

Stellungnahme des DBV zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Steigerung des Ausbaus photovoltaischer Energieerzeugung

Stand der DBV-Stellungnahme: 05.07.2023

Hinweis zu dieser Stellungnahme

- Diese Stellungnahme betrifft die Photovoltaik.
- Betreffend Bioenergie/Biogas wird die Stellungnahme des DBV im Verbund des Hauptstadtbüro Bioenergie abgegeben
- Der DBV ist registrierter Interessenvertreter nach § 3 Lobbyregistergesetz
Registernummer: R002175

I. Allgemeine Positionierung zur Photovoltaik-Strategie

Der Deutsche Bauernverband begrüßt das Vorhaben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz, durch das Solar Paket I die Hürden für Dachanlagen zu minimieren und Entbürokratisierung voranzutreiben. Der DBV unterstreicht seine Forderung nach einem vorrangigen Photovoltaikausbau auf Gebäuden und bereits bebauten Flächen.

Die Landwirtschaft ist bereit, auch zusätzlich die Rolle als Energiewirt anzunehmen, aber das Ziel der Ernährungssicherung darf nicht vernachlässigt werden. Agrarstrukturelle Belange müssen berücksichtigt werden, indem ein Flächenentzug durch PV-Freiflächen nicht die Existenz bestehender Landwirtschaftsbetriebe gefährden darf (z.B. Verlust von Pachtflächen, die als Futtergrundlage für die Viehhaltung benötigt werden).

Im Einzelnen:

- Der DBV fordert einen Ausbau der Photovoltaik vorrangig auf Dächern, Gewerbe- und Sonderbauten sowie Konversionsflächen.
- Der Ausbau der Verteilnetze muss tatsächlich Priorität bekommen. Dieser Engpassfaktor muss in der Photovoltaik-Strategie als erfolgskritisch eingestuft werden.
- Hindernisse beim Eigenverbrauch und bei der Nahstromvermarktung müssen weiter abgebaut werden. Dezentrale Erzeugungslösungen tragen zur Netzstabilisierung bei.
- Speicherlösungen und Sektorkopplungen sind zu unterstützen.
- Der DBV fordert, den Verlust von landwirtschaftlichen Flächen für die Sicherung einer nachhaltigen Ernährung so weit wie möglich zu vermeiden. Landwirtschaftliche Flächen dürfen nur unter eng begrenzten Bedingungen für PV-Freiflächenanlagen

genutzt werden. Hier muss eine regionale Differenzierung bzw. Abwägung örtlicher agrarstruktureller Belange erfolgen.

