

Rechtsanwalt Dr. Sebastian Helmes, Berlin*

Die Förderung der Solarenergie durch das Solarpaket I: Die Neuregelungen im Überblick

I. Einführung

Nach einem langen und kontroversen Gesetzgebungsvorhaben haben Bundestag und Bundesrat am 26. 4. 2024 das „Solarpaket I“ beschlossen, offiziell das „Gesetz zur Änderung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes und weiterer energiewirtschaftsrechtlicher Vorschriften zur Steigerung des Ausbaus photovoltaischer Energieerzeugung“. Im Zusammenhang mit dem Gesetzgebungsverfahren führte die Bundesregierung¹ aus, dass das Solarpaket I die Weichen für eine Beschleunigung des Ausbaus der Photovoltaik stelle und Bürokratie abbaue. Dabei nehme das Gesetz die ganze Spannbreite der Photovoltaik in den Blick und setze ‚wesentliche Teile‘ der Photovoltaik-Strategie des BMWK um. Zumindest aus der letzten Formulierung lässt sich auch ohne Detailkenntnis schließen, dass nicht alles davon umgesetzt wurde, so dass bereits jetzt Forderungen nach einem Solarpaket II erhoben werden. Der etwas zähe und nicht ganz gradlinige Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens, die wichtigsten Regelungen im Solarpaket I und auch einige Aspekte, die zwar diskutiert, aber (noch) nicht geregelt worden sind, werden im Folgenden vorgestellt.

II. Hintergrund und Gang des Gesetzgebungsvorhabens

Mit dem Solarpaket I verfolgt der Gesetzgeber das Ziel, Hemmnisse beim Ausbau der Solarenergie zu beseitigen und so die Ausbau-Dynamik weiter zu steigern. Grundlage ist die Photovoltaik-Strategie des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz aus dem Mai 2023.²

Bereits Mitte August 2023 beschloss das Bundeskabinett das Solarpaket I mit dem erklärten politischen Willen, das Gesetzgebungsverfahren bis zum Jahreswechsel abzuschließen.³ Dies funktionierte aufgrund koalitionsinterner Streitigkeiten bekanntlich nicht. Lediglich ein erster Teil (von manchen spöttisch „Solarpäckchen“ getauft) wurde als Formulierungshilfe für einen Änderungsantrag⁴ im Dezember 2023 eingebracht und im Februar 2024 als eigenständiges Gesetz beschlossen.⁵ Dieses Päckchen enthielt bereits erste Maßnahmen, die ihren Schwerpunkt allerdings im Bereich der Onshore Windenergie hatten.

Wesentliche Teile des ursprünglichen Gesetzesentwurfs blieben in diesem Gesetz aber unberücksichtigt. Viele davon, aber nicht alle, sind nun im dem Solarpaket I verabschiedet worden. Hier-

zu hatte es Mitte April einen Änderungsantrag der Fraktionen gegeben.⁶ Am 24. 4. 2024 gab es eine Ausschussempfehlung, die einige (auch einige gewichtige) Änderungen gegenüber dem ursprünglichen Entwurf enthielt.⁷ In dieser Form wurde das Solarpaket am 26. 4. 2024 zunächst vom Bundestag in zweiter und dritter Lesung beschlossen.⁸ Noch am selben Tag beschloss der Bundesrat, den Vermittlungsausschuss nicht anzurufen.⁹ Das Gesetzespaket ist am 15. 5. 2024 im Bundesgesetzblatt verkündet worden¹⁰ und – mit Ausnahme abweichender Spezialregelungen – am 16. 5. 2024 in Kraft getreten (vgl. Art. 14 Abs. 1 des Artikelgesetzes).

III. Inhaltliche Schwerpunkte des Solarpaketes I

Das Solarpaket I enthält eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen, die – so zumindest der Wunsch des Gesetzgebers – in ihrer

* Der Verfasser ist Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht in Berlin und Lehrbeauftragter für Energierecht an der TU Braunschweig.

1 BMWK, Das Solarpaket im Überblick, Stand: 26. 4. 2024, im Internet abrufbar unter www.bmwk.de (Abruf: 10. 6. 2024), S. 1.

2 BMWK, Photovoltaik-Strategie Handlungsfelder und Maßnahmen für einen beschleunigten Ausbau der Photovoltaik, Stand: 5. 5. 2023, im Internet abrufbar unter www.bmwk.de (Abruf: 10. 6. 2024).

3 Der von der Bundesregierung eingebrachte Gesetzentwurf, BT-Drs. 20/8657, stammt vom 9. 10. 2023.

4 Formulierungshilfe für einen Änderungsantrag der Fraktionen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, BT-Ausschuss-Drs. 20(25)534.

5 „Gesetz zur Änderung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes zur Vermeidung kurzfristig auftretender wirtschaftlicher Härten für den Ausbau der erneuerbaren Energien“, BGBl. 2024 I, Nr. 33.

6 Änderungsantrag der Fraktionen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, BT-Ausschuss-Drs. 20(25)593.

