

Berlin, 16. März 2022

**BDEW Bundesverband
der Energie- und
Wasserwirtschaft e.V.**

Reinhardtstraße 32
10117 Berlin

www.bdeu.de

Positionspapier

30 Vorschläge für einen PV-Turbo

Was jetzt für einen schnellen PV-Ausbau zu tun ist.

Der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW), Berlin, und seine Landesorganisationen vertreten über 1.900 Unternehmen. Das Spektrum der Mitglieder reicht von lokalen und kommunalen über regionale bis hin zu überregionalen Unternehmen. Sie repräsentieren rund 90 Prozent des Strom- und gut 60 Prozent des Nah- und Fernwärmeabsatzes, 90 Prozent des Erdgasabsatzes, über 90 Prozent der Energienetze sowie 80 Prozent der Trinkwasser-Förderung und rund ein Drittel der Abwasser-Entsorgung in Deutschland.

Einleitung

Um das Ziel der Klimaneutralität bis 2045 zu erreichen, müssen die Erneuerbaren Energien in einem noch nie dagewesenen Tempo und Umfang ausgebaut werden. PV und Wind werden dazu den wesentlichen Beitrag leisten. Der BDEW hat mit seiner PV-Strategie 2021 eine umfassende Sammlung mit mehr als 60 Handlungsempfehlungen vorgelegt, um den notwendigen PV-Boom auszulösen.

Für 200 GW installierte Leistung PV bis 2030, die sich die neue Koalition vorgenommen hat, ist ein jährlicher Zubau von durchschnittlich 15 GW installierter Leistung notwendig. Das stellt alles in den Schatten, was wir an Zubau bisher gesehen haben. In den letzten beiden Jahren bewegte sich der PV-Zubau um die 5 GW an installierter Leistung. Gemäß der „Eröffnungsbilanz Klimaschutz“ des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz soll der Zubau zunächst deutlich ansteigen und in wenigen Jahren bereits bei 20 GW jährlich liegen. Es gilt daher, mit hohem Tempo bestehende Hürden aus dem Weg zu räumen, um schon 2022 den PV-Turbo zu zünden. Zugleich muss die Akzeptanz bei stärkerem Zubau erhalten, Beteiligung an der Energiewende ermöglicht und die Stabilität und Resilienz des Energieversorgungssystems weiterhin auf einem hohen Niveau gehalten werden.

Die im Koalitionsvertrag und der Eröffnungsbilanz Klimaschutz genannten Maßnahmen und Instrumente für die Steigerung des PV-Zubaus müssen konkretisiert und in Gesetze gegossen werden. Aufbauend auf seiner PV-Strategie schlägt der BDEW Maßnahmen für folgende Handlungsfelder vor:

- › 1. Allgemeine Punkte zur Steigerung des PV-Ausbaus
- › 2. Ausbau von PV-Freiflächenanlagen
- › 3. Verbesserungen für PV-Aufdachanlagen
- › 4. Netzintegration

In allen vier Bereichen liegen Potenziale, um den PV-Ausbau entscheidend voranzubringen und den ambitionierten Ausbaupfad zu erreichen.

Mit den Referentenentwürfen zum „Osterpaket“ vom 28.2.2022 liegen erste Vorschläge des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz vor, zu denen der BDEW eine separate Stellungnahme abgeben wird.

1. PV-Ausbau allgemein: Ziele gesetzlich verankern, Ausschreibungsvolumina anpassen, Vergütungssätze anheben

Um die ambitionierten Ziele zu erreichen, müssen mehr PV-Anlagen in allen Segmenten errichtet werden – und zwar sowohl gefördert als auch ungeförderter. Aus Sicht des BDEW sind

die Zubauziele nur zu erreichen, wenn es einen Mix aus Volleinspeisung, Prosuming, gesetzlichen Ausschreibungen und privaten PPA gibt, so dass Investorinnen und Investoren aus den für sie passenden Refinanzierungsformen wählen können. Für den Bau aller neuen Anlagen braucht es zudem ausreichend Installationskapazitäten.

Die EEG-Ausschreibungen für PV-Freiflächenanlagen haben sich als Instrument des PV-Ausbaus bewährt. Sie werden rege von PV-Projektierern genutzt und sind regelmäßig deutlich überzeichnet. Um die zur Realisierung anstehenden Projekte entsprechend berücksichtigen zu können, müssen die Ausschreibungsmengen schnell angehoben werden, ansonsten werden viele Projekte unnötig aufgeschoben oder ausgesetzt. Die Ausschreibungen für PV-Dachanlagen sind für sehr große Dächer oberhalb der Grenze von einem Megawatt sehr sinnvoll und versprechen dieses Marktsegment unter den geeigneten Bedingungen zu erschließen.

Auch die Bedingungen für kleine Anlagen unterhalb der Ausschreibungsschwellen müssen verbessert werden, z.B. durch den Abbau bürokratischer Hemmnisse und eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit.

Gleichzeitig gilt es, den Zubau außerhalb der Förderung zu erleichtern, um auch hier mehr Potenziale zu heben. Eine Vielzahl insbesondere größerer PV-Freiflächenprojekte wird zukünftig über marktliche Mechanismen finanziert werden. Der BDEW möchte darauf hinweisen, dass es aktuell einen merklichen Anstieg an Bedarf aus der Industrie nach PPA gibt, den die Energiewirtschaft gerne bedienen möchte. Daher muss bei den zukünftigen Ausbaupfaden für die PV auch die Rolle von PPA stärker in den Vordergrund gerückt werden. Der BDEW hat Vorschläge gemacht, wie die [Rahmenbedingungen für Green Power Purchase Agreements \(PPAs\) verbessert](#) werden können und die vom Gesetzgeber entsprechend umzusetzen sind.

