

Stellungnahme

der Clearingstelle des Landes Niedersachsen

zum

**Gesetzesentwurf zur Änderung der Niedersächsischen
Bauordnung (NBauO) mit Photovoltaikpflicht (PV-
Pflicht) auf Gewerbeneubauten**

für

**das Niedersächsische Ministerium für Umwelt,
Energie, Bauen und Klimaschutz**

Inhaltsverzeichnis

I.	Einleitung	3
1.	<i>Ausgangslage</i>	3
2.	<i>Gesetzesentwurf zur Änderung der Niedersächsischen Bauordnung (NBauO) mit Photovoltaikpflicht (PV-Pflicht) auf Gewerbeneubauten</i>	4
3.	<i>Vorgehen der Clearingstelle des Landes Niedersachsen</i>	5
II.	Stellungnahme der Beteiligten	7
1.	<i>Allgemeine Positionen der Beteiligten</i>	7
	a. Allgemeine Position der IHKN	7
	b. Allgemeine Position der UHN und UVN	7
	c. Allgemeine Position der LHN	8
	d. Allgemeine Position der AG KSpV	9
	e. Allgemeine Position der Clearingstelle	9
2.	<i>Konkrete Positionen der Beteiligten</i>	11
	a. PV-Pflicht (§ 32 a Abs. 1 NBauO-E)	11
	b. Geltung der PV-Pflicht.....	15
	c. Ausnahmen von der PV-Pflicht	16
	d. Alternative: Errichtung solarthermischer Anlagen	23
	e. Wie soll die Einhaltung der Pflicht überprüft werden?	24
	f. Staatliche Förderung und sonstige finanzielle Anreize und Aspekte.....	25
III.	Votum	27

I. Einleitung

1. Ausgangslage

Das Land Niedersachsen hat sich zum zentralen klimapolitischen Ziel gemacht, die Energieerzeugung bis zum Jahr 2050 weitestgehend auf erneuerbare Energien umzustellen. Dieses Ziel könne nach Auffassung des Niedersächsischen Ministeriums für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz nur mittels eines weiteren Ausbaus von Photovoltaik- und Windenergieanlagen zur Stromerzeugung erreicht werden. Der Gesetzesentwurf zur Änderung der Niedersächsischen Bauordnung (NBauO) zielt darauf ab, Erleichterungen für die Errichtung von Windenergieanlagen zu schaffen und den Photovoltaikausbau im Gebäudesektor gezielt zu stärken.

Am 10. November 2020 hat der Niedersächsische Landtag mit einer EntschlieÙung die Landesregierung gebeten, das niedersächsische Baurecht dahingehend zu ändern, dass bei Neubau großer Dachflächen von Gewerbehallen der Aufbau und die Nutzung photovoltaischer Anlagen zur Pflicht werden¹.

Die niedersächsische Landesregierung hat am 24. November 2020 ein Maßnahmenprogramm zum Klimaschutz beschlossen, welches unter anderem eine Vielzahl an Förderungsschwerpunkten für den Ausbau erneuerbarer Energien, aber auch ordnungsrechtliche und regulatorische Maßnahmen beinhaltet². Zu den regulatorischen Maßnahmen zum Ausbau der Photovoltaik in Niedersachsen gehört auch die im Gesetzesentwurf der Änderung der NBauO enthaltene Pflicht zur Installation von Photovoltaikanlagen (im Folgenden kurz „PV-Anlagen“ genannt) beim Gewerbeneubau sowie die Pflicht für vorbereitende Maßnahmen im Bereich Wohnungsneubau.

Basierend auf den Szenarien zur Energieversorgung Niedersachsens im Jahr 2050, ergebe sich gemäß des Niedersächsischen Ministeriums für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz daraus - je nach Rolle der Windenergie - ein Bedarf an installierter Leistung von Anlagen zur Solarstromerzeugung mittels Photovoltaik (PV) von 47 bis 150 Gigawatt (GW)³. Im Jahr 2019 seien in Niedersachsen gut 4,2 GW PV installiert gewesen. Allein um die Untergrenze des Szenarios zu erreichen, müssten dem Niedersächsischen Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz zufolge hierfür rund 40.000 Hektar (ha) PV-Anlagen zusätzlich installiert werden. Ziel sei es, für die Installation von PV-Anlagen so weit wie möglich Flächen zu nutzen, die bereits baulich genutzt werden oder für eine bauliche Nutzung freigegeben sind. Dies diene auch dazu, die Nutzung insbesondere landwirtschaftlicher Freiflächen zu minimieren und den Flächenverbrauch gering zu halten. Bereits versiegelte Flächen könnten so optimal dem Klimaschutz dienen. Aus diesem Grund sollten verstärkt Dachflächen von Gebäuden für PV-Anlagen zur Stromerzeugung genutzt werden. So schätze das

¹ Unterrichtung vom 10.11.2020, LT-Drs. 18/7901, online abrufbar unter https://www.landtag-niedersachsen.de/drucksachen/drucksachen_18_10000/07501-08000/18-07901.pdf, Datum des letzten Abrufs: 16.02.2021.

² Weitere Informationen zu dem Maßnahmenprogramm sind online abrufbar unter <https://www.klimaschutz-niedersachsen.de/themen/klimaschutz/klimaschutz-in-niedersachsen.php#Ma%C3%9Fnahmenprogramm%20f%C3%BCr%20Klimaschutz>, Datum des letzten Abrufs: 16.02.2021.

³ *Anm. d. Verf.:* Das Niedersächsische Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz teilt hierzu mit, dass die Zahlen aus dem Jahre 2016 stammen und 2019 aktualisiert worden seien.

Institut für Solarenergieforschung in Hameln (ISFH) das theoretische Dachflächenpotenzial in Niedersachsen auf 64 GW, teilt das Niedersächsische Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz in seiner Begründung zum Gesetzesentwurf mit. Allerdings könne ein theoretisches Potenzial aus unterschiedlichsten Gründen niemals erschlossen werden. So sei insbesondere die Nachrüstung von PV-Anlagen auf vorhandenen Gebäuden oftmals aus statischen Gründen oder wegen Begrenzungen im elektrischen System des Hauses aufwändiger als im Neubau. Daher sei entscheidend, dass Neubauvorhaben mit einer PV-Anlage ausgestattet werden.

2. Gesetzesentwurf zur Änderung der Niedersächsischen Bauordnung (NBauO) mit Photovoltaikpflicht (PV-Pflicht) auf Gewerbeneubauten

Der Photovoltaikausbau soll durch die mit dem Gesetzesentwurf beabsichtigte Einführung einer Pflicht zur Installation von PV-Anlagen auf Dachflächen beim Neubau von Gewerbebauten und die Pflicht zur Vorbereitung von Wohngebäuden, insbesondere für einen späteren Einbau einer solchen PV-Anlage, durch bereits im Entwurf zu berücksichtigende Lasten, erreicht werden. Die Pflicht soll jedoch nur dann zur Anwendung kommen, wenn das jeweilige Gebäude über eine zur Solarnutzung geeignete Dachfläche verfügt.

Im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung führt das Niedersächsische Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz aus, dass die Verpflichtung zur Installation von PV-Anlagen sachgerecht sei, um die klimapolitischen Ziele Niedersachsens sowie die Vorgaben der EU und des Bundes zu erreichen und dass sich keine Alternativen für die Gesetzesänderung erkennen ließen.

Das Niedersächsische Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz stellt in der Gesetzesfolgenabschätzung dar, dass die Pflicht zur Installation von PV-Anlagen auf Neubauten, die überwiegend der Gewerbenutzung unterliegen, sowie die vorbereitenden Maßnahmen mit Berücksichtigung der zusätzlichen Lasten durch die Anlage, bei Gebäuden mit einer Dachfläche größer 75 m², erhebliche Auswirkungen auf den Mittelstand haben werden. In diesem Zusammenhang weist das Ministerium darauf hin, dass für Gebäude, die die vorgenannte Mindestfläche nicht aufweisen würden, von einem unverhältnismäßig hohen Aufwand und einer Unwirtschaftlichkeit auszugehen sei. Durch die Mindestgröße werde auch berücksichtigt, dass kleine PV-Anlagen aufgrund bestimmter Grundkosten je installierter Anlage, die unabhängig von der Größe anfallen, überproportional teuer werden würden. Grundlage hierfür seien Berechnungen, dass ausgehend von einer PV-Anlage mit mindestens 5 Kilowatt peak (kWp) installierter Leistung 30 bis 40 m² Dachfläche benötigt würden.

So werde bei Neubauten zur Gewerbenutzung davon ausgegangen, dass sich mindestens 80 bis 90 Prozent der Dachflächen für eine Solarnutzung eignen und daher auch genutzt werden könnten. Einige Gewerbetreibende hätten in den vergangenen Jahren bereits PV-Anlagen auf den Dächern von Gewerbebauten realisiert.

Aufgrund der kommenden erhöhten Nachfrage und des Einbauerfordernisses werde erwartet, dass Gewerbe und Handwerk im Bereich der Solarbranche ein größeres Auftragsvolumen im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit verzeichnen werden. Unter der Annahme, dass ohne die Maßnahme auf lediglich

10 % der Neubaudächer eine PV-Anlage installiert wird, ergebe sich nach Angaben der Klimaschutzagentur des Landes Niedersachsen (KEAN) für Niedersachsen aus der Maßnahme der PV-Pflicht auf Gewerbebauten ein zusätzliches Auftragsvolumen für die Solarbranche von rund 95 Mio. €/a netto (bei Kosten von 1.000 €/kWp). Bei einem Umsatz je Mitarbeiter von 200.000 € dürften folglich knapp 500 Arbeitsplätze geschaffen oder erhalten werden⁴. Würden auch bei Wohnungsneubauten PV-Anlagen in gleicher Größenordnung realisiert, könne sich eine Verdopplung der Auftragsvolumina ergeben, führt das Niedersächsische Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz aus.

