

Stellungnahme: Beschleunigung der Energiewende im Strombereich

Bayerischer Landtag: Ausschuss für Wirtschaft, Landesentwicklung, Energie, Medien und Digitalisierung, 9. Sitzung am 16. Mai 2024

Anhörung von Sachverständigen

15.05.2024

erstellt von
Dr. Daniela Fietze
Dr. Nils Wegner

II Kurztitel

Zitiervorschlag:

***Fietze/Wegner*, Stellungnahme: Beschleunigung der
Energiewende im Strombereich
15.05.2024**

**Stiftung Umweltenergierecht
Friedrich-Ebert-Ring 9
97072 Würzburg**

Telefon
+49 931 79 40 77-0

Telefax
+49 931 79 40 77-29

E-Mail
**fietze@stiftung-umweltenergierecht.de
wegner@stiftung-umweltenergierecht.de**

Internet
www.stiftung-umweltenergierecht.de

Vorstand
**Prof. Dr. Thorsten Müller
und Fabian Pause, LL.M. Eur.**

Stiftungsrat
**Prof. Dr. Monika Böhm (Vorsitzende)
Prof. Dr. Franz Reimer (stv. Vorsitzender)
Prof. Dr. Gabriele Britz
Prof. Dr. Markus Ludwigs
Prof. Dr. Sabine Schlacke**

Spendenkonto
**Sparkasse Mainfranken Würzburg
IBAN: DE16 7905 0000 0046 7431 83
BIC: BYLADEM1SWU**

Inhaltsverzeichnis

Einführung	1
I. (Weiterer) Ausbau der Photovoltaik in Bayern (Frage Nr. 13)	2
1. Aufdachanlagen	2
a) Solardachpflicht auch für Wohngebäude	2
b) Förderung von Aufdachanlagen: Begrenzung durch § 80a EEG 2023 und/oder EU-Beihilferecht	2
2. Freiflächenanlagen	3
a) Umstellung der EEG-Förderung von Freiflächenanlagen auf landwirtschaftlichen Flächen in benachteiligten Gebieten	3
b) Planungsrechtliche Flächenbereitstellung	4
II. Speicher	4
1. Stationäre Großspeicher: Privilegierung in bayerischer Bauordnung (Frage Nr. 3)	4
2. Unterstützung dezentraler, netzdienlicher Speicher im Quartier (Frage Nr. 4)	4
III. Dezentrale Versorgungskonzepte: Förderung durch „Energy Sharing-Kümmerer“?	5
IV. Netzanschluss erleichtern, Netzausbau beschleunigen	5
V. Windenergie an Land: Beschleunigung des Ausbaus in Bayern (Frage Nr. 1)	6
1. § 11b EEG: Duldung der Überfahrt während Errichtung und Rückbau	6
2. Flächenbereitstellung für die Windenergie	6
3. Bauordnungsrechtliche Abstandsflächen aufheben	7
VI. Akzeptanz für den Erneuerbare-Energien-Ausbau: Ein bayerisches Teilhabegesetz?	7

Einführung

Der Rechtsrahmen der Energiewende im Strombereich ist zu großen Teilen durch Bundesrecht und durch EU-Recht geformt. Hier gab es in den letzten Jahren auch wesentliche Impulse zur Beschleunigung der Energiewende: Im Bereich des EU-Rechts sind dies etwa die „EU-Notfall-VO“¹ sowie die novellierte Erneuerbare-Energie-Richtlinie², im Bereich des Bundesrechts das Gesetz zur Festlegung von Flächenbedarfen für Windenergieanlagen an Land (Windenergieflächenbedarfsgesetz³), umfangreiche Änderungen des Baugesetzbuches (BauGB⁴) und des Raumordnungsgesetzes des Bundes⁵ sowie das „Solarpaket 1“⁶.

Dieser Rechtsrahmen enthält teilweise direkte Verpflichtungen der Bundesländer, teilweise beschränkt er aber auch ihr Tätigwerden. In dieser Stellungnahme sollen Möglichkeiten des Freistaats Bayern, die Energiewende auf seinem Gebiet aktiv voranzutreiben, herausgearbeitet werden.

Dabei kann unterschieden werden zwischen einer (primär finanziellen) Förderung bestimmter Aktivitäten, einem (ordnungsrechtlichen) „Fordern“ und einer Privilegierung, also der Vereinfachung von Anforderungen oder der Beschleunigung von Planungs- und Zulassungsverfahren.

