

POSITIONSPAPIER

zum Solarpaket II

Berlin, 14. Juni 2024

Der Verband kommunaler Unternehmen e. V. (VKU) vertritt über 1.550 Stadtwerke und kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Mit über 300.000 Beschäftigten wurden 2021 Umsatzerlöse von 141 Milliarden Euro erwirtschaftet und mehr als 17 Milliarden Euro investiert. Im Endkundensegment haben die VKU-Mitgliedsunternehmen signifikante Marktanteile in zentralen Ver- und Entsorgungsbereichen: Strom 66 Prozent, Gas 60 Prozent, Wärme 88 Prozent, Trinkwasser 89 Prozent, Abwasser 45 Prozent. Die kommunale Abfallwirtschaft entsorgt jeden Tag 31.500 Tonnen Abfall und hat seit 1990 rund 78 Prozent ihrer CO₂-Emissionen eingespart – damit ist sie der Hidden Champion des Klimaschutzes. Immer mehr Mitgliedsunternehmen engagieren sich im Breitbandausbau: 206 Unternehmen investieren pro Jahr über 822 Millionen Euro. Künftig wollen 80 Prozent der kommunalen Unternehmen den Mobilfunkunternehmen Anschlüsse für Antennen an ihr Glasfasernetz anbieten.

[Zahlen Daten Fakten 2023](#)

Wir halten Deutschland am Laufen – denn nichts geschieht, wenn es nicht vor Ort passiert: Unser Beitrag für heute und morgen: #Daseinsvorsorge. Unsere Positionen: www.vku.de

Interessenvertretung:

Der VKU ist registrierter Interessenvertreter und wird im Lobbyregister des Bundes unter der Registernummer: R000098 geführt. Der VKU betreibt Interessenvertretung auf der Grundlage des „Verhaltenskodex für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter im Rahmen des Lobbyregistergesetzes“.

Verband kommunaler Unternehmen e.V. · Invalidenstraße 91 · 10115 Berlin
Fon +49 30 58580-0 · Fax +49 30 58580-100 · info@vku.de · www.vku.de

Der VKU ist mit einer Veröffentlichung seiner Stellungnahme (im Internet) einschließlich der personenbezogenen Daten einverstanden.

Der VKU begrüßt den Gesetzesbeschluss zum Solarpaket I. Die Gesetzesänderungen bringen administrative Erleichterungen für Dach- und Balkon-PV sowie bessere Investitionsanreize. Positiv ist auch, dass Agri-PV, Floating-PV, Moor-PV und Parkplatz-PV durch eine vorrangige Bezuschlagung bessere Chancen in den Ausschreibungen erhalten.

Sehr positiv bewertet der VKU auch, dass die Verfahrensbeschleunigungen gemäß EU-Notfall-Verordnung (2022/2577) verlängert und bestehende Windenergiegebiete innerhalb der EU-rechtlichen Frist (21.05.2024) zu „Beschleunigungsgebieten“ erklärt wurden. Für beides hatte der VKU sich eingesetzt.

Die Solarstrategie der Bundesregierung sieht vor, dass alle noch unerledigten Handlungsfelder in einem zweiten Gesetzgebungspaket adressiert werden, dem Solarpaket II.

Hierfür hat der VKU die folgenden Vorschläge:

Kernforderungen des VKU

- › **Gesetzliche Duldungspflicht (§ 11a EEG):** Das gesetzliche Recht zur Verlegung von Anschlussleitungen auf fremden Grundstücken und zur Überfahrt derselben muss auf private Grundstücke erweitert werden. [→ Details Seite 4](#)
- › **Fernsteuerbarkeit von EEG-Anlagen (§ 9 EEG):** Die Kopplung der Fernsteuerbarkeit von EEG-Anlagen an steuerbare Verbrauchseinrichtungen (§ 14a EnWG) sollte für EEG-Anlagen mit Inbetriebnahme vor dem 1. Januar 2023 vollständig wegfallen, im Übrigen erst ab einer Anlagengröße von über 7 kW gelten. [→ Details Seite 4](#)
- › **Mieterstrom (§ 42a EnWG):** Angleichung der vertragsbezogenen Regelungen des § 42a EnWG an die allgemeinen Regelungen des § 309 Nr. 9 BGB, um administrativen Aufwand zu vermeiden [→ Details Seite 5](#)
- › **Gemeinschaftliche Gebäudeversorgung (§ 42b EnWG):** [→ Details Seite 6](#)
 1. Begrenzung auf kleinere Mehrfamilienhäuser
 2. Konkretisierungen zur Stromnetzbilanzierung
 3. Pflicht zur Datenübermittlung an Reststromlieferant
- › **Elektrotechnische Ertüchtigung des Gebäudebestands:** Entwicklung von Ressortübergreifenden Förderprogrammen, um Bestandsgebäude fit für die Energiewende zu machen [→ Details Seite 7](#)
- › **Erweiterung der Flächenkulisse für PV:** [→ Details Seite 8](#)
 1. Aufhebung von Benachteiligungen im Erbschaftssteuerrecht
 2. Nutzung stillgelegter Flächen