7 Beschlussempfehlung und Bericht des BT-Ausschusses für Klimaschutz und Energie, BT-Drs. 20/11180.

8 Plenarprotokoll 20/167, S. 21469 ff.

9 Beschluss des Bundesrates vom 26. 4. 2024, BR-Drs. 193/24 (B).

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

Gesamtheit den Ausbau der Photovoltaik in Deutschland beschleunigen sollen. Thematisch lassen sich die Maßnahmen hinsichtlich ihres Anwendungsbereichs „clustern“: Regelungen zur Freiflächenphotovoltaik, in der Diktion des EEG 2023: „Solaranlagen des ersten Segments“ (dazu sogleich Ziffer 1), zu Aufdach-Photovoltaik oder „Solaranlagen des zweiten Segments“ (dazu unten Ziffer 2), zu Stromspeichern (dazu unten Ziffer 3) sowie übergreifende Regelungen, die alle Formen der Erneuerbaren betreffen (dazu unten Ziffer 4). Ausgeklammert sind in der folgenden Darstellung die Neuregelungen zu Balkonkraftwerken und zur Windenergie an Land, für die es in diesem Heft¹¹ und im Folgeheft eigene Beiträge gibt.

1. Regelungen zu Solaranlagen des ersten Segments

a) Anhebung der maximalen Gebotsmenge

Zentral ist die Anhebung der maximalen Gebotsmenge, die Freiflächensolaranlagen in Ausschreibungen abgeben können, auf 50 MW (§ 38a Abs. 1 Nr. 5, § 37 Abs. 3 EEG 2023). Bislang galt – nach einer temporären Erhöhung im Jahr 2023 auf 100 MW – eine Grenze von 20 MW, was bei heutigen Anlagengrößen vielfach überschritten wird. Angesichts der Tatsache, dass die Maximalgröße nicht nur die Gebote für einzelne Anlagen begrenzt, sondern gemäß § 24 Abs. 1 EEG 2023 zudem mehrere Anlagen unterschiedlicher Eigentümer bei der Berechnung der Obergrenze zusammengefasst werden, ist diese Anhebung von großer praktischer Bedeutung. Diese Erhöhung der Gebotsgrenze, die erst durch die Änderungen des Wirtschaftsausschusses in das Gesetzgebungsverfahren aufgenommen wurde, soll gewährleisten, dass Anlagen gefördert werden können, die „aufgrund von Skaleneffekten kosteneffizienter“ sind.¹² Nicht ganz überzeugend erscheint es gleichwohl, nicht direkt wieder zur 100 MW-Schwelle zurückzukehren, die im Jahr 2023 galten hatte.

b) Neuregelung der Flächenkulisse in benachteiligten Gebieten

Die Flächenkulisse für Freiflächensolaranlagen wird auf benachteiligte Gebiete im Sinne des § 3 Nr. 7 EEG 2023 erweitert. Dies war zwar auch in der Vergangenheit bereits möglich, setzte jedoch eine Rechtsverordnung des jeweiligen Bundeslands voraus, in der auch Mengengrenzen und zusätzliche Anforderungen definiert werden konnten. Weil die Bundesländer von dieser Möglichkeit nur teilweise und zudem mit unterschiedlichen Regelungsansätzen Gebrauch gemacht hatten, hat der Bundesgesetzgeber den bisherigen „opt in“-Mechanismus in § 37c EEG 2023 durch eine „opt out“-Regelung ersetzt. Dies bedeutet, dass nunmehr Freiflächensolaranlagen in benachteiligten Gebieten in den EEG 2023-Ausschreibungen zuschlagsberechtigt sind. Die Bundesländer können künftig davon nur noch abweichen, wenn sie diese Möglichkeit im Wege einer Rechtsverordnung ausschließen. Zudem ist diese „opt out“-Möglichkeit nicht ins freie Belieben der Bundesländer gestellt,

sondern nur dann möglich, wenn und solange in dem jeweiligen Bundesland bereits auf mindestens 1 Prozent (ab dem Jahr 2031: 1,5 Prozent) der landwirtschaftlichen Flächen Solarfreiflächenanlagen betrieben werden, § 37c Abs. 2 Nr. 1 EEG 2023). Mit dieser Möglichkeit soll gewährleistet werden, dass einzelne Bundesländer nicht „stark überproportional“ beitragen müssen.¹³ Ferner haben die Bundesländer gemäß § 37c Abs. 2 Nr. 2 EEG 2023 die Möglichkeit, Flächen in Landschaftsschutzgebieten im Sinne des § 26 BNatSchG oder in Naturparks im Sinne des § 27 BNatSchG auszuschließen, wobei die Nichtberücksichtigung solcher Flächen an weitere Voraussetzungen, vor allem Auslöseschwellen, geknüpft werden können.