- ▶ Im Bereich der Förderung bzw. des Förderrechts sind es eher ausgewählte Bereiche, in denen Bayern tätig werden kann: etwa im Anlagensegment von bis zu 400 kW installierter Leistung bei Photovoltaik-Anlagen, bei netzdienlichen Quartierspeichern oder im Bereich dezentraler Versorgungskonzepte.
- ▶ Im Bereich des (ordnungsrechtlichen) „Forderns“ könnte insbesondere eine

Solardachpflicht auch für Wohngebäude ein relevanter Hebel für den weiteren Ausbau der Aufdach-Photovoltaik in Bayern sein.

- ▶ Mit Blick auf etwaige Erleichterung wäre insbesondere die Aufhebung der bauordnungsrechtlichen Abstandsregelung in Art. 6 BayBO für Windenergieanlagen ein relevanter Hebel, die Realisierung von Windenergieanlagen zu erleichtern.

¹ Verordnung (EU) 2022/2577 des Rates vom 22. Dezember 2022 zur Festlegung eines Rahmens für einen beschleunigten Ausbau der Nutzung erneuerbarer Energien, ABl. EU Nr. L 335 v. 29.12.2022, S. 36.

² Richtlinie (EU) vom 11. Dezember 2018 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, ABl. EU Nr. L 328 vom 21.12.2018, S. 82.

³ Windenergieflächenbedarfsgesetz vom 20. Juli 2022 (BGBl. I S. 1353), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 26. Juli 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 202) geändert worden ist.

⁴ Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 20. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 394) geändert worden ist.

⁵ Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. März 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 88) geändert worden ist.

⁶ „Gesetz zur Änderung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes und weiterer energiewirtschaftsrechtlicher Vorschriften zur Steigerung des Ausbaus photovoltaischer Energieerzeugung“, BGBl. 2024 I Nr. 151 vom 15.05.2024.

I. (Weiterer) Ausbau der Photovoltaik in Bayern (Frage Nr. 13)

Bayern hat beim Ausbau der Photovoltaik schon viel erreicht – dies ist zu begrüßen. Potential für weiteren Ausbau besteht dennoch sowohl im Bereich der Aufdach-Photovoltaikanlagen (dazu 1.) als auch im Bereich der Freiflächenanlagen (dazu 2.).

1. Aufdachanlagen

a) Solardachpflicht auch für Wohngebäude

Mit Art. 44a Abs. 2 Bayerische Bauordnung (BayBO)⁷ besteht für Nicht-Wohngebäude bereits eine Solardachpflicht. Für Wohngebäude gilt gemäß Art. 44a Abs. 4 BayBO ab dem 1. Januar 2025 eine „Soll-Regelung“. Nach allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätzen würde dies bedeuten, dass der Einbau der Regelfall sein soll, die zuständige Behörde jedoch in (nicht weiter in der Bauordnung konkretisierten) Ausnahmefällen davon abweichen kann. Demgegenüber verweist der Landesgesetzgeber auf den Charakter der Regelung als „reine Empfehlung“⁸.

Eine Änderung der „Soll“- zu einer „Muss“-Regelung würde den Photovoltaik-Ausbau naturgemäß stärker forcieren als eine in ihrer Bindungswirkung unklare Soll-Regelung; zudem könnte die Regelung auf weitere Flächen – etwa Parkplätze – erweitert werden. Rechtlicher Spielraum für eine derartige Weiterentwicklung des Landesregelung bestünde: Bundesrecht, Grundrechte und EU-Recht lassen eine Photovoltaik-Pflicht auch für Wohngebäude zu⁹.

b) Förderung von Aufdachanlagen: Begrenzung durch § 80a EEG 2023 und/oder EU-Beihilferecht

Ungeachtet dessen, ob Bayern eine Solardachpflicht (auch) für Nicht-Wohngebäude beschließt, kann die Errichtung von Photovoltaik-Anlagen finanziell gefördert werden: Das Bestehen einer ordnungsrechtlichen Pflicht steht einer finanziellen Förderung nicht entgegen¹⁰.

Allerdings setzt auf bundesrechtlicher Ebene § 80a Erneuerbare-Energien-Gesetz¹¹ (EEG) einer etwaigen Förderung durch die Bundesländer Grenzen: Danach dürfen Investitionszuschüsse für Anlagen, die eine Förderung nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz erhalten, nur gewährt werden, soweit „die kumulierten Zahlungen zuzüglich der Erlöse aus der Veräußerung der in der Anlage erzeugten Energie die Erzeugungskosten dieser Energie nicht überschreiten“.

