

Der neue Trend zur PV-Pflicht auf deutschen Dächern – ein Überblick

Sarah Schweizer

Die Diskussion um eine Pflicht zur Installation von PV-Anlagen auf Dächern hat in den letzten Monaten Fahrt aufgenommen. Nachdem Hamburg und Baden-Württemberg mit entsprechenden gesetzlichen Verankerungen bereits im letzten Jahr vorgeprescht sind, ziehen nun zahlreiche Bundesländer nach. Und auch im Bund wird bereits intensiv über die Umsetzung einer Solarpflicht diskutiert. Der Beitrag gibt einen Überblick zum Stand der Umsetzungen in den Bundesländern und sich bereits abzeichnende Konfliktfelder.

Die Solardachpflicht ist in aller Munde. Auch wenn diese in dem vom Bundeskabinett am 23.06.2021 beschlossenen Klimaschutz-Sofortprogramm 2022 [1] nun doch keinen Eingang mehr gefunden hat, wird das Thema in zahlreichen Wahlprogrammen der Parteien zur Bundestagswahl aufgegriffen. Eine Fortsetzung der Diskussion nun nach der Bundestagswahl erscheint daher als sehr wahrscheinlich. Dreh- und Angelpunkt der gesetzlichen Einführung in den Bundesländern sind insoweit die jeweiligen Klimaschutzgesetze sowie in Teilen auch die Landesbauordnungen. Dabei gibt es jedoch noch kein Bundesland, in dem die Solardachpflicht tatsächlich schon greift – den Anfang wird hier Baden-Württemberg mit dem Startschuss zum 01.01.2022 machen.

Baden-Württemberg geht voran

Im Einzelnen gilt in Baden-Württemberg ab dem 01.01.2022 eine Solarpflicht beim Neubau von Nichtwohngebäuden, wobei auch eine Anbringung der PV-Anlage auf anderen Außenflächen des Gebäudes oder in dessen unmittelbarer räumlichen Umgebung ausdrücklich zulässig ist (vgl. § 8a Abs. 1 KSG BW). Die Solarpflicht kann auch durch Wärmeerzeugung mittels solarthermischer Anlagen oder durch eine Verpachtung der Dachflächen an Dritte erfüllt werden.

Neben der Solarpflicht für Nichtwohngebäude greift in Baden-Württemberg ebenfalls ab dem 01.01.2022 eine Pflicht zur Installation von Photovoltaikanlagen beim Neubau von Parkplatzflächen mit mehr als 75 Stellplätzen (vgl. § 8a Abs. 1 KSG BW). Darüber hinaus hat die erst jüngst wieder gewählte grün-schwarze Landesregierung bereits einen Gesetzentwurf zur Ausweitung dieser Vorgaben vorgelegt: Die Solardachpflicht soll ab dem 01.01.2022 auch bei Neubauten von Nichtwohngebäuden sowie ab dem 01.01.2023 bei grundlegenden Dachsanierungen im Bestand greifen. Zudem soll die Schwelle der PV-Pflicht auf Parkplätzen auf 35 Stellplätze abgesenkt werden. Die Einzelheiten der Umsetzung wird in einer Rechtsverordnung geregelt, die aktuell jedoch noch aussteht.

Ähnliche Regelungen in weiteren Bundesländern

Im rot-grün geführten Hamburg greift ab dem Jahr 2023 eine Solardachpflicht für alle Neubauten mit mindestens 50 Quadratmeter Bruttodachfläche – sowohl von Wohn- als auch Nichtwohngebäuden (vgl. § 16 Abs. 3 HmbKliSchG). Ab 2025 soll dies auch für Bestands-

bauten bei einer Dachsanierung gelten. Der Betrieb von solarthermischen Anlagen ist ebenfalls zulässig. Auch im rot-rot-grün geführten Berlin greift ab dem Jahr 2023 bei Neubauten mit mehr als 50 m² Nutzfläche sowie bei wesentlichen Umbauten von Bestands-Dächern sowohl im gewerblichen als auch im Wohnbereich eine Solarpflicht (§ 3 Abs. 1 SolG Berlin). Eine entsprechende Verpflichtung für Parkplätze ist aktuell jedoch weder in Hamburg noch in Berlin vorgesehen.

In Schleswig-Holstein (Regierungskoalition aus CDU, Bündnis 90/Die Grünen und FDP) soll ab dem 01.01.2023 eine Photovoltaikpflicht zunächst für Neubauten und Renovierungen von Nichtwohngebäuden eingeführt werden. PV-Anlagen auf Außenflächen und Solarthermie soll ebenfalls zulässig sein. Der entsprechende Gesetzentwurf wurde Anfang Juni dieses Jahres vom Landeskabinett beschlossen. Für neu zu errichtende Parkplätze soll die Solarpflicht ab einer Größe von 100 Stellplätzen gelten. Das neue Gesetz soll bis zum Herbst 2021 verabschiedet werden.