Unabhängig von etwaigen „opt out“-Maßnahmen der Bundesländer wird in § 37 Abs. 4 EEG 2023 eine Obergrenze für den Zubau auf landwirtschaftlich genutzten Flächen eingeführt. Damit wird der maximale Netto-Zubau auf landwirtschaftlichen Flächen gesteuert, wobei dies unter Berücksichtigung der Ausbauziele des § 4 Nr. 3 EEG 2023 erfolgt.¹⁴ Konkret gilt, dass Freiflächensolaranlagen auf landwirtschaftlich genutzten Flächen bis einschließlich dem Jahr 2030 nur an den Ausschreibungen teilnehmen können, bis eine installierte Leistung von 80 GW auf solchen Flächen erreicht ist. In der Zeit nach 2030 ist ein weiterer Zubau auf solchen Flächen möglich, bis dort Anlagen mit einer installierten Leistung von insgesamt 177,5 GW betrieben werden. Ein weiterer geförderter Zubau oder ein Repowering von Freiflächenanlagen ist nach erstmaligem Erreichen der jeweiligen maximalen installierten Leistung von auf landwirtschaftlich genutzten Flächen betriebenen Anlagen möglich, nämlich im Umfang des Rückbaus von Freiflächenanlagen.

Nicht ausdrücklich geregelt ist, ob diese Maximalgrenze auch für besondere Freiflächenanlagen (also insbesondere Agri-Photovoltaikanlagen) gilt. Dies dürfte mangels ausdrücklicher Herausnahme wohl zu bejahen sein.

c) Naturschutzfachliche Mindeststandards

Für alle Freiflächen-Photovoltaikanlagen – außer den „besonderen Freiflächen-Photovoltaikanlagen“ (zu diesen sogleich unten) – werden verbindliche naturschutzfachliche Mindestkriterien eingeführt. Für besondere Freiflächenphotovoltaikanlagen gelten diese Anforderungen nicht, weil diese Anlagen bereits aufgrund der für sie geltenden besonderen Anforderungen einen Beitrag zur besseren Vereinbarkeit mit anderen Bodennutzungen leisten.

11 Zu den Balkonkraftwerken vgl. Gabler, REE 2024, 79 [in diesem Heft].

12 Beschlussempfehlung und Bericht des BT-Ausschusses für Klimaschutz und Energie, BT-Drs. 20/11180, S. 135.

13 Gesetzesbegründung, BT-Drs. 20/8657, S. 78.

14 Gesetzesbegründung, BT-Drs. 20/8657, S. 93.

Der neu eingeführte § 37 Abs. 1a EEG 2023 sieht konkret einen Katalog von fünf Kriterien vor, von denen die Anlagenbetreiber mindestens drei erfüllen müssen. Dies sind im Einzelnen: Begrenzung der Grundfläche der Freiflächenmodule auf einen Anteil von maximal 60 Prozent der Grundfläche des Gesamtvorhabens (Kriterium 1); Anwendung biodiversitätsfördernder Pflegekonzepte, indem die Mahd zur Förderung der Biodiversität maximal zweischürig erfolgt und das Mahdgut abgeräumt wird oder die Fläche als Portionsweide mit biodiversitätsfördernd an den Flächenertrag angepasster Besatzdichte beweidet wird (Kriterium 2); Gewährleistung der Durchgängigkeit für Tierarten (Kriterium 3); Anlage standortangepasster Biotop-elemente auf mindestens 10 Prozent der Fläche (Kriterium 4); bodenschonender Betrieb der Freiflächenanlage, z. B. Verzicht auf Düngemittel (Kriterium 5).

Die Mindestkriterien können auch als naturschutzrechtliche Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen berücksichtigt werden, sofern sie dazu geeignet sind. Die Wahl der Kriterien obliegt den Anlagenbetreibern. Dabei ist es möglich und zulässig, auch solche Kriterien zu wählen, die aufgrund baulicher oder technischer Eigenschaften „sowieso“ erfüllt werden: die Gesetzesbegründung nennt beispielhaft den Verzicht auf Pflanzenschutz- oder Düngemittel auf versiegelten Flächen.¹⁵

Nach dem neu eingeführten § 38 Abs. 1 Nr. 7 EEG 2023 muss der Anlagenbetreiber der Bundesnetzagentur für die Zahlungsberechtigung eine Eigenerklärung vorlegen, dass die Mindestkriterien erfüllt sind. Zudem wird die Nichterfüllung der Anforderungen gemäß § 52 EEG 2023 pönalisiert, weswegen die laufende Überwachung faktisch dem Anschlussnetzbetreiber obliegt. Gemäß § 52 Abs. 1 Nr. 9a, Abs. 3 Nr. 2 EEG 2023 muss der Anlagenbetreiber bei Nichteinhaltung der Kriterien monatlich eine Pönale in Höhe von 2,- EUR pro kW installierter Leistung zahlen. Wie alle Pönalen des § 52 EEG 2023 setzt auch diese Zahlungspflicht kein Verschulden voraus, was man angesichts des offenkundigen Sanktionscharakters dieser Zahlungspflicht vor dem Hintergrund des Art. 103 Abs. 2 GG durchaus für verfassungsrechtlich zweifelhaft halten kann.

d) Besondere Solaranlagen: eigenes Fördersegment

Ein Kernpunkt des Solarpakets ist die Neuregelung der Förderung sog. „besonderer Solaranlagen“. Dies sind Agri-PV, Floating-PV, Moor-PV und Parkplatz-PV-Anlagen. Sie erhalten ein eigenständiges Fördersegment.