Eine Besonderheit gilt ab Inkrafttreten des Solarpaket 1: Dieses führt die neue Vergütungskategorie der „unentgeltlichen Abnahme“ ins Erneuerbare-Energien-Gesetz ein. Diese gilt für Photovoltaik-Anlagen mit einer installierten Leistung von weniger als 400 kW, wenn sie vor dem 1.1.2026 in Betrieb genommen wurden (§ 100 Abs. 20 EEG n. F.), für Anlagen mit einer Inbetriebnahme nach dem 1.1.2026 gilt ein Wert von 200 kW (§ 21 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 EEG n. F.). Anlagen in dieser Vergütungskategorie erhalten keine Vergütung nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (§ 21 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 EEG n. F.), ins Netz eingespeiste Strommengen müssen jedoch nicht durch die Anlagenbetreiber selbst (oder ein „Direktvermarktungsunternehmen“) vermarktet werden, sondern werden kaufmännisch und bilanziell vom Netzbetreiber abgenommen (§ 11 Abs. 1 S. 2 EEG 2023). Dies gilt ausweislich eines neuen Satzes 2 in § 80a EEG (der bisherige

⁷ Bayerische Bauordnung (BayBO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. August 2007 (GVBl. S. 588, BayRS 2132-1-B), die zuletzt durch Gesetz vom 23. Juni 2023 (GVBl. S. 250), durch § 4 des Gesetzes vom 7. Juli 2023 (GVBl. S. 327) und durch Art. 13a Abs. 2 des Gesetzes vom 24. Juli 2023 (GVBl. S. 371) geändert worden ist.

⁸ LT-Drs. 18/23363, S. 15.

⁹ Palacios/Bauknecht/Ritter/Kahles/Wegner/von Gneisenau, Photovoltaik-Pflicht mit Verpachtungskataster: Optionen zur Gestaltung einer bundesweiten Pflicht zur Installation und zum Betrieb neuer Photovoltaikanlagen, UBA Climate Change 34/2020, S. 43 ff.; vgl. auch

Art. 10 Abs. 3 Richtlinie (EU) 2024/1275 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. April 2024 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden, ABl. EU Nr. L v. 08.05.2024, S. 1.

¹⁰ Vgl. hierzu Klug/Kahles/Kamm/Halbig/Müller, Rechtliche Möglichkeiten für ein Nebeneinander von „Fördern und Fordern“, Würzburger Studien zum Umweltenergie recht Nr. 23 vom 05.11.2021.

¹¹ Erneuerbare-Energien-Gesetz vom 21. Juli 2014 (BGBl. I S. 1066), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5. Februar 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 33) geändert worden ist.

Regelungsinhalt bleibt bestehen und wird zu § 80a Satz 1 EEG) nicht als Zahlung, die mit etwaigen Investitionszuschüssen eines Landes zusammengerechnet werden müsste. Hier besteht insofern ein größerer Spielraum für die Bundesländer, die Errichtung von Photovoltaik-Anlagen finanziell zu fördern.

Wird eine solche Förderung an eine „eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübende Einheit“ (ein Unternehmen im Sinne des Beihilferechts) gezahlt, so muss jedoch das EU-Beihilferecht beachtet werden. Im Kern gilt auch dann, dass eine „Überförderung“ von Anlagenbetreibern vermieden werden muss. Eine Ausnahme gilt nur, sofern die Summe an ein Unternehmen ausgezahlter Förderung 300.000 Euro in drei Steuerjahren nicht überschreitet (Art. 3 Abs. 2 VO (EU) 2023/2831¹²).

2. Freiflächenanlagen

a) Umstellung der EEG-Förderung von Freiflächenanlagen auf landwirtschaftlichen Flächen in benachteiligten Gebieten

Mit der Novellierung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes durch das Solarpaket 1 ändern sich unter anderem die Regelungen über die Förderfähigkeit von Anlagen auf landwirtschaftlichen Flächen in benachteiligten Gebieten. Gemäß § 37c Abs. 1 EEG galt hier bislang eine „opt-in-Regelung“, nach der erst mittels Landesverordnung nach § 37c Abs. 2 EEG die Förderfähigkeit solcher Flächen zu eröffnen war. Durch die Verordnung zur Ausführung energiewirtschaftlicher Vorschriften¹³ wurde in Bayern zuletzt eine Förderung von bis zu 200 Freiflächenanlagen pro Kalenderjahr eröffnet. Mit dem nun durch das Solarpaket 1 vorgesehenen Wechsel zu einer „opt-out-Regelung“ nach § 37c Abs. 1 EEG n. F. werden nunmehr zunächst sämtliche landwirtschaftliche Flächen in benachteiligten

