
Deutsche Industrie- und Handelskammer

Entwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK): Entwurf einer Photovoltaik-Strategie

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum oben genannten Entwurf. Grundlage dieser Stellungnahme sind die der DIHK bis zur Abgabe der Stellungnahme zugegangenen Äußerungen der IHKs und von Unternehmen sowie die wirtschaftspolitischen/europapolitischen Positionen und ergänzende energiepolitische Positionspapiere der DIHK. Sollte die DIHK noch weitere nicht in der Stellungnahme berücksichtigte Meinungen zugehen, wird die DIHK diese Stellungnahme ergänzen.

1 Das Wichtigste in Kürze

- Insgesamt ist der vorgelegte Entwurf über eine PV-Strategie aus Sicht der Wirtschaft ein richtiger Schritt, um die massiv erhöhten Ausbauziele zukünftig auch zu erreichen. Dabei skizziert der Entwurf eine Vielzahl an Maßnahmen, die bisher nicht priorisiert sind und deren Potenzial für den PV-Ausbau erhebliche Unterschiede erwarten lassen. Die DIHK empfiehlt aus diesem Grund die skizzierten Maßnahmen auf der Grundlage einer Kosten-Nutzen-Analyse zu priorisieren.
- Sehr kritisch bewertet die DIHK eine pauschale Öffnung der Baunutzungsverordnung für PV-Anlagen in Industrie- und Gewerbegebieten, weil dadurch die bereits heute mangelnde Verfügbarkeit an industriellen und gewerblichen Flächen für Unternehmen weiter verschärft wird. Alle anderen Potenziale zum PV-Ausbau sollten erst ausgeschöpft werden, bevor ein solcher Schritt in Erwägung gezogen wird.
- Privilegierungen im Baugesetzbuch für PV-Freiflächenanlagen unterstützt die DIHK ausdrücklich. Bisher sind Freiflächenanlagen nicht privilegiert und bedürfen daher einer aufwendigen Bauleitplanung in Form eines Flächennutzungs- oder Bebauungsplans. Die Prüfung zum Abbau dieser Hürde ist daher positiv zu werten, um die zeitlichen Verzögerungen und daraus entstehende Kosten und Risiken für die Wirtschaft zu reduzieren.
- Um den Netzanschluss zu beschleunigen, empfiehlt die DIHK eine Pflicht zur Duldung von Anschlussleitungen für erneuerbare Energien-Anlagen, die ausschließlich zur Eigenversorgung dienen. Ebenso sollten die technischen Anschlussbedingungen (TAB) von PV-Anlagen vereinheitlicht und digitalisiert werden, das Anlagenzertifikat entfallen sowie kleine PV-Anlagen von der Eintragung im Marktstammdatenregister ausgenommen werden.

- Im Koalitionsvertrag ist festgehalten, dass der Ausstieg aus der Förderung erneuerbarer Energien mit dem Kohleausstieg erreicht werden soll. In der PV-Strategie fehlen bisher Maßnahmen, die die Marktintegration von neuen Anlagen sowie Post-EEG-Anlagen verbessern und Hemmnisse von Direktstromlieferverträgen (PPA) abbauen. Entsprechende Maßnahmen sollten sich in einer PV-Strategie nach Meinung der Wirtschaft wiederfinden. Eine PV-Strategie ohne Stärkung von PPAs ist weder vollständig noch zeitgemäß.
- Problematisch bleibt beim Ausbau der erneuerbaren Energien, dass das Doppelvermarktungsverbot in seiner jetzigen Form bestehen bleiben soll. Hinzu kommt, dass die Eigenstromversorgung sowie kleine Anlagen der Zugang zu Herkunftsnachweisen nach wie vor verwehrt ist. Damit gibt es für absehbare Zeit keine ausreichende Menge an deutschen Herkunftsnachweisen, um die betrieblichen Klimaschutzziele zu erreichen und wirtschaftliche Anreize zum Ausbau von PV-Anlagen bleiben ungenutzt.