Das Niedersächsische Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz stellt ferner dar, dass einerseits Kosten für die PV-Anlage und deren Installation an sich entstünden, größere Baukostensteigerungen für das Gebäude selbst jedoch nicht zu erwarten seien. Diesbezüglich werde angenommen, dass die durchschnittliche Größe einer Photovoltaikanlage bei Gebäuden mit überwiegend gewerblicher Nutzung 200 kWp beträgt. Dies entspreche circa 1.000 m² bis 1.200 m² mit hoher Modulqualität. Je größer die Anlage, desto geringer würden die Installationskosten im Verhältnis zur Leistung werden.

Auf die konkreten Ausgestaltungen des Gesetzesentwurfes wird weiter unten in der Stellungnahme ausführlich eingegangen.

3. Vorgehen der Clearingstelle des Landes Niedersachsen

Mit elektronischem Schreiben vom 9. Februar 2021 ist das Niedersächsische Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz an die Clearingstelle des Landes Niedersachsen (im Folgenden kurz „Clearingstelle“ genannt) mit der Bitte herangetreten, den Gesetzesentwurf zur Änderung der Niedersächsischen Bauordnung (NBauO) mit Stand vom 19. Januar 2021 im Wege eines Clearingverfahrens auf seine bürokratischen Lasten für den Mittelstand, insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen (KMU), zu überprüfen und eine gutachterliche Stellungnahme zu erarbeiten. Für die Übermittlung der Stellungnahme hat das Niedersächsische Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz der Clearingstelle eine Frist bis zum 23. Februar 2021 gesetzt. Darüber hinaus hat das Niedersächsische Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz die Clearingstelle bei der Einleitung des Clearingverfahrens darauf aufmerksam gemacht, dass die mittelstandsrelevanten Abschnitte im Gesetzesentwurf gelb hinterlegt seien. Der guten Ordnung halber wird seitens der Clearingstelle in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass sich diese im Zuge des Clearingverfahrens, insbesondere angesichts der Kürze der Zeit zur Abgabe einer Stellungnahme, auch lediglich mit diesen gekennzeichneten Aspekten des Gesetzesentwurfes zur Änderung der NBauO befasst hat.

Die Clearingstelle hat die beteiligten Institutionen, die sich gemäß des Beiratsvertrags vom 14. Juli 2020 als Mittelstandsbeirat gemeinsam zur aktiven und konstruktiven Mitwirkung an den Clearingverfahren

⁴ Anm. d. Verf.: Aufgrund der Kürze der Zeit war es leider nicht möglich, diese Berechnungen adäquat nachzuvollziehen.

nach § 31 a GGO sowie zur Unterstützung der Clearingstelle bei der Entwicklung alternativer bürokratievermeidender Regelungsvorschläge verpflichtet haben, mit elektronischem Schreiben vom 9. Februar 2021 über den Überprüfungsauftrag informiert und unter Übersendung des Gesetzesentwurfs und Fristsetzung bis zum 18. Februar 2021 um Abgabe einer Stellungnahme gebeten.

Neben der Niedersächsischen Landesregierung, vertreten durch das Niedersächsische Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung (MW), sind folgende Organisationen Mitglieder des Mittelstandsbeirats:

- IHK Niedersachsen – Landesarbeitsgemeinschaft der Industrie- und Handelskammern (IHKN),
- Unternehmerverbände Niedersachsen e.V. (UVN),
- Unternehmensverbände Handwerk e.V. (UHN),
- Landesvertretung der Handwerkskammern Niedersachsen e.V. (LHN),
- Verband der Freien Berufe im Lande Niedersachsen e.V. (FBN) sowie
- Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände (AG KSpV).

Folgende Stellungnahmen liegen der Clearingstelle vor:

- IHKN
- UVN
- UHN
- LHN
- AG KSpV.

Die Clearingstelle hat die eingegangenen Stellungnahmen ausgewertet und gebündelt. Auf dieser Grundlage hat sie für das Niedersächsische Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz eine Stellungnahme mit einem Gesamtvotum zu dem vorliegenden Gesetzesentwurf erstellt.

II. Stellungnahme der Beteiligten

Im Folgenden werden zunächst die allgemeinen Positionen der Beteiligten zum vorgelegten Gesetzesentwurf dargestellt. Anschließend wird auf die einzelnen, konkreten Positionen und die beabsichtigten gesetzlichen Regelungen näher eingegangen.

1. Allgemeine Positionen der Beteiligten

a. Allgemeine Position der IHKN

Die Bemühungen der Niedersächsischen Landesregierung, den Anteil Erneuerbarer Energien zu steigern und deren Ausbau weiter zu forcieren, werden seitens der IHKN grundsätzlich begrüßt. Diesbezüglich stellt die IHKN dar, dass es sinnvoll sei, auch gezielt das Potential von Flächen für den Ausbau erneuerbarer Energien zu nutzen, die keine andere energiewirtschaftliche Verwendung zulassen, um so das 65 %-Ziel der Bunderegierung zu erreichen.

Beim Ausbau von Erneuerbaren Energien setzten sich die niedersächsischen IHKs jedoch für einen damit einhergehenden Abbau von Bürokratie, Technologieoffenheit und die Wahrung der Wettbewerbsfähigkeit ein, so die IHKN. Der mit der Einführung einer PV-Pflicht auf Gewerbeneubauten entstehende, absehbare bürokratische Mehraufwand werde seitens der IHKN vor diesem Hintergrund als nicht zielführend erachtet.

Die IHKN stellt dar, dass sie davon überzeugt sei, dass Unternehmen – sofern die betriebswirtschaftlichen Belange und die fördertechnischen Rahmenbedingungen dies zuließen – auf freiwilliger Basis PV-Anlagen auf ihren neugeplanten Gewerbebauten realisieren würden. Insofern wird seitens der IHKN die Empfehlung ausgesprochen, keine regulatorischen Maßnahmen zum Ausbau der Photovoltaik auf Gewerbeneubauten in die NBauO aufzunehmen. Aus Sicht der IHKN sei es hinreichend, wenn – wie heute bereits möglich – im Rahmen der Bauleitplanung durch kommunale Planungshoheit bei der Ausweisung von (vorhabenbezogenen) Gewerbegebieten und Planungsabsichten, auf Grundlage von textlichen Festsetzungen beziehungsweise örtlichen Bauvorschriften fallbezogen die Installation von PV-Anlagen vorgegeben werden würde.

b. Allgemeine Position der UHN und UVN

Die UHN sowie die UVN, die aktuell aktiv am Arbeitskreis zur Novellierung der NBauO teilnehmen, erklären, dass sie das Ziel, die NBauO zu überarbeiten und daraufhin zu überprüfen, an welchen Stellen diese entschlackt werden kann und konkretisiert werden sollte, absolut unterstützen würden, um so zum Beispiel auf ökonomische Art Klimaschutzziele zu erreichen. UHN und UVN begrüßen daher dieses Vorgehen, die damit verbundene Zielsetzung und insbesondere Initiativen, die zu einer Förderung von PV-Anlagen führen.

UHN und UVN stellen jedoch dar, dass in anderen Bereichen seitens der Landesregierung beispielsweise auf Anregungen der Landesvereinigung Bauwirtschaft Niedersachsen (LVBau) zur NBauO darauf hingewiesen werde, dass sich die Akteure zunächst auf Bundesebene, namentlich der Bundesbauministerkonferenz, abstimmen wollten, bevor man mit einer niedersächsischen Regelung voranschreiten würde. Dies sei zuletzt so ausdrücklich erfolgt im Bemühen der LVBau, den Holzbau nicht weiter gegenüber dem Massivbau zu benachteiligen. Die UHN und UVN kritisieren in diesem Zusammenhang, dass im vorliegenden Gesetzentwurf nun ohne Abstimmung auf Bundesebene eine Sonderregelung platziert werde. Dies sei allein schon vor dem Hintergrund, dass man sich dies an anderer Stelle (siehe vorstehend) gewünscht hatte, zunächst bemerkenswert, werde aber von den UHN und UVN durchaus nicht von vorneherein abgelehnt. Die Verbände weisen jedoch darauf hin, dass dieser Vorschlag dann auch so gestaltet sein müsse, dass er in Niedersachsen sofort umsetzbar, also selbsterklärend, wäre. Im Gegensatz zu den Vorschlägen, die die LVBau im Zusammenhang mit dem Holzbau unterbreitet hätte, sehen die Verbände dieses Erfordernis vorliegend als noch nicht erfüllt an. Hierzu wird ausgeführt, dass die gewählten Formulierungen nicht ausreichend konkretisiert seien, als dass diese tatsächlich im Bauprozess zu einem Umsteuern führen könnten. Diese seien zu unbestimmt und führten eher dazu, dass im Planungsbereich zusätzlicher Aufwand entstehe, ohne dass konkret eine Erhöhung der Anlagezahl erreicht werden könne.

c. Allgemeine Position der LHN

Die Zielsetzung, die der beabsichtigten Ergänzung der NBauO zugrunde liegt, wird auch seitens der LHN grundsätzlich begrüßt. Aus Sicht der LHN sei jedoch die Umsetzung über die NBauO mit Blick auf den zusätzlichen bürokratischen Aufwand im Verhältnis zum Nutzen hierfür nicht der geeignete Weg. Wie auch die UVN und UHN, sieht die LHN die Vorgehensweise kritisch, mit niedersächsischen Sonderregelungen in der NBauO „vorzupreschen“, anstatt sich in der Bundesbauministerkonferenz (ARGEBAU) für eine bundeseinheitliche Lösung einzusetzen beziehungsweise zuerst auf dieser Ebene einen Entwurf zu platzieren und diesen dann in Niedersachsen einzuführen.