Gebieten förderfähig. Die Bayerische Staatsregierung hat jedoch die Möglichkeit, mittels Landesverordnung die Förderfähigkeit zu begrenzen. Dabei können bestimmte „Auslöseschwellen“ allerdings nicht unterschritten werden. Nach § 37c Abs. 2 Nr. 1 EEG n. F. liegen diese vor dem 1. Januar 2031 bei mindestens 1 Prozent (lit. a), ab dem 1. Januar 2031 bei mindestens 1,5 Prozent der landwirtschaftlich genutzten Fläche Bayerns (lit. b). Hinzu kommt eine Beschränkungsmöglichkeit für landwirtschaftliche Flächen in benachteiligten Gebieten, wenn diese zugleich in einem Landschaftsschutzgebiet nach § 26 BNatSchG bzw. einem Naturpark nach § 27 BNatSchG liegen (§ 37c Abs. 2 Nr. 2 EEG n. F.).

Sollte sich die Bayerische Staatsregierung für eine förderrechtliche Steuerung des Zubaus auf den landwirtschaftlichen Flächen in benachteiligten Gebieten mittels Landesverordnung nach § 37c Abs. 2 EEG n. F. entscheiden¹⁴, sollte dies keinesfalls zu einer Verschlechterung der Fördersituation führen. Die Auslöseschwellen sollten jedenfalls so gewählt werden, dass ein weiterer Zubau von Freiflächenanlagen in benachteiligten Gebieten im bisherigen Umfang möglich ist. Auch eine differenzierte Steuerung in Landschaftsschutzgebieten über hier vorzusehende Auslöseschwellen könnte erwogen werden.

Voraussetzung für die Steuerung ist eine Ermittlung des bislang erfolgten Umfangs des Ausbaus von Freiflächenanlagen auf den landwirtschaftlich genutzten Flächen – nicht lediglich denjenigen in benachteiligten Gebieten – in Bayern. Auf dieser Grundlage kann dann bestimmt werden, ob eine höhere Auslöseschwelle als 1 Prozent für den Zeitraum vor dem 1. Januar 2031 festgelegt werden muss, damit jedenfalls der bisherige Ausbaumumfang gefördert fortgesetzt werden kann. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass nicht allein die EEG-geförderten Anlagen die Auslöseschwelle

¹² Verordnung (EU) 2023/2831 der Kommission vom 13. Dezember 2023 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen, ABl. EU Nr. L vom 15.12.2023, S. 1.

¹³ Verordnung zur Ausführung energiewirtschaftlicher Vorschriften (AVEn) vom 22. Januar 2002 (GVBl. S. 18), die zuletzt durch die Dritte Verordnung über Gebote für Freiflächenanlagen vom 26. Mai 2020 (GVBl. S. 290) geändert worden ist.

¹⁴ Die ebenfalls im Zuge des Solarpakets 1 eingeführte Obergrenze für Freiflächenanlagen auf landwirtschaftlichen Flächen könnte diese Steuerung nicht ersetzen, da Bezugspunkt der Obergrenze von 80 bzw. 177,5 Gigawatt in § 37 Abs. 4 EEG n. F. der Gesamt- und nicht der Freistaat Bayern ist. Die Förderfähigkeit von Anlagen in Bayern würde mithin allein in Abhängigkeit vom Zubau auf landwirtschaftlichen Flächen in anderen Bundesländern dirigiert. Die Möglichkeiten nach § 37c Abs. 2 EEG n. F. stellen dagegen eine landesspezifische Steuerungsmöglichkeit dar.

aktivieren, sondern dass hierfür die Summe aus geförderten und förderfreien Anlagen maßgeblich ist.

b) Planungsrechtliche Flächenbereitstellung

Voraussetzung für die Entstehung sowohl geförderter als auch förderfreier Freiflächenanlagen ist die ausreichende Flächen-sicherung und -bereitstellung über die Raumordnung von Land und Regionen und die Bauleitplanung der Kommunen. Die Flächenbereitstellung über kommunale Bebauungspläne behält auch nach der Einführung einer Teilprivilegierung für Freiflächenanlagen im Bundesrecht entlang von Autobahnen und bestimmten Schienenwegen (§ 35 Abs. 1 Nr. 8 b) BauGB) sowie von hofnahen Agri-Photovoltaik-Anlagen (§ 35 Abs. 1 Nr. 9 BauGB) zentrale Bedeutung.