2 Relevanz für die deutsche Wirtschaft

Die deutsche Wirtschaft ist in Gänze von der vorliegenden Photovoltaik-Strategie betroffen: Änderungen in den Rahmenbedingungen eines Energieträgers haben Auswirkungen auf die Stromversorgung und den Strompreis. Dies gilt insbesondere bei der Photovoltaik, die im Vergleich zu anderen Energieträgern, sehr viel stärker im Rahmen der betrieblichen Eigenstromversorgung in Unternehmen direkt verankert ist. Zudem werden Investoren in erneuerbare Energien durch neue Bestimmungen direkt adressiert. Am Ende wird der Ausbau erneuerbarer Energien in der gesetzlich festgelegten Geschwindigkeit nur funktionieren können, wenn alle Teile der deutschen Wirtschaft in entsprechende Erzeugungsanlagen investieren.

3 Details zum Entwurf einer Photovoltaik-Strategie

Der Entwurf der Photovoltaik-Strategie enthält zahlreiche Punkte, die aus der Perspektive der deutschen Wirtschaft weiterverfolgt und vertieft werden sollten. Wichtig für den zukünftigen Ausbau erneuerbarer Energien und im Besonderen der Photovoltaik ist es, die Rahmenbedingungen für einen marktwirtschaftlichen Zubau erheblich zu verbessern und gleichzeitig den Netzausbau massiv zu beschleunigen. Dazu sollten Hemmnisse bei Direktstromlieferverträgen (PPAs) abgebaut, der Zugang zu Grünstromzertifikaten erleichtert und ein Übergang von der Förderung der Betriebskosten hin zu einer Förderung der Investitionskosten beim Ausbau der Photovoltaik eingeleitet werden.

Der Entwurf zur Photovoltaik-Strategie adressiert diese wichtigen Weichenstellungen für einen marktwirtschaftlichen Ausbau allerdings nicht und lässt damit zahlreiche Potenziale für die Wirtschaft beim Ausbau der Photovoltaik ungenutzt. Ebenso bleibt unklar, wie der zusätzlich erzeugte Strom vom Ort der Bereitstellung zum Verbraucher transportiert werden soll, wenn bereits heute die Netzkapazitäten in vielen Regionen annähernd erschöpft sind. Hier kann ein regionales Flächenkataster für bestehende und sich in Planung befindender PV-Projekte hilfreich sein, um eine Modernisierung und Neubau der Netze zu erleichtern. Die DIHK regt darüber hinaus an, die Strategie um die drei Handlungsfelder „Direktlieferverträge erleichtern“, „Herkunftsnachweise ermöglichen“ und „Investitionsförderung vereinfachen“ zu ergänzen, um die ambitionierten gesetzlichen Ziele des PV-Ausbaus erreichen zu können.

Ebenso sollte eine Photovoltaik-Strategie das Thema der Energiespeicher in den Blick nehmen und in den entsprechenden Handlungsfeldern mit Maßnahmen zum Ausbau von PV-Anlagen verbinden, mit dem Ziel den erheblichen Bedarf des Netzausbaus zu flankieren.

3.1 Privilegierung von PV-Freiflächenanlagen

Privilegierungen im Baugesetzbuch für PV-Freiflächenanlagen unterstützt die DIHK ausdrücklich. Bisher sind Freiflächenanlagen nicht privilegiert und bedürfen daher einer aufwendigen Bauleitplanung in Form eines Flächennutzungs- oder Bebauungsplans. Die Prüfung zum Abbau dieser Hürde ist daher positiv zu werten, um die zeitlichen Verzögerungen und daraus entstehende Kosten und Risiken für die Wirtschaft zu reduzieren. Darüber hinaus sollte eine Privilegierung auch für schwimmende PV-Anlagen geprüft werden. Die Privilegierung nach §35 Abs. 1 sollte zudem an die Flächenkulisse des Erneuerbaren-Energie-Gesetzes (EEG) angeglichen werden. Dabei ist eine Klarstellung notwendig, dass bestehende Ausweisungen als Landwirtschaftsfläche oder Grünland im Flächennutzungsplan sowie als Vorranggebiet oder Vorbehaltsgebiet Landwirtschaft im Regionalplan nicht als Beeinträchtigung öffentlicher Belange gelten. Die aktuelle Privilegierung von Flächen längs von Autobahnen und zweigleisig ausgebauten Schienenwegen bis zu einer Entfernung von 200 Metern im Außenbereich führt in der Praxis zu erheblichen Problemen.