Bislang mussten diese Anlagen einen Zuschlag im Rahmen einer Ausschreibung für Solaranlagen des ersten Segments erlangen, erhielten aber gemäß § 38 Abs. 1 Satz 2 EEG 2023 zusätzlich besondere Boni. Weil dies aber nach Auffassung des Gesetzgebers nicht ausreicht, wird das Zuschlagsverfahren in mehrfacher Hinsicht neugestaltet. So wird zur Förderung besonderer Solaranlagen ein neues Untersegment mit einem eigenen Höchstwert eingeführt, der im Jahr 2024 bei 9,5 Cent/kWh liegt und sich ab 2025 aus dem Durchschnitt der jeweils

höchsten bezuschlagten Gebote in den letzten drei Ausschreibungen zuzüglich eines Zuschlags von 8 Prozent errechnet, wobei auch dann die Obergrenze bei maximal 9,5 Cent/kWh liegen darf.

Außerdem, und ebenso wichtig, werden besondere PV-Anlagen priorisiert, indem sie vorrangig bezuschlagt werden. Hierzu sieht § 37d Abs. 1 EEG 2023 künftig ein zweistufiges Zuschlagsverfahren vor: Bis zur Erreichung gesetzlich festgelegter jährlicher „Sub-Volumina“ (2024: 300 MW; 2025: 800 MW; 2026: 1.200 MW; 2027: 1.500 MW; 2028: 2.000 MW; 2029: 2.075 MW)¹⁶, die gleichmäßig auf die Ausschreibungstermine eines Jahres zu verteilen sind, werden nur besondere Solaranlagen bezuschlagt. Erst bei Überschreitung dieser Schwelle werden auch andere Freiflächenanlagen berücksichtigt (zweite Stufe).

2. Regelungen zu Solaranlagen des zweiten Segments

a) Senkung der Ausschreibungsgrenze und Erhöhung der Ausschreibungsvolumina

Künftig müssen Solaranlagen des zweiten Segments bereits ab einer installierten Leistung von mehr als 750 kW verpflichtend an der Ausschreibung teilnehmen (§ 22 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1a EEG 2023). Bislang galt – wie bei Solaranlagen des ersten Segments – eine Schwelle von 1 MW, die ihrerseits erst 2023 erhöht worden war. Mit dieser Absenkung kehrt der Gesetzgeber wieder zu der bis Ende 2022 geltenden Rechtslage zurück.

Mit der Absenkung der Untergrenze der Ausschreibungspflicht geht einher, dass eine Vielzahl von Anlagen, die zuvor nicht ausschreibungspflichtig waren, nunmehr zusätzlich an der Ausschreibung teilnehmen werden. Insoweit ist es konsequent, dass der Gesetzgeber die Ausschreibungsvolumina mit dem Solarpaket I erhöht hat. In § 28b Abs. 2 EEG 2023 werden die Werte massiv erhöht: im Jahr 2024 auf 1.400 MW (statt zuvor vorgesehen: 900 MW); im Jahr 2025 auf 1.800 MW (statt 1.100 MW) und in den Jahren 2026 bis 2029 jeweils auf 2.300 MW (statt 1.100 MW). Für Anlagen unterhalb der Ausschreibungsgrenze von 750 kW erhöhen sich die gesetzlichen Vergütungssätze um 1,5 Cent/kWh (§ 48 Abs. 2 EEG 2023).

b) Wegfall der Direktvermarktungspflicht

Für Anlagen bis 200 kW installierter Leistung wird in § 21 Abs. 1 EEG 2023 eine neue Vergütungsform eingeführt. In der Einspeisevergütung in Form der unentgeltlichen Abnahme

15. Beschlussempfehlung und Bericht des BT-Ausschusses für Klimaschutz und Energie, BT-Drs. 20/11180, S. 134.

16. Der ursprüngliche Gesetzesentwurf hatte noch höhere Volumina vorgesehen.

reduziert sich der anzulegende Wert auf null. Das heißt faktisch, dass für eingespeisten Strom keine Vergütung fällig wird. Betroffene Anlagen werden nach dem ebenfalls neuen § 21c Abs. 1 Satz 3 EEG 2023 automatisch dieser Vergütungsform zugeordnet, wenn der Anlagenbetreiber sein Recht, eine andere Vergütungsform zu wählen, nicht ausübt.