Die LHN weist darauf hin, dass der vorgelegte Gesetzesentwurf zur Änderung der NBauO in der Praxis dazu führen werde, dass Baugenehmigungsverfahren mit zusätzlichen Prüfverfahren belastet werden, ohne dabei eine spürbare Veränderung in der Baupraxis zu erreichen.

Der vorgelegte Gesetzesentwurf werde nach Ansicht der LHN die Zielsetzung, das Land Niedersachsen beim Ausbau Erneuerbarer Energien voranzutreiben, verfehlen und dabei gleichzeitig den Aufwand beim Neubau unnötig erschweren. Die LHN empfiehlt vor diesem Hintergrund dringend, den Gesetzesentwurf in dieser Form über eine Änderung der NBauO zu überdenken.

d. Allgemeine Position der AG KSpV⁵

Die Absicht der Einführung einer Verpflichtung zur Errichtung von PV-Anlagen sei vom Umweltminister schon vor längerer Zeit angekündigt worden, so die AG KSpV und stellt dar, dass ein Ausbau der Solarenergiegewinnung von entscheidender Bedeutung sei, sofern die Energiewende geschafft werden soll. Vorrangig seien hierfür die schon (technisch) überformten beziehungsweise versiegelten Flächen (Dächer, Parkplätze) in Anspruch zu nehmen. Nur so werde dem Gedanken der Schonung des Außenbereichs genüge getan und einem noch weit stärker anwachsenden Flächendruck entgegengewirkt. Zudem werde nach Ansicht der AG KSpV so gewährleistet, dass die urbaneren Regionen ebenso einen Beitrag zur Energiewende leisten, deren Lasten derzeit maßgeblich durch die ländlicheren Räume getragen werden würden.

Nach Ansicht der AG KSpV berücksichtige die vorgeschlagene Regelung nach einem ersten Eindruck zudem wirtschaftliche (Dachflächengröße) und technische (kein Vollausbau) Gesichtspunkte und besondere Härten seien als Ausnahmen vorgesehen.

e. Allgemeine Position der Clearingstelle

Die Clearingstelle weist einleitend darauf hin, dass bei der Einführung einer Pflicht für PV-Anlagen grundsätzlich verschiedene Aspekte, insbesondere rechtlicher, technischer und wirtschaftlicher Art, betrachtet werden müssen. Dabei ist zunächst festzuhalten, dass mit der Einführung des neuen § 32 a NBauO (im Folgenden wird der Entwurf mit „NBauO-E“ gekennzeichnet) strenggenommen anscheinend nicht, beziehungsweise zumindest nicht nur, eine Pflicht zur Errichtung von PV-Anlagen auf Neubauten statuiert werden soll. Ziel ist vielmehr die Produktion und Nutzung des erneuerbaren Stroms. Mithin sollte eher von einer Nutzungspflicht ausgegangen werden, die mit der Pflicht zur Installation einer PV-Anlage einhergeht⁶. Es wird dementsprechend angeregt, die Regelung entsprechend auszugestalten. Dabei sollte die PV-Pflicht auch nur dann greifen, wenn diese für die Gebäudeeigentümer:innen wirtschaftlich zumutbar ist, was seitens des Ministeriums für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz auch beabsichtigt wird.

Die Clearingstelle sieht mit der Einführung einer Pflicht zur Errichtung von PV-Anlagen grundsätzlich eine gute Möglichkeit gegeben, klimapolitische Ziele im Sinne der Allgemeinheit umzusetzen. Mittels Einführung einer PV-Pflicht könnte das große Potential von Gebäudeflächen genutzt und der Ausbau erneuerbarer Energie vorangetrieben werden. Dabei ist auch zu beachten, dass PV-Dachanlagen seitens der Bevölkerung eher akzeptiert werden und mit diesen weniger Naturschutzkonflikte bestehen, als zum Beispiel bei der Erzeugung von Windenergie an Land⁷. Deutschland hat gemäß einer

⁵ *Anm. d. Verf.*: Die AG KSpV haben bei der Übersendung ihrer Stellungnahme darauf hingewiesen, dass diese selbstverständlich unter Gremienvorbehalt, wie Vorbehalt der Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände in der Verbändeanhörung, stehe.

⁶ vgl. hierzu Palacios/Bauknecht/Ritter/Kahles/Wegner/von Gneisenau, Climate Change 34/2020, Photovoltaik-Pflicht mit Verpachtungskataster: Optionen zur Gestaltung einer bundesweiten Pflicht zur Installation und zum Betrieb neuer Photovoltaikanlagen, Ressortforschungsplan des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit im Auftrag des Umweltbundesamtes, Dessau-Roßlau, Oktober 2020, S. 10, online abrufbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/photovoltaik-pflicht-verpachtungskataster-optionen>, Datum des letzten Abrufs: 17.02.2021.

⁷ Palacios/Bauknecht/Ritter/Kahles/Wegner/von Gneisenau, a.a.O., S.19.

Studie von ZWS und Bosch & Partner ein Photovoltaikpotential auf Dachflächen von rund 260 GW⁸. Ende 2017 waren nur circa 12 % des verfügbaren Dachpotentials mit circa 31 GW erschlossen⁹. Soweit man die Dachfläche der Neubauten in den 14 größten Städten mit dem Flächenzubau neuer PV-Anlagen im Jahr 2018 vergleicht, ist erkennbar, dass neue Dachflächen nur selten mit PV-Anlagen ausgestattet werden, Hannover im Städtevergleich mit 46,8 % jedoch auf Platz 2 liegt¹⁰.

Die Clearingstelle möchte jedoch die Frage aufwerfen, ob die Ausgestaltung der PV-Pflicht nicht eher als sog. „Nudging-Instrument“ erfolgen sollte¹¹. Mit diesem kann ein größerer Personenkreis dazu bewegt werden, sich mit der Möglichkeit einer PV-Anlage auseinandersetzen. Als höchst problematisch wird seitens der Clearingstelle nämlich der Umstand erachtet, dass den Betroffenen keine Wahlmöglichkeit beziehungsweise adäquate Alternative zur Erfüllung der Pflicht gegeben wird. Hierauf geht die Clearingstelle aber an späterer Stelle noch einmal konkret ein.

Darüber hinaus möchte die Clearingstelle darauf hinweisen, dass mit dem Entschließungsantrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 10.11.2020¹² gefordert wird, dass bei dem Neubau großer Dachflächen von Gewerbehallen, der Aufbau und die Nutzung photovoltaischer Anlagen zur Pflicht wird. Der vorliegende Gesetzesentwurf geht über diese Forderung hinaus, da dieser eine Pflicht für „Gebäude, die überwiegend gewerblich genutzt werden und mindestens eine Dachfläche von 75 m² aufweisen“ (§ 32 a Abs. 1 S. 1 Nr. 1 NBauO-E) und für „Wohngebäude“ (§ 32 a Abs. 1 S. 1 Nr. 2 NBauO-E) vorsieht. Gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 23 EEG wird ein „Gebäude“ als jede selbstständig benutzbare, überdeckte, bauliche Anlage definiert, die von Menschen betreten werden kann und vorrangig dazu bestimmt ist, dem Schutz von Menschen, Tieren oder Sachen zu dienen. Mit „Gebäuden, die überwiegend gewerblich genutzt werden“, werden mithin nicht nur Gewerbehallen mitumfasst, sondern insbesondere zum Beispiel auch Bürogebäude von KMU.

Soweit das Niedersächsische Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz darstellt, dass durch die Gesetzesänderung neue Arbeitsplätze geschaffen und/oder gehalten werden könnten und dieser zu einer Steigerung der Auftragsvolumina führen werde, darf in diesem Zusammenhang nicht vergessen werden, dass zwar einige Branchen beziehungsweise Berufszweige von dem Gesetzesentwurf profitieren könnten, KMU, die die Umsetzung zukünftiger Neubauten beabsichtigen, mit der PV-Pflicht jedoch belastet werden¹³.

⁸ Ebenda, unter Verweis auf ZWS und Bosch & Partner, Vorbereitung und Begleitung bei der Erstellung eines Erfahrungsberichts gemäß § 97 Erneuerbare-Energien-Gesetz. Teilvorhaben IIc: Solare Strahlungsenergie. Zwischenbericht. Hg. v. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), Berlin 2018, S. 7.

⁹ Agentur für Erneuerbare Energien, AEE, Bundesländer-Übersicht zu Erneuerbare Energien, online abrufbar unter https://www.foederal-erneuerbar.de/uebersicht/bundeslaender/BW|BY|B|BB|HB|HH|HE|MV|NI|NRW|RLP|SL|SN|ST|SH|TH|D/kategorie/solar/auswahl/183-installierte_leistun/#goto_988, Datum des letzten Abruf: 16.02.2021.

¹⁰ Palacios/Bauknecht/Ritter/Kahles/Wegner/von Gneisenau, a.a.O., S. 19 unter Verweis auf LichtBlick, SolarCheck2020, und mit der Anmerkung, dass Dachflächen auf Gewerbe- und Wohnungsneubauten berücksichtigt werden, wobei aber klar sei, dass sich der verwendete statistische jährliche Zubau nicht nur auf Neubauten, sondern auch auf Bestandsbauten stattfinde.

¹¹ vgl. hierzu Palacios/Bauknecht/Ritter/Kahles/Wegner/von Gneisenau, a.a.O., S. 19.

¹² Unterrichtung vom 10.11.2020, LT-Drs. 18/7901, a.a.O..

¹³ *Anm. der Verf.*: Auf die näheren Einzelheiten wird an späterer Stelle noch eingegangen.

Ein abschließendes Votum der Clearingstelle zum vorgelegten Gesetzesentwurf wird unter III. dargestellt.