Damit die Kommunen flexibel und entsprechend ihrer planerischen Vorstellungen tätig werden können, sollte die Raumordnung – entsprechend ihrer Aufgabenzuweisung – auch in Zukunft nicht zu kleinteilige Vorgaben machen und insbesondere bei einer negativen Steuerung, das heißt beim Ausschluss von Flächen, zurückhaltend sein. Das aktuelle Landesentwicklungsprogramm Bayerns schafft hier mit verschiedenen Grundsätzen der Raumordnung unter Ziff. 6.2.3 eine grundsätzlich geeignete Grundlage, die von den Trägern der Regionalplanung weiter konkretisiert wird. Dabei sollte die Flächensicherung allerdings möglichst nicht großflächig exklusiv für die Agri-Photovoltaik erfolgen. Zwar werden solche Anlagen für eine multifunktionale Flächennutzung und den Ausgleich zwischen den Interessen der Landwirtschaft und dem Klimaschutz als besonders geeignet angesehen. Sie können insbesondere ein Weg sein, um auch auf höherwertigen landwirtschaftlichen Böden eine Photovoltaik-Nutzung zu ermöglichen¹⁵. Da solche Anlagen jedoch bislang nur vereinzelt in größerem Umfang realisiert werden, sollten jenseits solcher Standorte stets auch klassische Anlagenkonzepte möglich sein, um die Ausbauziele für die Photovoltaik nicht

von der Fortentwicklung der Agri-Photovoltaik abhängig zu machen.

II. Speicher

1. Stationäre Großspeicher: Privilegierung in bayerischer Bauordnung (Frage Nr. 3)

Seit dem 22.03.2023 ist in § 11c Energiewirtschaftsgesetz¹⁶ (EnWG) verankert, dass die "Errichtung und der Betrieb von Anlagen zur Speicherung elektrischer Energie (...) im überragenden öffentlichen Interesse [liegen] und (...) der öffentlichen Sicherheit [dienen]". Damit ist eine Regelung analog § 2 S. 1 EEG bereits im Bundesrecht verankert. Eine zusätzliche Verankerung im Landesrecht ist daher nicht erforderlich. Sollte dieser Weg dennoch gewählt werden, so sollte die Formulierung aus § 11c EnWG übernommen werden, damit keine Rechtsunsicherheiten durch unterschiedliche Formulierungen in Bundes- und Landesrecht entstehen. Empfehlenswert wäre es, Handreichungen an Landesbehörden zu erarbeiten, in denen die Bedeutung von § 11c EnWG in Genehmigungsverfahren erläutert wird.

2. Unterstützung dezentraler, netzdienlicher Speicher im Quartier (Frage Nr. 4)

Der Zubau dezentraler, netzdienlicher Speicher im Quartier könnte Bayern primär durch eine finanzielle Förderung anreizen: Für die Regulierung der Netzentgelte – und damit etwaige Reduktionen bei den Netzentgelten – ist ausschließlich die Bundesnetzagentur zuständig. Bei einer Förderung durch das Land wären wiederum die Vorgaben des EU-Beihilferechts (siehe schon oben I. 1. b)) zu beachten.

¹⁵ Vgl. Gemeinsame Hinweise zur Festlegung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten für die Landwirtschaft des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten und des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie, Stand: 20.10.2023, S. 4 f.

¹⁶ Energiewirtschaftsgesetz vom 7. Juli 2005 (BGBl. I S. 1970, 3621), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5. Februar 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 32) geändert worden ist.

III. Dezentrale Versorgungskonzepte: Förderung durch „Energy Sharing-Kümmerer“?

Für dezentrale Versorgungskonzepte – verstanden als der Verbrauch von erneuerbarer Energie in räumlicher Nähe zum Ort der Erzeugung – gilt der allgemeine energierechtliche Rahmen. Soll Energie dezentral genutzt werden, sind daher umfassende rechtliche Vorgaben zu beachten. So gibt es etwa Anforderungen Verbraucherschutzrechtlicher Art an Vertrags- und Rechnungsgestaltung (§§ 40 ff. EnWG), es müssen Netzentgelte (noch: §§ 15 ff. Stromnetzentgeltverordnung¹⁷) und ggf. Stromsteuer (§§ 5, 9 Stromsteuergesetz¹⁸) gezahlt werden. Diese Anforderungen stellen eine hohe Hürde für die Verwirklichung dezentraler Versorgungskonzepte dar.

Mit dem Solarpaket 1 werden neue Impulse in Kraft treten: So soll es den Mieterstromzuschlag nach § 21 Abs. 3 EEG auch für die Belieferung gewerblicher Letztverbraucher geben. Alternativ zum Mieterstromzuschlag sollen im Rahmen der „gemeinschaftliche[n] Gebäudeversorgung“ (§ 42b EnWG n. F.) die Verbraucherschutzrechtlichen Anforderungen der §§ 40 ff. EnWG erleichtert werden.