Zur Steigerung der Akzeptanz und Reduktion der Flächenkonkurrenz werden Mehrfachnutzungskonzepte beim weiteren Ausbau der Erneuerbaren eine zunehmende Rolle einnehmen. Innovative Anlagenkonzepte wie Agri-, Floating- oder gebäudeintegrierte PV können Flächenkonkurrenz reduzieren und neue Möglichkeiten für PV-Anwendungen schaffen. Die Potenziale sollten umfassend ausgeschöpft und Hemmnisse reduziert werden. So stellt neben der Agri-PV der Einsatz schwimmender Photovoltaik auf ungenutzten Wasserflächen dafür eine vielversprechende Möglichkeit dar. Folgende Maßnahmen sind aus Sicht des BDEW zur Erreichung der Ausbauziele jetzt notwendig:

- (1)** Um den im PV-Bereich tätigen Unternehmen Rechtssicherheit zu gewährleisten, müssen die im Koalitionsvertrag **genannten höheren Ausbauziele schnellstmöglich rechtsverbindlich im EEG verankert** werden.
- (2) Schwellenwert 1 MW für Ausschreibungsteilnahme:** Der geförderte PV-Ausbau ist im Segment von 300 kWp bis 750 kWp im letzten Jahr durch die Absenkung der

Ausschreibungsschwelle entgegen der Marktentwicklung nicht nur nicht gewachsen, sondern stark geschrumpft. Das ist schwerwiegend, weil in diesem Marktsegment besonders der Mittelstand stark an der Energiewende beteiligt wird. Daher muss bei dem geförderten PV-Segment insgesamt, besonders aber ab 300 kWp, gegengesteuert werden. Den Schwellenwert für die Ausschreibungsteilnahme im Einklang mit den beihilferechtlichen Vorgaben auf 1 MW zu erhöhen, ist aus Sicht des BDEW sinnvoll. Die Möglichkeit der freiwilligen Teilnahme an Ausschreibungen für Anlagen zwischen 300 kW und 750 kW sollte zugunsten eines alleinigen Schwellenwertes von 1 MW zurückgenommen werden, unterhalb dessen die uneingeschränkte gesetzliche Förderung anwendbar ist. § 48 Absatz 5 EEG sollte entsprechend entfallen. So kann auch außerhalb der Ausschreibungen erheblich mehr Zubau insbesondere im Dachsegment angeregt werden.

- (3) Schrittweise Anhebung der Ausschreibungsvolumina für PV-Aufdachanlagen** beginnend mit 1 GW. Große Dachanlagen brauchen ein wesentlich höheres Ausschreibungsvolumen und bessere Rahmenbedingungen. Ansonsten wird das Potenzial im Dachanlagen-Segment nicht erschlossen. Dabei sollten die Volumina aufwachsen, ohne jedoch die Ausschreibungsmenge zu schnell so weit zu vergrößern, dass Unterzeichnung droht.
- (4) Ausschreibungsvolumina für PV-FFA auf jährlich mindestens 6 GW erhöhen** und perspektivisch auf 10 GW ausweiten sowie die Maximalgröße der förderfähigen PV-FFA auf 30 MW anheben. Für kleinere PV-FFA sollte analog zu (2) ein Schwellenwert von 1 MW für die verpflichtende Ausschreibungsteilnahme gelten.
- (5) Erhöhung der Ausschreibungsvolumina der Innovationsausschreibungen** beginnend mit 2GW. Die Innovationsauktionen bieten ein Segment für kombinierte PV- und Speicherleistung und erlauben, die PV-Einspeisung zu flexibilisieren (z.B. in die Nacht zu verschieben). Um den Systemnutzen zu erhöhen, sollte die Netzstrombelastung der Speicher mit geeigneten Messkonzepten geprüft werden.
Ausschreibungsvolumen der Innovationsausschreibungen für „besondere Solaranlagen“ (Agri-PV, Floating-PV, PV auf Parkplatzarealen) zunächst auf 250 MW und rasch auf 450 MW jährlich anheben und Grenze für Maximalgebote analog PV-FFA auf 30 MW anheben. Die Förderung ist so zu gestalten, dass der bürokratische Aufwand z.B. zur Prüfung und Überwachung der Fördervoraussetzungen schlank gehalten wird. Das Ausschreibungsvolumen sollte ein zusätzliches Kontingent sein und nicht von den Volumina für Freiflächen und Dach abgezogen werden. Perspektivisch können besondere Solaranlagen noch erheblich mehr zum Ausbau Erneuerbarer Energien beitragen und die Ausschreibungsmengen sollten entsprechend stetig angehoben werden. Die Pflicht zur Anlagenkombination in der Ausschreibung ist zu streichen. Bei Überführung in die Regelausschreibungen sind spezifische Ausschreibungssegmente in der für die unterschiedlichen Technologien zu schaffen, um unterschiedliche Höhen der Technologien

bei den Stromgestehungskosten abdecken zu können. Für gebäudeintegrierte PV soll eine eigene Vergütungskategorie geschaffen werden.