2. Konkrete Positionen der Beteiligten

Nachstehend werden die einzelnen Aspekte des Gesetzesentwurfes im Hinblick auf die PV-Pflicht näher betrachtet.

a. PV-Pflicht (§ 32 a Abs. 1 NBauO-E)

Konkret sieht der neu in die NBauO einzufügende § 32 a Abs. 1 in S. 1 und 2 NBauO-E vor, dass bei neu zu errichtenden Gebäuden, die überwiegend gewerblich genutzt werden, und für Wohngebäude, die Möglichkeit der Errichtung von PV-Anlagen vorgesehen werden soll und hierfür die gesamte Tragkonstruktion bereits für die zusätzlichen Lasten aus einer vollständigen Belegung der Dachfläche mit PV-Anlagen ausgelegt sein muss. Hierzu führt das Niedersächsische Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz aus, dass zusätzlich empfohlen werde, dass Platzhalter beziehungsweise alle erforderlichen Anschlüsse sowie Ausrüstungsteile (Zähler) für den Einbau und Betrieb einer Photovoltaikanlage bei der Errichtung des Gebäudes vorbereitend einzuplanen seien, auch wenn die Photovoltaikanlage erst zu einem späteren Zeitpunkt eingebaut werde. Mit Errichtung des Gebäudes werde für Gewerbegebäude auch die Ausführung der PV-Anlage auf mindestens 50 % der Dachfläche verlangt (§ 32 a Abs. 1 S. 2 i.V.m. S. 3 NBauO-E). Hierbei werde berücksichtigt, dass im Regelfall nicht die gesamte Bruttodachfläche mit PV-Modulen belegt werden kann, sondern verschiedene Flächen bei der Ermittlung nicht berücksichtigt werden können. Als geeignet und nutzbar werde die gesamte Dachfläche abzüglich der Dachränder und Abstände von Brandschutzabschnitten, Flächen, die der Belichtung dienen (Oberlichter) und Flächen für technische Gebäudeausrüstungen (Schornsteine, Lüftungsauslässe) angesehen. Dabei würden Dächer, die zur Nordseite ausgerichtet sind, trotz des geringen Sonneneinfalls als grundsätzlich geeignet angesehen werden, allerdings sei bei diesen auch der Neigungswinkel des Daches zu berücksichtigen. Eine Pflicht zur Belegung der Dachfläche mittels PV-Anlage werde daher gemäß der vorgenannten Reduzierungen vereinfacht zu mindestens 50 % festgelegt. So sollen aufwändige Berechnungen, Ausnahmen oder Befreiungen von der PV-Installationspflicht vermieden werden. Außerdem werde hierbei der Gedanke zugrunde gelegt, dass beispielsweise bei einer Erhöhung des Strombedarfs im Gebäude oder bei weiter sinkenden Kosten für PV-Module und steigenden Strompreisen zukünftig auch diese Flächen für PV-Anlagen genutzt werden könnten, die heute möglicherweise für eine Nutzung noch nicht wirtschaftlich erscheinen¹⁴. Diesbezüglich wird seitens des Niedersächsischen Ministeriums für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz dargestellt, dass Anlagenbetreiber grundsätzlich den in der PV-Anlage erzeugten Strom vor Ort selbst verbrauchen und/oder speichern, den erzeugten Strom außerhalb des

¹⁴ *Anm. d. Verf.*: Der dominierende Kostenanteil von PV-Anlagen, die Investitionskosten, fielen seit 2008 dank technologischen Fortschritts, Skalen- und Lerneffekten im Mittel um ca. 12% pro Jahr, insgesamt um 75 %. Es wird erwartet, dass die Preise auch künftig weiter sinken, sofern auch in Zukunft große Anstrengungen bei der Weiterentwicklung der Produkte und Herstellungsprozesse geleistet werden, Fraunhofer ISE, 2021, Aktuelle Fakten zur Photovoltaik in Deutschland, S.8f., online abrufbar unter <https://www.ise.fraunhofer.de/content/dam/ise/de/documents/publications/studies/aktuelle-fakten-zur-photovoltaik-in-deutschland.pdf>, Datum des letzten Abrufs: 17.02.2021.

EEG an Dritte veräußern, in das Stromnetz einspeisen und dem Netzbetreiber anbieten oder einzelne dieser Optionen miteinander kombinieren könnten. Hierbei sei zu beachten, dass weitere gesetzliche Regelungen – insbesondere des EEG – zum Tragen kämen.

(1) Position der IHKN

Durch die geplante Einführung einer generellen Pflicht zur Installation von PV-Anlagen auf Dachflächen beim Neubau von Gewerbebauten würden sich die Planungs- und Baukosten (höhere Anforderungen hinsichtlich Statik, Brandschutz, etc.) grundsätzlich erhöhen, stellt die IHKN dar. Die damit steigenden Investitionskosten würden betriebswirtschaftlich zunächst zusätzliche Belastungen nach sich ziehen, da erst langfristig mit einer Amortisierung zu rechnen sei. Dies belaste vor allem Unternehmen, die sich noch am Markt etablieren müssten und schränke somit die Wettbewerbsfähigkeit ein. Zudem bestehe nach Ansicht der IHKN das Risiko, dass eine PV-Pflicht den Anreiz erhöhe, ältere und weniger energieeffizientere Bestandsgewerbebauten langfristig weiter zu nutzen.

(2) Position der UHN und UVN

Die UHN und UVN legen dar, dass die Regelung zu unbestimmt sei und ohne konkrete Zahlen eher dazu führe, dass im Planungsbereich zusätzlicher Aufwand entstehen würde. Dies ließe sich insbesondere an der Formulierung „(...) ist die Tragkonstruktion des Gebäudes so zu bemessen, dass auf allen Dachflächen Photovoltaikanlagen zur Stromerzeugung aus solarer Strahlungsenergie errichtet werden können.“ erkennen. Bei dieser Formulierung fehle jedwede Konkretisierung. Es müsse vermieden werden, dass durch diese Formulierung bei der Planung „Rechenkünstler“ zu Werke gingen, die dann mit Blick auf die Traglastberechnung PV-Systeme annehmen würden, die zwar am Markt erhältlich seien, aus Kostengründen aber nur im Einzelfall (zum Beispiel dem Sonderfall eines Hallendachs, bei dem man spezielle PV-Systeme entwickelt hat, um das dort bestehende Problem der Traglast zu lösen) zum Einsatz kämen, so die UHN und UVN auf Basis der Rückmeldung der LVBau.

Damit deutlich werde, dass bei Neubauten eine ausreichende Traglastreserve vorhanden sein muss, wenn man nachträglich eine Installation von PV-Anlagen ermöglichen will, sei eine praktikable Normungsvorgabe erforderlich, die durch Ansprache der Normungsausschüsse erarbeitet werden könne, führen die UHN und UVN weiter aus. Sonst drohe dieser Vorstoß leider nur als weiterer Beitrag zur Bürokratisierung im Bauplanungsbereich empfunden zu werden, womit keinem gedient wäre.

Ferner regen die UHN und UVN im Hinblick auf die Verwendung der Formulierung „(...) Gebäuden, die überwiegend gewerblich genutzt werden und mindestens eine Dachfläche von 75 m² aufweisen, (...)“ an, Unsicherheiten dadurch zu vermeiden, dass ein unterschiedlicher Sprachgebrauch zwischen der NBauO und anderen Normen besteht. Daher wäre nur von „Nichtwohngebäuden mit einer Dachfläche von 75 m²“ zu sprechen, um dem Umstand Rechnung zu tragen, dass sich die Nutzungsart nach dem Bauantrag unter Umständen ändert.

So werde es im Gebäudeenergiegesetzes (GEG) gehandhabt, wo nur eine Unterscheidung zwischen „Wohngebäude“ und „Nichtwohngebäude“ getroffen werde.

(3) Position der LHN

Auch seitens der LHN wird dargestellt, dass die Formulierung „(...) ist die Tragkonstruktion des Gebäudes so zu bemessen, dass auf allen Dachflächen Photovoltaikanlagen zur Stromerzeugung aus solarer Strahlungsenergie errichtet werden können.“, nur bedingt zielführend sei, wenn dadurch erreicht werden soll, dass im Neubau verstärkt PV-Anlagen installiert werden. Diese Formulierung verleite vielmehr dazu, bei der Berechnung der Traglast gleich schwere PV-Systeme anzunehmen, die zwar am Markt erhältlich sind, aus Kostengründen aber nur im Einzelfall zum Einsatz kommen.

Diesbezüglich führt die LHN zwei Beispiele an:

So sei es möglich, bei einem Steildach einen „klassischen“ Dachziegel für die Berechnung der Traglast durch einen sog. „Solardachziegel“ zu ersetzen, ohne dass es dadurch zu einer wesentlichen Veränderung der statischen Belastungen käme¹⁵.

Für Flachdächer gebe es zudem am Markt inzwischen PV-Systeme mit einer Traglast von lediglich 16 kg/ m², die speziell für den Einsatz auf großen Hallendächern mit geringen Traglastreserven entwickelt worden sind¹⁶. Wenn bei der Berechnung der Traglasten von der Annahme solcher Systeme ausgegangen werde, käme es mit diesem Ansatz zu keinen wesentlichen Änderungen der Traglastreserven. Die Frage, ob eine PV-Anlage errichtet wird oder nicht, sei dann weiterhin von anderen Faktoren wie den Vorgaben des GEG, der Vermarktbarkeit des Objekts, der wirtschaftlichen Überlegungen der Nutzer:innen hinsichtlich der Betriebskosten und Eigenversorgung sowie der umweltpolitischen Eigenverantwortung der Bauherr:innen bestimmt.

Die LHN hält den gewählten Ansatz und die Kernsätze für so unglücklich formuliert, dass auch sie davon ausgehe, dass es in der Bau- und Planungspraxis zu erheblichen Irritationen und Problemen kommen werde.