3. Lockerung des Grünlandumbruchsverbots
 4. Eigene Flächenkategorie für PV-Freiflächenanlagen
 5. Keine Verquickung von kommunaler Beteiligung und Naturschutz
 6. Streichung des § 36 Absatz 3 WHG
- › **Wirksame Verzahnung von Energie- und Steuerrecht:** → [Details Seite 12](#)
1. Aufhebung der Anlagenverklammerung bei dezentraler Stromversorgung (§ 12b Absatz 2 StromStV), damit Stromsteuerbefreiung bei Betrieb mehrerer Anlagen erhalten bleibt
 2. Entfall der Pflicht einer Umsatzsteuer-Erklärung für PV-Kleinunternehmen und weitere steuerrechtliche Vereinfachungen
 3. Erweiterung des Nullsteuersatzes bei der Lieferung von PV-Anlagen auf Fälle, in denen das Anlageneigentum nicht auf den Kunden übergeht
 4. Stromsteuerbefreiung gemäß § 9 Abs. 1 StromStG nicht nur bei Direktbelieferung, sondern auch im Lieferkettenmodell
- › **Novelle des BauGB:** → [Details Seite 14](#)
1. Verbindliche „Rotor-Out“-Regelung
 2. Abschaffung pauschaler Länderabstandsregelungen zur Wohnbebauung
 3. Einführung eines Abwägungsvorrangs in § 35 BauGB
 4. Klarstellung zur Unzulässigkeit von Höhenbegrenzungen
- › **Denkmalschutz:** Bundesweite Standardisierung mit klarer Priorisierung des Windkraftausbaus → [Details Seite 15](#)
- › **Windparks mit Bürgerbeteiligung:** Keine Pflicht zur Teilnahme an Ausschreibungen → [Details Seite 15](#)
- › **Offshore-Wind-Flächen:** Anpassung der Ausschreibungsbedingungen im WindSeeG (Kleinere Flächen sowie Limitierung der Zuschläge pro Bieter) → [Details Seite 16](#)

VKU-Vorschläge zur Photovoltaik

Gesetzliche Duldungspflicht (§ 11a EEG)

Vorschlag:

Die gesetzliche Duldungspflicht in Bezug auf die Verlegung von Anschlussleitungen und die Überfahrt auf öffentliche Grundstücke muss auf private Grundstücke erweitert werden.

Begründung:

Kritisch, dass die gesetzliche Duldungspflicht gemäß Solarpaket I in Bezug auf die Verlegung von Anschlussleitungen und die Überfahrt auf öffentliche Grundstücke beschränkt wurde. Dies muss im Solarpaket II korrigiert werden. Denn gerade bei privaten Grundstücken kommt es in der Praxis zu verzögernden Rechtsstreitigkeiten oder langanhaltenden Verhandlungen aufgrund von Kabelquerungen oder der Nutzung von Zufahrtswegen.

Die Verankerung des Rechts zur Leitungsverlegung und zur Überfahrt auf privaten Grundstücken und Verkehrsflächen (§11a und §11b EEG) bei der Errichtung von EE-Anlagen würde eine große administrative Erleichterung beim EE-Ausbau darstellen und langwierigen Rechtsstreitigkeiten vorbeugen. [→ Zurück zu Kernforderungen](#)

Fernsteuerbarkeit von EEG-Anlagen

Vorschlag: Eingrenzung der Kopplung der Fernsteuerbarkeit an steuerbare Verbrauchseinrichtungen

Die Kopplung der Fernsteuerbarkeit von EEG-Anlagen (§ 9 EEG) an steuerbare Verbrauchseinrichtungen (§ 14a EnWG) sollte auf die netztechnisch relevanten Anlagen größer 7 kW, eingegrenzt werden. Hierzu sollten § 9 EEG und § 100 EEG wie folgt geändert werden:

§ 9 Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

*„Vorbehaltlich abweichender Vorgaben in einer aufgrund des § 95 Nummer 2 erlassenen Verordnung müssen die Betreiber von Anlagen und KWK-Anlagen mit einer installierten Leistung von mehr als 25 Kilowatt und die Betreiber von Anlagen **mit einer installierten Leistung von mehr als 7 Kilowatt**, die hinter einem Netzanschluss mit mindestens einer steuerbaren Verbrauchseinrichtung nach § 14a des Energiewirtschaftsgesetzes betrieben werden, sicherstellen, dass bei ihren Anlagen und KWK-Anlagen spätestens zusammen mit dem intelligenten Messsystem technische Einrichtungen eingebaut werden, die notwendig sind, damit über ein Smart-Meter-Gateway nach § 2 Satz 1 Nummer 19 des Messstellenbetriebsgesetzes Netzbetreiber oder andere Berechtigte jederzeit entsprechend den Vorgaben in Schutzprofilen und in Technischen Richtlinien nach dem Messstellenbetriebsgesetz*

1. die Ist-Einspeisung abrufen können und

2. die Einspeiseleistung stufenweise oder, sobald die technische Möglichkeit

besteht, stufenlos ferngesteuert regeln können.“

Damit zusammenhängend ist auch die Regelung für Bestandsanlagen in den Übergangsbestimmungen in § 100 EEG zu streichen:

Hierzu wird § 100 Absatz 3 wie folgt gefasst:

„(3) Sobald (...)

~~3. eine Anlage nach Absatz 1, die hinter einem steuerbaren Netzanschluss nach § 14a des Energiewirtschaftsgesetzes betrieben wird,~~

nach dem Messstellenbetriebsgesetz mit einem intelligenten Messsystem ausgestattet wird, ist § 9 Absatz 1 und 1b dieses Gesetzes anstelle der technischen Vorgaben nach der für die Anlage oder die KWK-Anlage maßgeblichen Fassung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes entsprechend anzuwenden.“

Begründung:

Sämtliche PV-Anlagen müssen bei Einbau eines intelligenten Messsystems nach § 9 Abs. 1 EEG 2023 und den geltenden Übergangsbestimmungen sicht- und fernsteuerbar sein, sofern hinter demselben Netzanschluss eine steuerbare Verbrauchseinrichtung (SteuVE wie Batteriespeicher, Wärmepumpe oder Ladestation) installiert ist. Dies gilt für Neu- und Bestandsanlagen.