- (6) Die weitere Entwicklung der Höchstwerte bei den Ausschreibungen muss intensiv begleitet werden. Aktuell sind die **Höchstwerte für die Ausschreibungen** von PV-FFA (5,57 ct/kWh) und PV-Dachanlagen (9 ct/kWh) angemessen ausgestaltet. Da Modulpreise aber auch steigen können, wie es derzeit aufgrund der angespannten Lage auf den Weltmärkten der Fall ist, gibt der BDEW zu bedenken, dass perspektivisch eine Situation vermieden werden soll, in der aufgrund von zu niedrig angesetzter Höchstwerte Ausschreibungen unterzeichnet werden.
- (7) **Vergütung für Kleinanlagen anheben, Degressionsmechanismus überarbeiten:** PV-Dachanlagen haben mittlerweile nur noch einen Bruchteil der Stromgestehungskosten von vor wenigen Jahren, in jüngster Zeit flachte dieser Kostenrückgang aber deutlich ab. Aufgrund der aktuellen Lage auf den Weltmärkten lässt sich gar ein Anstieg der Modulpreise beobachten, gleichzeitig sind aufgrund regulatorischer Vorgaben die Vergütungssätze in den letzten Jahren erheblich zurück gegangen. Dadurch ist ein wirtschaftlicher Betrieb neuer kleinerer PV-Anlagen bis 100 kW nur noch mit Eigenverbrauchsanteil möglich - und auch für dieses Modell wird die Wirtschaftlichkeit immer weiter eingeschränkt. Aufgrund der meist kleinen Anlagengröße ist die marktliche Finanzierung neuer Anlagen – z.B. über PPA – zudem deutlich schwerer als bei anderen EE-Technologien. Daher muss auch zukünftig der Strom von neuen kleinen PV-Dachanlagen zur Volleinspeisung attraktiv vergütet werden. Bei PV-Anlagen im Prosuming muss darauf geachtet werden, dass durch die Umstellung der EEG-Umlage auf einen haushaltsfinanzierten Mechanismus die Vergütungssätze so ausgestaltet werden, dass trotzdem eine Rentabilität der Anlagen gewährleistet werden kann. Dazu hat der BDEW eine Arbeitsgruppe ins Leben gerufen, die mit wissenschaftlicher Unterstützung die Wirtschaftlichkeit von verschiedene Anwendungsfällen des Prosuming betrachtet. Sobald hier Ergebnisse vorliegen, werden diese dem Gesetzgeber vorgelegt.

Durch die strikte Degression sinkt die Vergütung aktuell jedoch wesentlich schneller als die Systempreise. Die Vergütung liegt derzeit selbst bei kleinen Anlagen bis 10 kWp installierter Leistung bei unter 7 ct/kWh. Aufgrund des niedrigen aktuell zugrunde gelegten Zubaukorridors von bis zu 2.500 MW wird der Zubau Monat für Monat gedrosselt, durch eine aktuell durchschnittliche Absenkung der Vergütungen um monatlich 1,4 %.

Um möglichst die gesamte für PV nutzbare Dachfläche zu erschließen, müssen erstens **die Vergütungssätze für neue PV-Anlagen zur Einspeisung von nicht eigenverbrauchtem Strom einmalig deutlich angehoben werden.** Dazu sollte der eingespeiste Strom aus Anlagen bis 10 kWp mit 12 ct/kWh vergütet werden, für Anlagen bis 40 kWp mit 11 ct/kWh und ab 40 kWp bis 100 kWp sollten es 10 ct/kWh sein, was in etwa einer

Verdoppelung der aktuellen Vergütungssätze entspricht und eine Amortisation der Investition garantieren sollte. Zweitens muss gleichzeitig der Degressionsmechanismus bei den Vergütungssätzen entsprechend der ambitionierten PV-Ausbauziele dringend angepasst und deutlich vereinfacht werden. Die Basis-Degression von 0,4% sollte dabei abgeschafft werden.

- (8) Der BDEW setzt sich bei größeren PV-Anlagen weiterhin für eine **schrittweise Umstellung der Fördersystematik hin zu einer zweiseitigen "symmetrischen Marktprämie"** ein, die ab einem zu bestimmenden Marktwert Rückflüsse von den Anlagenbetreibern auf das EEG-Konto garantiert. Mit Blick auf die schwankende Entwicklung der Marktwerte für PV (aktuell ist ein Anstieg um das 5-6-fache in weniger als einem Jahr zu beobachten) sollen dadurch Investitionen gegen sinkende Marktwerte abgesichert werden. Gleichzeitig sollen bei hohen Marktwerten Rückzahlungen an den EEG-Konto ermöglicht werden. Außerdem werden dadurch volkswirtschaftliche Kosten auf ein Minimum gesenkt und ein Anreiz geschaffen, PV-Anlagen auch außerhalb einer EEG-Vergütung zu errichten.

2. PV-Freiflächenanlagen: Flächenkulisse ausweiten, Genehmigungsverfahren beschleunigen, Akzeptanz sichern, Potenziale innovativer Solaranlagen nutzen

Mit PV-Freiflächenanlagen können zuverlässig erhebliche zusätzliche Erzeugungskapazitäten geschaffen werden. Wir benötigen ähnlich wie für Windenergieanlagen an Land (auch kurzfristig) deutlich mehr geeignete Flächen mit verbindlichen Planungshorizonten, um die Ausbauziele für PV-Freiflächenanlagen zu erreichen. Infrage kommen dafür beispielsweise benachteiligte Gebiete sowie Flächen, bei denen eine mehrfache Nutzung möglich wäre oder Schutzgebiete, die durch PV-FFA nicht beeinträchtigt würden. PV-Freiflächenanlagen bieten einen ökologischen Mehrwert gegenüber vielen anderen Nutzungsarten. Außerdem können Maßnahmen wie z.B. eine Aufständigung dazu beitragen, Flächen unterhalb der PV-Anlage für bestimmten Gemüseanbau oder als Naturierungsflächen zu belassen. Zusätzlich sollten die konfliktarmen Zubaupotentiale der im Zuge des Ausstiegs aus der fossilen Energieerzeugung entstehenden Bergbaufolgelandschaften konsequent genutzt werden, indem Investitionshemmende Regelungen des Bauplanungs- und Raumordnungsrechts beseitigt werden.

Mittelfristig sollte eine Größenordnung von im Durchschnitt 1% der Landesfläche angestrebt werden, ohne die Planungshoheit der Gemeinden hinsichtlich der Ausweisung zusätzlicher Flächen zu beschränken. Bestehende Ausweisungen dürfen dabei nicht durch neue planerische Maßnahmen (z. B. Raumordnung) verzögert werden. Flächen für die Windenergie und Flächen für die Freiflächen-Photovoltaik dürfen dabei nicht in Konkurrenz zueinanderstehen. Vielmehr sollte eine Kombination beider Technologien ermöglicht werden.