Um das Ziel zu erreichen, Neubauten grundsätzlich mit einer „ausreichenden Traglastreserve“ zu versehen, die eine nachträgliche Installation von PV-Anlagen ermöglicht, schlägt die LHN – wie auch bereits die UVN und UHN – vor, auf Ebene der entsprechenden Normungsausschüsse aktiv zu werden. Die Einführung dieser Ergänzungen in der NBauO erhöhe lediglich die Regelungsdichte, habe ein aufwendigeres Baugenehmigungsverfahren zur Folge und sei in der Sache somit nicht zielführend.

¹⁵ *Anm. d. Verf.:* Die LHN verweist für dieses Beispiel auf www.autarg.de, auf diese Anwendung beziehungsweise diesen Onlineauftritt kann jedoch nur mit Nutzernamen und Passwort zugegriffen werden.

¹⁶ *Anm. d. Verf.:* Die LHN verweist in diesem Zusammenhang beispielhaft auf www.soflatech.de, den Internetauftritt der soflotech GmbH, einem Unternehmen, welches auf Energietechnik spezialisiert ist. Ein Onlineabruf der Informationen war der Clearingstelle am 19.02.2021 um 09:58 Uhr jedoch aus unbekanntenen Gründen nicht möglich.

Darüber hinaus regt die LHN ebenfalls die Verwendung des Begriffs „Nichtwohngebäude“ an. Hierzu stellt die LHN weiter dar, dass der Nutzungszweck bei Neubauten mit Einreichen des Bauantrags festgelegt werde. Die Praxis zeige jedoch, dass es während der Nutzungsdauer eines Gebäudes (zum Beispiel bei einem Bürogebäude) sehr schnell zu einem Wechsel von einer gewerblichen Nutzung zu einer Nutzung durch die öffentliche Hand kommen könne. Aus diesem Grund werde auf Bundesebene (GEG) nur die Unterscheidung zwischen „Wohngebäude“ und „Nichtwohngebäude“ getroffen. Auch in der DIN EN 16247¹⁷ werde nicht zwischen einer „gewerblichen“ und einer „nicht gewerblichen“ Nutzung unterschieden. Zur Vermeidung von Irritationen, Interpretationsbedarf und Rechtsunsicherheit, sollte auch in der NBauO die Formulierung „Nichtwohngebäude“ verwendet werden, so die LHN¹⁸.

(4) Position der Clearingstelle

Die Clearingstelle sieht es neben den Aspekten zur sprachlichen Ausgestaltung der Norm sowie wirtschaftlichen Erwägungen, auf die sie an späterer Stelle konkreter eingehen wird, grundsätzlich als kritisch an, dass den Betroffenen lediglich die Wahl zur Errichtung einer PV-Anlage oder zur „hilfsweisen Errichtung“ einer solarthermischen Anlage (vgl. § 32 a Abs. 2 Nr. 2 NBauO-E) eingeräumt werden soll.

Eine Variante zur Pflicht zur Errichtung von PV-Anlagen könnte aus Sicht der Clearingstelle daher eine Nutzungs- oder Katasterpflicht darstellen. In diesem Fall hätten die Betroffenen – zusätzlich zur weiteren Möglichkeit der Errichtung solarthermischer Anlagen i.S.v. § 32 a Abs. 2 Nr. 2 NBauO-E¹⁹ – die Wahl, ob sie eine PV-Anlage bauen oder betreiben möchten oder ob sie ihre Dachfläche in ein Verpachtungskataster eintragen, so dass es Dritten möglich ist, die ausgewiesene Fläche für den Betrieb einer PV-Anlage zu pachten²⁰.

Solarkataster gibt es in Niedersachsen bereits. Das Solarkataster der Region Hannover stellt zum Beispiel für das Stadtgebiet dar, ob ein Dach für eine PV-Anlage oder eine Solaranlage geeignet ist²¹. Durch diese Möglichkeit ist sichergestellt, dass die Flächen genutzt werden und den Betroffenen ein Wahlrecht zusteht, diese mithin nicht einseitig verpflichtet werden würden. Im

¹⁷ *Anm. d. Verf.*: Seit dem 01.01.2013 sind kleine und mittlere Unternehmen des produzierenden Gewerbes verpflichtet, ein jährliches Energieaudit nach DIN EN 16247-1 durchzuführen, wenn sie staatliche Vergünstigungen im Rahmen des Spitzenausgleichs erhalten möchten. Die DIN EN 16247 definiert hierbei die Merkmale eines Energieaudits und legt die Anforderungen und Pflichten innerhalb des Prozesses fest, vgl. <https://www.energiemanagement-und-energieeffizienz.de/energie-lexikon/din-en-16247-12012/>, Datum des letzten Anrufs: 19.02.2021.

¹⁸ *Anm. d. Verf.*: siehe hierzu bereits Ausführungen von UVN und UHN.

¹⁹ Näheres hierzu siehe unter II.2.d.

²⁰ siehe hierzu z.B. Palacios/Bauknecht/Ritter/Kahles/Wegner/von Gneisenau, a.a.O., S. 10; Energyload, Das bringt die PV-Pflicht in immer mehr Bundesländern und Städten, online abrufbar unter <https://energyload.eu/energiewende/deutschland/pv-pflicht/>, Renewable Energy Hamburg, Photovoltaik-Pflicht mit Verpachtungskataster, Beitrag vom 27.01.2021, online abrufbar unter <https://www.erneuerbare-energien-hamburg.de/de/blog/details/photovoltaik-pflicht-mit-verpachtungskataster.html>, Datum des jeweils letzten Abruf: 16.02.2021.

²¹ Informationen hierzu sind abrufbar unter <https://www.hannover.de/Leben-in-der-Region-Hannover/Umwelt-Nachhaltigkeit/Klimaschutz-Energie/Akteure-und-Netzwerke/Klima-Allianz-Hannover/Hannover-auf-Sonnenfang/Das-Solarkataster-f%C3%BCr-Hannover>. Das Solarkataster kann hier eingesehen werden: <https://hannit.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=ae44d505b53a493cb3f1f5c36e310786>; Datum der jeweils letzten Abrufe: 16.02.2021.

Falle einer solchen Nutzungs- und Katasterpflicht, wäre die Pflicht durch das Bauen und Betreiben einer PV-Anlage zu erfüllen, entfielen aber, soweit die Betroffenen von ihrem Wahlrecht Gebrauch gemacht haben, statt der eigenständigen Installation und dem Betrieb einer PV-Anlage, die nutzbaren Flächen durch Eintragung in ein Verpachtungskataster zur Verpachtung anzubieten. Durch die Schaffung eines entsprechenden Verpachtungskatasters würde Transparenz geschaffen werden, da so Angebot und Nachfrage positiv festgestellt werden könnten, was wiederum die unterschiedlich Betroffenen (Anbietende und Nachfragende) zueinander führen würde. Darüber hinaus könnten die Betroffenen angesichts ihres Wahlrechts im Rahmen einer eigenständigen Abwägung entscheiden, ob ein wirtschaftlicher Betrieb der PV-Anlage für sie überhaupt möglich ist oder eine Verpachtung der Fläche eher Sinn für sie ergibt. Zudem würde die Akzeptanz der Maßnahme in der Bevölkerung durch den wirtschaftlichen Gewinn, den die Betroffenen durch den Betrieb der PV-Anlage oder die Verpachtung der Gebäudefläche erzielen, vermutlich eher erreicht werden²².

b. Geltung der PV-Pflicht

Nach § 32 a Abs. 1 S. 4 NBauO-E soll die Pflicht erst für Bauanträge, bauaufsichtliche Zustimmungen und Mitteilungen gelten, die circa ein Jahr nach Inkrafttreten des Gesetzes²³ der jeweiligen Bauaufsichtsbehörde vorgelegt werden. Der Übergangszeitraum von einem Jahr erscheint nach Auffassung des Niedersächsischen Ministeriums für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz angebracht, da die Forderungen in den Bauvorlagen entsprechend umgesetzt werden müssten.

Nach Auffassung der Clearingstelle ist es zu begrüßen, dass der Gesetzesentwurf vorsieht, den Betroffenen einen Zeitrahmen für die Erfüllung der PV-Pflicht einzuräumen. Gleichwohl ist hierbei zu berücksichtigen, dass Baumaßnahmen sehr unterschiedliche Dauern haben und die Bauvollendung sich aus unterschiedlichsten Gründen zeitlich nach hinten verschieben kann. Eine Anknüpfung an die Genehmigung der jeweiligen Baumaßnahme wird seitens der Clearingstelle daher als kritisch erachtet. Aus Sicht der Clearingstelle könnte hier die Festlegung eines Zeitraumes von einer bestimmten Anzahl von Monaten ab Vollendung des Neubaus für die Betroffenen sinnvoller sein, um nicht die Pflicht zur Errichtung der PV-Anlage, sondern die Inbetriebnahme der PV-Anlage zu erfüllen²⁴. Diesbezüglich erlaubt sich die Clearingstelle den allgemeinen Hinweis, dass gemäß des „Gemeinsamen Programms von Bund und Ländern für eine leistungsstarke bürger- und unternehmensfreundliche Verwaltung“ vorgesehen ist, dass Bund und Länder in ihren Regelungsentwürfen ein Inkrafttreten möglichst zum 1. Tag eines Quartals mit einer angemessenen Umsetzungsfrist zwischen Verkündung und Inkrafttreten anstreben sollten, damit sich Verwaltung und Adressaten auf neue beziehungsweise geänderte Vorschriften vorbereiten können²⁵.

²² Palacios/Bauknecht/Ritter/Kahles/Wegner/von Gneisenau, a.a.O., S. 10.

²³ *Anm. d. Verf.*: Die Umsetzungsfrist wurde seitens des Niedersächsischen Ministeriums für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz als Vorschlag gekennzeichnet.

²⁴ siehe hierzu auch Palacios/Bauknecht/Ritter/Kahles/Wegner/von Gneisenau, a.a.O., S. 39.