Diese Koppelung führt zu Aufwand und Kosten. Netzbetreiber, Messstellenbetreiber, Anlagenbetreiber und das Elektrohandwerk (BDEW, BSW, VKU und ZVEH) fordern daher eine Eingrenzung dieser Regelung auf die netztechnisch relevanten Anlagen größer 7 kW, um die Energiewende und Sektorkopplung nicht auszubremsten. Für Bestandsanlagen nach dem EEG 2023 (Inbetriebnahme vor dem 1. Januar 2023) soll aufgrund des hohen Umrüstkostenaufwands der Konnex ebenfalls entfallen. Die Lösung liegt in einer Änderung von § 9 Abs. 1 EEG 2023 sowie den geltenden Übergangsbestimmungen wie vom VKU beschrieben. [→ Zurück zu Kernforderungen](#)

Mieterstrom (§ 42a EnWG)

Vorschlag: Anpassung der Mieterstromverträge nach § 42a EnWG an die allgemeinen Regelungen nach § 309 Nr. 9 BGB

Die speziellen Regelungen nach EnWG sollten für Mieterstrom nicht zur Anwendung kommen, eine Vereinheitlichung auf die allgemeinen Regelungen nach BGB ist anzustreben.

	§ 309 Nr. 9 BGB Allgemeine Regelung Verbraucher i.S.d. § 13 BGB	§ 42a EnWG Spezielle Regelung Verbraucher i.S.d. § 13 BGB und Gewerbe
Erstlaufzeit	- max. 2 Jahre	- max. 1 Jahr
Verlängerung	- nur auf unbestimmte Zeit unter Einhaltung der Kündigungsfrist	- max. 1 Jahr
Kündigungsfrist	- 1 Monat	- max. 3 Monate

Begründung:

Durch die Vereinheitlichung der Stromlieferverträge wird administrativer Aufwand vermieden, Vertragsgestaltung und Vertragsmanagement können standardisiert werden.

[→ Zurück zu Kernforderungen](#)

Gemeinschaftliche Gebäudeversorgung (§ 42b EnWG)

Vorschlag 1: Begrenzung auf kleinere Mehrfamilienhäuser

Notwendig ist eine Begrenzung auf kleinere Mehrfamilienhäuser (z. B. 20 Wohneinheiten).

Begründung:

In kleineren Bestandsgebäuden kann die gemeinschaftliche Gebäudeversorgung eine gute Alternative zum bestehenden Modell darstellen, da das aktuelle Mieterstrommodell aufgrund seiner Komplexität nur sehr schwer in kleinen MFH umgesetzt werden kann. Bei größeren Gebäuden sollte hingegen der Anreiz erhalten bleiben, Mieterstrommodelle umzusetzen.

Vorschlag 2: Konkretisierungen zur Stromnetzbilanzierung

Es ist zu klären, wie eine sachgerechte **Stromnetzbilanzierung** nach den vorliegenden Beschreibungen der Energieverteilungen nach § 42b EnWG-E Absätze 3 und 5 pro Bilanzkreis der Lieferanten der Teilnehmer einer gemeinschaftlichen Gebäudeversorgung umgesetzt werden soll.

Begründung:

Offen ist für den VKU bislang, welcher Marktpartner die Rolle des Betreibers der Gebäudestromanlage einnehmen soll. Die Frage stellt sich aus dem Grund, weil bei intelligenten Messsystemen (die Messtechnik, welche zukünftig in diesem Umfeld ¼ h Messwerte ermittelt) ausschließlich der Messstellenbetreiber für die Beschaffung, Berechnung und Verteilung von Messwerten zuständig ist.

In der Folge muss dann beispielsweise ein ¼ h Messwert eines teilnehmenden Kunden in dieser Anlage in 2 Teilmengen umgerechnet werden: eine Teilmenge für einen Energielieferanten (welcher laut Textinhalt diskriminierungsfreien Zugang zum Letztverbraucher haben muss) und eine Teilmenge für den Betreiber dieser Gebäudestromanlage. Eine berechnete Rolle für Messwerte hat dieser allerdings nicht. Weiterhin blockiert dieser diskriminierungsfreie Zugang auch ein wiederum denkbare Szenario eines Energielieferanten, welcher den Betrieb dieser Anlage dienstleistend für einen Betreiber übernehmen könnte, auch hinsichtlich einer Endverbraucherabrechnung.

Vorschlag 3: Datenübermittlung an Reststromlieferant

Der Messstellenbetreiber sollte verpflichtet werden, täglich eine Zeitreihe mit der Differenz der tatsächlichen Lastgangzeitreihe und der nach dem Aufteilungsschlüssel der Verbrauchsstelle gewichteten Einspeisegangzeitreihe der Gebäudestromanlage an die Reststromlieferanten zu übermitteln.

Begründung:

Die EVU, die von den teilnehmenden Letztverbrauchern mit der Reststromlieferung beauftragt werden, benötigen detaillierte Informationen zum Strombezug aus dem Versorgungsnetz, da sie keine Informationen über die Gebäudestromanlage erhalten.

Gemäß § 12 Abs. 5 StromNZV wäre bei einer gemeinschaftlichen Gebäudeversorgung die Verwendung standardisierter Lastprofile (SLP) unzulässig. Die Reststrommengen, die sich aus einer gemeinschaftlichen Gebäudeversorgung ergeben, stellen für die EVU höhere Risiken dar, da sie je nach Aufteilungsschlüssel stark von den Mengen eines Standardkunden abweichen. Bei Unkenntnis dieser Reststrommengen erhöht sich seitens des EVU das finanzielle Risiko bei der Beschaffung sowie das bilanzielle Risiko hinsichtlich der Verpflichtung zur Bilanzkreistreue. Um diese Risiken zu minimieren, benötigt das EVU täglich für seine Prognose die vortägliche Zeitreihe der Reststrommenge. Die Zählerstandgänge, die dem EVU entsprechend dem § 60 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 lit. b) MsbG zur Verfügung gestellt werden, sind hierfür nicht ausreichend, da diese den Gesamtbedarf der Verbrauchsstelle, einschließlich der Stromlieferungen aus der gemeinschaftlichen Gebäudeversorgung, abbilden.