Viele der vom BDEW in seinem [25-Punkte-Papier für mehr Tempo bei Planung und Genehmigung](#) vorgeschlagenen Maßnahmen können auch den Ausbau von PV-FFA beschleunigen. Hierzu gehört etwa die bessere personelle Ausstattung der zuständigen Behörden und die Umstellung auf digitale Prozesse, oder Vereinfachungen und Standardisierungen im materiellen Recht – beispielsweise im Natur- und Artenschutzrecht oder im Denkmalschutzrecht. Einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der Genehmigungssituation für PV-FFA muss daneben die Stärkung des Planungsrechts leisten. Eine Genehmigung für PV-Freiflächenanlagen kann bisher in der Regel nur an Standorten erteilt werden, für die ein entsprechender Bebauungsplan vorliegt. Eine Privilegierung im Außenbereich von PV-Anlagen gibt es – anders als bei Windenergieanlagen – gegenwärtig nicht. Für den ambitionierten geplanten Ausbau von PV-FFA mangelt es daher an geeigneten, planungsrechtlich ausgewiesenen Flächen. Es gilt bestehende Beschränkungen zu überprüfen und zu reduzieren. Beispiel für eine zu überprüfende Eingrenzung der Flächenkulisse sind die Beschränkung auf 110 m statt 200 m Randstreifen sowie die Begrenzung eines PV-Zubaus pro Gemeinde auf 20 MW in Mecklenburg-Vorpommern.

Im Folgenden werden Maßnahmen skizziert, die nun ergriffen werden sollten. Dabei sind Maßnahmen zu unterscheiden, die die öffentlich-rechtliche Zulässigkeit der Anlagen bestimmen, und solche Maßnahmen, die die Förderfähigkeit von Anlagen nach dem EEG erleichtern.

Verbesserung der Flächenausweisung für Freiflächen-PV-Anlagen

Freiflächen-PV-Anlagen dürfen öffentlich-rechtlich grundsätzlich nur auf solchen Flächen errichtet werden, die ausdrücklich für eine Nutzung durch Solarenergieanlagen vorgesehen sind. Um hier eine ausreichende Flächenkulisse zu erreichen, sollten insbesondere die folgenden Maßnahmen angegangen werden:

- (1) Festlegung verbindlicher Flächenziele.** Ähnlich wie für Windenergieanlagen muss vor dem Hintergrund der erheblichen Ausbauziele für die nächsten Jahre ein Weg gefunden werden, damit zügig und unkompliziert ausreichend Flächen zur Verfügung stehen. Der derzeitige Weg über Ausweisungen entsprechender Flächen in Flächennutzungsplänen und/oder über die Schaffung vorhabenbezogener Bebauungspläne wird dafür zukünftig nicht mehr ausreichen. Verbindliche Zielvorgaben für Länder und Gemeinden verbunden mit alternativen Lösungen für den Fall, dass das erforderliche Flächenziel verfehlt wird, müssen hier Abhilfe schaffen.
- (2) Der EEG-Bund-Länder Kooperationsmechanismus und das jährliche Monitoring zur Zielerreichung sollte auch explizit auf PV-Anlagen,** insbesondere Freiflächenanlagen ausgeweitet werden, um mehr Transparenz, Kontrolle und Handlungsdruck beim Zubau und der Beseitigung von Hemmnissen auch auf Länderebene herzustellen.

(3) Erleichterung der Flächenausweisung für Freiflächen-PV-Anlagen in bestimmten Gebieten. Es sollte klargestellt werden, dass PV-Freiflächenanlagen **in bestimmten Gebieten unter Berücksichtigung des jeweiligen Schutzzwecks grundsätzlich öffentlich-rechtlich zulässig sind**. Derzeit wird die Errichtung entsprechender Anlagen vielfach in Gebieten, wie z. B. Landschaftsschutzgebieten; Special Protected Areas (SPA) zum Vogelschutz, und in FFH-Gebieten auf Länderebene pauschal ausgeschlossen. Dieser europarechtlich nicht geforderte pauschale Ausschluss muss eingeschränkt werden.

- **Kein pauschaler Ausschluss landwirtschaftlich genutzter Flächen für PV-FFA**
Landwirtschaftlich besonders ertragreiche Flächen sollten weiterhin der Nutzung durch die Landwirtschaft vorbehalten werden. Die Photovoltaik sollte in Form von Agri-PV dabei explizit möglich sein. Wenig ertragreiche und/oder schwer zu bewirtschaftende Flächen (z. B. Grünland, Hanganlagen, Flächen mit für die Landwirtschaft ungünstigen Zuschnitten, Vernässungsgebiete) sollten darüber hinaus in die erlaubte Flächenkulisse einbezogen werden, sofern generelle umwelt- und naturschutzfachliche Belange dem nicht entgegenstehen und eine umwelt- und naturschutzfachliche Aufwertung der Fläche stattfindet.
- **Moor-PV:** Für PV-FFA auf ehemals landwirtschaftlich genutzten Vernässungsgebieten ist zu regeln, dass mit der Errichtung einer PV-FFA eine Wiedervernässung des Moorbodens einhergehen muss. Die Bestrebungen des BMWK, BMEL und BMUV zur Nutzung wiedervernässter Moore mit PV-Anlagen ist dabei zu begrüßen. Gleichzeitig ist darauf hinzuweisen, dass wesentlich höhere Unterhaltungskosten gepaart mit technischen Herausforderungen (beispielsweise erzeugt durch saisonale Überflutung) zu derzeit ca. 17-35% höheren Investitionskosten gegenüber standardmäßigen PV-Freiflächenanlagen führen. Dies ist bei der Ausschreibung für PV-Anlagen auf diesen Flächen durch den Gesetzgeber zu berücksichtigen, um einen Ausbau auf diesen Flächen anzureizen.
- Um die Doppelnutzung von Flächen z.B. durch Landwirtschaft und Photovoltaik, anzureizen, sollte eine eigene **Flächenkategorie „Energieerzeugung und Landwirtschaft“ für Agri-PV** geschaffen und dazu die BauNVO geändert werden. Dabei sollte die Flächenförderung für Landwirte erhalten bleiben, um einen Kompromiss bei der Flächenkonkurrenz zu schaffen und die Akzeptanz für den Photovoltaikausbau auch in landwirtschaftlich dominierten Gegenden zu erhalten.