Hiervon profitieren zum einen Anlagen mit einer installierten Leistung über 100 kW und einem hohen Eigenverbrauch. Bislang mussten diese Anlagen auch für die geringen Überschussmengen ein Direktvermarktungsunternehmen finden, ohne dass diese Verpflichtung entfiel, wenn der ganz überwiegende Teil der Erzeugung vor Ort genutzt wird. Diese Verpflichtung stellte die Beteiligten bei kleinen Anlagen vor erhebliche Probleme. Einerseits bedeutet die Vermarktung dieser Reststrommengen durch einen Direktvermarkter für die Anlagenbesitzer zusätzlichen Aufwand und zusätzliche Kosten. Aus Sicht der Direktvermarktungsunternehmen ist dieses Geschäft aufgrund des geringen Volumens wirtschaftlich uninteressant. Zukünftig kann im Bereich von 100 bis 200 Kilowatt auf die verpflichtende Direktvermarktung verzichtet werden und die überschüssigen Strommengen ohne Vergütung ins Netz gespeist werden. Für Anlagen, die vor 2026 in Betrieb genommen werden, gilt eine höhere Obergrenze von 400 Kilowatt.

c) Reform der verbrauchsnahe Erzeugung von PV-Strom

Mit dem Solarpaket wird die Rechtslage von verbrauchsnahe erzeugtem Solarstrom neu geregelt.

Dies geschieht einerseits durch die Ausweitung der Regelung zum Mieterstrom in § 21 Abs. 3 EEG. Bislang war die Regelung tatbestandlich zu eng gefasst, weil sie nur für Solaranlagen auf, an oder in einem Wohngebäude galt und der produzierte Strom in demselben Gebäude verbraucht werden musste. Viele Konstellationen (Stichwort: Quartiere) konnten deswegen nicht von der Regelung profitieren. Nunmehr erfasst die Regelung auch Strom aus Solaranlagen, die sich auf, an oder in anderen (inklusive gewerblich genutzter Gebäude) und auf Nebenanlagen befinden. Auch die strenge Einheitlichkeit des Erzeugungs- und Verbrauchsorts wird gelockert: Der Strom muss nicht mehr zwingend in demselben Gebäude erzeugt werden. Durch diese tatbestandliche Flexibilisierung rechnet der Gesetzgeber mit 20.000 zusätzlichen Mieterstromverträgen.¹⁷ Relevant ist vor allem die Öffnung des Mieterstroms für gewerbliche Mieter, was dem Mieterstrommodell eine ganz neue Bedeutung verleiht.

In diesem Kontext ist allerdings eine wichtige Einschränkung zu beachten: Konstellationen, in denen Erzeuger und Verbraucher verbundene Unternehmen im Sinne der AGVO sind, sind vom Mieterstromzuschlag ausgeschlossen (§ 21c Abs. 3 Satz 2 EEG 2023). Zu beachten ist ferner, dass viele Vorgaben, die den Mieterstromvertrag betreffen und in § 42a Abs. 3 EnWG geregelt sind, nur für Mieterstromverträge gelten, die mit Verbrauchern im Sinne des § 13 BGB geschlossen werden. Dies

betrifft die Laufzeitbegrenzung auf zwei Jahre und das Verbot einer stillschweigenden Vertragsverlängerung auf unbestimmte Zeit. Die Kopplung des Mieterstromvertrags an den Mietvertrag mit der Folge, dass der Mieterstromvertrag bei Kündigung des Mietverhältnisses automatisch endet, gilt hingegen auch für gewerbliche Mietverhältnisse (§ 42a Abs. 3 Satz 4 EnWG).

Andererseits tritt neben den Mieterstrom ein weiteres Modell der verbrauchsnahe Erzeugung – die gemeinschaftliche Gebäudeversorgung nach § 42b EnWG. Sie ist in gewisser Weise ein „Mieterstrom light“. Anders als beim Mieterstrom besteht hier kein Anspruch auf Förderung mit dem Mieterstromzuschlag. Dafür sind aber auch die Verpflichtungen geringer. So besteht anders als beim Mieterstrom keine Verpflichtung, die Letztverbraucher vollständig mit Strom zu beliefern. Auch die allgemeinen energiewirtschaftsrechtlichen Lieferantenpflichten, u. a. die Vorgaben zur Rechnungsausgestaltung, zur Vertragsgestaltung, zu den Informationspflichten und zur Stromkennzeichnung nach §§ 40, 40b, 41, 42 EnWG haben keine Geltung. Bei der gemeinschaftlichen Gebäudeversorgung wird ein Gebädestromnutzungsvertrag abgeschlossen, zu dem § 42b Abs. 2 EnWG inhaltliche Vorgaben macht. Der Gesetzgeber schätzt, dass rund 80.000 Gebäude die Gemeinschaftliche Gebäudeversorgung anwenden können.¹⁸

3. Regelungen zu Batteriespeichern

a) Lockerung des Ausschließlichkeitsprinzips

Für Speicher wird das Ausschließlichkeitsprinzip des EEG 2023 gelockert. Bislang galten Batteriespeicher nur dann als EE-Anlagen, wenn technisch sichergestellt war, dass sie zu 100 Prozent aus unmittelbar angeschlossenen Anlagen zur Erzeugung von erneuerbarer Energie gespeist wurden. Dies war bei Speichern, die auch Strom aus dem Netz aufnehmen, nicht der Fall. Die Rechtsfolge war, dass für den zwischengespeicherten Strom aus den EE-Anlagen der Förderanspruch aus dem EEG 2023 entfiel. Nunmehr ist in § 19 Abs. 3 EEG 2023 klargestellt, dass Stromspeicher, die in der Vergangenheit gemischt gespeist wurden, zu Beginn eines Kalenderjahres den Status einer EE-Anlage quasi zurückerhalten können, wenn sie wieder ausschließlich mit Strom aus EE-Anlagen gespeist werden. Ob diese Möglichkeit besteht, war zuvor umstritten.