Einerseits, weil nur Flächen bis zu 200 Metern mit PV-Anlagen privilegiert bebaut werden und die verbleibenden 300 Meter nicht in Anspruch genommen werden oder andererseits die gesamte Fläche von 500 Metern ohne Privilegierung beansprucht wird, weil die Behörden in der Regel parallele Verfahren ablehnen. Eine Ausweitung der privilegierten PV-Flächen gemäß BauGB auf 500 Meter sollte daher angestrebt werden. Darüber hinaus sollte geprüft werden, ob eine Erweiterung der Privilegierung auf eingleisige Schienenwege anzustreben ist, wenn beispielsweise in ländlichen Räumen keine Erweiterung des Schienenwegs zu erwarten ist.

3.2 Klarstellung der Baunutzungsverordnung für PV-Anlagen in Industrie- und Gewerbegebieten

Die Klarstellung in der Baunutzungsverordnung für PV-Anlagen in Industrie- und Gewerbegebieten wird in der Wirtschaft größtenteils sehr kritisch bewertet, weil damit die bereits heute knappen Flächen für Unternehmen weiter eingeschränkt werden. In vielen Regionen fehlen aktuell passende Gewerbeflächen und Unternehmen suchen vergebens nach Standorten. Sollte die Baunutzungsverordnung generell und pauschal für PV-Anlagen in Gewerbe- und Industriegebieten geöffnet werden, würde sich das Problem massiv verschärfen und die bisher sehr positive Akzeptanz in der Wirtschaft erheblich bedrohen. Bevor Gewerbeflächen für PV-Anlagen als Hauptanlagen freigegeben werden, sollte geprüft werden, wo großflächig mit PV überbaut werden kann, Fassaden besser erschlossen und eine ausdrückliche Zulassung der Doppelnutzung von Ausgleichsflächen ermöglicht wird sowie zusätzlich verstärkt auf benachteiligte Gebiete zurückgegriffen werden kann. Vor diesem Hintergrund ist zu betonen, dass Genehmigungsbehörden eine klare Auslegungsanweisungen benötigen, dass auch PV-Anlagen auf benachteiligten Gebieten errichtet werden sollen, auch wenn diese noch nicht in den Landesentwicklungsplänen verankert sind. Abhilfe würde hier die Einführung einer Fristenregelung für Zielabweichungsverfahren in Verbindung mit einer Genehmigungsfiktion für Projekte der Erneuerbaren Energien auf Bundesebene schaffen. Eine entsprechende Regelung kann über das Raumordnungsgesetz (ROG) umgesetzt werden und bietet die Chance, kurzfristig den Ausbau von PV-Freiflächenanlagen deutlich zu beschleunigen.

Andererseits stimmt die DIHK dem Maßnahmenvorschlag zu, im Sinne einer effizienten Flächennutzung in Gewerbegebieten die Überschreitung der zulässigen Grundfläche in Gewerbe- und Industriegebieten durch die Grundflächen von PV-Anlagen zuzustimmen.

Aus Sicht der Wirtschaft ist zudem entscheidend, dass Freiflächen-PV-Anlagen in der Flächennutzungsstatistik nicht der Siedlungsfläche zugeordnet werden, um den Zielkonflikt mit einer Reduzierung des Flächenverbrauchs nicht weiter zu verschärfen.

3.3 Agri-PV-Anlagen und besondere Solaranlagen stärker nutzen

Die stärkere Nutzung von Agri-PV-Anlagen ist mit Blick auf die Notwendigkeit einer verstärkten Doppelnutzung von Flächen positiv zu bewerten. Es stellt sich jedoch die Frage, warum dabei schwimmende PV-Anlagen (Floating-PV) nicht in gleicher Weise adressiert werden. Floating-PV sollte, wie auch Agri-PV- und Moor-PV-Anlagen durch Investitionsförderungen beim Markthochlauf technologieoffen unterstützt werden. Einen zusätzlichen Bonus in Ausschreibungen lehnt die DIHK hingegen ab, weil dadurch an einer Förderung der Betriebskosten festgehalten wird und der Übergang in eine Investitionsförderung erneuerbarer Energien nicht geebnet wird.