Daneben können auch Anpassungen in den Förderregelungen dazu beitragen, dass mehr Flächen für die Nutzung durch Freiflächen-PV-Anlagen zur Verfügung stehen:

(4) BMWK, BMUV und BMEL haben in einem [Eckpunktepapier](#) darauf hingewiesen, dass die Flächenkulisse bei den “benachteiligten Gebieten” aufgrund neuer EU-Kriterien um 9% mehr Fläche gegenüber der alten Betrachtungsweise zugenommen hat. Dies ist zu

begrüßen. Bedauerlicherweise haben dennoch einige Bundesländer noch keine Verordnungen zu benachteiligten Flächen im Sinne des EEG erlassen, um die Flächenkulisse weiter anzuheben. Hierzu gehören insbesondere Flächenländer wie Schleswig-Holstein, NRW, Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg. Insbesondere bei Gebieten mit unterdurchschnittlicher Bodengüte trägt eine solarenergetische Nutzung regelmäßig zu einer Verbesserung der Biodiversität bei. Auf diesen ehemals landwirtschaftlich intensiv genutzten Flächen findet kein Eintrag von Dünger, Pestiziden oder Herbiziden mehr statt. Der Naturraum kann sich wieder erholen. Entsprechende Regeln wurden bereits in Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Sachsen beschlossen und gute Erfahrungen damit gemacht. Die **benachteiligten Gebiete müssen daher zügig und vollumfassend in allen Bundesländern geöffnet werden**, ansonsten ist die Opt-In-Regel im EEG vom Bundesgesetzgeber in eine Opt-Out-Regel umzukehren.

- (5) Die nutzbaren **Randstreifen an Bundesautobahnen und Schienenwegen im Sinne des EEG sollten von 200m auf 500m ausgedehnt** und die gesamte Fläche des überstrichenen Flurstücks einbezogen werden. Insofern ist besonders wichtig auf einen Gleichlauf von EEG und Planungsrecht zu achten. Das bedeutet, dass PV-FFA auf diesen Flächen ohne Bauleitplanung oder übergeordnete Planungen zulässig sein müssen und planerisch auch nicht ausgeschlossen werden dürfen. Zudem sollte geprüft werden, ob der Bund das Prinzip der Entwicklung von PV entlang von Infrastrukturkorridoren auf weitere Anwendungsfälle wie Bundesstraßen sowie in Abstimmung mit den Bundesländern auch auf Landesstraßen (siehe auch aktuelle Initiative in Baden-Württemberg) erweitern kann.
- (6) Die zusätzliche **Zusammenrechnungsvorschrift für Freiflächenanlagen mehrerer Betreiber innerhalb eines 24 Monatszeitraums gem. § 24 Abs. 2 EEG sollte als pauschale Verzögerung des Ausbaus gestrichen** werden. Eine raumverträgliche Steuerung des Ausbaus kann im Einzelfall gezielter über das Planungs- und Genehmigungsrecht erreicht werden (z. B. durch die erforderlichen Variantenstudien auf FNP Ebene).

Schließlich bestehen auch in anderen Rechtsbereichen Hindernisse für eine Nutzung von Flächen für die Solarenergie.

- (7) Hierzu gehört etwa das folgende Beispiel: PV-Freiflächenanlagen werden bei der Erbschafts- und Schenkungsteuer anders behandelt als land- und forstwirtschaftlich genutzte Flächen. Das führt zu unangemessen hohen finanziellen Belastung der Landwirte beim Betriebsübergang. Die Steuern können sogar höher als die kumulierten

Pachtzahlungen von 20 – 30 Jahren ausfallen. Dies betrifft insbesondere auch Verpächter von bestehenden PV-Freiflächenanlagen, die sich jetzt bei einem Betriebsübergang einer z.T. betriebsgefährdend hohen Forderung gegenübersehen. Dadurch gibt es große Verunsicherung bei den Flächeneigentümern und viele Flächen werden nicht mehr für neue PV-Freiflächenanlagen zur Verfügung gestellt. Eine andere erbschaftsteuerliche Einstufung der Flächen würde das Problem mildern und die Bereitschaft steigern, Flächen für PV-FFA zur Verfügung zu stellen. Um Abhilfe zu schaffen, könnten **PV-FFA weiterhin als land- und forstwirtschaftliches Vermögen statt als Grundvermögen eingestuft werden.**

- (8) Um neben der Errichtung von Freiflächen-PV-Anlagen auch in anderen Bereichen eine **stärkere Nutzung verfügbarer Flächen zu ermöglichen**, sollte beispielsweise eine **PV-Parkplatz-Pflicht** eingeführt werden: Entsprechend der im Klimaschutzgesetz Baden-Württembergs vorgeschlagene Maßnahme die bundesweite Ausweitung der Pflicht zur Installation von Photovoltaikanlagen auf neuen Parkplätzen, zunächst ab einer Zahl von 35 Stellplätzen, die nicht entlang öffentlicher Fahrbahnen sind. Es gilt, eine solche Pflicht auch mit finanziellen Anreizen zu untermauern.