²⁵ siehe Anlage zum Beschlussvorschlag Bund Fassung MPK, TOP 1.5 (Stand 2. Dezember 2020), S. 7, Zeile 215, online abrufbar unter <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975232/1824832/40ca6a66f0a586d3bcf55f271d039c44/2020-12-buerokratieabbau-programm-data.pdf?download=1>, Datum des letzten Abrufs: 16.02.2020.

Sollte das Niedersächsische Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz für die Einführung einer Nutzungs- und Katasterpflicht entscheiden, so wäre es möglich, diese so auszugestalten, dass die Pflicht als erfüllt gilt, sobald die Betroffenen die PV-Anlage eingerichtet oder die Fläche in das Kataster eingetragen haben²⁶.

c. Ausnahmen von der PV-Pflicht

Der Gesetzesentwurf sieht auch Ausnahmen von der PV-Pflicht vor. Die Pflicht zur Errichtung einer PV-Anlage soll dann entfallen, wenn ihre Erfüllung anderen öffentlich-rechtlichen Pflichten widerspricht (§ 32 a Abs. 2 Nr. 1 a) NBauO-E), wenn diese im Einzelfall technisch unmöglich ist (§ 32 a Abs. 2 Nr. 1 b) NBauO-E) und/oder wenn sie im Einzelfall wirtschaftlich nicht vertretbar ist (§ 32 a Abs. 2 Nr. 1 c) NBauO-E).

Hierzu merkt die IHKN an, dass nicht näher erläutert wird, wie im Einzelfall belegt werden soll, dass eine der drei genannten Ausnahmen zutrifft. Daher stehe aus Sicht der IHKN zu befürchten, dass dies einen nicht unerheblichen bürokratischen Mehraufwand für Bauherr:innen und kontrollierende Behörden zugleich bedeuten würde.

Im Folgenden wird seitens der Clearingstelle näher auf die drei beabsichtigten Ausnahmen eingegangen:

(1) Erfüllung der PV-Pflicht widerspricht anderen öffentlich-rechtlichen Pflichten (§ 32 a Abs. 2 Nr. 1 a) NBauO-E)

Hierunter sollen insbesondere überwiegende Gründe des Denkmalschutzes, des Baumschutzes oder Gründächer fallen, führt das Niedersächsische Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz aus. Diesbezüglich regt die Clearingstelle eine Prüfung dahingehend an, ob denkmalgeschützte Gebäude nicht generell von der PV-Pflicht ausgenommen werden sollten und dies direkt in der gesetzlichen Regelung festgelegt werden sollte. Sollte das Gebäude eines KMU in irgendeiner Weise betroffen sein, würde sich eine aufwändige Prüfung, die auch wieder finanzielle Aufwände bedeutet, erübrigen und für die Unternehmer:innen wäre offensichtlich, dass ihr Bauvorhaben nicht betroffen ist. Die Regelung könnte auch so ausgestaltet werden, dass eine Pflicht zur Errichtung einer PV-Anlage nur dann greift, wenn diese nach den jeweiligen denkmalschutzrechtlichen Vorgaben genehmigungsfähig wäre²⁷. Dies wäre für die Betroffenen einfacher nachzuvollziehen beziehungsweise festzustellen.

²⁶ vgl. Palacios/Bauknecht/Ritter/Kahles/Wegner/von Gneisenau, a.a.O., S. 39.

²⁷ Palacios/Bauknecht/Ritter/Kahles/Wegner/von Gneisenau, a.a.O., S. 51, mit weiteren Erwägungen zu möglichen entgegenstehenden landesbauordnungsrechtlichen Geboten.

(2) Erfüllung der PV-Pflicht ist im Einzelfall technisch unmöglich (§ 32 a Abs. 2 Nr. 1 b) NBauO-E)

Zudem soll die Pflicht gemäß § 32a Abs. 2 Nr. 1 b.) NBauO-E entfallen, wenn die Installation oder der Betrieb im Einzelfall technisch unmöglich ist.

Als technisch und wirtschaftlich vertretbar bei der Errichtung von Gebäuden würden Anlagen gelten, die mit einer zu installierenden Mindestleistung von 5 kWp ausgestattet seien. Aufgrund der Kürze der Zeit zur Anfertigung und Einreichung der Stellungnahme war es der Clearingstelle nicht möglich, darüber zu befinden, ob die technischen Voraussetzungen mit dieser Annahme zutreffend abgebildet werden können.

(3) Erfüllung der PV-Pflicht ist wirtschaftlich nicht vertretbar (§ 32 a Abs. 2 Nr. 1 c) NBauO-E)

Das Niedersächsische Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz geht davon aus, dass der Betrieb einer PV-Anlage auf einer zur Solarnutzung geeigneten Dachfläche grundsätzlich wirtschaftlich sei. Dabei wird angenommen, dass eine zu installierende Mindestleistung von 5 kWp die Wirtschaftlichkeit des Betriebes indiziere. Anfänglich anfallende Investitionskosten könnten im Laufe eines regulären Anlagenbetriebs durch Vergütungszahlungen für den erzeugten Strom gemäß dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) oder Vermarktung an Dritte außerhalb einer Förderung nach dem EEG beziehungsweise durch Stromkosteneinsparungen durch Eigenverbrauch amortisiert werden.

Im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit der Erfüllung der PV-Pflicht müssen nach Ansicht der Clearingstelle mehrere Aspekte berücksichtigt werden. Die Umsetzung kann mit oder ohne Eigenverbrauch erfolgen. Auch im Falle eines Eigenverbrauchs sind mehrere unbekannte Faktoren einer solchen Prüfung zugrunde zu legen: So spielen neben der Entwicklung des Eigenverbrauchsprofils, auch die zukünftigen Strompreise und die Netzentgeltstruktur eine große Rolle. So würde sich die Wirtschaftlichkeit ohne Eigenverbrauch an der geltenden Einspeisevergütung orientieren. Ferner ist auch die Renditeerwartung für die Wirtschaftlichkeitsprüfung zu bestimmen sowie die technischen Details, zu denen Abschattungsverluste, Dachneigungen und Dachausrüstungen sowie die Größe der verfügbaren Fläche gehören. Eine standardisierte Wirtschaftlichkeitsprüfung durch die Betroffenen wäre aufgrund der ganzen Besonderheiten und Einzelfälle nicht durchführbar, so dass in den meisten Fällen seitens der Betroffenen auf fremde Expertise zurückgegriffen werden müsste, um eine entsprechende Prüfung durchzuführen. Dies ist mit einem großen zeitlichen Aufwand und hohen Kosten verbunden.

Soweit das Niedersächsische Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz darauf hinweist, dass es aufwändige Berechnungen, Ausnahmen oder Befreiungen vermeiden will, möchte die Clearingstelle darauf aufmerksam machen, dass aufgrund der

Verpflichtung vermutlich einige Betroffene dazu geneigt sein werden, die Wirtschaftlichkeit der Errichtung der PV-Anlage in Frage zu stellen und entsprechende Befreiungsanträge anzustrengen. In diesem Fall werden die Unternehmen voraussichtlich mittels fremder Expertise und gegebenenfalls unter Einschaltung von Rechtsanwält:innen eine Befreiung durchsetzen wollen. Spätestens im Laufe der weiteren Verfahren würde es wohl zu einer klaren Definition der unterschiedlichen Bedingungen kommen. Ob diese entsprechenden Verfahren für die Behörden weniger zeitintensiv wären, vermag die Clearingstelle allerdings nicht zu beurteilen.

Auch hier könnte eine Nutzungs- und Katasterpflicht zielführender sein: Diese überließe zum einen die Bedingungen der Wirtschaftlichkeit dem freien Markt, wobei seitens der Betroffenen selbst entschieden werden kann, wann aus ihrer Sicht eine Installation einer PV-Anlage auf der Fläche wirtschaftlich ist oder nicht. Auch könnten die Betroffenen und interessierten Projektierer:innen berücksichtigen, ob zum Beispiel die Dachneigung ausreichend ist, ein Eigenverbrauch Sinn macht und das Gebäude nicht zu schattig liegt²⁸.

Bei den wirtschaftlichen Erwägungen zur PV-Pflicht kann nicht nur auf die Annahme abgestellt werden, dass sich die Kosten gegebenenfalls amortisieren könnten.

Gemäß Angaben der Klimaschutz- und Energieagentur Niedersachsen GmbH würden Eigentümer:innen von privaten Wohngebäuden oder Gewerbebauten gleichermaßen von selbst erzeugtem Solarstrom profitieren und die Preise für PV-Module seien – wie auch vom Niedersächsischen Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz vorgetragen – in den letzten Jahren drastisch gesunken. Dadurch sei Solarstrom vom Dach günstiger als der Strom aus dem Netz. Je nach Anlagengröße und gerechnet auf eine Anlagenlaufzeit von 20 Jahren beliefen sich die Kosten für die Erzeugung auf circa 7 – 11 Cent pro Kilowattstunde. Für Strom aus dem Netz würden private Haushalte etwa 27 Cent pro Kilowattstunde bezahlen, wobei die Grundgebühr nicht eingerechnet wurde, und selbst größere Stromabnehmer wie Unternehmen oder öffentliche Kunden würden häufiger mehr als 20 Cent pro Kilowattstunde zahlen. Aus diesem Grund stehe der Eigenverbrauch für PV-Anlagenbetreiber im Vordergrund²⁹.

Grundsätzlich seien bei den Kosten für die PV-Anlage zwischen Investitions- und Betriebskosten zu unterscheiden. Die Kosten für die Investition in eine PV-Anlage seien in den vergangenen Jahren stetig gesunken, wobei insbesondere die Module und Wechselrichter günstiger geworden seien, die Installationskosten würden sich entsprechend der Lohnkosten entwickeln. Bauliche Gegebenheiten hätten jedoch maßgeblichen Einfluss auf die Kosten für die Umsetzung einer PV-Anlage. Hierbei seien vor allem infrastrukturelle Kosten (Dacharbeiten, Komplexität der Konstruktion, Gerüst- oder

²⁸ Palacios/Bauknecht/Ritter/Kahles/Wegner/von Gneisenau, a.a.O., S. 28f..