Dem Messstellenbetreiber liegen hingegen sämtliche Informationen zur Ermittlung dieser Reststrommengen vor, sowohl der Aufteilungsschlüssel der einzelnen Verbrauchsstellen an der gemeinschaftlichen Gebäudeversorgung als auch die Einspeisegangzeitreihe der Gebäudestromanlage und die Lastgangzeitreihen der einzelnen Verbrauchsstellen. Daher ist es vom Aufwand verhältnismäßig, den Messstellenbetreiber zu verpflichten, die Zeitreihen der Reststrommenge der Verbrauchsstellen zu erheben und an den jeweiligen Lieferanten der Reststrommengen weiterzuleiten. Entsprechende Konkretisierungen müssten in untergesetzlichen Regelungen bzw. Festlegungen aufgenommen werden.

[→ Zurück zu Kernforderungen](#)

Elektrotechnische Ertüchtigung des Gebäudebestands

Vorschlag: Ressortübergreifende Entwicklung von Förderprogrammen, um Bestandsgebäude fit für die Energiewende zu machen

Für die notwendige „Energiewende im Gebäudebestand“ sollten ressortübergreifend Förderprogramme entwickelt und finanziert werden, mit dem Ziel, Bestandsgebäude fit für die Energiewende zu machen. Ziel ist die elektrotechnische Ertüchtigung älterer (Wohn-) Gebäude, die es ermöglicht, „Energiewendekomponenten“ wie PV-Anlagen, Ladeinfrastruktur, elektrische Wärmeerzeuger, Speicher etc. vergleichsweise aufwandsarm einzubinden.

Begründung:

In Gesprächen mit Verbänden und Unternehmen der Wohnungswirtschaft hat sich gezeigt, dass viele Fördermaßnahmen (Mieterstrom, Wallboxen, Wärmepumpen etc.) im Grundsatz zwar begrüßt werden, aber in weiten Teilen des Wohngebäudebestands nicht ankommen, weil dafür zunächst die Elektroinstallation im Gebäude modernisiert werden müsste.

In Mehrparteienhäusern, wie sie von kommunalen Wohnungsunternehmen und Genossenschaften bewirtschaftet werden, entsteht wegen des hohen Investitionsbedarfs für eine Modernisierung eine hohe finanzielle Hemmschwelle. Die Unternehmen haben dabei die meist stark begrenzte, finanzielle Belastbarkeit der Mieterinnen und Mieter im Blick. Deswegen wird von der Teilnahme an durchaus für sinnvoll erachteten Förderprogrammen abgesehen.

Eine modernisierte Elektroinstallation in den Gebäuden (Leitungsinfrastruktur, Leerrohre für die Verlegung von elektrischen Leitungen und Kommunikationsleitungen für die intelligente Steuerung von Erzeugung und Verbrauch im Gebäude sowie die Erneuerung von Schalt- und Zäblerschränken) bietet die Möglichkeit, anschließend aufwandsarm und in vielen Fällen sogar ohne zusätzliche Förderprogramme „Energiewendekomponenten“ wie Photovoltaikanlagen, Speicher, Ladepunkte und elektrische Wärmeerzeuger einzubinden. Dies wird für die Wohnungsunternehmen und Genossenschaften die Hemmschwelle für Investitionen in die Energiewende in Bestandsgebäuden senken.

Eine gemeinschaftliche Förderung durch die zuständigen Bundesministerien (BMWK, BMDV, BMWSB, BMUV) wird deren Kräfte bündeln und entsprechende Förderprogramme kraftvoll und nachhaltig finanzieren. Eine Öffnungsklausel, die Ländern und Kommunen die Möglichkeit gibt, für konkrete Projekte vor Ort die Förderung des Bundes aufzustocken (bspw. für den Sozialwohnungsbau) kann zusätzliche Anreize für Wohnungsbaugesellschaften und Genossenschaften generieren.

[→ Zurück zu Kernforderungen](#)

Erweiterung der Flächenkulisse

Vorschlag 1: Aufhebung von Benachteiligungen im Erbschaftssteuerrecht

Benachteiligungen von Freiflächen-PV-Anlagen im Erbschaftssteuerrecht sollten aufgehoben werden.

Begründung:

Bislang fehlt eine besondere gesetzliche Regelung zur erbschaftsteuerlichen Einordnung von Flächen, die für die Stromerzeugung genutzt werden. Flächen, die dem landwirtschaftlichen Betrieb zugeordnet sind, erhalten steuerliche Begünstigungen bei der Erbschaftssteuer. Hingegen führt die Errichtung von konventionellen Freiflächen-Photovoltaikanlagen auf landwirtschaftlichen Flächen dazu, dass diese dem Grundvermögen zugeordnet werden. Damit entfallen ihre steuerlichen Begünstigungen. Dies gilt auch rückwirkend, wenn nach einer Hofübergabe innerhalb der so genannten Behaltensfristen eine Freiflächen-Photovoltaikanlage errichtet wird.

Die drohende Erbschaftsteuerlast bei Freiflächen-Photovoltaikanlagen stellt für betroffene Eigentümer ein wesentliches Hindernis bei der Bereitstellung der Flächen für konventionelle PV-Anlagen dar und ist somit ein wesentliches Hemmnis für den PV-Ausbau. Für die Agri-PV gibt es ebenso keine eindeutigen Regelungen, sie befindet sich quasi in einer rechtlichen Grauzone. Hier braucht es eine entsprechende Anpassung im Erbschaftsrecht, um Rechtssicherheit für die Landwirte und für die Investition in PV-Anlagen zu schaffen.

Vorschlag 2: Nutzung stillgelegter Flächen

Flächen, die Landwirte gemäß den neuen Verordnungen zur Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) vom 02.12.2021 stilllegen müssen, um Agrarzahlungen zu erhalten, sollten für Photovoltaik nutzbar sein.

Begründung:

Gemäß den neuen Verordnungen zur Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) vom 02.12.2021 müssen Landwirte mit mehr als zehn Hektar Ackerfläche vier Prozent ihrer Ackerfläche stilllegen, um Agrarzahlungen zu erhalten. Diese Fläche sollten für Photovoltaik nutzbar sein und in der Flächenkulisse des § 37 EEG 2023 berücksichtigt werden.

Hierbei sollten die Anrechenbarkeit auf die vier Prozent sowie der Ackerstatus nach GAP erhalten bleiben.

