

Photovoltaik-Pflicht aus Sicht der Wirtschaft ineffizient und nicht erforderlich

Status-Quo der erneuerbaren Energien, insb. Photovoltaik, in Bayern¹

Zwischen 2010 und 2017 stieg der Anteil erneuerbarer Energien am bayerischen Endenergieverbrauch von 15,1 % auf 21,3 %. Nach aktuellen Schätzungen lag er 2019 mit rund 22 % noch etwas höher (erklärtes Ziel 2025: 20 %). Im Strombereich stammte 2019 erstmals mehr als die Hälfte (rund 51 %) der bayerischen Bruttoerzeugung aus erneuerbaren Quellen. Dies geht auf einen starken Zubau in den letzten Jahren zurück.

Seit 2010 hat sich in Bayern die installierte Leistung zur Stromerzeugung aus Photovoltaik (PV) mehr als verdoppelt (von 6,5 auf 13,5 GW). Nach der Windenergie legte sie damit am zweitmeisten zu. PV stellt mit rund 12 TWh (+7,5 TWh seit 2010) gemeinsam mit der Wasserkraft die tragende Säule der erneuerbaren Energien in Bayern dar: Knapp 16 % der gesamten bayerischen Bruttostromerzeugung bzw. knapp ein Drittel des erneuerbar produzierten Bruttostroms stammt in Bayern aus der PV.

Laut Bayerischem Landesamt für Umwelt (Stand 2018) entstammt der PV-Strom etwa zur Hälfte mittelgroßen Anlagen größer 10 bis 100 kW_p Erzeugungsleistung, hauptsächlich auf gewerblichen und privaten Dächern. Rund 13 % werden von Kleinstanlagen bis 10 kW_p erzeugt, 15 % von Anlagen größer 100 kW_p bis 1 MW_p. Großanlagen über 1 MW_p liefern ein Viertel des bayerischen PV-Stroms.

Politische Ziele zum Ausbau der Photovoltaik in Bayern

Im „Bayerischen Aktionsprogramm Energie“² strebt die Staatsregierung bis einschließlich 2022 einen Zubau von PV-Leistung um 3.200 MW_p an (Zubau 2020: 1757,5 MW_p³). Verschiedene Maßnahmen sollen dieses Ziel unterstützen. Darunter waren Bundesratsinitiativen, wie zur Abschaffung des 52 GW_p Deckels oder Stärkung von Anreizen für Eigenstromversorgung. Auf bayerischer Ebene sollen Initiativen wie das „PV-Speicher-Programm“ oder die gezieltere Erschließung von öffentlichen Gebäuden bzw. von Acker- und Grünflächen für PV beitragen. Auf Basis dieser Maßnahmen und des bestehenden Trends wird das PV-Ausbauziel für Bayern voraussichtlich deutlich übererfüllt.

Darüber hinaus steht seit Juli 2020 im Raum, eine Verpflichtung zur Installation von PV-Anlagen bei Neubauten einzuführen. Für „gewerbliche Bauten“ solle diese bereits ab 2021 gelten, ab 2022 ggf. auch für Privatgebäude. Die Pflicht soll mit mehr Fördermöglichkeiten für PV-Anlagen einhergehen. Details liegen derzeit (Stand Januar 2021) nicht vor. Das Landeswirtschafts- sowie das Bauministerium verhandeln noch über den Rahmen für einen ersten Entwurf. Bundesweit steht Bayern mit diesen Plänen nicht alleine da. Im Mai 2020 hatte Baden-Württemberg eine PV-Pflicht für gewerbliche Neubauten ab 2022 beschlossen. In Hamburg soll sie ab 2023 für Gewerbe- und Wohngebäude gelten. Der Berliner Senat arbeitet ebenfalls an einer solchen Regelung. Details zur Umsetzung bleiben bislang auch hier jeweils vage.

¹ StMWi 2020. Monitoringbericht zum Umbau der Energieversorgung Bayerns.

<https://www.stmwi.bayern.de/energie-rohstoffe/daten-fakten/> Hinweis: Zahlen für 2019 basieren auf einer vorläufigen Schätzung. Aufgrund der Änderungen zum EnStatG sind statistische Werte ab 2018 nicht uneingeschränkt mit den Werten der Vorjahre vergleichbar.

² StMWi 2019. Bayerisches Aktionsprogramm Energie.

<https://www.stmwi.bayern.de/energiepolitik/aktionsprogramm-energie/>

³ Internationales Wirtschaftsforum Regenerative Energien 2020. Bayern: Photovoltaik Ausbau.