Künftig kann überdies aber auch ein unterjähriger Wechsel zwischen ausschließlichem Bezug aus EE-Anlagen und Mischbezug erfolgen. Dabei kann der Wechsel monatlich erfolgen, wobei die Minstdauer, in der ein Modi beibehalten werden muss, zwei Monate beträgt und maximal fünfmal im Kalenderjahr gewechselt werden darf. In der Rechtsfolge erhält der

¹⁷ Gesetzesbegründung, BT-Drs. 20/8657, S. 66.

¹⁸ Gesetzesbegründung, BT-Drs. 20/8657, S. 72.

Anlagenbetreiber für diejenigen Monate, in denen er den Modus „ausschließlicher Bezug von Grünstrom“ gewählt hat, die EEG-Förderung (§ 19 Abs. 3a EEG 2023).

Davon unabhängig gibt es künftig aber auch eine vergütungsfähige Mischnutzung gemäß § 19 Abs. 3b EEG 2023. Insoweit soll künftig ein EEG-Vergütungsanspruch für die förderfähige Strommenge aus EE-Anlagen erhalten bleiben. Nähere Einzelheiten zur Nachweisführung und zur Bestimmung dieser Strommenge sollen in einer Festlegung der Bundesnetzagentur geregelt werden (§ 85d EEG 2023). Erst dann wird die Neuregelung wirksam (§ 100 Abs. 34 EEG 2023).

b) Erleichterung des Netzanschlusses

Der Netzanschluss für Batteriespeicher wird insoweit erleichtert, als dass § 17 Abs. 2a EnWG anordnet, dass der Netzanschlussvorrang aus § 8 EEG 2023 (sowie § 3 KWKG) gegenüber Batteriespeichern nicht mehr gilt. Dies bedeutet aber nicht, dass Batteriespeicher ihrerseits in den Genuss des Netzanschlussvorrangs kämen. Insoweit ist es etwas unpräzise, wenn die Gesetzesbegründung davon spricht, dass die Vorschrift dem vorrangigen Netzanschluss der Batteriespeicher diene.¹⁹ Ein allgemeiner Anschlussvorrang besteht mit dieser Regelung für Batteriespeicher weder gegenüber anderen konventionellen Anlagen noch gegenüber Anlagen nach § 3 Nr. 1 EEG 2023.

4. Allgemeine Regelungen

a) Duldung der Nutzung von Grundstücken der öffentlichen Hand

Ein wichtiger – und rechtlich für Anbindungsleitungen von EE-Anlagen neuer – Punkt ist die Duldungspflicht der Eigentümer und Nutzungsberechtigten zur Verlegung, Errichtung, Instandhaltung und zum Betrieb von Anschlussleitungen für EE-Anlagen in § 11a EEG 2023, sofern sich das Grundstück im Eigentum der öffentlichen Hand befindet.

Grundsätzlich gilt, dass die Inanspruchnahme solcher Grundstücke für Leitungen zu dulden sind. Dem Eigentümer steht gemäß § 11a Abs. 2 Satz 1 EEG 2023 ein Ausgleichsanspruch in Höhe von 5 Prozent des Verkehrswerts der in Anspruch genommenen Schutzstreifenfläche in Form einer Einmalzahlung zu. Diese Vorschrift gilt nur für fiskalische Grundstücke der öffentlichen Hand, sondern auch für öffentliche Verkehrswege (§ 11 Abs. 6 Satz 1 EEG 2023). In diesem Fall sind die Nutzungsmodalitäten im (nach dem Straßenrecht der Bundesländer regelmäßig privatrechtlichen) Verträgen oder in Nebenbestimmungen zur Sondernutzungserlaubnis zu regeln.

Was die betroffenen Grundstückseigentümer anbelangt, hatte der ursprüngliche Gesetzentwurf einen deutlich größeren Anwendungsbereich vorgesehen, weil sämtliche Grundstücke – und nicht nur solche im Eigentum der öffentlichen Hand – erfasst

sein sollten. Eine Begründung dieser erheblichen Einschränkung des Anwendungsbereichs enthalten die Gesetzgebungsmaterialien nicht. Die Vermutung liegt nahe, dass der politische Wille, eine allgemeine Duldungspflicht für alle privaten Grundeigentümer einzuführen, gefehlt hat.