Vorschlag 3: Lockerung des Grünlandumbruchsverbots

Das Grünlandumbruchsverbot sollte gelockert werden, damit es Inhaber von Ackerflächen nicht davon abhält, darauf Solaranlagen zu errichten.

Begründung:

Das Grünlandumbruchverbot verbietet es, landwirtschaftliches Grünland in Ackerland umzuwandeln, wenn ein Acker fünf Jahre als Dauergrünland bewirtschaftet wird. Weil Ackerland gegenüber Grünland im landwirtschaftlichen Sinne wertvoller ist, stellt sich bei Flächeninhabern die Frage, ob eine Ackerfläche überhaupt anteilig oder ganz für einen Solarpark genutzt werden soll. Denn entsteht ein Grünland, ist nicht sicher, ob als Nachnutzung wieder Ackerbau in Frage kommen kann, weil das Umbruchsverbot dies ausschließt und eine Umbruchsgenehmigung nicht sicher erteilt wird.

Zweck des Grünlandumbruchsverbots ist die Verlangsamung bzw. Verhinderung des Verlusts von Grünland. Durch die Errichtung von Solaranlagen auf Ackerböden wird in der Gesamtschau neues Grünland geschaffen. Hierfür muss das Grünlandumbruchsverbot jedoch gelockert werden, damit es Inhaber von Ackerflächen nicht davon abhält, darauf Solaranlagen zu errichten.

Vorschlag 4: Eigene Flächenkategorie für PV-Freiflächenanlagen

Flächen, auf denen PV-Freiflächenanlagen errichtet werden, sollten nicht den „Siedlungs- und Verkehrsflächen“ zugerechnet werden, sondern eine eigene Flächenkategorie erhalten.

Begründung:

Die Bundesregierung verfolgt das Ziel, die Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr zu begrenzen, um die Lebensräume von Tieren und Pflanzen sowie die Lebensqualität der Bevölkerung zu schützen. Zu diesem Zweck wird die Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsflächen statistisch erfasst.

Flächen, auf denen PV-Freiflächenanlagen errichtet werden, werden jedoch zu Unrecht zu den Siedlungs- und Verkehrsflächen gezählt. Wenn Solarparks als Biodiversitäts-PV ausgelegt sind, schaffen und/oder erhalten sie sogar neue biodiversive Landschaftsräume, was ja gerade Zweck der Flächeneinsparziele ist. Im Fall, dass Flächen in Solarparks landwirtschaftlich genutzt werden, ist zwar die Bewirtschaftungsweise gegenüber dem Vorzustand verändert, aber nicht im Sinne eines generellen Verlusts an Fläche. Zudem erfolgt der naturschutzfachliche Flächenausgleich eines Solarparks heute in der Regel teilweise oder ganz innerhalb der eigenen Solarparkfläche. Tatsächliche Siedlungs- und Verkehrsflächen sind hingegen extern auszugleichen.

Wenn PV-Freiflächenanlagen weiterhin fehlerhaft zum Flächenverbrauch gezählt werden, wird nicht nur die Statistik verzerrt, sondern es bleibt dann angesichts des angestrebten Solarenergieausbaus immer weniger Spielraum für die Ausweisung echter Siedlungs- und Verkehrsflächen.

Vorschlag 5: Keine Verquickung von kommunaler Beteiligung und Naturschutz

Die Regelung des § 6 Absatz 4 EEG 2023, wonach die betroffenen Kommunen bei Freiflächenanlagen den Abschluss der Vereinbarungen über Zuwendungen davon abhängig machen dürfen, dass der Betreiber ein Konzept vorlegt, das fachlichen Kriterien für die naturschutzverträgliche Gestaltung von Freiflächenanlagen entspricht, oder nachgewiesen hat, dass die Umsetzung dieser Kriterien nicht möglich ist, sollte zurückgenommen werden.

Begründung:

Mit der letzten EEG-Reform wurde die Regelung des § 6 Absatz 4 EEG eingeführt, wonach die betroffenen Kommunen bei Freiflächenanlagen den Abschluss der Vereinbarungen über Zuwendungen nach § 6 EEG 2023 davon abhängig machen dürfen, dass der Betreiber ein Konzept vorlegt, das fachlichen Kriterien für die naturschutzverträgliche Gestaltung von Freiflächenanlagen entspricht, oder nachgewiesen hat, dass die Umsetzung dieser Kriterien nicht möglich ist. Den Gemeinden wird ermöglicht, standortspezifisch zu prüfen und festzuhalten, welche naturschutzfachlichen Kriterien für Anlagenstandort auf ihrem Gemeindegebiet zu beachten sind. Auch wenn die Gesetzesbegründung empfiehlt, in diesem Zusammenhang auf bewährte Kriterien zurückzugreifen, ist die Verquickung von Naturschutzanforderungen mit kommunaler Beteiligung nicht sachgerecht. Sie sollte wieder zurückgenommen werden, da sie zu Verzögerungen und einem Flickenteppich unterschiedlicher Regelungen führt. Entsprechende Belange sind in der Bauleitplanung ohnehin abgedeckt.

Vorschlag 6: Streichung des § 36 Absatz 3 WHG

§ 36 Absatz 3 WHG, wonach Solaranlagen in und über einem oberirdischen künstlichen oder erheblich veränderten Gewässer einen Mindestabstand von 40 Meter zum Ufer haben müssen und nur maximal 15 Prozent der Wasserfläche bedecken dürfen, sollte gestrichen werden. Die Vorgaben des § 36 Abs. 1 Nr. 1 WHG, wonach sicherzustellen ist, dass durch solche Anlagen keine schädlichen Gewässerverunreinigungen zu erwarten sind und die Unterhaltung des Gewässers nicht mehr erschwert wird, als den Umständen nach unvermeidbar ist, sind ausreichend.

Begründung:

Die Vorgabe führt dazu, dass sich die auf Gewässern installierbare Leistung deutlich verringert.

