

Hintergrundpapier

# Unterzeichnung in Photo- voltaikausschreibungen

Analyse und Handlungsoptionen innerhalb  
und außerhalb des EEGs

Berlin, 01.07.2022: In der Ausschreibung von Photovoltaik-Freiflächenanlagen vom Juni 2022 ([Link](#), [Detailergebnisse](#)) wurden Gebote für nur 714 Megawatt abgegeben – ausgeschrieben waren jedoch 1126 Mega-watt. Erstmals ist damit eine Freiflächen-Solarausschreibung deutlich unterzeichnet (ca. 40% zu wenig). Die Ergebnisse der PV-Ausschreibung von Juni 2022 sind Weck- und Warnruf, und dieser kam leider mit Ankündigung.

Bei genauem Hinsehen war auch die vorherige Ausschreibung im März 2022 nur formal nicht unterzeichnet ([Link](#)). Im März 2022 wurden in der PV-Ausschreibung 1084 Megawatt bezuschlagt, bei einem Ausschreibungsvolumen von 1108 Megawatt. Nur wegen des formalen Ausschlusses von abgegebenen Geboten hatte die BNetzA keine Unterzeichnung festgestellt, obwohl auch im März das ausgeschriebene Volumen nicht vollständig bezuschlagt werden konnte.

Der Trend, dass aktuell und voraussichtlich bis auf weiteres PV-Ausschreibungen im ersten Segment unterzeichnet sind, dürfte sich in Anbetracht der Anhebung der Ausschreibungsvolumina im EEG 2023 fortsetzen. So können die Ausbauziele der Bundesregierung nicht erreicht werden. Ohne Lösung dürfte es daher zu weiteren Unterschreitungen kommen. Das Problem ist lösbar, aber nur wenn schnell die richtigen und wirksamen Hebel in Bewegung gesetzt werden – im EEG und außerhalb des EEGs.

### Höhere Ausschreibungsvolumen sind nicht das Problem

Die Bundesnetzagentur vermutet die Hauptursache der Zurückhaltung in dem auf 3600 MW erhöhten Ausschreibungsvolumen in diesem Jahr im Vergleich zum Vorjahr. Dies deckt sich nicht mit einer Einschätzung der Praxis, denn **nicht die Volumenerhöhung (im EEG 2021) ist das Problem, sondern die fehlenden beplanbaren Flächen, nicht startende oder nicht weiterkommende Bebauungsplanverfahren und dadurch fehlende Genehmigungen für Solarparks**. Auch könnten nach Interpretation der BNetzA Probleme bei der Komponentenbeschaffung und „nicht kalkulierbare Preise“ die Projektierer abgeschreckt haben. Das mag eine Rolle am Rande spielen, ist aber nicht ausschlaggebend für fehlende Gebote. Mindestens genauso bedeutsam sind veraltete oder fehlende Regelungen im EEG, die Projekte verlangsamen oder unnötig verteuern.