Abbau genehmigungsrechtlicher Hindernisse

- (9) Im Anschluss an die Flächenausweisung für die Nutzung einer Fläche durch Freiflächen-PV-Anlagen müssen zu errichtende Anlagen vielfach ein baurechtliches Genehmigungsverfahren durchlaufen. Allerdings sind Freiflächen-PV-Anlagen baurechtlich wenig komplex und sollten daher regelmäßig in Bauordnungen als eigene Kategorie mit vereinfachten Prüfungsaufwand bzw. Freistellungsmöglichkeiten typisiert werden. Eine entsprechende Modell-Regelung sollte kurzfristig auch in der **Musterbauordnung** der Bauministerkonferenz verankert werden. Zudem, sollte konsequent vermieden werden, dass Aspekte, die im Rahmen der Flächenausweisung bereits geprüft wurden, ein weiteres Mal betrachtet werden müssen. Darüber hinaus sollten auch für die verbleibenden zu prüfenden Aspekte weitestmöglich einheitliche Standards geschaffen werden, um die jeweiligen Prüfungen zu erleichtern.

Akzeptanzsteigerung

- (10) Um die Akzeptanz von PV-FFA zu steigern, sollten zudem Beteiligungsmöglichkeiten nach dem EEG ausgeweitet werden: Mit der Möglichkeit einer kommunalen Beteiligung für PV-FFA ist eine wichtige BDEW-Forderung für die Steigerung der Akzeptanz umgesetzt worden. Es führt vor Ort jedoch zu Unverständnis und gefühlter Benachteiligung, dass auf PV-Strommengen, die nicht über das EEG, sondern über die so genannte „sonstige Direktvermarktung“ vermarktet werden, zwar eine Beteiligung der Kommunen möglich ist, diese Beteiligung aber nicht über den EEG-Belastungsausgleich refinanzierbar ist. Demgegenüber fallen „Solaranlagen auf sonstigen baulichen Anlagen“

(beispielsweise auf Deponien), die nach der Definition des EEG nicht als „Freiflächenanlagen“ klassifiziert sind, bislang gar nicht in den Anwendungsbereich der kommunalen Beteiligung nach § 6 EEG 2021. Bezüglich des optischen Erscheinungsbilds sind diese Anlagen jedoch für die kommunalen Partner und Stakeholder kaum von Freiflächenanlagen i. S. d. EEG unterscheidbar. Die Beteiligungsmöglichkeiten sollten im Sinne der Akzeptanz daher entsprechend ausgedehnt werden.

- (11) Im Rahmen eines [Eckpunktepapiers](#) haben die zuständigen Bundesministerien dargelegt, wie der Ausbau der PV im Einklang mit landwirtschaftlicher Nutzung und Naturschutz vorangebracht werden soll. Für den BDEW ist klar, dass die **Einführung ökologisch verträglicher Kriterien den PV-Ausbau vereinfachen sollen und ihn nicht weiter einschränken dürfen**. Dies ist in der kommunalen Bauleitplanung sehr gut möglich. Es ist aber abzulehnen, dass Kommunen ermächtigt werden sollen, in den Verträgen zur finanziellen Beteiligung dem Anlagenbetreiber vorzugeben, welche konkreten naturschutzfachlichen Anforderungen einzuhalten sind. Zu prüfen wäre, die Übererfüllung naturschutzrechtlicher Standards positiv anzureizen, z. B. im Rahmen von Ökopunkten und zur Erfüllung von Ausgleichsmaßnahmen.

3. PV-Dachanlagen: Bundesweite PV-Standards, bürokratische Hürden abbauen, Prosuming und Mieterstrom verbessern

Dachanlagen genießen eine sehr hohe Akzeptanz in der Bevölkerung, da sie vor allem die Möglichkeit der Teilhabe von Bürgern im Einfamilienhaus an der Energiewende bieten und bei ihnen praktisch keine Flächenkonkurrenzen bestehen. Dennoch ist insbesondere in Städten eine Vielzahl noch ungenutzter Dächer zu beobachten. Wesentliche Ursache dafür sind die oft komplexen Eigentumsstrukturen, hohe bürokratische Anforderungen besonders beim Prosuming und unzureichende Förderungen. Ohne die Solarisierung der Ballungsräume sind die Ziele der Energiewende nicht zu erreichen. Eine PV-Anlage aufs Dach zu bringen, muss vereinfacht werden. Folgende Maßnahmen sind dafür geeignet:

- (1) **Bundeseinheitliche PV-Standards:** Auch aufgrund einer zunehmenden Zahl verschiedener landesweiter Regelungen, die zu einem regulatorischen Flickenteppich führen, sollten bundesweit einheitliche Mindeststandards – von denen die Bundesländer nach oben abweichen können – gesetzt werden. Daher unterstützt der BDEW die im Koalitionsvertrag dargestellten Forderungen zu einer Solarpflicht für gewerbliche Gebäude, möchte aber zusätzlich auch die Träger öffentlicher Gebäude in die Pflicht nehmen. PV-Standards für öffentliche Gebäude sowie für Gewerbegebäude mit Dachflächen größer 75qm und Vorgaben im Planungsrecht, die neue Wohngebäude „PV-ready“ machen, sind bundesweit als Mindeststandards anzustreben, um verbindlich die Potenziale auf den Dächern zu heben. Dabei sind Solarpflichten so auszugestalten, dass sie

nicht zu einer Teilbelegung der Dächer führen, sondern deren volle Ausnutzung gewährleisten, etwa durch passende Prosumingregeln und bessere Vergütungen. Außerdem ist darauf zu achten, dass durch eine Solarpflicht gewisse Fördermechanismen (z.B. Investitionszuschüsse) nicht außer Kraft gesetzt werden.