Die nunmehr gefundene Kompromissformel umgeht etwaige verfassungsrechtliche Schwierigkeiten, weil die tatbestandliche Einschränkung auf die öffentliche Hand dazu führt, dass die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG gar keine Anwendung findet. Denn geschützt ist bekanntermaßen nicht das Privateigentum, sondern das Eigentum Privater.²⁰ Die öffentliche Hand ist damit als Eigentümerin nicht vom Schutzbereich des Art. 14 GG erfasst, weil es an der grundrechtstypischen Gefährdungslage fehlt.

Die rechtlich durchaus interessante Fragestellung, ob eine solche Duldungspflicht, die auch Private erfasst, als bloße Inhalts- und Schrankenbestimmung im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG anzusehen ist²¹ oder ob es sich dabei nicht der Sache nach um eine Enteignung handelt, die an Art. 14 Abs. 3 GG zu messen ist, kann insoweit einstweilen dahinstehen.

Welche Auswirkungen die Neuregelung haben wird, wird die Praxis der Rechtsanwendung zeigen. Die öffentliche Hand ist Eigentümerin einer Vielzahl von Flächen im Außenbereich, wobei dies neben den fiskalischen Flächen, die nicht öffentlich gewidmet sind, auch beispielsweise Wegeflächen mit öffentlicher Widmung betrifft. Weil § 11a EEG 2023 nur auf die Eigentümerstellung der öffentlichen Hand abstellt, aber bei der Art des Grundstücks keine Einschränkungen enthält, sind beide Fallgruppen erfasst. Damit dürfte die Regelung durchaus einen praktischen Anwendungsbereich haben.

Wenn es um den Zugriff auf private Flächen geht, bleibt damit alles beim Alten: Hier ist das Einverständnis des Eigentümers weiterhin praktisch zwingende Voraussetzung. Die Möglichkeit der Enteignung nach § 45 Abs. 1 Nr. 2 EnWG ist eher theoretischer Natur. Zwar erfasst diese Enteignungsmöglichkeit auch Grundstücke, die für Leitungen oder Wege im Zusammenhang mit Erneuerbaren-Energien-Projekten benötigt werden.²² Gleichwohl führt das langwierige und komplizierte Verfahren zur Enteignung und zur Entschädigung dazu, dass diese Möglichkeit wohl allenfalls in Ausnahmefällen Anwendung findet. Damit bleibt auch das Risiko, dass Eigentümer, deren Grundstücke z.B. für die Anbindungsleitung erforderlich sind, sich ihr Einverständnis teuer „abkaufen“ lassen – und Forderungen erheben, die ein Vielfaches dessen betragen, was nach den Bran-

19 Beschlussempfehlung und Bericht des BT-Ausschusses für Klimaschutz und Energie, BT-Drs. 20/11180, S. 146.

20 BVerfG, Beschl. v. 8.7.1982 – 2 BvR 1187/80, NJW 1982, 2173.

21 So ausdrücklich die Gesetzesbegründung, BT-Drs. 20/8657, S. 87.

22 BGH, Urt. v. 12.3.2015 – III ZR 36/14, NVwZ 2015, 915 (m. Anm. Helmes).

chenvereinbarungen und nunmehr auch nach der gesetzlichen Regelung (für die öffentliche Hand) üblich ist.

Flankierend zur Duldungspflicht des § 11 a EEG 2023, der für alle EE-Anlagen gilt, wird in § 11 b EEG 2023 auch noch ein Recht zur Überfahrt und zur Überschwenkung fremder Grundstücke eingeführt, dessen Anwendungsbereich allerdings auf die Errichtung und den Rückbau von Windenergieanlagen begrenzt sind. Wie bei § 11 a EEG 2023 ist auch dieses Recht auf Grundstücke der öffentlichen Hand begrenzt. Die Überschwenkung ist entschädigungslos zu dulden. Für die Überfahrt ist eine Zahlung von 28,- EUR pro Hektar und Monat vorgesehen; zudem besteht die gesetzliche Pflicht zur Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes (also des Zustandes, wie er vor der Überfahrt bestanden hat).

b) Vereinheitlichung der technischen Anschlussbedingungen

Im Zuge des Solarpakets werden die Regelungen für die allgemeinen technischen Mindestanforderungen klarer gefasst. Grundsätzlich gilt, dass Betreiber von Elektrizitätsversorgungsnetzen gemäß § 19 Abs. 4 EnWG gemeinsam verpflichtet sind, allgemeine technische Mindestanforderungen (in der Praxis erfolgt dies durch die „technischen Anschlussregeln“ [TAR] des VDE FNN) zu erstellen. Diese wiederum müssen bei der Erstellung der eigenen technischen Anschlussbedingungen (TAB), die ein Netzbetreiber aufstellt, einbezogen werden (§ 19 Abs. 1 Satz 2 EnWG). In der Praxis war häufig das Verhältnis der allgemeinen technischen Mindestanforderungen und der konkreten technischen Anschlussbedingungen der Netzbetreiber streitig, zumal sich letztere je nach Netzbetreiber sehr deutlich unterscheiden. Mit der Neufassung des § 19 Abs. 1 EnWG soll das Verhältnis klargestellt werden.²³