Für die verstärkte Nutzung schwimmender-PV-Anlagen ist die Anpassung des Wasserhaushaltsgesetzes ein wichtiger Schritt zur Beschleunigung, wobei vielfach die Abstandsregeln zum Ufer einer Nutzung schwimmender PV-Anlagen entgegenwirken und der Anpassung bedürfen. Insofern der Abstand zur Uferlinie eingehalten wird, sollte es keine weitere Beschränkung in der Größe der Floating-PV-Anlage geben. Zu beachten ist, dass einige Seen mit aktiven Kies- und Sandabbau nach Bergbaurecht genehmigt sind und aus diesem Grund nicht mit Floating-PV-Anlagen bebaut werden können. Hier sind entsprechende Anpassungen im Bergbaurecht analog zum Wasserhaushaltsgesetz notwendig. Die Vorschläge zum Bürokratieabbau beim Parallelbetrieb von zwei PV-Anlagen auf einem Dach sollten auch für Floating-PV-Anlagen angewendet werden.

3.4 Photovoltaik auf dem Dach erleichtern

Vor allem im städtischen Bereich ist der Denkmalschutz ein wesentliches Ausbauhindernis. Ob und in welcher Form PV-Anlagen genehmigt werden, liegt im Ermessen des Denkmalamtes und unterscheidet sich regional erheblich. Wünschenswert wäre eine bundeseinheitliche Genehmigungspraxis entlang eines Leitfadens mit Blick auf PV-Dachanlagen denkmalgeschützter Gebäude und ein einheitlicher Verwaltungsprozess in Bezug auf den Ensembleschutz ganzer Stadtteile. Des Weiteren sollte die Grenzabstände zu Nachbargebäuden bundeseinheitlich verringert werden, um das Potenzial von Dachflächen voll ausschöpfen zu können.

3.5 Mieterstrom und gemeinschaftliche Gebäudeversorgung vereinfachen

Viele Betriebe haben PV-Anlagen auf dem Betriebsgelände ausgebaut. Wenn sie jedoch mehr Grünstrom erzeugen als sie brauchen und den Rest an Tochterfirmen oder Nachbarbetriebe abgeben möchte, gilt dies in Deutschland nicht als Eigenversorgung und bedarf der Registrierung als Stromlieferant. Der Abnehmer muss sämtliche Steuern, Umlagen und Netzentgelte bezahlen, so dass es für beide Seiten kein lukratives Geschäft ist. Die PV-Strategie sollte daher auch die Einführung einer Bagatellgrenze anführen, durch die der Energieerzeuger nicht ab der ersten Kilowattstunde zum Stromlieferanten wird. Zudem sollte ein Pauschaltarif für Netzentgelte, Steuern und Umlagen eingeführt werden, um die Versorgung mit gemeinsam genutztem Strom aus PV-Anlagen in Gewerbegebieten zu erleichtern. Eine Bagatellgrenze oder ein stark vergünstigter Netztarif für eine gemeinschaftliche Versorgung im Bereich „Energy-Sharing“ sollte in einer zukunftsfähigen PV-Strategie berücksichtigt und adressiert werden.

Ebenso sollte die genannte gewerbsteuerliche Infizierung der Vermietungseinkünfte durch Lieferung von Strom prioritär beseitigt werden, welche bei zahlreichen Unternehmen und Genossenschaften als Haupthinderungsgrund von Mieterstromprojekten bezeichnet wird.

3.6 Netzanschluss beschleunigen und Bürokratie abbauen

Als eine der größten Herausforderungen wird in der Wirtschaft die fehlende Vereinheitlichung und der Mangel an digitalen Prozessen bezüglich der technischen Anschlussbedingungen (TAB) von PV-Anlagen adressiert und ein bundeseinheitlicher Standard gefordert. Ebenso könnte ein zentrales Anmeldeportal den Anmeldeprozess beschleunigen. Hinzu kommt, dass die Netzanschlusszusagen aktuell bis zu einem halben Jahr andauern. Für die Projektentwicklung von Dachanlagen wird diese Zeitspanne als kritisch eingeschätzt, weil sich dadurch Projekte von der Planung bis zur Strombereitstellung über ein Jahr hinaus in die Länge ziehen.