- Bürgerenergieprojekten ist im EEG weiter Vorrang zu geben und dessen Definition sollte auch Landwirte und Grundeigentümer einschließen, die sich als Betreibergesellschaften zusammenschließen.
- Agri-PV sollte im EEG besser gefördert werden, damit sie sich durchsetzen können.
- Die Ausschreibung im EEG sollte für Biodiversitäts-PV entsprechend erweitert werden. Biodiversitäts-PV bedeutet zunächst eine angepasste Bauweise von Solarparks mit breiten Zwischenreihen von mindestens 3,5 Metern, die eine professionelle Nutzung durch landwirtschaftliche Betriebe ermöglichen. Damit ergibt sich ein biodiversitätsförderlicher Mix aus überdachten und besonnten Streifen.
- Die 500m-Streifen an Autobahnen & Eisenbahnen sollten künftig aus der EEG-Förderung gestrichen werden. Agrarstrukturell nachteilige Flächenzerschneidungen und der Verlust hochproduktiver Flächen können so gemindert werden.
- Seit 2023 gilt eine Außenbereichsprivilegierung nach § 35 Absatz 1 Nummer 8 BauGB für PV-Freiflächenanlagen auf Flächen längs von Autobahnen und zweigleisigen Hauptbahnen. Der DBV fordert die Aufnahme eines Planvorbehalts nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB in den neuen Privilegierungstatbestand. Dadurch werden die zuständigen Kommunen in die Lage versetzt, durch positive Planung einer unerwünschten lokalen Konzentration von Freiflächen-PV entgegenzuwirken und agrarstrukturelle Belange (Schonung von ertragreichen Landwirtschaftsflächen) zu berücksichtigen.
- Der DBV fordert, dass in Zukunft die Länder regionale Eignungs- bzw. Vorranggebiete für PV-Freiflächenanlagen festlegen. Sie müssen dabei agrarstrukturelle Belange beachten, d.h. die Einschränkungen der aktiven Landwirtschaft sind zu minimieren und es sind vorrangig ertragsschwache Standorte zu verwenden. Bei der Standortsuche ist auch die infrastrukturelle Einbindung in das regionale Energiesystem zu berücksichtigen, z.B. Standorte von Elektrolyseuren.
- Es bedarf einer steuerrechtlichen Klarstellung, dass eine mit einer PV-Freiflächenanlage bebaute landwirtschaftliche Fläche bewertungsrechtlich für Zwecke der Grundsteuer sowie der Erbschaft- und Schenkungsteuer weiter dem land- und forstwirtschaftlichen Vermögen zugeordnet bleibt. Die aktuell von der Finanzverwaltung vorgenommene Zuordnung ist mit erheblichen steuerlichen Nachteilen für die land- und forstwirtschaftlichen Betriebe verbunden.
- Der DBV lehnt jede Art einer Duldungspflicht ab, dies ist ein Eingriff ins Eigentum. Wir setzen weiterhin auf private Verhandlungen. Diese haben in der Vergangenheit sich als sehr erfolgreich dargestellt und erhöhen die Akzeptanz vor Ort.

II. Anmerkungen zum Entwurf des Solarpaket I

Artikel 1: Änderungen des Erneuerbare-Energien-Gesetzes

Auszug aus dem Solar Paket I

Seite 7 § 11a Recht zur Verlegung von Leitungen

- (1) *„Der Eigentümer und der Nutzungsberechtigte eines Grundstückes haben auf dem Grundstück die Errichtung, Instandhaltung und den Betrieb von Leitungen und sonstigen Einrichtungen zum Anschluss von Anlagen zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien an den Verknüpfungspunkt nach § 8 Absatz 1 bis 3 zu dulden. Der Betreiber der Leitung und von ihm beauftragte Dritte sind berechtigt, das Grundstück zu diesem Zweck zu betreten und zu befahren. Der Betreiber darf in der Regel nur die Grundstücke nutzen, die erforderlich sind, um den wirtschaftlich günstigsten Anschluss zu errichten. Die Duldungspflicht besteht nicht, wenn dadurch die Nutzung des Grundstückes unzumutbar beeinträchtigt wird. Bei Leitungen zum Anschluss von Anlagen nach § 8 Absatz 1 Satz 2 gilt die Pflicht nur gegenüber Gemeinden. Die Leitung und sonstige Einrichtungen werden keine wesentlichen Bestandteile des Grundstücks im Sinn des § 94 Absatz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuches.*
- (2) *Hat der Grundstückseigentümer die Nutzung des Grundstücks nach Absatz 1 zu dulden, zahlt der Betreiber dem Grundstückseigentümer bei Inbetriebnahme der Leitung einmalig 5 Prozent des Verkehrswertes der in Anspruch genommenen Schutzstreifenfläche. Schadensersatzansprüche des Grundstückseigentümers und des Nutzungsberechtigten bleiben unberührt.*
- (3) *Der Grundstückseigentümer und der Nutzungsberechtigte sind verpflichtet, alle Maßnahmen zu unterlassen, die den Bestand oder den Betrieb der Leitung oder sonstiger Einrichtungen gefährden oder beeinträchtigen. Der Grundstückseigentümer kann die Verlegung der Leitung verlangen, wenn diese an der bisherigen Stelle für ihn nicht mehr zumutbar ist. Der Betreiber trägt die Kosten der Verlegung.*
- (4) *Wenn der Betrieb der Leitung eingestellt wird, haben der Eigentümer und der Nutzungsberechtigte die Leitung und die sonstigen Einrichtungen noch drei Jahre unentgeltlich zu dulden, es sei denn, dass ihnen dies nicht zugemutet werden kann. Der Betreiber hat dem Grundstückseigentümer und dem Nutzungsberechtigten die dauerhafte Betriebseinstellung unverzüglich anzuzeigen.*
- (5) *Für die Durchsetzung des Anspruches des Betreibers findet § 83 Absatz 2 entsprechende Anwendung“*