- (2) Abbau bürokratischer Hürden:** Insbesondere für kleine PV-Dachanlagen können hohe bürokratische Hürden den Ausbau entscheidend behindern. Der BDEW unterstützt das Anliegen der Bundesregierung, alle bürokratischen Ausbauhürden aus dem Weg zu räumen. Durch die geplante Umstellung der EEG-Umlage auf einen haushaltsbasierten Mechanismus zum 1.7.2022 werden die erforderlichen Messkonzepte in vielen Fällen wesentlich vereinfacht werden. Gleichzeitig müssen die Hürden durch stromsteuerrechtliche Anforderungen und die Lieferanteneigenschaft nach dem EnWG ebenfalls abgebaut werden. Dazu müssen sämtliche Prozesse der Anmeldung und Informationsbereitstellungen künftig von allen Marktpartnern papierlos digital möglich sein. Dazu gehört auch, die Einreichung aller entsprechend der Technischen Anschlussregelungen notwendigen Dokumente durch den Anlagenbetreiber mit entsprechendem zeitlichen Vorlauf beizubringen, so dass der Netzbetreiber Netzanschlussanträge von PV-Anlagen in der vorgesehenen Zeit bearbeiten kann. Auch sollte eine „One-Stop“-Anmeldung beim Marktstammdatenregister der BNetzA, die sämtliche weitere Anmeldungen (Finanzamt etc.) ersetzt, eingeführt werden. Dies wurde bereits im Rahmen der EEG-Novelle 2020 avisiert, bislang aber nicht umgesetzt. Der mit dem Marktstammdatenregister verbundene bürokratische Aufwand und die Datenqualität müssen auf Optimierungsmöglichkeiten für alle Akteure hin überprüft werden.
- (3) Einspeisung und Eigenversorgung müssen wirtschaftlich sein:** Neben verbesserten Bedingungen für PV-Dachanlagen zur Einspeisung nicht eigenverbrauchten Stroms müssen Prosuming-Anlagen wirtschaftlich bleiben – auch wenn die EEG-Umlage künftig vollständig aus dem Bundeshaushalt finanziert werden wird. Es gilt, die Solarpflicht auch mit finanziellen Anreizen zu untermauern.
- (4) Prosuming ermöglichen:** Durch Prosuming steigen die regionale Wertschöpfung und die Akzeptanz der Energiewende vor Ort. Die Erzeugung, die Speicherung und der Verbrauch von Strom erfolgt zunehmend dezentral. Es gibt eine Vielzahl innovativer technischer Lösungen für effiziente Energieerzeugung, -speicherung und -nutzung in Betrieben, Gebäuden oder an Energieerzeugungsstandorten, welche mit dem heutigen Rechtsrahmen nicht wirtschaftlich realisiert werden können oder aber in der Abwicklung zu kompliziert sind. Mittels zusätzlicher Finanzmittel und der Erschließung zusätzlicher Flächen kann außerdem eine neue Dynamik für den Ausbau der Erneuerbaren Energien erzielt werden. Um diese Potenziale weiter zu erschließen, muss Prosuming vereinfacht werden: Die vollständige Abschaffung der EEG-Umlage und damit die Aufgabe der Personenidentität als maßgebliches Kriterium für entsprechende Privilegien

ist dafür ein erster wichtiger Schritt. Zudem müssten auch die EnWG-seitigen Anforderungen daraufhin überprüft werden, ob die hohen Anforderungen an Rechnungslegung und Stromkennzeichnung sachgerecht sind und die Umsetzung von Prosuming-Konzepten nicht durch diese regulatorischen Hürden behindert wird.

Prosuming ist künftig allein dadurch gekennzeichnet, dass Erzeugung und Verbrauch hinter dem Netzanschlusspunkt stattfinden. Damit auch bei einer großen Anzahl von Prosumern die Netzstabilität und Systemsicherheit gewährleistet sind, sollten alle Prosumer einbezogen werden. Prosumer tragen die Kosten für nachgefragte und vorgehaltene Leistungen (z.B. Netzkosten), die sie im Energieversorgungssystem verursachen. Die Leistungen von Prosumern für Dritte oder für das Energieversorgungssystem werden angemessen vergütet. Um dies zu erreichen, müssen die regulatorischen, technischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für Prosumer so gestaltet werden, dass für sie ein wirtschaftlicher Anreiz zu einem möglichst gesamtwirtschaftlich optimierten Betrieb entsteht. Dies ist bei der Überarbeitung der Netzentgeltsystematik zu berücksichtigen. Darüber hinaus sind hinter dem Netzanschlusspunkt erhebliche Vereinfachungen notwendig, um das Prosuming nicht durch unnötige bürokratische Anforderungen bei Messung, Abrechnung, Finanzierung und Anmeldung zu hemmen.

- (5) Bedingungen für Mieterstrom vereinfachen:** In den deutschen Großstädten leben bis zu 80 % der Einwohner in Mietwohnungen. Durch Mieterstrom kann die Energiewende auch dorthin gelangen. Die Umsetzung der Mieterstrom-Modelle ist im aktuellen Förderrahmen jedoch aufwändig und komplex, obwohl mit dem EEG 2021 Verbesserungen vorgenommen wurden. Dementsprechend werden derzeit viel zu wenige Mieterstrom-Modelle umgesetzt. Durch regulatorische Vereinfachungen muss die neue Bundesregierung die Umsetzung von Mieterstrom-Modellen erleichtern, so dass in diesem wichtigen Segment der Energiewende kurzfristig deutlich höhere Realisierungsraten erreicht werden. Hierzu gehört eine Standardisierung der gesamten Wertschöpfungskette, beginnend bei einer Standardisierung der Neuanlagenprozesse. Es bedarf verbesserter Rahmenbedingungen für alle beteiligten Marktpartner für die unkomplizierte Umsetzung von Mieterstromprojekten im Rahmen von Quartierskonzepten. Darauf aufbauend können weitere Marktprozesse für eine automatisierte und damit effiziente Abwicklung von Mieterstrom geschaffen werden. Es sollte geprüft werden, wo Standardisierungen darüber hinaus schnell umsetzbar und sinnvoll sind. Auch mit Bezug auf das neu eingeführte Lieferkettenmodell wäre die Schaffung eines „Standardfall-Mieterstrom“ sinnvoll, so dass anstelle der derzeit erforderlichen individuellen Vereinbarungen mit dem Verteilnetzbetreiber, z.B. zu Themen wie Datentausch und Datenzähler, standardisierte Lösungen genutzt werden können. Ein unverzüglicher vorrangiger Netzanschluss von PV-Mieterstromprojekten in Anlehnung an § 8 EEG ist für die Energiewende im urbanen Raum von zentraler Bedeutung. Die Abgrenzung für

stromsteuerrechtliche Belange und die richtige Erfassung der geförderten Mieterstrommengen sollten im StromStG und beim PV-Mieterstromzuschlag vereinfacht werden. Der Rollout mit intelligenten Messsystemen wird hier deutliche Vereinfachungen bringen. Ebenso wie beim Prosuming müssten auch für den Mieterstrom hier die EnWG-seitigen Anforderungen an Lieferanten überprüft und vereinfacht werden, ohne dabei aber die wichtige Rolle des Stromlieferanten für eine sichere Versorgung aufzugeben.