<https://www.solarbranche.de/ausbau/bundeslaender-photovoltaik/bayern>

PV-Anlagenpflicht für (gewerbliche) Neubauten aus Sicht der Wirtschaft

Der bayerischen Wirtschaft sind Energiewende und Klimaschutz wichtige Anliegen. Das haben die Ergebnisse des „[IHK-Energiewende-Barometers 2020](#)“⁴ erneut bewiesen. Die langfristig sichere, kostengünstige und nachhaltige Energieversorgung ist für die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes Bayern und Deutschland essentiell. Eine energie- und klimapolitische Kernforderung der IHK München ist daher der weitere Ausbau der erneuerbaren Energien. Diese Forderung wurde durch die ifo-Studie „Szenarien für die bayerische Energiewende bis 2040“⁵ bekräftigt, die im Auftrag der IHK München mit der TUM realisiert wurde.

Die Einführung einer PV-Pflicht im Gebäudebereich betrifft die Belange der Wirtschaft auf verschiedene Weise. Aus Sicht der Solarbranche steht sie für zusätzliche Aufträge und Wertschöpfung. Gleichzeitig bringt sie im Baubereich mehr Arbeits- und Finanzaufwand sowie weitere Kapazitätsengpässe bei Fachkräften. Zusätzlicher Druck auf Mietpreise in Ballungszentren kann entstehen. Dies gibt Anlass für Unternehmen, sich im Detail mit dem Thema PV-Anlagenpflicht zu befassen.

Leitprinzipien für den Zubau erneuerbarer Stromerzeugungsanlagen sollten stets die ökonomische Effizienz und Darstellbarkeit sowie Technologieoffenheit sein, sodass ein nachhaltig stabiler, für die Wirtschaft tragfähiger Ausbau gewährleistet werden kann. Planungsrechtliche Vorgaben, wie im Falle einer PV-Anlagenpflicht für Neubauten, würden diese Prinzipien jedoch aushebeln.

Gerade bei Bauprojekten herrscht ein komplexes und sehr individuelles Zusammenspiel verschiedener Faktoren, wie Gebäudehülle und -technik, Lage und Nutzung. Durch eine PV-Pflicht besteht die Gefahr, dass im Einzelfall für Energiewende und Klimaschutz wirtschaftlichere oder technologisch geeignetere Optionen (z. B. Geothermie, Blockheizkraftwerke, Erdsonden, Wärmepumpen, Dachbegrünung) nicht mehr zum Zuge kommen und langfristig sogar verdrängt werden. Die Umsetzung der Pflicht kann zudem zu unzureichender Ausschöpfung vorhandener Potentiale führen (z. B. pro-forma-Installation einer Kleinanlage, sodass Fläche für effizientere Nutzung verloren geht). Das betriebs- und volkswirtschaftliche Optimum des gewünschten Erneuerbaren-Ausbaus wird ggf. verfehlt.

Um dem entgegenzuwirken, wären komplexe und detailreiche Regelungen und Ausnahmetatbestände zur PV-Anlagenpflicht notwendig. Darunter zu den Themen Geltungsbereich, Verschattung, Denkmalschutz, Mindestgrößen, Prüfung/Abwägung verschiedener Technologie- bzw. Dachnutzungsoptionen (Stichwort Flächenkonkurrenz). Zudem müssten Wechselwirkungen mit PV-Vorhaben auf anderen politischen Ebenen (Länder, Bund, EU), mit bestehenden energiepolitischen Instrumenten und Entwicklungen (vgl. Netzausbau, Netzdienlichkeit, Ausbau E-Ladeinfrastruktur, EEG-Umlage und Ausschreibepflicht) im Vorfeld umfassend geprüft werden.

Eine PV-Pflicht würde die unternehmerische Freiheit und Rentabilität von Bauprojekten einschränken. Bürokratie- und Baukosten würden steigen. So sind bei einer Installation von PV-Anlagen auf gewerblichen Neubauten, wie z. B. Produktionshallen, erhebliche Mehrinvestitionen in die Gebäudestatik notwendig. Bei manchen Gebäudetypen sind Anpassungen an Dachaufbauten während der Nutzungsphase häufig notwendig. Verpflichtende PV-Aufbauten verteuern diese ggf. unverhältnismä-

⁴ Bayerischer Industrie- und Handelskammertag (BIHK) e. V. (2020). IHK-Energiewende-Barometer 2020. Auswertung für Bayern. <https://www.ihk-muenchen.de/de/Service/Klimaschutz-Energiewende/IHK-Energiewende-Barometer/>

⁵ ifo Institut, TU München (2020). Szenarien für die bayerische Stromversorgung bis 2040. Ifo-Studie im Auftrag der IHK für München und Oberbayern. <https://www.ihk-muenchen.de/de/%C3%9Cber-uns/IHK-Publikationen.html>

ßig, zudem kommt es zu Ineffizienzen im PV-Betrieb. Investitionsentscheidungen würden negativ beeinflusst und zeitliche Verzögerungen, nicht zuletzt mangels Fachkräften, wären die Folge. Zudem behebt eine Zubau-Pflicht nicht die bestehenden Hürden (Bürokratie, ökonomische Fehlanreize u. a.), welche die Unternehmen stand heute davon abhalten, ungenutzte Potentiale effizient zu heben.