²⁹ Klimaschutz- und Energieagentur Niedersachsen, Mit der Sonne Strom erzeugen, Photovoltaik, Kosten, online abrufbar unter <https://www.klimaschutz-niedersachsen.de/themen/strom/photovoltaik.php#Kosten>, Datum des letzten Abrufs: 16.02.2021.

Kranbedarfe sowie elektronische Anschlussarbeiten) zu berücksichtigen. Die Klimaschutz- und Energieagentur Niedersachsen GmbH stellt in diesem Zusammenhang dar, dass der Preis für 1 kWp installierte Leistung mit steigender Anlagengröße sinke und für PV-Anlagen bis 10 Kilowatt im März 2020 mit Kosten von etwa 1.200 € bis 1.500 € pro kWp (netto) gerechnet wurde, bei Anlagen bis 100 kWp mit 1.000 € bis 1.200 € pro kWp. Die Preise könnten bei größeren Anlagen auch darunter liegen. Der Betrieb einer PV-Anlage sei langfristig auf eine mindestens 20jährige Laufzeit ausgerichtet. Während dieser Zeit fallen Kosten für die Wartung und technische Betriebsführung an. Der Wartungsaufwand der PV-Anlagen sei gemäß der Klimaschutz- und Energieagentur Niedersachsen GmbH relativ gering, bei größeren Anlagen könne jedoch eine Überwachung angezeigt sein, um defekte Module schnellstmöglich ausfindig zu machen. Ferner zähle der Austausch des Wechselrichters in diesem Zusammenhang zu einer Notwendigkeit³⁰. Außerdem sei manchmal auch ein regelmäßiges Reporting und der Zugang zu einem Online-System über eine spezielle App in den Betriebsführungsleistungen enthalten. Hierbei seien für die Betriebsführungsverträge, die oftmals auch Wartungs- und Instandhaltungsleistungen enthielten, je nach Größe und Leistungsumfang zwischen 2 € und 20 €/kWp/a zu berücksichtigen³¹.

Zudem fielen Kosten für das Kaufmännische Betriebsmanagement an, wozu die Klimaschutz- und Energieagentur Niedersachsen GmbH insbesondere die Einspeise- und Verbrauchsdaten sowie die steuerrechtlichen Fragestellungen zählt, die oftmals von Betreibern in Eigenregie entsprechend ihrer individuellen steuerrechtlichen und abrechnungstechnischen Anforderungen durchgeführt werden würden. Auch würden diese Verfahren und Prozesse zunehmend standardisiert und von Dienstleistern angeboten werden³².

Zu den vorgenannten Kosten kämen noch Kosten für die Versicherung hinzu. Diesbezüglich wird dargestellt, dass PV-Anlagen über eine bestehende Gebäudeversicherung mitversichert seien, sofern sie nicht in den Versicherungsbedingungen ausdrücklich ausgeschlossen wären. Ansonsten könne die Mitversicherung unter Zahlung eines geringen Mehrbetrags möglich sein³³. Im Falle größerer Anlagen sei ratsam, eine spezielle Photovoltaikversicherung abzuschließen, die auch bei Schäden durch zum Beispiel

³⁰ *Anm. d. Verf.:* Für einen neuen Wechselrichter können pauschal 10 bis 15 % der Gesamtkosten der PV-Anlage angesetzt werden. So liegt in der Praxis zum Beispiel die Preisspanne für Wechselrichter auf Anlagen für Einfamilienhäuser zwischen 1.000 € und 2.500 €. Pro Kilowatt installierter Photovoltaikleistung kann mit circa 200,00 € kalkuliert werden. Neben der Anlagengröße hängt der individuelle Preis ebenfalls stark von der Qualität, dem Einsatzort und dem Leistungsumfang des Wechselrichters ab, vgl. hierzu <https://www.wegatech.de/ratgeber/photovoltaik/grundlagen/wechselrichter>, Datum des letzten Abruf: 17.02.2021.

³¹ Klimaschutz- und Energieagentur Niedersachsen, Mit der Sonne Strom erzeugen, Photovoltaik, Kosten, a.a.O..

³² *Anm. d. Verf.:* Ein Teil der Verfahren und Prozesse könnte die fachlichen Kompetenzen der KMU überschreiten. Daher wird auch das Kaufmännische Management zunehmend von spezialisierten Dienstleistern angeboten, welche sich mit den ständig ändernden Rahmenbedingungen auskennen, durch ein aktives Vertragsmanagement Kosten sparen und letztlich die Rendite steigern können. Allerdings ist dieser Aspekt mit zusätzlichen Kosten verbunden, vgl. hierzu Milk the Sun, Der Betreiberleitfaden, Alles Wichtige rund um den Betrieb gewerblicher Photovoltaikanlagen, Berlin 2020, S. 25, online abrufbar unter <https://www.wiwin.de/wp-content/uploads/2020/07/MTS-PV-Betreiberleitfaden-web-1.pdf>, Datum des letzten Abrufs: 17.02.2021.

³³ *Anm. d. Verf.:* Hier ist selbstverständlich die jeweilige Versicherung und der Versicherungstarif hinsichtlich der tatsächlich anfallenden Kosten maßgeblich.

Diebstahl, Vandalismus, Konstruktions- und Bedienungsfehler sowie bei weiteren technischen Schäden greifen würde. Mittels einer solchen Versicherung könne auch der durch einen Schaden bedingte Ertragsausfall mitversichert werden. Zudem könne es sinnvoll sein, zusätzlich eine Haftpflichtversicherung für Photovoltaikbetreiber abzuschließen, die Schäden Dritter ersetze, die beim Betrieb der PV-Anlage entstehen (zum Beispiel Schäden durch Herabfallen von Teilen der Anlage oder Schäden durch Einspeisung in das öffentliche Stromnetz). Die Kosten hierfür beliefen sich auf 0,2 % bis 0,4 % der Investitionssumme/Jahr³⁴.

Die vorstehenden Ausführungen lassen erkennen, dass der zeitliche und finanzielle Aufwand für die Betroffenen immens sein wird. Diese werden vor verschiedensten Fragestellungen stehen. Sie müssen sich unter anderem fragen,

- ob die Installation und der Betrieb einer PV-Anlage für ihr geplantes Gebäude technisch möglich ist,
- ob die Installation und der Betrieb einer PV-Anlage für ihr geplantes Gebäude überhaupt „wirtschaftlich vertretbar“ ist,
- ob sie den Strom für den Eigenverbrauch verwenden oder „nur“ einspeisen möchten,
- ob sie die Investitionsförderung der KfW in Anspruch nehmen möchten/können und falls ja, welche Unterlagen sie hierfür beizubringen haben,
- ob bei dem Betrieb ein Wartungsaufwand entsteht und falls ja, ob sie die Wartung selbst übernehmen können oder hierfür Dienstleister:innen beauftragen sollten,
- ob eine Überwachung angezeigt ist und damit einhergehend mit Dienstleister:innen ein Überwachungsvertrag geschlossen werden muss (der ggf. vorher noch geprüft und verhandelt werden muss, entsprechendes gilt für die sonstigen (Wartungs-)Verträge,
- ob das „Kaufmännische Betriebsmanagement“ in Eigenregie, mit eigenen Steuerberater:innen und/oder Spezialist:innen organisiert werden soll,
- welche Versicherungen abzuschließen beziehungsweise welche zu überprüfen und/oder zu ergänzen sind und/oder zusätzlich benötigt werden.

Hierbei ist der gesamte bürokratische Aufwand, der seitens der Betroffenen zu stemmen ist, noch gar nicht berücksichtigt. In diesem Zusammenhang sind nämlich seitens der Betroffenen auch folgende Aspekte zu veranlassen beziehungsweise zu beachten:

Ohne Netzanschluss kann kein Solarstrom in das Stromnetz eingespeist werden. Aus diesem Grund sind weitere formale Anforderungen zu berücksichtigen und es ist zudem technischer Zubehör erforderlich. So ist bei kleineren PV-Anlagen eine Einspeisung über den Netzanschluss möglich, für größere Anlagen (ab 30 kWp) ist bei dem lokalen Energieversorger noch vor Errichtung der Solaranlage ein Antrag auf Netzanschluss („Antrag

³⁴ Klimaschutz- und Energieagentur Niedersachsen, Mit der Sonne Strom erzeugen, Photovoltaik, Kosten, a.a.O.

auf Einspeisung“) zu stellen. Die Überprüfung des Antrags unter Beibringung der erforderlichen Unterlagen dauert bis zu acht Wochen. Hierbei ist eine Anfrage zum Netzanschluss zu stellen, auf die das Energieversorgungsunternehmen ein Antwortschreiben erstellt, mit welchem es angibt, welche Unterlagen für die Anfertigung einer netztechnischen Stellungnahme eingereicht werden müssen. Die Betroffenen haben dann die angeforderten Unterlagen zusammenzustellen und zu übermitteln, wobei sie gegebenenfalls wiederum die Hilfe externer Dienstleister:innen in Anspruch nehmen müssen, was wiederum neben Zeit weitere Kosten mit sich bringen könnte. Die Erstellung der netztechnischen Stellungnahme durch das Energieversorgungsunternehmen dauert bis zu acht Wochen. Aufgrund dieser Stellungnahme haben die Betroffenen abermals Dokumente zu erstellen und zu übermitteln, damit das Energieversorgungsunternehmen ein Anschlussangebot erstellen kann. Bei größeren Anlagen könnte es zudem nötig sein, den Netzanschluss ändern zu lassen. In diesem Fall würde ein zusätzliches Netzzutrittsgeld anfallen³⁵.