- (6) Energiegemeinschaften und energy sharing umsetzen:** Energy Sharing ermöglicht es allen Bürgern und Bürgerinnen, auch denen ohne Eigenheim oder geeignetes Mieterstromdach, an der Energiewende teilzuhaben und günstigen Solarstrom aus der Region zu beziehen. Das schafft Partizipation und Akzeptanz und trägt zum flächendeckenden Ausbau der Solarenergie bei. Deshalb sollten Energiegemeinschaft und energy sharing umgehend definiert und angereizt werden. Wie Prosumer tragen sie auch die Kosten für nachgefragte und vorgehaltene Leistungen (z.B. Netzkosten), die sie im Energieversorgungssystem verursachen.

4. PV-Anlagen effizient in die Netze integrieren

In der Vergangenheit war die Energieversorgung in Deutschland von großen Erzeugungsanlagen geprägt. Der Strom wurde von hohen auf niedrigere Spannungsebenen transformiert und zu den Verbrauchern transportiert. Dieses Bild hat sich mit der Energiewende radikal geändert. Die Netzinfrastrukturen als „enabler“ der Energiewende müssen fit für die neuen Erzeugungsstrukturen gemacht werden. Der Anschluss der Erneuerbaren Energien findet – gerade für die Photovoltaik – zu weiten Teilen auf den unteren Spannungsebenen statt. Dies wird z.B. dadurch deutlich, dass die PV-Erzeugung am Tage Kapazität in Einspeiserichtung nutzt und umgekehrt das Laden von Elektrofahrzeugen i.d.R. in der Nacht in Bezugsrichtung erfolgt.

Daraus ergeben sich zwei Herausforderungen: Zum einen entsteht durch den massiv wachsenden Anteil dezentraler Stromerzeugung ein deutlich erhöhter Bedarf an Netzausbau – auf allen Spannungsebenen (NS/MS/HS) bis zur Höchstspannungsebene.

Zum anderen entsteht der Bedarf an umfangreicher Digitalisierung, zur Messung und dem Aufbau einer sicheren Steuerungs- und Kommunikationsinfrastruktur für dezentrale Stromerzeugung und Prosumer. Zusätzlich wächst mit einem höheren Durchdringungsgrad von kleinen Erzeugungsanlagen und Prosumern in den unteren Spannungsebenen perspektivisch der Bedarf, diese Spannungsebenen in Echtzeit überwachen zu können. Die Nieder- und teilweise Mittelspannungsnetze in Deutschland sind derzeit nicht flächendeckend mit entsprechender Messtechnik ausgerüstet, da dies bisher technisch nicht notwendig war. Der BDEW setzt sich

für ein stufenweises, praxistaugliches Vorgehen beim weiteren Roll-Out intelligenter Messsysteme ein und hat seine Forderungen in einem [Positionspapier](#) ausführlich dargelegt.

Folgende Maßnahmen können helfen, die Netzintegration von PV-Anlagen voranzubringen:

- (1) Um den Netzanschluss vorzunehmen, müssen alle Dokumente vollständig vorliegen. Gerade im Bereich PV-Anlagen bis 30 kW, sollte der **Netzanschluss für alle Seiten verbindlichen, einheitlichen, standardisierten Vorgaben** folgen.
- (2) Es ist erforderlich, auch für den dringend notwendigen **Netzausbau die Planungs- und Genehmigungsverfahren zu beschleunigen** und die Tiefbaukapazitäten rasch zu erhöhen. Das ist nötig, damit neue Anlagen so schnell und effizient wie möglich in die Netze integriert werden können.
- (3) Für das Verlegen einer betriebsnotwendigen Kabeltrasse von der Erzeugungsanlagen zum Netzverknüpfungspunkt sollte bei angemessener Entschädigung eine **Duldungspflicht** der Grundstückseigentümer geprüft werden.
- (4) Bei der Ermittlung des gesamtwirtschaftlich günstigsten Netzverknüpfungspunktes nach dem EEG, ist **zu überprüfen ob und wie eine Bündelung von mehreren Netzanschlussbegehren nach übergeordneten gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten** möglich sein soll.
- (5) Die genehmigungsrechtliche Vereinfachung von Netzausbaumaßnahmen auf allen Spannungsebenen ist dringend notwendig, um eine effektive Wirkung der Anlagen auf die Klimabilanz sicherzustellen und nicht durch zusätzliche Redispatchmaßnahmen die zusätzliche Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien auf unbestimmte Zeit einzuschränken. In diesem Zusammenhang sollten insbesondere die **Einspruchsmöglichkeiten gegen Netzausbaumaßnahmen wirkungsvoll vermindert** und Bearbeitungsfristen auch für Genehmigungsbehörden eingeführt werden.

Ansprechpartnerin/Ansprechpartner

Mira Schirrmeister

Geschäftsbereich Strategie und Politik

mira.schirrmeister@bdew.de

T +49 30 300199-1062

Michael Iovu

Geschäftsbereich Erzeugung und Systemin-
tegration

michael.iovu@bdew.de

T +49 30 300199-1318