Kommentierung DBV

Es bedarf keiner Regelung einer Duldungspflicht zur Verlegung von Leitungen, da entsprechende Leitungsvorhaben mittels Gestattungsvereinbarungen bereits seit langen privatautonom abgesichert werden. Diese Praxis ist bewährt. Der Argumentation, damit den Anschluss von Erneuerbaren-Energien Anlagen an das Netz zu beschleunigen, kann nicht gefolgt werden. Es gibt keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass sich der Ausbau Erneuerbarer Energien durch das Verhandeln über die Netzanschlussleitungen verzögert. Vielmehr werden durch den Weg über eine gesetzliche Duldungspflicht die Entschädigungskosten für die Anschlussleitung zugunsten der Betreiber Erneuerbarer- Energien Anlagen erheblich gesenkt. Die Allgemeinwohlbelange eines schnelleren Ausbaus Erneuerbarer Energien scheinen daher vorgeschoben.

Dieser intensive Eingriff in das Eigentum (Art. 14 GG) mit der Duldungspflicht zugunsten privater Dritter ist verfassungswidrig. Der Eigentumseingriff scheitert an der Verhältnismäßigkeit, insbesondere an der Angemessenheit der Regelung. Denn bei der Verhältnismäßigkeit i.e.S. muss der Gesetzgeber bei der Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums die schutzwürdigen Interessen der Eigentümer und die Allgemeinwohlbelange in einen gerechten Ausgleich und ein ausgewogenes Verhältnis bringen.

Den Vorhabenträger ein Ausverhandeln von Leitungsrechten zu ersparen, kann nicht als schützenswerter Allgemeinwohlbelang angesehen werden. Ebenso dienen vergünstigte Entschädigungskosten für die privaten Vorhabenträger von Erneuerbaren- Energien Projekten nicht dem Allgemeinwohl.

Durch die neue Regelung des § 11a EEG wird es in Zukunft kein Verhandeln „auf Augenhöhe“ über die Anschlussleitungen mehr geben. Den Grundstückseigentümern und Nutzungsberechtigten wird eine Duldungspflicht gesetzlich aufgebürdet. Das bisherige System gewährleistet nicht nur die gleichberechtigte Verhandlungsposition der Grundstückseigentümer im Hinblick auf die Höhe der Entschädigung von Leitungsrechten, sondern auch im Hinblick auf den sorgsamen Umgang und Schutz des Bodens. So konnten bislang die Grundstückseigentümer vertraglich regeln, wie der Schutz und Erhalt der natürlichen Bodenfunktion während und nach den Baumaßnahmen weitestgehend gesichert bleibt.

Denn im Zuge von Bauprojekten werden Böden in erheblichen Maße mechanisch beansprucht. Durch Veränderungen im Bodengefüge und Verdichtungen im Zusammenhang von Baumaßnahmen kann die natürliche Bodenfunktion und Leistungsfähigkeit unumkehrbar beeinträchtigt werden.

Im Ergebnis wird mit § 11a EEG den Grundstückseigentümern ihre Verhandlungsposition genommen, auch den sorgsamen Umgang mit dem Schutzgut Boden vertraglich mitzugestalten, bspw. durch vertragliche Regelungen über ein bodenschonendes Baumanagement.