### Probleme und Hebel im Kontext des EEGs:

- Erhebliches Problem der aktuellen EEG-Flächenkulisse für Solarparks ist, dass die Länder durch eigene Länderverordnungen die Bezuschlagung von PV-Freiflächenanlagen in benachteiligten Gebieten erst regeln müssen. **Hier gibt es zwei Probleme:** Erstens sind **die bisher erlassenen Länderverordnungen für Zuschläge in benachteiligten Gebieten viel zu restriktiv für die künftig geplanten Ausbauvolumen des EEG 2023**, und zweitens sind **in manchen Ländern noch immer keine Länderverordnungen erlassen worden**. Demnach sind auch keine beplanbaren Flächen in den dortigen benachteiligten Gebieten vorhanden. Zu Problem eins: Die engen Beschränkungen (Mengenziele von z.B. nur 100 - 150 MW pro Jahr) führen bei den geplanten Ausschreibungsvolumen des EEG 2023 zu einer strukturellen Begrenzung, da immer in den Ausschreibungen **zum Ende des Jahres keine Zuschläge in den entsprechenden Ländern mit zu knappen Limits in den Länderverordnungen vergeben werden**. In Rheinland-Pfalz (200 MW/Jahr) hatte dieses Limit bereits in der aktuellen Runde gegriffen. In der Ausschreibungsrunde im November 2022 werden die Limits der schon bestehenden Länderöffnungsklauseln eine noch größere Rolle spielen. Problem zwei (Länder mit noch fehlenden Länderöffnungsverordnungen) wird ebenfalls bereits sichtbar, z.B. dadurch, dass kein Zuschlag in der Runde Juni 2022 nach Brandenburg ging. Sicher spielen dort PPA-Projekte schon eine bedeutendere Rolle als in anderen Regionen. In Anbetracht der Akteursstruktur der Energiewende, den langen Planungsprozessen von PPA-Projekten und der Wirtschaftlichkeit von kleineren Anlagen (unterer zweistelliger MW-Bereich) sollten aber auch dort Projekte in der EEG-Flächenkulisse realisierbar werden. **Lösung für beide Probleme ist die Umkehrung der Logik der Länderöffnungsklausel im EEG in eine Opt-Out-Regelung**, die ebenfalls im aktuellen EEG geregelt werden könnte. Sprich: Die entsprechenden Flächen werden von vornherein für die Nutzung als Solarpark freigegeben, wenn dem nicht ausdrücklich widersprochen wird.

Klug gemacht könnte dabei ein Aussetzen der Limits von bestehenden Länderverordnungen erreicht werden, indem man die bestehenden Beschränkungen.<sup>1</sup> Die kommunale Planungshoheit wird dabei beibehalten. Dadurch wird eine zu starke Konzentration in bestimmten Gebieten und Kommunen vermieden.

- Das **Problem von nicht realistisch beplanbaren Flächen innerhalb der Flächenkulisse** verdient mehr Aufmerksamkeit. Auf vielen eigentlich förderfähigen Flächen der Flächenkulisse vor Ort sind keine Projekte umsetzbar. Zum Beispiel sind dies (berechtigte) Naturschutz-Ansprüche insbesondere bei großen Konversionsflächen, aufgrund derer diese Flächen nicht realistisch beplanbar sind. In Kombination damit, dass auch hier die Zuschlagsgröße im EEG stark limitiert ist, werden solche großen Konversionsflächen nicht beplant und Potenziale fallen aus. Von diesem Problem sind nicht nur Konversionsflächen betroffen. Bei Flächen z.B. entlang von Verkehrswegen sind Gründe für Nicht-Befplanbarkeit jedoch vielfältiger.
- Oft stocken Solarprojekte auch aufgrund **fehlender Aufstellungsbeschlüsse für B-Pläne in den Kommunen**, da zuerst umfangreiche und teils unnötige Kriterienkataloge erarbeitet werden. Zwar wird die Qualität solcher Kriterienkataloge besser, aber von Praxistauglichkeit kann nicht immer die Rede sein.
- Auf vielen Flächen sind **vollkommen verzerrte Kosten für die Netzanschlussleitungen ein ernstes Problem**, was Planungen aus wirtschaftlichen Gründen stoppen kann. Grund sind hier **fehlende Nutzungsrechte von Grundstücken, die zu oft kilometerlangen Umwegen bei den Anschlussleitungen führen**. Anschlussleitungen werden teuer, insbesondere wenn es sich um Solarparks im nur einstelligen MW-Bereich handelt. Für die wirtschaftlichste Trasse sind die Nutzungsrechte von Grundstücken schwierig zu bekommen, so dass es zu langwierigen und letztendlich teuren Verhandlungslösungen kommt oder zu wirtschaftlichen Umwegen. Mit Blick auf das EEG 2023 dürfte dieses Problem des teuren Netzanschlusses auch **ein Show-Stopper für so manchen Bürgersolarpark** bis 6 Megawatt werden. Solche Probleme wären jedoch im EEG lösbar, z.B. durch die **Einführung einer Duldungspflicht von Anschlussleitungen für EE-Anlagen** – was nebenbei nicht nur Solarparks, sondern auch Windparks hilft.<sup>2</sup>
- Ergänzt werden könnte das zuvor genannte Nutzungsrecht von Grundstücken durch **verbesserte Rechte bei der Einsichtnahme in Grundbücher**.<sup>3</sup> Denn Anschlussleitungen sind schneller geplant, wenn einfach und rechtssicher ermittelbar ist, wessen Grundstücke zwischen einem geplanten Solarpark und den von Netzbetreiber definierten Netzanschlusspunkt liegen oder welche Grundstücke im Rahmen der Errichtung eines Projekts genutzt werden sollten oder müssen.