Dem VKU wurde beispielweise von einem 5-MW-Solarenergievorhaben in einem Baggersee berichtet, welches infolge dieser Restriktionen in etwa auf die Hälfte der installierten Leistung reduziert werden müsste. Dieser Verlust an Solarstromleistung ist vor dem Hintergrund der Ausbauziele, die gegenüber dem Referentenentwurf sogar noch angehoben wurden, nicht vertretbar.

Hinzu kommt, dass die geplanten Einschränkungen die spezifischen Projektkosten deutlich erhöhen würden, da zum Beispiel Baggerseen i.d.R. in der Fläche liegen und bei der Netzanbindung relativ weite Wege zum Netzverknüpfungspunkt zurückzulegen sind. Hier entstehen im Zuge der Leitungsverlegung vor allem bei den Bodenarbeiten große Kostenblöcke.

Bei der Errichtung, Betrieb, Unterhaltung und Stilllegung von Solaranlagen in und über einem oberirdischen künstlichen oder erheblich veränderten Gewässer gilt es gemäß § 36 Abs. 1 Nr. 1 WHG weiterhin sicherzustellen, dass durch solche Anlagen keine schädlichen Gewässerverunreinigungen zu erwarten sind und die Unterhaltung des Gewässers nicht mehr erschwert wird, als den Umständen nach unvermeidbar ist. Darüber hinaus gelten die landesrechtlichen Vorschriften. Eine Gefährdung der Trinkwasserversorgung gilt es in jedem Fall auszuschließen.

[→ Zurück zu Kernforderungen](#)

Wirksame Verzahnung von Energie- und Steuerrecht

Vorschlag 1: Aufhebung der Anlagenverklammerung bei dezentraler Stromversorgung
§ 12b Absatz 2 der Stromsteuer-Durchführungsverordnung (StromStV) sollte gestrichen werden. Der VKU unterstützt in diesem Punkt den Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Modernisierung und zum Bürokratieabbau im Strom- und Energiesteuerrecht vom 22.05.2024.

Begründung:

Nach § 12b Absatz 2 Satz 1 StromStV gelten Stromerzeugungseinheiten an unterschiedlichen Standorten als eine Anlage, wenn sie fernsteuerbar sind und teilweise in ein Versorgungsnetz einspeisen, wobei nach Auffassung des BFH auch Arealnetze Versorgungsnetze sind. Der schier grenzenlose Anwendungsbereich dieser Vorschrift führt dazu, dass Unternehmen, die mehrere PV-Anlagen zur Objektversorgung einsetzen, grundsätzlich die 2 MW-Grenze des § 9 Absatz 1 Nr. 3 Stromsteuergesetz (StromStG) überschreiten mit der Folge, dass sie die Stromsteuerbefreiung verlieren und solche Versorgungsmodelle nicht mehr wirtschaftlich umsetzen können.

In Artikel 3 des Gesetzentwurfs der Bundesregierung eines Gesetzes zur Modernisierung und zum Bürokratieabbau im Strom- und Energiesteuerrecht vom 22.05.2024 erhält § 12b der Stromsteuer-Durchführungsverordnung (StromStV) eine neue Fassung, in der auf die Anlagenzusammenfassung von an unterschiedlichen Standorten befindlichen Anlagen verzichtet wird. Diese Änderung begrüßt der VKU, obgleich für eine rechtssichere Anwendung des § 12b StromStV eine schärfere Begrifflichkeit, z. B. zur Frage des Standortes, wünschenswert wäre.

Vorschlag 2: Steuerrechtliche Vereinfachungen

Es sollten die in der Solarstrategie angekündigten weiteren steuerrechtlichen Vereinfachungen umgesetzt werden.

Begründung:

In der PV-Strategie wurden weitere Maßnahmen zur Entbürokratisierung – wie der Entfall zur Pflicht einer Umsatzsteuer-Erklärung für PV-Kleinunternehmen – angekündigt. Diese Maßnahmen sollten ebenfalls zeitnah umgesetzt werden.

Vorschlag 3: Erweiterung des Nullsteuersatzes auf gleichgelagerte Fälle

Die Reduzierung der Umsatzsteuer bei der Lieferung von PV-Anlagen auf den neuen Nullsteuersatz sollte auch dann greifen, wenn das Eigentum der Anlage nicht auf den Kunden übergeht.

Begründung:

Mit dem Jahressteuergesetz 2023 ist eine steuerliche Vereinfachung von Photovoltaik-Anlagen beschlossen worden. Dadurch ist unter anderem die Umsatzsteuer bei der Lieferung von PV-Anlagen an Privatwohnungen und weitere – vereinfacht unter 30 kWp – auf 0% reduziert worden (§ 12 Abs. 3 UstG). Das BMF hat jedoch klargestellt, dass die Lieferung bei reinen Mietmodellen nicht erfüllt wird. Demnach muss das Eigentum der Anlage am Ende der Laufzeit auf den Kunden übergehen oder zumindest eine Option bestehen, bei der der Eigentumswechsel zum Leasingnehmer die einzige wirtschaftliche Entscheidung ist.

Bislang waren Pachtverträge regelmäßig so ausgestaltet, dass das Eigentum und das Risiko des zufälligen Untergangs beim Stadtwerk verbleiben. Grund hierfür war in erster Linie das Kreditwesengesetz, welches beim so genannten Finanzierungsleasing nach § 32 Abs. 1 Satz 1 KWG i.V.m. § 1 Abs. 1a Satz 2 Nr. 10 KWG ein genehmigungspflichtiges Finanzierungsgeschäft sieht. Die BaFin hat hier Leasingverträge von der Genehmigungspflicht erlöst, sollte der Leasinggeber (SW) das Risiko tragen.

Zur rechtsicheren Gestaltung eines PV-Pachtvertrags, der einerseits dem PV-Anlagenpächter das Umsatzsteuerprivileg des § 12 Abs. 3 UstG gewährt und gleichzeitig kein Finanzierungsleasing im Sinne des KWG darstellt, ist eine gesetzgeberische Klarstellung erforderlich.