Die Duldungspflicht in § 11a EEG wird deshalb dem Grund und der Höhe nach vollumfänglich abgelehnt. Auch die angesetzten Entschädigungssätze in Höhe von 5 Prozent des Verkehrswertes der in Anspruch genommenen Schutzstreifenfläche spiegeln in keinerlei Hinsicht die ökonomischen Nachteile der Betroffenen wider. So liegen die Entschädigungszahlungen für den freiwilligen Leitungsbau um ein Vielfaches höher.

Zu berücksichtigen ist, dass der Leitungsbau einen massiven Eingriff in das Eigentum und die Bodenstruktur zur Folge hat. Dies hat unter anderem durch die Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit des Bodens dauerhafte Ertragseinbußen zur Folge.

Die Ertragseinbußen betreffen nicht allein die Schutzstreifenfläche, da die Verlegung der Leitungen sich nicht an den landwirtschaftlichen Gegebenheiten orientiert, sondern daran, dass die Erneuerbare-Energien Anlagen an die Netzanschlusspunkte in kürzester Entfernung angeschlossen werden sollen. Hierdurch kommt es zu Zerschneidungen von landwirtschaftlichen Flächen, die sich auf die Bewirtschaftbarkeit der gesamten Restfläche auswirken. So führt die beeinträchtigte Bodenstruktur entlang der Leitungen zum Teil dazu, dass diese Abschnitte mit Erntemaschinen kaum noch befahrbar sind.

Die Grundstückseigentümer land- und forstwirtschaftlicher Flächen kennen in der Regel diese Aspekte und berücksichtigen die genannten Belange in ihren privatautonomen Vereinbarungen mit den Betreibern der Leitungen.

Auszug aus dem Solar Paket I

Seite 7 § 11b Recht zur Überfahrt während der Errichtung

- (1) *„Der Eigentümer und der Nutzungsberechtigte eines Grundstückes haben die Überfahrt und die Überschwenkung des Grundstückes zur Errichtung von Windenergieanlagen und die Ertüchtigung des Grundstückes für die Überfahrt durch den Betreiber der Windenergieanlagen und von ihm beauftragte Dritte zu dulden. Der Betreiber darf nur die Grundstücke nutzen, die für den Transport erforderlich sind. Die Duldungspflicht besteht nicht, wenn dadurch die Nutzung des Grundstückes unzumutbar beeinträchtigt wird. Der Betreiber hat nach der letzten Überfahrt den ursprünglichen Zustand unverzüglich wiederherzustellen.*
- (2) *Ist die Überfahrt des Grundstückes nach Absatz 1 zu dulden, zahlt der Betreiber dem Nutzungsberechtigten, der unmittelbar in der Nutzung des Grundstückes eingeschränkt war, nach Errichtung der Windenergieanlage [...] EUR je Tag und in Anspruch genommenen Quadratmeter. Schadensersatzansprüche des Grundstückseigentümers und des Nutzungsberechtigten bleiben unberührt.*
- (3) *Für die Durchsetzung des Anspruches des Betreibers findet § 83 Absatz 2 entsprechende Anwendung.“*

Kommentierung DBV

Ähnliche Erwägungen zu § 11 a EEG gelten ebenso für § 11 b EEG. Es bedarf keiner gesetzlichen Duldungspflicht zur Überfahrt während der Errichtung. Privatrechtliche Vereinbarungen sind zielführender und gängige Praxis. Gerade die Grundeigentümer und Nutzungsberechtigte landwirtschaftlicher Grundstücke wissen um die Bodenbeschaffenheit und Befahrbarkeit der land- oder forstwirtschaftlichen Flächen.

