB auch hier gelten und/oder

(2) eine prozentuale Deckelung der Privilegierungsregelung erfolgt, um extreme Härten für bestimmte Kommunen abzufedern.

Anstatt des Verzichts auf eine kommunale Bauleitplanung ist die Beschleunigung und Vereinfachung von Planungs- und Genehmigungsverfahren weiter voranzutreiben. Dies kann insbesondere in einem Verfahren nach Vorbild des § 13b BauGB umgesetzt werden.

Eine reine Fokussierung auf Außenbereichsflächen und damit deren Überbeanspruchung ist zu vermeiden. Dies gebieten bereits die Ziele der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, in der sich die Bundesregierung dazu verpflichtet hat, die Flächeninanspruchnahme bis 2030 auf 30ha pro Tag zu begrenzen. Aus diesem Grund sind weitere finanzielle und rechtliche Anreize für den Ausbau von Photovoltaik im Innenbereich und für Doppelnutzungen wie bspw. Moor-PV, Floating- und auch Parkplatz-PV zu fördern. Die Energieerzeugung sollte vorrangig dort erfolgen, wo Energie verbraucht wird, nämlich in und an Wohn- und Nichtwohngebäuden. Insofern sind die geforderten Vereinfachungen für Photovoltaikanlagen im Innenbereich in der Doppelnutzung begrüßenswert. Hier braucht es weiterer Anreize und Klarstellungen, um gerade die Nutzung innovativer Photovoltaikanlagen zu unterstützen.

Der Ausbau von Freiflächen-PV auf versiegelten Flächen wird damit bevorzugt. Jedoch ist auch hier ein Ausbau der Photovoltaik in Gewerbe- und Industriegebieten in Form von Hauptanlagen abzulehnen, da dies dazu führen könnte, dass zukünftig reine „PV-Gebiete“ entstehen und es ebenfalls zu umfassenden Versiegelungen kommt. Photovoltaik ist vielmehr als Nebenanlage oder auch untergeordnete Nutzung für zukünftige Planungen zu stärken.

Zu 3.2 Photovoltaik auf dem Dach erleichtern

Bestrebungen, PV-Anlagen auf Dächern weiter zu erleichtern, befürworten wir grundsätzlich. In diesem Zusammenhang sollte ebenfalls insbesondere auf eine ortsnahe Erzeugung und Nutzung von Energie hingewirkt werden.

Im Hinblick auf die Installation von PV auf öffentlichen Gebäuden bedarf es eines Bundes-Förderprogramms bzw. Zuschüsse für kommunale Gebäude. Dies ist erforderlich, um den hierfür teilweise erheblichen Sanierungs- und Anpassungsbedarf, sowie den Anlagenbau als solchen, zu unterstützen. Energetische Gebäudesanierung und ihre erneuerbare Energieversorgung können damit sinnvoll vereint werden.

Zur Förderung der Sektorkopplung sollten zudem die wirtschaftlichen Anreize für sogenannte Parkplatz-Photovoltaik verbessert werden. Die Regelung des § 38b Abs. 1 EEG 2023 zu Bonuszahlungen für Agri- und Moor-Photovoltaikanlagen sollte dazu entsprechend auf Ladeinfrastruktur ausgeweitet werden.

Zu 3.5 Netzanschlüsse beschleunigen

Der ambitionierte Ausbau erneuerbarer Energien stellt immer höhere Anforderungen an die Stromnetze: Zum einen müssen erneuerbare Energien ins Netz aufgenommen werden, zum anderen müssen lastenseitig immer mehr Anschlüsse für Ladeinfrastruktur und Wärmepumpen unterstützt werden.

Der DStGB begrüßt daher die Vorschläge zur Beschleunigung bei Netzanschlüssen, weist aber darauf hin, dass gleichzeitig die Ertüchtigung der Verteilnetze entsprechend gefördert werden muss. Regulierungsbedingte Hürden für den vorausschauenden Netzausbau und sehr lange Genehmigungsverfahren sind bei der Umsetzung der Energiewende unnötige Stolpersteine und müssen seitens der Bundesnetzagentur behoben werden. Dabei geht es insbesondere darum, den Verteilnetzbetreibern strategische und vorausschauende Investitionen in den Netzausbau zu ermöglichen. Zum einen fehlt es hier an Investitionsmitteln, und zum anderen steht die aktuelle regulatorische Zinssetzung für Eigen- und Fremdkapital im Widerspruch zur Zinswende auf dem Kapitalmarkt.

Der Netzbau wird außerdem durch einen unzureichenden Effizienzvergleich zwischen bereits vorausschauend ausbauenden Netzbetreibern und anderen behindert, was mit Blick auf dringend notwendige Investitionen durch eine unzureichende Netzentgeltsystematik verschärft wird. In diesem Zusammenhang sollte eine Umlage der Kosten für die Ertüchtigung und den Ausbau der Netze seitens der Betreiber durch einen ergänzenden bundesweiten Ausgleichsmechanismus kompensiert werden.

Schließlich könnte zur Beschleunigung der Verfahren statt einer Zulassung über langwierige Planfeststellungsverfahren bei Großvorhaben und Leitungsertüchtigungen eine Legalplanung erfolgen.