Und auch im rot-grün-gelb regierten Rheinland-Pfalz liegt ein fertiger Gesetzentwurf vor, der ab dem Jahr 2023 eine Solarpflicht (PV und Solarthermie) bei gewerblich genutzten Neubauten ab einer Nutzfläche von 100 m² und offenen Parkplätzen ab 50 Stellplätzen vorsieht. Ähnlich konkret ist die Lage auch in dem von SPD und CDU geführten Niedersachsen – Ende März wurde der Gesetzentwurf zur Änderung der Landesbauordnung beschlossen und die Solardachpflicht soll bereits zum 01.01.2022 in Kraft treten. Vorgeesehen ist aktuell eine Photovoltaik-Pflicht auf Neubauten mit überwiegend gewerblicher Nutzung. Außerdem muss bei der Planung neuer Gebäude – darunter auch Wohngebäude – künftig sichergestellt werden, dass sich Solaranlagen auf dem Dach zumindest nachrüsten lassen.

Einen etwas anderer Weg wurde hingegen im schwarz-gelb regierten Nordrhein-Westfalen eingeschlagen: Ab 2022 gilt hier zunächst lediglich eine Solarpflicht (PV oder Solarthermie) auf Neubauten von Parkplätzen mit mehr als 35 Stellplätzen. Entsprechende Regelungen wurden in der Landesbauordnung aufgenommen (§ 8 Abs. 2 BauO NRW). Weitergehende Regelungen hält Nordrhein-Westfalens Bauministerin Ina Scharrenbach (CDU) angesichts der bereits stark steigenden Zahl von Dach-Solaranlagen in Nordrhein-Westfalen aktuell für nicht erforderlich.

Auch Bremen plant Regelungen zur Einführung einer Solardachpflicht; die konkreten Gesetzentwürfe liegen hier jedoch noch nicht vor. Unklar ist die Lage derzeit noch in Bayern: Während Bayerns Ministerpräsident Markus Söder (CSU) kürzlich die Einführung einer Photovoltaikpflicht für gewerbliche Neubauten noch 2021 und für Wohngebäude ab 2022 ankündigte, scheint es hierzu noch keine klare gemeinsame Linie mit dem Koalitionspartner – den Freien Wählern – zu geben.

Parteiübergreifender Trend

Insgesamt ist festzuhalten, dass eine Verpflichtung zur Installation von Solaranlagen auf Dachflächen geradezu en vogue ist und offenbar auch parteiübergreifend umsetzbar zu sein scheint. Erfahrungswerte, wie die Umsetzung in der Praxis läuft, gibt es derzeit noch keine. Absehbar sind jedoch bereits jetzt zahlreiche Konflikte mit dem Denkmalschutz oder aber einer – ebenfalls häufig länderspezifisch geregelten – Pflicht zur Begrünung von Dachflächen. Gerade im dicht besiedelten urbanen Raum können Dächer mit Moosen, Farnen und Gräsern zu kleinen Biotopen werden und damit einen Ausgleich zur Flächenversiegelung bilden sowie zusätzlich Regenwasser aufnehmen.

Noch offen ist zudem, wer die Hauseigentümer über ihre zahlreichen Pflichten aufklärt, die mit dem Betrieb einer PV-Anlage einhergehen. Anders als bei sonstigen baulichen Maßnahmen, ist die Installation einer PV-Anlage keine einmalige Angelegenheit, sondern bringt laufende Pflichten mit sich: Die Anlage muss zum Marktstammdatenregister gemeldet werden, die Einnahmen mitunter steuerlich berücksichtigt und ab einer gewissen Größe EEG-Umlage gemeldet und abgeführt werden. Darüber hinaus bestehen zahlreiche Nutzungsmöglichkeiten für den Einsatz der PV-Anlagen, die dem Betreiber ebenfalls bekannt sein sollten – vor allem, da in den Ländern die Einführung der Solarpflicht in erster Linie auch mit deren wirtschaftlicher Sinnhaftigkeit begründet wird.