Im Zuge der EEG-Novelle 2021 wurden erste wichtige Schritte gemacht, um den Rahmen für das Betreiben eigener PV-Anlagen sowie die Nutzung des dadurch produzierten Stromes zu stärken. So wird die Bagatellgrenze, ab der PV-Dachanlagen verpflichtend in eine wettbewerbliche Ausschreibung müssen, nicht wie geplant unter den bestehenden Wert von 750 kW abgesenkt. Kleine Bestands- wie Neuanlagen bis 30 kW und einem Eigenverbrauch von max. 30 MWh pro Jahr zahlen auf den Selbstverbrauch künftig keine EEG-Umlage mehr. Bei der Anschlussförderung für Anlagen, die nach 20 Jahren aus der EEG-Förderung fallen, wurde auf eine Pflicht zu teuren Messsystemen (für Anlagen bis 7 kW) verzichtet und eine automatisch greifende Übergangsregelung für Anlagen bis 100 kW (feste Einspeisevergütung bis 2027) geschaffen.

Dennoch bleiben viele Baustellen, die eine marktbasiertere und damit effizientere Hebung des PV-Potentials hemmen. Die Landesregierung sollte sich daher vor allem für Folgendes einsetzen:

- Markt- und Netzintegration der PV vorantreiben
- Fehlanreize weiter abbauen (z. B. im EEG 2021 für PV-Dachanlagen ab 300 kW Leistung eingeführte Vergütungsbegrenzung auf nur 50 % bei eingespeistem Strom, sofern sich die Betreiber nicht an wettbewerblichen Ausschreibungen beteiligen wollen)
- Baurechtliche Hindernisse überwinden, Genehmigungen beschleunigen (z. B. musterhafte Festlegung von Kriterien/technischen Standards als Orientierung für bauplanungs- und ordnungsrechtliche Genehmigungstatbestände bzw. Genehmigungsfähigkeit im PV-Bereich)
- Bürokratielast bei Eigenversorgung abbauen (z. B. Personenidentität zwischen Stromerzeuger und -verbraucher, Abgrenzungspflichten (Stichwort Drittstrommengen), Rechtsunsicherheit bei räumlichem Zusammenhang), auch im Mietbereich attraktive Betreibermodelle schaffen
- Angekündigte Integration besonders innovativer PV-Konzepte (vgl. Agri- oder Floating-PV) in die Innovationsausschreibungen konsequent umsetzen und ggf. ausbauen
- Maßnahmen zur Stärkung von PV zwischen den Bundesländern (vgl. verschiedene Pläne zur PV-Pflicht) sowie Landes- und Bundespolitik (Vereinbarkeit von Ländervorhaben mit Bundesrecht, z. B. GEG) und ggf. auch EU-Politik abstimmen
- (Regionale) Informationsangebote zur praktischen Unterstützung für einen langfristig wirtschaftlichen Weiterbetrieb von PV-Anlagen nach Auslaufen der EEG-Förderung schaffen
- Leitlinien für Best-Practice im Bau, u. a. mit Fokus auf erneuerbarer Energien (vgl. Pläne der Architekten- u. Ingenieurskammer in Zusammenarbeit mit der IHK München) schaffen

Fazit

Die Einführung einer Pflicht für die Installation von PV-Anlagen auf gewerblichen Neubauten in Bayern wäre ineffizient und ist nicht erforderlich. Zur weiteren Stärkung der PV in Bayern und Deutschland sollte die Staatsregierung auf andere politische Hebel setzen. Zudem ist es in Zeiten stetiger Umbrüche in der Energie- und Klimapolitik und bei den starken wirtschaftlichen Einschnitten durch die Corona-Pandemie für Unternehmen essentiell, dass neue politische Vorhaben sie nicht mit zeitlichem und finanziellem Mehraufwand belasten und zusätzliche Planungs- sowie Investitionsunsicherheiten vermieden werden. Für eine Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen für die PV in Bayern steht die IHK für München und Oberbayern jederzeit gerne als Ansprechpartner zur Verfügung.