Sie verfügen über die Kenntnisse und Erfahrungen vor Ort und haben ein ureigenes Interesse am Erhalt des verfassungsrechtlich geschützten Gut Boden (gem. Art. 20a GG). Folglich werden bei einer privatrechtlichen Lösung diese Aspekte umfassend mitberücksichtigt. Für die Errichtung und Erschließung von Windenergieanlagen ist häufig ein massiver Ausbau der Zuwegungen für den Schwerlastverkehr notwendig. Dies hat in der Regel irreversible Folgen für den Boden und die Bodenstruktur zur Folge, sodass eine Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes häufig faktisch nicht mehr möglich sein wird. Zumal langfristige Schäden nach der letzten Beanspruchung durch die Windanlagenerrichter häufig nicht bezifferbar sein werden.

Den betroffenen Grundstückseigentümern und Nutzungsberechtigten die Kosten der Schadensfeststellung und Geltendmachung aufzubürden, ist unzumutbar.

Auszug aus dem Solar Paket I

Seite 11 § 48 dd Solar Strahlungsenergie

dd) „auf Flächen befindet, deren Flurstücke zum Zeitpunkt des Beschlusses über die Aufstellung des Bebauungsplans als Ackerland oder Grünland genutzt worden sind und in einem benachteiligten Gebiet lagen, auf dem aufgrund einer Rechtsverordnung nach § 37c Absatz 2 Freiflächenanlagen bezuschlagt werden können.“

Kommentierung DBV

Hinsichtlich der benachteiligten Gebiete sollte klargestellt werden, dass den Ländern die Möglichkeit erhalten bleiben muss, die Öffnungsklausel für benachteiligte Gebiete ganz oder teilweise auszusetzen, um dem Ziel des Schutzes landwirtschaftlicher Nutzflächen zu berücksichtigen.

Auszug aus der Photovoltaik-Strategie

Seite 12 § 48 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 EEG 2023

„In Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 wird die Angabe „1. April 2012“ durch die Angabe „1. März 2023“ ersetzt.

Kommentierung DBV

Die Aktualisierung der Stichtagsregelung im EEG für diese Gebäude wird begrüßt. Sie könnte auch völlig aufgehoben werden. Denn jedes landwirtschaftliche Gebäude (Schuppen oder Stadl) muss dem landwirtschaftlichen Betrieb dienen. Das wird in im Baugenehmigungsverfahren abgeprüft.

III. Weitere Punkte zur Aufnahme in Solarpaket I und II

Naturschutzrechtliche Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im Zusammenhang mit PV-Freiflächenanlagen überprüfen

Der DBV fordert, unter Hinweis auf §2 des EEG (überragendes öffentliches Interesse) und auf die sog. EU-Notfallverordnung die geltende Praxis der naturschutzrechtlichen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen für PV-Freiflächenanlagen zu überprüfen. Es dürfen keine zusätzlichen landwirtschaftlichen Flächen für AuE-Maßnahmen beansprucht werden; der Ausgleich ist auf die Projektfläche zu integrieren.

Rückholklausel für ehemals landwirtschaftliche Flächen im Naturschutzrecht

Aus Sicht der Landwirte und Grundeigentümer muss rechtlich geklärt sein, dass eine Wiederaufnahme der landwirtschaftlichen Nutzung nach einem eventuellen Abbau der PV-Anlage in den kommenden Jahrzehnten möglich sein wird. Eine entsprechende Klausel ist im Bundesnaturschutzgesetz aufzunehmen.

Steuerliche Klarstellung im Erbschaftsteuer- und Schenkungssteuergesetz

Es bedarf einer steuerrechtlichen Klarstellung, dass eine mit einer PV-Freiflächen-anlage bebaute landwirtschaftliche Fläche bewertungsrechtlich für Zwecke der Grundsteuer sowie der Erbschaft- und Schenkungsteuer weiter dem land- und forstwirtschaftlichen Vermögen zugeordnet bleibt. Die aktuell von der Finanzverwaltung vorgenommene Zuordnung ist mit erheblichen steuerlichen Nachteilen für die land- und forstwirtschaftlichen Betriebe verbunden.