In Gewerbegebieten werden Dächer vielfach nicht mit PV belegt, weil die Erlaubnis der Kommune und des Netzbetreibers benötigt wird, wenn öffentlicher Grund überquert werden muss. In der Praxis tritt dies z. B. auf, wenn ein Unternehmen auf einer Wiese, die durch eine Straße vom Unternehmen selbst getrennt wird, einen PV-Park zur Eigenversorgung errichten möchte. Hier müssten die Anschlussleitungen der PV-Anlage im oder durch öffentlichen Grund verlegt werden. Entsprechende Hürden sind abzubauen, um die Eigenversorgung ortsnaher Anlagen zukünftig besser zu ermöglichen. Möglich wäre dies beispielsweise, wenn eine Pflicht zur Duldung von Anschlussleitungen für erneuerbare Energien-Anlagen, die ausschließlich zur Eigenversorgung dienen, geschaffen wird. Bei der Duldungspflicht für Anschlussleitungen sollten auch die Bedürfnisse von Floating PV-Anlagen berücksichtigt werden. Darüber hinaus kann im erneuerbaren-Energien-Gesetz (EEG) zukünftig eine Frist eingeführt werden, bis wann ein Netzbetreiber einen Netzanschluss für eine PV-Anlage herstellen muss. Diese sollte sich nach Art der Technologie und nach Größe der Anlage unterscheiden.

Die DIHK spricht sich zudem dafür aus, auf das Anlagenzertifikat für PV-Anlagen zukünftig ganz zu verzichten. Anlagen mit einer Größe zwischen 135 Kilowatt und 1 Megawatt benötigen seit 2019 ein Anlagenzertifikat. Da es zu wenig Zertifizierungsstellen gibt, hängen viele betriebsbereite Anlagen in der Genehmigungsschleife fest. Es ist nicht ersichtlich, dass ein solches Zertifikat überhaupt notwendig ist. Zwar wurde im Juni 2022 eine Übergangsregel bis 2025 verabschiedet, die es erlaubt das Anlagenzertifikat in einer Frist von 18 Monaten nachzureichen und bis dahin die Anlage vorläufig betreiben zu dürfen. Zukünftig sollte auf das Anlagenzertifikat ganz verzichtet werden, da bisher weder Ablehnungen bekannt sind noch ein Mehrwert ersichtlich wurde.

Ebenso würde eine Entbindung von kleinen PV-Anlagen unter 800 W von der Anlagenmeldung im Marktstammdatenregister die Bürokratie erheblich reduzieren. Eine weitere Entlastungswirkung könnte erzielt werden, wenn Netzbetreiber die ihnen vorliegenden Daten größerer PV-Anlagen direkt an die Bundesnetzagentur melden. Dadurch fragen die Aufsteller die Daten der PV-Anlage, die ohnehin vorliegen, nicht ein zweites Mal ab und Übertragungsfehler werden vermieden.

Der Netzanschluss kann außerdem über schlankere Netzverträglichkeitsprüfungen beschleunigt werden. In der betrieblichen Praxis ist die Prüfung zu einem Verfahren geworden, welches fachliche Betreuung bedarf und bereits im Anfangsstadium einer Planung zu höheren Kosten führt. Konkret muss für eine Netzverträglichkeitsprüfung bereits im Detail klar sein, wie eine PV-Anlage technisch aussehen wird. Damit legen sich Unternehmen bereits in der Planungsphase auf einen Systemhersteller fest, obwohl eigentlich nur geprüft werden soll, ob das Netz die einzuspeisende Leistung vertragen kann.

Um den Prüfprozess zu beschleunigen, sollte die Verträglichkeitsprüfung und die detaillierte technische Abstimmung getrennt betrachtet werden. Letztere sollte erfolgen, wenn klar ist, welches System von welchem Hersteller gebaut werden wird.