Art. 15a der novellierten EU-Elektrizitätsbinnenmarkt-Richtlinie¹⁹ sieht Ausnahmen von eben diesen Verbraucherschutzrechtlichen Anforderungen für ausgewählte „Energy-Sharing“-Konstellationen vor, die der Bundesgesetzgeber umsetzen muss.

Zwar werden sich dezentrale Versorgungsprojekte nahezu ausschließlich im Gebiet nur eines Bundeslands befinden – landesrechtlicher Spielraum für Erleichterungen besteht aber nicht. Bayern könnte aber erwägen, dezentrale Versorgungskonzepte anderweitig zu unterstützen: etwa durch eine Förderung von Ansprechpartner:innen

für interessierte Bürger:innen, die beim Verständnis der geltenden regulatorischen Anforderungen helfen sowie Unterstützungsleistungen organisatorischer Art anbieten („Energy-Sharing-Kümmerer“).

IV. Netzanschluss erleichtern, Netzausbau beschleunigen

Der Netzanschluss von Erneuerbare-Energie-Anlagen (EE-Anlagen) sowie der Netzausbau sind bundesrechtlich geregelt. Das Solarpaket 1 setzt auch hier an: So sollen die technischen Anschlussbedingungen der Netzbetreiber vereinheitlicht werden (§ 19 Abs. 1a und 1b EnWG). Zudem wird der Anwendungsbereich des „vereinfachten Netzanschlussverfahrens“ in § 8 Abs. 5 und 6 EEG erweitert (§ 8 Abs. 5 und 6 EEG n. F.).

Daneben verpflichtet § 11a EEG n. F. die Eigentümer und Nutzungsberechtigten von Grundstücken in öffentlicher Hand, die Verlegung, Errichtung, Instandhaltung und den Betrieb von Leitungen und sonstigen Anlagen zum Anschluss von Anlagen zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien sowie das Befahren oder Betreten des Grundstücks zu diesem Zweck zu dulden. Eine solche Duldungspflicht besteht auch für öffentliche Verkehrswege sowie für die Errichtung von Leitungen zum Anschluss von Anlagen zur Herstellung oder Speicherung von Grünem Wasserstoff und sonstigen Stromspeichern (§ 11a Abs. 6 EEG n. F.).

Diese Regelung hat unmittelbare Bedeutung auch für die Bundesländer. Bayern kann und sollte dieser Regelung insofern zur Geltung verhelfen, dass es die Regelung in staatseigenen Liegenschaften bekannt macht, so dass Begehren auf die Nutzung von Grundstücken zu den oben genannten Zwecken auf direkte positive Resonanz trifft.

¹⁷ Stromnetzentgeltverordnung vom 25. Juli 2005 (BGBl. I S. 2225), die zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 405) geändert worden ist.

¹⁸ Stromsteuergesetz vom 24. März 1999 (BGBl. I S. 378; 2000 I S. 147), das zuletzt durch Artikel 13 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 412) geändert worden ist.

¹⁹ Richtlinie (EU) 2019/944 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 mit

gemeinsamen Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Änderung der Richtlinie 2012/27/EU; die Novellierung muss noch vom Rat beschlossen und im Amtsblatt der EU veröffentlicht werden, Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 11. April 2024 https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0285_EN.html.

²⁰ Zur Definition vgl. Art. 2 Nr. 10a EU-Elektrizitätsbinnenmarkt-Richtlinie n.F.

V. Windenergie an Land: Beschleunigung des Ausbaus in Bayern (Frage Nr. 1)

1. § 11b EEG: Duldung der Überfahrt während Errichtung und Rückbau

Mit § 11b EEG n. F. führt das Solarpaket 1 eine Regelung mit Relevanz für den Ausbau der Windenergie ein: In Inhalt und Aufbau analog zu § 11a EEG n. F. (siehe soeben unter IV.) verpflichtet § 11b EEG n. F. die Eigentümer und Nutzungsberechtigten von Grundstücken im Eigentum der öffentlichen Hand, die „Überfahrt und Überschwenkung“ sowie die „Ertüchtigung des Grundstücks für die Überfahrt“.

Auch hier gilt: Bayern kann und sollte dieser Regelung zur Geltung verhelfen, indem es die Regelung in staatseigenen Liegenschaften bekannt macht, so dass Begehren auf die Nutzung von Grundstücken zu den oben genannten Zwecken auf direkte positive Resonanz trifft.