Zudem werden in dem neu eingeführten § 19 Abs. 1 a EnWG konkrete Anforderungen an zulässige Inhalte der TAB aufgestellt. Mit der Neuregelung wird klargestellt, dass die TAR verbindlich sind und von allen Netzbetreibern beachtet werden müssen. Möglich bleiben „Ergänzungen“ in den TAB, soweit diese notwendig sind, um die Sicherheit oder Zuverlässigkeit des jeweiligen Elektrizitätsversorgungsnetzes aufgrund dessen technischer Besonderheiten zu gewährleisten, oder Rechtsvorschriften dies gebieten. Spiegelbildlich sollen die TAR gemäß § 19 Abs. 4 Satz 3 EnWG nur noch dann „Möglichkeiten zu Konkretisierungen“ vorsehen, wenn dies zwingend notwendig sind, um technischen Besonderheiten von Elektrizitätsversorgungsnetzen zur Wahrung der Sicherheit oder Zuverlässigkeit der Elektrizitätsversorgung Rechnung zu tragen.

Mit der Neufassung soll dem dringenden Bedürfnis überregional tätiger „Energiewende-Projektierern“ Rechnung getragen werden, angesichts über 850 unterschiedlicher Verteilnetzbetreiber, deutschlandweit möglichst einheitliche netzseitige Vorgaben erfüllen zu müssen. Damit soll den der Bürokratie-

aufwand im Rahmen des Netzanschlussverfahrens deutlich reduziert werden.²⁴ Ob dies gelingt, wird die Praxis zeigen. Namentlich die Frage, ob ein Netzbetreiber zur „Ergänzung“ bzw. „Konkretisierung“ der TAR in seinen TAB berechtigt ist, wird vermutlich häufig Gegenstand von Kontroversen sein.

IV. Schlussbetrachtung

Das Solarpaket I enthält viele sinnvolle Einzelregelungen, die den Zubau der Photovoltaik weiter befördern werden und die bürokratischen Hürden teilweise abbauen. An einigen Stellen bleibt das Solarpaket aber doch recht deutlich hinter dem zurück, was zwischenzeitlich diskutiert worden ist. Das betrifft den diskutierten „Resilienzbonus“ für die Solarbranche, der vor allem am Widerstand der FDP gescheitert ist.²⁵ Ob man sich für oder gegen ein solches Instrument ausspricht, ist letztlich eine politische Frage, bei der nicht zuletzt auch der Aspekt der Finanzierbarkeit zu berücksichtigen ist. Hier, wie bei allen Maßnahmen, die die Kosten erhöhen, wächst das Risiko einer Finanzierungslücke auf dem EEG-Konto der Übertragungsnetzbetreiber, das nach dem Haushaltsurteil des Bundesverfassungsgerichts bereits heute nicht mehr vollständig aus dem KTF ausgeglichen wird.²⁶

Auch bei anderen Themen hat politischer Dissenz dazu geführt, dass am Ende lediglich Kompromisse herausgekommen sind, die sich erst in der Praxis werden beweisen müssen – und die nicht für sich in Anspruch nehmen können, ein erkanntes Problem grundsätzlich zu lösen. Dies betrifft die Beschränkung der Duldungspflicht auf Grundstücke der öffentlichen Hand in § 11 a EEG 2023 genauso wie den allenfalls indirekt wirkenden „Netzanschlussvorrang“ für Batteriespeicher in § 17 Abs. 2 a EnWG. Diese Kritik an Einzelmaßnahmen soll aber nicht davon ablenken, dass es mit dem Solarpaket I gelungen ist, in politisch schwierigen Zeiten ein relativ umfassendes Paket mit zahlreichen sinnvollen Einzelregelungen zu schnüren und so wichtige Teile der Solarstrategie der Bundesregierung umzusetzen. Bereits jetzt wird vielfach die Hoffnung geäußert, dem „Solarpaket I“ möge schnell ein „Solarpaket II“ folgen, das die bislang nicht oder nur unvollständig umgesetzten Maßnahmen aus der Photovoltaik-Strategie adressiert.²⁷ Ob dies wirklich noch in dieser Legislaturperiode gelingt, ist allerdings nicht sicher.

23 Beschlussempfehlung und Bericht des BT-Ausschusses für Klimaschutz und Energie, BT-Drs. 20/11180, S. 146.

24 Beschlussempfehlung und Bericht des BT-Ausschusses für Klimaschutz und Energie, BT-Drs. 20/11180, S. 147.

25 Dazu Einlassung der FDP-Fraktion: BT-Drs. 20/11120, S. 123.

26 Zu dem Haushaltsurteil des BVerfG, Urt. v. 15. 11. 2023 – 2 BvF 1/22, REE 2023, 180, ausführlich: Klemm, REE 2024, 1 ff.

27 Vgl. dazu auch die Sachverständigenanhörung im Ausschuss für Klimaschutz und Energie am 22. 4. 2024, im Internet abrufbar unter www.bundestag.de (Abruf: 10. 6. 2024)