<sup>1</sup> Vorschlag zur **Umsetzung einer Opt-Out-Regel** ist in der Stellungnahme des bne zum EEG 2023 enthalten ([Link](#))

<sup>2</sup> Gesetzesvorschlag für eine **Nutzungsrecht von Grundstücken** (§8a-neu EEG) zur rechtssicheren Umsetzung einer Duldungspflicht für Anschlussleitungen von EE-Anlagen für der Grundstückseigentümer bzw. -nutzer ([Link](#))

<sup>3</sup> Gesetzesvorschlag für eine **Einsichtnahme in das Grundbuch** für Erneuerbare-Energien-Projektierer ([Link](#))

- Wesentliches Praxisproblem sind **langsame Prozesse bei der Genehmigung und den Netzanschlüssen von Solarparks**. Neben Verfahrensvereinfachungen (z.B. konsequenter Digitalisierung) sollte im Rahmen des vom BMWK angestoßenen **Branchendialogs zur Beschleunigung von Netzanschlüssen** sollte versucht werden, Beschleunigungspotenziale zu heben.
- Ein ungenutztes Potenzial, das im EEG geregelt werden kann, ist eine **Regelung für Aktives Repowering von Solarparks**.<sup>4</sup> Diese Maßnahme kann sehr schnell zu mehr Geboten in der Ausschreibung führen. Weil bei aktivem Repowering die neuen Module auf gleicher Fläche erheblich leistungsstärker sind als die repowerten Alt-Module, würde auf bestehenden Solarparkflächen (d.h. in bereits genehmigten Bebauungsplänen) ein erheblicher Teil an Unterkonstruktionen für weitere Module frei, die für neue Zuschläge genutzt werden können – nahezu sofort. Das Potenzial liegt hierbei im zweistelligen Gigawattbereich bis 2030.
- Die **Begrenzung der Anlagengröße auf 20 MW führt automatisch zu geringeren Angebotsvolumina**, da Anlagen kleiner ausgelegt oder zeitlich gestückelt werden. Eine Lösung wäre eine **Anhebung der maximal bezuschlagbaren Projektgröße von Solarparks auf z.B. 100 MW**. So würden zum einen „Stückelprojekte“ vermieden, in denen immer im Abstand von 24 Monaten ein weiterer Zuschlag realisiert wird. Dies vermeidet die mehrmalige Teilnahme an der Ausschreibung (Entlastung der Fachkräfte bei Projektierern, Netzbetreibern und in der BNetzA) und vermeidet mehrmalige Erweiterungen von B-Plänen (Entlastung in der Kommune, in Planungsbüros und Behörden). Auch würden die Netzanschlüsse in Verhältnis günstiger. Hintergrund ist hierbei, dass die die aktuell gültige maximale Zuschlagsgröße von 20 MW in der Regel Investitionen in einen leistungsfähigeren Netzanschluss erfordert, der dann nach und nach genutzt wird.
- Auch bei der angedachten Erweiterung der PV-Ausschreibung im EEG (Segment eins wird erweitert um z.B. Floating-PV, Agri-PV und Moor-PV) sollte auf Hinweise der Branche gehört werden, damit solche Projekte Realität werden können. **Insbesondere stellen Abstände von schwimmenden PV-Anlagen zur Gewässerkante eine starke Beschränkung dar**. Naturschutzfachliche Fragen von schwimmenden PV-Anlagen können im Bebauungsplan vor Ort viel besser gelöst werden als dies potenzialbegrenzende Abstände und Größenvorgaben im EEG könnten. Bei der Moor-PV als potenziell sehr effektiver Klimaschutzmaßnahme kommt es auf einige Detailregelungen und Definitionen (klar gefasste Definitionen von Moorboden, Wiedervernässung und dauerhafter Wiedervernässung) im EEG an, damit dieses Potenzial gehoben werden kann.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Gesetzesvorschlag **Repowering von Solaranlagen** (§48b-neu EEG), Aktives Repowering von Solarparks ([Link](#))