2. Flächenbereitstellung für die Windenergie

Mit der Verordnung zur Änderung der Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern vom 16. Mai 2023²¹ wurden in Bayern die ersten Schritte zur Umsetzung der Flächenbeitragswerte des Windenergieflächenbedarfsgesetzes unternommen. Dabei wurde allerdings auf eine ambitioniertere Umsetzung der Vorgaben des Bundesgesetzgebers verzichtet und das Zwischenziel erst für Ende 2027 festgelegt. Danach sollen zu diesem Zeitpunkt sämtliche Planungsregionen mindestens 1,1 Prozent der Regionalfläche für die Windenergie ausweisen. Das endgültige Ziel für Ende 2032 wurde bislang nicht adressiert, aber den Regionen ausdrücklich die Möglichkeit eröffnet, weitere Gebiete für die Windenergie in der Form von Vorbehaltsgebieten auszuweisen. Gleichwohl sollten die Teilflächenziele für die einzelnen Planungsregionen möglichst zeitnah auch für Ende 2032 (oder besser noch früher) festgelegt

werden, um für die zur Umsetzung zuständigen Regionen Planungssicherheit zu schaffen.

Da zusätzliche Flächenausweisungen für die Windenergie nach den derzeitigen Regelungen in Bayern erst für Ende 2027 zu erwarten sind, müssen bestehende Möglichkeiten genutzt werden, den Ausbau der Windenergie auch in der Zwischenzeit zu unterstützen. Die vom Bundesgesetzgeber zu diesem Zweck geschaffenen Regelungen sollten deshalb im Sinne der Windenergie vollzogen und Planungsträger bei der Ausnutzung der Möglichkeiten unterstützt werden. Insbesondere sollten

- ▶ Gemeinden bei der Nutzung der Gemeindeöffnungsklausel nach § 245e Abs. 5 BauGB unterstützt werden, damit diese möglichst kurzfristig zusätzliche Flächen für die Windenergie bereitstellen können;
- ▶ die Sonderregelungen für Repowering-Vorhaben nach § 245e Abs. 3 BauGB im Sinne des Windenergieausbaus vollzogen werden. Dafür ist insbesondere das Merkmal der „Grundzüge der Planung“ in einer Weise auszulegen, dass Repowering-Vorhaben auch außerhalb der bislang ausgewiesenen Windenergiegebiete in den vorgesehenen Grenzen ermöglicht werden;
- ▶ Spielräume bei den Regelungen über die positive Vorwirkung von Planentwürfen nach § 245e Abs. 4 BauGB so genutzt werden, dass möglichst frühzeitig ein Zubau auf den künftig ausgewiesenen Flächen ermöglicht wird.

Die „10 H-“Regelung“ in Art. 82 BayBO wurde zwar durch die Art. 82a und 82b BayBO bereits den novellierten bundesrechtlichen Maßgaben angepasst und ihr Anwendungsbereich stark eingeschränkt. Nicht zuletzt aus Gründen der Rechtsklarheit sollte eine vollständige Streichung der Regelung erwogen werden.

²¹ Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 10/2023, S. 213.

3. Bauordnungsrechtliche Abstandsflächen aufheben

Gemäß Art. 6 Abs. 1 S. 1 BayBO sind vor den Außenwänden von Gebäuden Abstandsflächen von oberirdischen Gebäuden freizuhalten. Dies gilt gemäß Art. 6 Abs. 1 S. 2 BayBO auch für Anlagen, von denen Wirkungen wie von Gebäuden ausgehen – und damit auch für Windenergieanlagen²². Die Tiefe der Abstandsflächen beträgt 0,4 H, in Gewerbe- und Industriegebieten 0,2 H (Art. 6 Abs. 5 BayBO), in Gemeinden mit mehr als 250 000 Einwohnern außerhalb von Gewerbe-, Kern- und Industriegebieten sowie festgesetzten urbanen Gebieten 1 H (Art. 6 Abs. 5a BayBO).

Liegen die nötigen Abstandsflächen nicht (mehr) auf dem Grundstück, auf welchem die Windenergieanlage errichtet wird oder bis zur Mitte angrenzender öffentlicher Verkehrs- oder Wasserflächen, sondern erstrecken sich auf andere Grundstücke, so muss gesichert sein, dass diese Flächen nicht überbaut werden (Art. 6 Abs. 2 S. 3 BayBO). Dies ist bei Windenergieanlagen aufgrund ihrer Höhe regelmäßig der Fall, so dass die Realisierung einer Windenergieanlage davon abhängt, dass betroffene Grundstückseigentümer:innen der Abstandsflächensicherung zustimmen. Dies kann zu teils hohen Kosten bei den Projektierern führen, die diese wiederum auf den Strompreis aufschlagen werden. Zudem kann die Regelung zu einer erheblichen Verzögerung der Genehmigungsverfahren bis hin zu einer Verhinderung der Realisierung der Anlage führen.