3.7 Wirksame Verzahnung von Energie- und Steuerrecht sicherstellen

Der Nullsteuersatz bei der Umsatzsteuer für die Lieferung bzw. Installation bestimmter PV-Anlagen wurde eingeführt, um den bürokratischen Aufwand für die Betreiber der Anlagen zu reduzieren. Kleinunternehmen i. S. d. § 19 UStG sollten nicht auf Erleichterungen verzichten müssen, um den Vorsteuerabzug in Anspruch nehmen zu können. Das Vorhaben, die Pflicht zur Abgabe einer Umsatzsteuer-Jahreserklärung für PV-Kleinunternehmen aufzuheben, ist insoweit folgerichtig und für die Betreiber positiv. Sie werden durch den Verzicht auf die Jahreserklärung entlastet.

Aus Gleichbehandlungsaspekten sollte die Pflicht zur Abgabe einer Umsatzsteuer-Jahreserklärung für alle Kleinunternehmer entfallen. Auch Kleinunternehmer i. S. d. § 19 Abs. 1 UStG sind verpflichtet, eine Umsatzsteuer-Jahreserklärung abzugeben. Das sind Unternehmen, deren Umsatz zuzüglich der darauf entfallenden Steuer im vorangegangenen Kalenderjahr 22.000 Euro nicht überstiegen hat und im laufenden Kalenderjahr 50.000 Euro voraussichtlich nicht übersteigen wird. Die Beschränkung auf reine PV-Anlagen-Betreiber ist nicht sachgerecht begründbar. Mit dem generellen Wegfall der Pflicht zur Umsatzsteuer-Jahreserklärung für Kleinunternehmer i. S. d. § 19 Abs. 1 UStG würde eine sinnvolle bürokratische Entlastung für den Mittelstand geschaffen, welche zusätzlich auch die Finanzverwaltungen entlastet.

Weitere unbürokratische Investitionsanreize in den Aus- und Zubau von PV-Anlagen können über eine Anpassung des § 3 Nr. 72 EStG erfolgen. Derzeit sind Einnahmen aus dem Betrieb von PV-Anlagen von bis zu 30 kW (peak) bei Einfamilienhäusern und Nichtwohngebäuden bzw. bis zu 15 kW (peak) bei Mehrfamilienhäusern und gemischt genutzten Gebäuden – höchstens 100 kW (peak) pro Steuerpflichtigen – einkommensteuerfrei. Diese Freigrenze sollte in einen Steuerfreibetrag umgewandelt werden. Mit einem Steuerfreibetrag werden weitere Investitionsanreize geschaffen, da eine geringfügige Überschreitung von 30 kW (peak) nicht zum sofortigen Verlust der Steuerfreiheit führt. Als Folge würden Investitionshemmnisse beispielsweise für eine vollständige Nutzung von PV-Anlagen auf Dachflächen gezielt abgebaut werden.

4 Ansprechpartner

Dr. Sebastian Bolay

Bereichsleiter Energie, Umwelt und Industrie
030/20308-2200
bolay.sebastian@dihk.de

Dr. Niclas Wenz

Leiter des Referats für Strommarkt, erneuerbare Energie und nationaler Klimaschutz
030/20308-2202
wenz.niclas@dihk.de

Benjamin Baykal

Bereich Wirtschafts- und Finanzpolitik, Mittelstand
Leiter des Referats Wirtschaftspolitische Positionen, Bürokratieabbau
030/20308-2612
baykal.benjamin@dihk.de

Unter dem Dach der Deutschen Industrie- und Handelskammer (DIHK) haben sich die 79 Industrie- und Handelskammern (IHKs) zusammengeschlossen. Auf Bundes- und Europaebene setzt sich die DIHK für die Interessen der gesamten gewerblichen Wirtschaft gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit ein. Mehrere Millionen Unternehmen aus Handel, Industrie und Dienstleistung sind gesetzliche Mitglieder einer IHK - vom Kiosk-Besitzer bis zum Dax-Konzern. So sind DIHK und IHK eine Plattform für die vielfältigen Belange der Unternehmen. Diese bündeln wir in einem verfassten Verfahren auf gesetzlicher Grundlage zu gemeinsamen Positionen der Wirtschaft und tragen so zum wirtschaftspolitischen Meinungsbildungsprozess bei. Darüber hinaus koordiniert die DIHK das Netzwerk der 140 Auslands-handelskammern, Delegationen und Repräsentanzen der Deutschen Wirtschaft in 92 Ländern.