Mieterstrom als Chance und rechtliche Herausforderung

Es kann jedoch mitunter einen großen finanziellen Unterschied machen, ob sich der Eigentümer für eine Volleinspeisung des in der PV-Anlage erzeugten Stroms entscheidet, eine möglichst hohe Eigenversorgungsquote – ggf. in Kombination mit einem Speicher – anstrebt oder ob mit dem erzeugten Strom Mieter oder Nachbarn versorgt werden sollen. Gerade auch in Kombination mit der gesetzlichen Mieterstromförderung (vgl. §§ 21, 48a EEG 2021) könnten sich hier interessante Anwendungsfälle ergeben. Immerhin wurden die Rahmenbedingungen durch den Bundesgesetzgeber zum 01.01.2021 verbessert und administrative Hürden teilweise abgebaut: So wurde der Mieterstromzuschlag erhöht und beträgt je nach Anlagengröße zwischen 2,37 und 3,79 Ct/kWh. Weiter wurde klar gestellt, dass Vermieter und Stromlieferant nicht dieselbe Person sein müssen und das sog. Lieferkettenmodell ausdrücklich zulässig ist. Damit können die bereits angesprochenen, zahlreichen energierechtlichen Pflichten für Anlagenbetreiber auf einen Dritten übertragen werden.

Geändert wurde auch ein weiterer wichtiger Punkt: Die PV-Anlage muss nun nicht mehr in unmittelbarem räumlichem Zusammenhang zu den Mietern betrieben werden, sondern nur noch „in demselben Quartier“ (vgl. § 21 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 EEG 2021). Auch wenn diese Erweiterung von der Branche lange gefordert wurde, sind damit nun auch wieder neue Rechtsunsicherheiten – und damit neue Hemmnisse für Investoren – verbunden. Der Begriff des „Quartiers“ ist nicht rechtlich definiert. Insofern bleibt die Abgrenzung zur „Kundenanlage“ nach § 3 Nr. 24 a EnWG spannend, aber auch die Auslegung im Rahmen der PV-Pflichten der jeweiligen Landesgesetze. Denn auch hier ist zwar häufig nicht gefordert, dass die PV-Anlage tatsächlich auf den Dachflächen angebracht wird. So genügt es in Baden-Württemberg, dass die Anlage in „unmittelbarer räumlichen Umgebung“ angebracht wird. Dies dürfte jedoch deutlich enger als das im EEG genannte „Quartier“ sein.

Damit kommt zu den ohnehin bereits bestehendem Uneinheitlichkeiten energierechtlicher Tatbestandsmerkmale und Begrifflichkeiten in Bundesgesetzen nun mit den Landesgesetzen eine neue Dimension hinzu. Zur Vereinfachung der Materie wird dies gewisse keinen Beitrag leisten.

Bürokratie nicht unterschätzen

Insofern sollten sich die Länder Gedanken für eine möglichst einfache Handreichung machen, in der über die Pflichten und Chancen als PV-Anlagenbetreiber aufgeklärt wird. Anderenfalls könnte die Solarpflicht vielerorts zum Solarfrust zu werden und durch fehlerhafte oder unterbliebene Meldungen erhebliche wirtschaftliche Nachteile drohen.

Sicher ist, dass uns das Thema Solarpflicht noch eine Weile beschäftigen wird. Sollte die Bundesregierung tatsächlich nach der Bundestagswahl entsprechende Regelungen einführen, wird sich die spannende Frage stellen, welche Auswirkungen das auf die bestehenden Landesregelungen haben wird. Schon die Gesetzgebungskompetenz des Bundes dürfte interessant werden: In Betracht kommt insbesondere das Recht der Wirtschaft in Form der Energiewirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG), die Luftreinhaltung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG) oder aber das Bodenrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG) [2].

Diese Kompetenztitel zählen allesamt zum Bereich der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz, so dass die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung nur haben, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit keinen Gebrauch gemacht hat. Das Schicksal der Landesregelungen, nachdem der Bund hiervon Gebrauch macht, wird sicher noch Gegenstand zahlreicher Diskussionen sein.

Fazit

Viele Bundesländer sind in Sachen Solarpflicht bereits weit vorgeschritten. Ob und inwieweit sich die Regelungen in der Praxis bewähren, muss sich erst noch zeigen. Klar ist bereits jetzt: Es stellen sich zahlreiche Abgrenzungs- und Auslegungsprobleme, sowohl mit bundes- aber auch mit landesrechtlichen Regelungen. Damit

aus der Solarpflicht kein Solarfrust wird, sollten die Länder in Informationskampagnen und Handreichungen investieren, damit die betroffenen Akteure keinen Bürokratie-Schock erleiden.

Anmerkungen

- [1] Abrufbar unter www.bundesregierung.de.
- [2] Siehe hierzu auch Gutachten UBA „Photovoltaik-Pflicht mit Verpachtungskataster: Optionen zur Gestaltung einer bundesweiten Pflicht zur Installation und zum Betrieb neuer Photovoltaikanlagen“ vom Oktober 2020.

S. Schweizer, Rechtsanwältin und Partnerin der auf das Energierecht spezialisierten, überregionalen Kanzlei BW Schweizer & Kollegen, berichtet an dieser Stelle monatlich zu aktuellen energiepolitischen Entwicklungen.

Sie ist erreichbar unter schweizer@bw-schweizer.com



Sarah Schweizer Foto: Privat