Die bauordnungsrechtlichen Abstandsflächen sollen die Übertragung von Bränden verhindern sowie durch eine hinreichende Belichtung und Belüftung gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse gewährleisten²³. Bei Windenergieanlagen greifen diese Schutzzwecke nicht: Sie werden nicht innerhalb von Siedlungen errichtet, sondern freistehend zumeist im von jeglicher Bebauung grundsätzlich freizuhaltenden Außenbereich (§ 35 BauGB). Es spricht daher vieles dafür, die Abstandsflächen für

Windenergieanlagen mittels einer Sonderregelung aufzuheben, wie es etwa in Mecklenburg-Vorpommern bereits geschehen ist (§ 6 Abs. 1 S. 4 LBauO M-V).

VI. Akzeptanz für den Erneuerbare-Energien-Ausbau: Ein bayerisches Teilhabegesetz?

Zwar enthält das Bundesrecht mit § 6 EEG (Finanzielle Beteiligung der Kommunen am Ausbau) sowie § 22b EEG (Bürgerenergiegesellschaften) bereits Regelungen, die die Teilhabe von Gemeinden und Bürger:innen am Ausbau der erneuerbaren Energien betreffen und so die Akzeptanz für den EE-Ausbau erhöhen sollen. Auch hiermit soll letztlich die Energiewende beschleunigt werden, indem EE-Vorhaben weniger durch Bürger:innen „beklagt“ werden.

Die Bundesländer sind jedoch gemäß § 22b Abs. 6 EEG nicht daran gehindert, weitergehende Bestimmungen zur Bürgerbeteiligung und zur Steigerung der Akzeptanz zu erlassen, in vier Bundesländern (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen) gibt es solche Gesetze bereits. Diese Gesetze sehen – in unterschiedlicher Ausgestaltung – eine finanzielle Beteiligung von Bürger:innen und/oder Gemeinden am Bau und Betrieb von Windenergieanlagen.

Zwar können Teilhabegesetze zu einer Steigerung der Akzeptanz führen. Sie können jedoch – je nach Ausgestaltung des Gesetzes – Projekte auch verzögern sowie verteuern.

Sollte Bayern sich dafür entscheiden, ein Teilhabegesetz zu erlassen, so sollten v.a. die folgenden Punkte beachtet werden:

- ▶ Simple Ausgestaltung des Gesetzes: Vermeidung von (Über-)Komplexität, etwa durch eine Vielzahl von Beteiligungsmöglichkeiten, die womöglich noch in einem Kaskadenverhältnis stehen.
- ▶ Verhinderung der „Atomisierung“ von Zahlungen: Anstatt viele Bürger:innen

²² OVG Münster, Urt. v. 29.08.1997 – 7 A 629/95, NVwZ 1998, 978 (979); Kraus, in: Busse/Kraus, Bayerische Bauordnung, 152. Aufl. 2023, Art. 6 Rn. 40.

²³ OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 23.09.2021 – OVG 11 S 119/20, BeckRS 2021, 29036 Rn. 34 f.; Götze, in:

Hoppenberg/de Witt, Handbuch des öffentlichen Baurechts, 60. EL 2022, Kap. A. V. Rn. 38.

mit geringen Beträgen zu beteiligen, empfiehlt es sich, die Beteiligungsbeiträge gebündelt weiterzugeben. Die Gemeinden erscheinen hier als die geeignete Stelle zur sinnvollen Verwendung der Mittel im Interesse der Bürger:innen.

- ▶ Herstellung eines konkreten Bezugs zu Anlagen vor Ort.

Vieles spricht daher dafür, die Regelung des § 6 EEG, die eine fakultative Beteiligung von Kommunen vorsehen, auf Landesebene als verpflichtende Regelung auszugestalten. Dabei müsste aus finanzverfassungsrechtlichen Gründen²⁴ im Beteiligungsgesetz zugleich eine Zweckbindung in dem Sinne geregelt werden, dass die Zahlungen der Anlagenbetreiber an die Gemeinde von dieser „zur Steigerung der Akzeptanz des EE-Ausbaus vor Ort“ verwendet werden müssen.

²⁴ Dazu *Wegner*, Verfassungsrechtliche Fragen ordnungsrechtlicher Teilhabemodelle am Beispiel des Bürger- und Gemeindenbeteiligungsgesetzes

Kontakt

**Stiftung Umweltenergierecht
Friedrich-Ebert-Ring 9
97072 Würzburg**

T: +49 931 79 40 77-0

F: +49 931 79 40 77-29

**info@stiftung-umweltenergierecht.de
www.stiftung-umweltenergierecht.de**