Zu 3.6 Akzeptanz stärken

Im vorliegenden Papier wird unter dem Gesichtspunkt der Akzeptanz ausschließlich die Teilhabe von Bürgerinnen und Bürger angesprochen. Die Energiewende ist aber eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe und die Beteiligung der Kommunen muss ebenso gestärkt werden, um für Akzeptanz vor Ort zu werben. Dies gelingt, wenn die kommunale Teilhabe nicht allein vom Leistungsvermögen der Kommune oder vom Engagement ihrer Bürger abhängt.

Die im Rahmen des Osterpakets erweiterte finanzielle Beteiligung der Kommunen ist deshalb ein sehr wichtiges Instrument. Allerdings zeigen die Rückmeldungen

aus der kommunalen Praxis, dass diese aufgrund der freiwilligen Ausgestaltung der Zahlung an Grenzen stößt, Rechtsunsicherheit erzeugt und zu Ungleichheiten im kommunalen Bereich führen kann. Das ist insbesondere der Fall, wenn in einer Gemeinde eine Zahlung angeboten wird, in einer Nachbargemeinde dagegen nicht. Dies stößt in der Kommunalpolitik und auch bei den Bürgern auf Unverständnis und hindert die Bereitschaft die Lasten der Energiewende vor Ort mitzutragen. Die Rückmeldungen ergeben ferner, dass trotz der Erweiterung der finanziellen Beteiligung auf Bestandsanlagen nicht bei allen Betreibern die Bereitschaft besteht, hierfür eine Zahlung nach § 6 EEG anzubieten. Im Ergebnis sprechen wir uns dafür aus, die finanzielle Beteiligung in § 6 EEG gesetzlich verpflichtend zu regeln, zumal aus dem Gutachten IÖW, IKEM, BBH und BBHC aus dem September 2020 hervorgeht, dass das Risiko einer finanzverfassungsrechtlichen Unzulässigkeit einer entsprechenden Regelung als gering eingestuft wird.

In diesem Zusammenhang sollte auch die Möglichkeit, die Aufstellung von Bauleitplänen für Bauwerber von der Ermöglichung von örtlicher Wertschöpfung abhängig zu machen, rechtlich abgesichert werden. Dies könnte durch einen Abwägungsbelang „örtliche Wertschöpfung“ im BauGB erfolgen.

Außerdem könnten Akzeptanz und eine positive Wahrnehmung des Klimaschutzes daraus erwachsen, dass Kommunen für jede auf ihrer Gemarkung erzeugte Stromeinheit aus PV eine Zuweisung aus den über die CO₂-Bepreisung generierten Finanzmitteln erhalten. Durch einen solchen Ausgleich könnte in der Folge eine positive Wettbewerbssituation zwischen Kommunen entstehen. Dies kann nur auf Bundesebene durch Schaffung der rechtlichen Voraussetzungen für einen entsprechenden Ausgleichsmechanismus gelingen.

Des Weiteren stimmen wir dem Vorschlag zu, das Förderprogramm „Bürgerenergiegesellschaften“ bei Windenergie an Land auch auf die Photovoltaik auszuweiten. Die Förderung von Bürgerenergiegesellschaften muss aber auch mit einer Vereinfachung der formalen Rahmenbedingungen einhergehen, denn durch anspruchsvolle Genehmigungsverfahren wird die Einbindung der meist ehrenamtlichen Beteiligten behindert.

Außerdem muss die Akzeptanz von Kommunen und Bürgerschaft für den PV-Ausbau dahingehend gestärkt werden, dass ihnen die Möglichkeit einer gemeinsamen Beteiligung bzw. eines finanziellen Ausgleichs in Bezug auf PV-Anlagen eröffnet wird. Ein Beispiel im Bereich der Windenergie ist hier das Bürger- und Gemeindebeteiligungsgesetz in Mecklenburg-Vorpommern, das neben einer Ausgleichsabgabe für Gemeinden, und dem Angebot eines Sparprodukts mit einer festen jährlichen Rendite, auch einen Beteiligungsanspruch von 20 Prozent ermöglicht. Kooperationen zwischen Energieversorgungsunternehmen auf der einen, und Kommunen und Bürgerschaft auf der anderen Seite, sind ein wichtiger Schritt zur Förderung von Akzeptanz vor Ort, vorallem wenn Beteiligungsformate niedrigschwellig angesetzt werden.

In Anlehnung an das Mieterstrommodell, das bei Solaranlagen auf Gebäuden zum Einsatz kommt, wäre es angesichts der zu erwartenden steigenden Strompreise auch eine prüfenswerte Möglichkeit, dass Vorhabensträger bzw. Betreiber von großen PV-Anlagen verpflichtet werden, betroffenen Bürgern, Unternehmen und Kommunen vor Ort ein Festpreisstrom-Modell für eine gewisse Laufzeit (mindestens 10 Jahre) anzubieten.

Weitere Anmerkungen

Über die oben angebrachten Maßnahmen hinaus möchten wir anregen, Ökopunkte für PV-Anlagen und die Verpachtung von zugehörigen Grundstücken zu nutzen. Beim Ausbau von PV-Anlagen könnten die Betreiber (sofern sie die Anlage für mindestens 20 Jahre am Stück betreiben) und die (kommunalen) Grundstückseigentümer Ökopunkte erhalten, die vom Betreiber z.B. als Ausgleich für den Flächenverbrauch für Errichtung und Zuwegung von PV-Anlagen eingesetzt oder auch verkauft werden können. Dadurch müssten deutlich weniger Ausgleichsflächen beansprucht werden, was wiederum Flächenkonkurrenz entschärfen würde.