Vorschlag 4: Stromsteuerbefreiung auch im Lieferkettenmodell

Die Stromsteuerbefreiung gemäß § 9 Abs. 1 StromStG sollte nicht nur bei Direktbelieferung, sondern auch im Lieferkettenmodell gewährt werden.

Begründung:

Bei der Umsetzung von Mieterstromprojekten hat sich in der Praxis das „Lieferkettenmodell“ als sinnvoll erwiesen. Hierbei tritt ein Energiedienstleister als Mieterstromlieferant auf und übernimmt die Strombelieferung von Letztverbrauchern im Rahmen eines Mieterstromprodukts. Innerhalb einer Lieferkette sind drei Akteure tätig: der Anlagenbetreiber/Vermieter, der Energiedienstleister/Mieterstromlieferant und die Letztverbraucher/Mieter. Ein Vorteil dieses Modells ist, dass die Marktrolle des Stromlieferanten an einen energiewirtschaftlich versierten Dritten übertragen wird.

Mit dem EEG 2021 wurde klargestellt, dass auch im Lieferkettenmodell ein Anspruch auf den Mieterstromzuschlag bestehen kann.

Um gleiche Wettbewerbsbedingungen für das Lieferkettenmodell zu schaffen, muss jedoch noch ein weiteres Hindernis ausgeräumt werden: Anders als bei einem direkten Lieferverhältnis zwischen Wohnungsunternehmen und Endabnehmer können die Akteure im Lieferkettenmodell nicht die Stromsteuerermäßigung gemäß § 9 Absatz 1 Nr. 3 b StromStG in Anspruch nehmen. Diese Ungleichheit sollte beseitigt werden.

[→ Zurück zu Kernforderungen](#)

VKU-Vorschläge zur Windenergie an Land

Novelle des BauGB

Vorschlag 1: Verbindliche „Rotor-Out“-Regelung

Der VKU fordert eine verbindliche Regelung, wonach der Rotor über die ausgewiesene Fläche hinausragen darf.

Begründung:

Es bedarf einer verbindlichen „Rotor-Out“-Regelung, da die Genehmigungsbehörden in vielen BImSchG-Verfahren verlangen, dass auch die Rotoren von Windenergieanlagen innerhalb des jeweils maßgeblichen Plangebiets der Raumordnung und/oder eines Flächennutzungsplans liegen. Diese Forderungen erheben die Genehmigungsbehörden oft rein vorsorglich ohne entsprechende Anhaltspunkte in den Plänen. Dies führt zu massiven Flächenverkürzungen.

Vorschlag 2: Abschaffung pauschaler Länderabstandsregelungen zur Wohnbebauung

Pauschale Länderabstandsregelungen zur Wohnbebauung sollten abgeschafft werden.

Begründung:

Für den erforderlichen Ausbau der Windenergie an Land gibt es ohnehin schon zu wenig Flächen. Pauschale Abstandsregelungen führen zu einer weiteren unnötigen Beschneidung der zur Verfügung stehenden Potenziale. Für die Steigerung der Akzeptanz gibt es bessere Ansätze als pauschale Abstandsregelungen. Hinzu kommt, dass Abstände von Windenergieanlagen zu Wohnbebauungen ohnehin bereits über immissionsschutzrechtliche Schutz- und Vorsorgeanforderungen reguliert werden.

Vorschlag 3: Einführung eines Abwägungsvorrangs in § 35 BauGB

Der Abwägungsvorrang des § 2 EEG 2023 sollte in § 35 BauGB sowie in den anderen relevanten Fachgesetzen festgeschrieben werden.

Begründung:

Der in § 2 EEG festgeschriebene Abwägungsvorrang sollte für bessere Durchsetzbarkeit in sämtliche relevante Fachgesetze (insb. in § 35 zur Anwendung von Absatz 3 BauGB) übertragen werden. Bisher wurde eine Übertragung nur in das BNatSchG vorgenommen. Zwar strahlt die Wirkung des § 2 EEG unmittelbar in alle Fachgesetze. Jedoch haben wir aus der Praxis bereits anderslautende Ansichten von Behörden vernommen.

Vorschlag 4: Klarstellung zur Unzulässigkeit von Höhenbegrenzungen

Es bedarf einer gesetzgeberischen Klarstellung (in der BauNVO), dass Höhenbegrenzungen von Windenergieanlagen (WEA) unzulässig sind.

Begründung:

Oftmals begrenzen Höhenvorgaben für die maximale Größe der zu errichtenden WEA das Potenzial ausgewiesener Flächen erheblich, weil moderne höhere WEA nicht aufgestellt werden können. Bauhöhenbegrenzungen führen zu einem größeren Bedarf der Anlagenzahl und der zu installierenden elektrischen Leistung. Auch die für den Bau der Windparks erforderliche Fläche steigt an. Daher sollte in § 16 BauNVO die Unzulässigkeit von Höhenbegrenzungen für WEA festgeschrieben werden.

[→ Zurück zu Kernforderungen](#)

Denkmalschutz

Vorschlag: Klare Priorisierung des Windkraftausbaus gegenüber dem Denkmalschutz

Der Bund sollte einen Prozess zur Vereinheitlichung des Denkmalschutzes initiieren.

Begründung:

Der Denkmalschutz behindert oftmals den Windenergieausbau. Wie im Eckpunktepapier zur Wind-an-Land-Strategie angesprochen, sollte der Ausbau erneuerbarer Energien gegenüber anderen Schutzgüterabwägungen, wie dem Denkmalschutz, priorisiert werden.