<sup>5</sup> Vorschläge zur praxistauglichen **Umsetzung von Moor-PV** ([Link](#))

## Wirksame Hebel außerhalb des EEGs

**Die Bundesregierung sollte die interdisziplinären Fragen zu Solarparks möglichst im Rahmen des Sommerpakets angehen und die Probleme lösen, die außerhalb des EEGs liegen.** Es gibt nach wie vor erhebliche Probleme bei der Planung von Solarparks außerhalb des klassischen Energierechts.

- So treten bei Landwirten, also den Flächeninhabern, auf deren Flächen die Mehrzahl der Solarparks entstehen, **komplizierte steuerlicher Fragestellungen auf, welche die Akzeptanz für Solarparks erheblich gefährden.** Von den Problemen sind nicht nur neue, sondern auch eine große Zahl von bestehenden Solarparks betroffen. **Insbesondere sollte das Bewertungsgesetz geändert werden, um die Freigrenzen bei Hofübergaben in Landwirtschaftsbetrieben bei der Erbschafts- und Schenkungssteuer nutzbar zu erhalten.**<sup>6</sup> Dieses Problem zu lösen wäre für den Ausbau von Solarparks sehr wichtig, da sonst Landwirte ihre Flächen nicht mehr bereitstellen würden. Eine Lösung dieses Problems wäre ein Ausbaubeschleuniger für Solarparks. Ein Akzeptanzverlust wäre dramatisch – nicht nur bei Zuschlägen auf Grünland- und Ackerflächen in benachteiligten Gebieten. Übersehen wird oft, dass auch praktisch alle künftigen Bürgerenergie-Solarparks und auch fast alle Zuschläge im Rest der Flächenkulisse (z.B. entlang von Verkehrswegen) ebenfalls hauptsächlich landwirtschaftliche Flächen sind. Auch der weit überwiegende Teil der PPA-Projekte nutzt landwirtschaftliche Flächen.
- Die **und die grundsteuerliche Einordnung von Solarparks ist ein absehbares Problem**, das frühzeitig gelöst werden könnte und ebenfalls der Akzeptanz dient (bzw. der Verhinderung des Akzeptanzverlusts). Auch diese Fragestellung kann im Bewertungsgesetz geklärt werden.
- Ein weiterer Hebel außerhalb des EEGs ist die **Ausstattung der Behörden mit ausreichend Personal für die Energiewende.** Neben Solar- würden davon auch Windparks profitieren. Dieses Vorhaben politisch durch eine Entschließung anzugehen hätte einen hohen Wert. Da es absehbar in Ämtern und Kommunen vor Ort nicht mehr Personal geben wird, sollte auch eine **Vereinfachung von Verfahren** untersucht werden.

**Bundesverband Neue Energiewirtschaft (bne)**

**Der bne verbindet Wettbewerb, Erneuerbare und Innovation im Energiemarkt. Seine Mitgliedsunternehmen lösen alte Grenzen auf und setzen die Kräfte der Energiewende frei.**

---

<sup>6</sup> Vorschlag zu **Änderungen im Bewertungsgesetz zur Lösung von Erbschaftssteuerfragen bei Solarparks** ([Hintergrundpapier](#) und [Gesetzentwurf](#), inkl. Gutachten mit Berechnungen und der Diskussion von Alternativen)