Agri-PV und Biodiversitäts-PV zum Durchbruch verhelfen

Derzeit befinden sich bei Agri-PV die Technologie und die Systeme noch in der Markteinführungsphase. Um dies zu beschleunigen, müssen die Ausschreibungen erhöht werden und auch die Förderkonditionen müssen der Inflation und steigenden Materialpreisen angepasst werden.

Darüber hinaus sollte Biodiversitäts-PV auch in den Ausschreibungen des EEG berücksichtigt werden. Ergänzend sollte die Förderfähigkeit einer Biodiversitäts-PV in der EU-Agrarförderung (GAP) analog zur Agri-PV geregelt werden.

Der DBV beobachtet viele Unsicherheiten bei Kommunen und Planern hinsichtlich der genehmigungsrechtlichen Einordnung von Agri-PV und Biodiversität-PV Anlagen. Um tatsächlich einen Durchbruch bei Agri-PV und Biodiversitäts-PV zu erreichen, erscheint ein

bundesweiter „Planungsdialog“ erforderlich. Kommunen sollten ermuntert werden, Agri-PV und Biodiversitäts-PV Vorrang zu geben.

Chancen für Moor-PV bzw. Moor-Paludi-Agri-PV nutzen

Aus Gründen des Klimaschutzes (Minderung von Kohlenstoff-Emissionen von Moorböden) sollen Moorflächen vernässt und umgenutzt werden. Der DBV fordert und unterstützt den Grundsatz, dass solche Nutzungsänderungen freiwillig und im Einvernehmen mit den Eigentümern und Landnutzern anzugehen sind. Dabei bietet „Moor-PV“ eine Chance, alternative Wertschöpfungen aufzubauen.

Im EEG ist bereits ein gewisser Förderzuschlag für Moor-PV vorgesehen. Dieser muss aber weiter erhöht werden, damit solche Projekte realisiert werden können.

Hemmnisse für Freilauf-/Auslauf-Tierhaltung unter Photovoltaik-Modulen bzw. Agri-PV beseitigen

Derzeit stehen einige fachrechtliche Regelungen der Einführung von PV-Modulen in Freilauf- bzw. Auslaufftierhaltungen entgegen. Beispiel ist die Regelung der EU-Eierkennzeichnung, die die Verwendung von PV-Modulen als Schutz für freilaufende Hennen momentan ausschließt.

Vorgeschlagen wird ein Fachdialog unter Federführung des BMEL, der bestehende Hindernisse identifiziert und Verbesserungsvorschläge macht.

Regionale Energiekonzepte als Basis für die Standortwahl von PV-Projekten

Es ist absehbar, dass die Stromvermarktung von Photovoltaik-Projekten ganz wesentlich von deren infrastruktureller Einbindung in das künftige Energiesystem abhängen wird. Die Standortnähe zu Windparks, Elektrolyseuren wird künftig entscheidend für die Wettbewerbsfähigkeit sein.

Eine dezentrale bzw. verbrauchsnahe Struktur von PV-Anlagen ist ein weiterer Faktor, der zu berücksichtigen ist.

PV-Anlagen in Überschwemmungsgebieten erleichtern

Nach §78 des Wasserhaushaltsgesetzes ist die Möglichkeit zur Bebauung von Überschwemmungsgebieten aus guten Gründen sehr stark eingeschränkt. PV-Freiflächenanlagen sollten in dieser Hinsicht anders bewertet werden als andere Bauvorhaben. Es sollte überprüft werden, inwieweit diese Regelung für PV-Freiflächenanlagen in Überschwemmungsgebieten vereinfacht werden kann. Dazu sollte eine entsprechende Gesetzesinitiative des Bundesrates (Drucksache 656/22) positiv aufgegriffen werden.