Obwohl der Denkmalschutz im Kompetenzbereich der einzelnen Länder liegt, kann der Bund Maßnahmen ergreifen, z. B. um einen Prozess hin zu mehr Standardisierung des Denkmalschutzrechts anzustoßen. Beispielsweise birgt eine flächendeckende Verankerung der Priorisierung des Windenergieausbaus in den Landes-Denkmalschutzgesetzen ein hohes Potential für schnellere Entscheidungen für eine denkmalschutzrechtliche Erlaubnis, natürlich unter Beachtung des Schutzes besonders bedeutender Denkmäler. Im BauGB sollte zudem klargestellt werden, dass der Ausbau erneuerbarer Energien aber auch Netzausbauprojekte gegenüber dem Denkmalschutz voranstehen.

[→ Zurück zu Kernforderungen](#)

Bürgerbeteiligung an Windparks

Vorschlag: Keine Teilnahme an Ausschreibungen für Windparks mit Bürgerbeteiligung

Windenergieanlagen an Land von Gesellschaften, deren Stimmrechte zu mindestens 51 Prozent von Bürgerenergiegesellschaften gehalten werden, sollten vom Erfordernis eines Zuschlags ausgenommen werden.

Begründung:

§ 22b EEG befreit Windenergieanlagen an Land von Bürgerenergiegesellschaften vom Erfordernis eines Zuschlags, d. h. sie haben auch ohne Teilnahme an einer Ausschreibung Anspruch auf eine Vergütung gemäß EEG.

Diese Ausnahme sollte auch gelten für Windenergieanlagen an Land von Gesellschaften, deren Stimmrechte zu mindestens 51 Prozent von Bürgerenergiegesellschaften gehalten werden.

Einige Windparkbetreiber verbessern die Akzeptanz für die Windenergie vor Ort erheblich, indem sie Gesellschaftsanteile an Windparks an örtliche Bürgerenergiegenossenschaften veräußern. Über die Mitgliedschaft in den Genossenschaften können sich Bürger mit geringen Beträgen indirekt an der Windpark-Betriebsgesellschaft beteiligen und von deren Erträgen profitieren. Das Erfordernis einer Teilnahme an Ausschreibungen wirkt sich auf solche Beteiligungsmodelle jedoch genauso hinderlich aus wie für Windparkvorhaben, die von Bürgerenergiegesellschaften in eigener Regie verwirklicht werden.

[→ Zurück zu Kernforderungen](#)

VKU-Vorschläge zur Windenergie auf See

Ausschreibungsbedingungen im WindSeeG

Vorschlag: Erhöhung der Akteursvielfalt

- Die ausgeschriebenen Flächen sollten auf maximal 750 MW pro Fläche verkleinert werden (Änderung des § 2a Abs. 2 Satz 2 WindSeeG),

- Die maximale Anzahl an bezuschlagten Flächen pro Bieter und Jahr sollte begrenzt werden (neuer Absatz in § 54 WindSeeG).
- Qualitative Kriterien sollten angepasst und stärker gewichtet werden (Ökologische Kriterien sowie Kriterien zum Beitrag zum Energiesystem)

Begründung:

Die Ausschreibungsbedingungen im Windenergie-auf-See-Gesetzes (WindSeeG) sollten eine hohe Akteursvielfalt ermöglichen, um Strombezugskosten und das Ausfallrisiko bei Errichtung von Windparks auf See möglichst gering zu halten.

Die Ausschreibungskriterien für Offshore-Windenergie-Flächen haben eine besonders hohe Relevanz, da 2/3 der bis 2045 vorgesehenen Offshore-Kapazitäten von 70 GW bisher noch nicht ausgeschrieben sind.

Die letzten Ausschreibungen haben gezeigt, dass unter den aktuellen Kriterien ausschließlich wenige und sehr große, global operierende Energiekonzerne Flächen gewinnen konnten. Die in Verbindung mit sehr großen Losen drohende Oligopolbildung bringt viele Einschränkungen und potenziell negative Auswirkungen für die Energiewende mit sich.

Der VKU sieht die Akteursvielfalt als zentral für das Gelingen der Energiewende an, sowohl bei gesicherten Leistungen (siehe Kraftwerksstrategie) wie auch bei den Erneuerbaren Erzeugungskapazitäten. Durch das Mitwirken verschiedener Akteure verringert sich das Ausfallrisiko in der Projektentwicklung, was eine Absicherung zur fristgerechten Umsetzung der Projekte und somit zum Einhalten der Ziele der Energiewende darstellt. Darüber hinaus verringert eine größere Akteursvielfalt die Gefahr großflächiger Ausfälle (bspw. durch Cyber-Angriffe) und trägt somit zu Resilienz und Versorgungssicherheit bei. Zudem sorgt die aktuelle Ballung von Offshore-Kapazitäten bei wenigen Energieunternehmen für sehr große Machtmarkt, die wiederum zu höheren Preisen führen kann.

Durch eine Verkleinerung ausgeschriebener Flächen haben auch weniger finanzstarke Bieter die Chance, um Flächen mitzubieten. Durch eine maximale Anzahl an Bezuschlagungen pro Bieter und Jahr kann eine für die gelingende Energiewende nötige Akteursvielfalt garantiert und die Abhängigkeit der Energiewende (und der Hersteller) von einzelnen Akteuren verringert werden. Darüber hinaus kann die Anpassung und stärkere Gewichtung qualitativer Kriterien einen Beitrag zu mehr Umweltschutz (Ökologische Kriterien) sowie zur Systemdienlichkeit und Kosteneffizienz (Kriterien zum Beitrag zum Energiesystem) leisten.

[→ Zurück zu Kernforderungen](#)

Bei Rückfragen oder Anmerkungen stehen Ihnen zur Verfügung:

Jan Wullenweber
Bereichsleiter Energiesystem
und Energieerzeugung
Abteilung Energiewirtschaft

Telefon: +49 30 58580-380
E-Mail: wullenweber@vku.de

Dr. Jürgen Weigt
Fachgebietsleiter Erneuerbare Energien

Abteilung Energiewirtschaft

Telefon: +49 30 58580-387
E-Mail: weigt@vku.de

Simon Koch
Referent für Energieökonomie
und Klimapolitik
Abteilung Energiewirtschaft

Telefon: +49 30 58580-149
E-Mail: koch@vku.de