Anhand der vorstehenden Ausführungen wird ersichtlich, dass eine Vielzahl an Antragsunterlagen³⁶ erforderlich ist und welchem bürokratischen Aufwand die Betroffenen ausgesetzt sein werden. Zudem stellt sich in diesem Zusammenhang auch die Frage, was passiert, wenn das Energieversorgungsunternehmen die Netzverträglichkeit als nicht gegeben ansieht. Dieses wäre zwar verpflichtet, die Netzkapazitäten vor Ort zu erweitern (vgl. hierzu § 9 EEG), dies könnte aber länger dauern und zudem bleibt unklar, ob es sich hierbei dann bereits um einen Fall des § 32 a Abs. 2 Nr. 1 b) NBauO-E („technische Unmöglichkeit“ für den Betroffenen) handeln würde, nach welchem die PV-Anlagenpflicht entfielen. Nach Auffassung der Clearingstelle werden viele Betroffene aufgrund der ganzen Erfordernisse, die nicht nur die Installation, sondern auch die Inbetriebnahme einer PV-Anlage mit sich bringt, nicht in der Lage sein, die Anforderungen ohne externe Hilfe vorzunehmen beziehungsweise zu leisten. Ob diese Kosten und sonstigen Aufwände bereits seitens des Niedersächsischen Ministeriums für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz bei der Verfassung des Entwurfs berücksichtigt wurden, ist nicht ersichtlich.

Bei größeren Anlagen ist außerdem zu berücksichtigen, dass der hiermit erzeugte Strom selbstständig vermarktet werden muss³⁷ (was wiederum voraussichtlich auch weitere Kosten, aber zumindest auch (Arbeits-)Aufwände erzeugt).

³⁵ siehe hierzu zum Beispiel Online-Beitrag der Greenhouse Media GmbH, Solarstrom ins Stromnetz einspeisen: Rechtliche und technische Anforderungen im Überblick, <https://www.energie-experten.org/erneuerbare-energien/photovoltaik/betrieb/solarstrom-einspeisen>, Datum des letzten Abrufs: 16.02.2021.

³⁶ Ebenda; es sind insbesondere eine Anmeldung zum Netzanschluss - ANA Strom Antragstellung für Erzeugungsanlagen, ein - Datenblatt Eigenerzeugungsanlage (EEA), ein Datenblatt Erzeugungsanlagen Inbetriebsetzungsprotokoll (Erzeugungsanlage mit dem der Elektroinstallateur die Inbetriebnahme der Erzeugungsanlage dokumentiert - Erklärung zur Inbetriebnahme einer Erzeugungsanlage (EEA)), ein Messkonzept Einspeiser (gängige Einspeisevarianten und zugehöriger Messaufbau), ein Schaltplan / Stromlaufplan der gesamten elektrischen Anlage einschließlich aller eingesetzten Betriebsmittel, ein bemaßter Lageplan des Hauses oder der Anlage, Unbedenklichkeitserklärung der Erzeugungseinheit nach VDE 4105, eine Konformitätserklärung des NA-Schutzes nach VDE 4105 Für Photovoltaik-Anlagen, ein Dachbelegungsplan als Skizze, Dateninformationsblätter der Module und Wechselrichter oder der KWK-Anlage, eine Kopie des aktuellen Installateur-Ausweises des verantwortlichen Installateurs, einzureichen.

³⁷ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Was ist eigentlich „Direktvermarktung“, online abrufbar unter <https://www.bmwi-energiewende.de/EWD/Redaktion/Newsletter/2017/16/Meldung/direkt-erklart.html>, Datum des letzten Abrufs: 16.02.2021.

Ferner müsste in die Erwägungen einbezogen werden, dass eine gewerbliche Nutzung der PV-Anlage weitere Pflichten nach sich zieht. Sobald Strom an Dritte veräußert wird, muss die PV-Anlage beim Finanzamt gemeldet werden, wenn hiermit Gewinn erzielt wird oder wenn der Betreiber beziehungsweise die Betreiberin umsatzsteuerpflichtig ist³⁸. Zudem muss unter Umständen sogar ein Gewerbe hierfür angemeldet werden, aus dem sich weitere Erfordernisse und bürokratische Lasten ergeben (zum Beispiel auch umfangreiche Berichtspflichten)³⁹. Außerdem sind die Stammdaten der PV-Anlagebetreiber:innen in das Marktstammdatenregister⁴⁰ einzutragen. PV-Anlagenbetreiber:innen dürfen Mieter:innen aufgrund gesetzlicher Vorschriften zudem nur dort solaren Strom anbieten, wo das Kabel auch wirklich das Netz einspeist, was zur Folge hat, dass einige Bewohner:innen desselben Hauses Solarstrom beziehen dürfen, andere wiederum nicht. Außerdem führen gesetzliche Bestimmungen dazu, dass teilweise Technik für mehrere tausend Euro angeschafft werden muss, die tatsächlich gar nicht benötigt wird (zum Beispiel Mess- und Regeltechnik, mit der kleine Anlagen ferngesteuert werden können, nicht nur vom örtlichen Stromversorger, sondern auch vom Betreiber bundesweiter Starkstromleitungen). Darüber hinaus ist ein Eigenverbrauch über Grundstücksgrenzen hinweg in Deutschland verboten. Sofern ein PV-Anlagenprojekt beispielsweise auf der Lagerhalle einer Molkerei umgesetzt wird, darf das Unternehmen, das die Molkerei betreibt, den Strom nicht selbst verbrauchen, sofern die Halle nicht auf demselben Grundstück wie die Fabrik/Unternehmenszentrale liegt⁴¹.

(4) Beweislast für das Vorliegen eines Härtefalles

Für das Vorliegen eines sogenannten „Härtefalles“, also einer Ausnahme von der PV-Pflicht, sollen die Bauherr:innen die Beweislast tragen. Diese müssen hierfür Berechnungen und Nachweise vorlegen. Es obliegt dann dem Ermessen der unteren Bauaufsichtsbehörde über eine Befreiung von der PV-Pflicht zu befinden, stellt das das Niedersächsische Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz dar.

Den Betroffenen die (alleinige) Beweislast für die technische Unmöglichkeit und die Unwirtschaftlichkeit aufzuerlegen, beurteilt die Clearingstelle als negativ, da dies zur Folge hat, dass zum Beispiel auch Verpflichtete mit einer unrentablen Fläche entsprechende Berechnungen und Nachweise vorzulegen hätten, um eine Befreiung von der Pflicht zu erreichen. Dementsprechend würden den Betroffenen sogar in Fällen, in denen

³⁸ vgl. Solaranlagen Portal, Photovoltaik Steuern: Umsatzsteuer, Mehrwertsteuer und andere, online abrufbar unter <https://www.solaranlagen-portal.com/photovoltaik/wirtschaftlichkeit/steuer>, Datum des letzten Abrufs: 16.02.2021.

³⁹ siehe hierzu auch TV-Beitrag vom 01.07.2020, Das Erste „plusminus“, „Paragrafen statt Kilowatt - Wie Bürokratie Solarstrom ausbremst“, online abrufbar unter <https://www.daserste.de/information/wirtschaft-boerse/plusminus/sendung/buerokratie-bremst-solarstrom-aus-100.html>, Datum des letzten Abrufs: 17.02.2021.

⁴⁰ Bundesnetzagentur, Marktstammdatenregister, online abrufbar unter <https://www.marktstammdatenregister.de/MaStR>, Datum des letzten Abruf: 16.02.2021.

⁴¹ TV-Beitrag vom 01.07.2020, Das Erste „plusminus“, „Paragrafen statt Kilowatt - Wie Bürokratie Solarstrom ausbremst“, online abrufbar unter <https://www.daserste.de/information/wirtschaft-boerse/plusminus/sendung/buerokratie-bremst-solarstrom-aus-100.html>, Datum des letzten Abrufs 17.02.2021.

offensichtlich ist, dass die Installation und der Betrieb einer PV-Anlage unwirtschaftlich sind, Kosten entstehen. Auch hier könnte die Regelung über eine Nutzungs- oder Katasterpflicht Vorteile bringen: Eine Wirtschaftlichkeitsprüfung durch einen vom Betroffenen zu beauftragenden Dritten (und die damit einhergehenden Kostentragung) wäre nicht zwingend von Nöten, da die Betroffenen wählen können, ob sie die Flächen für den eigenen Betrieb einer PV-Anlage nutzen oder diese zur Verpachtung anbieten möchten. Ob die Fläche wirtschaftlich betrieben werden kann, ließe sich damit feststellen, dass eine PV-Anlage von einem Dritten installiert und in Betrieb genommen wird⁴².

Da es Standorte gibt, die offensichtlich schlechte Bedingungen für den Betrieb einer PV-Anlage aufweisen (so zum Beispiel Dachflächen, die vollständig im Schatten liegen), wäre die Möglichkeit gegeben, diese direkt in das Kataster eintragen zu lassen und in diesem Zusammenhang auf die schlechten Bedingungen hinzuweisen. Es besteht auch die Möglichkeit, die Regelung dahingehend auszugestalten, dass die Betroffenen bei der zuständigen Behörde einen Antrag auf Befreiung stellen könnten und wäre dieser erfolgreich, so entfielen nicht nur die Pflicht zur Errichtung einer PV-Anlage, sondern auch die zur Katastereintragung. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass eine Eintragungsmöglichkeit in das Kataster weniger bürokratische Lasten und insbesondere auch Kosten für die Betroffenen mit sich bringen würde, als die Beantragung einer Befreiung von der Pflicht zur Errichtung einer PV-Anlage, solange für die Eintragung in das Kataster keine besonderen, weiteren Verpflichtungen entstehen. Ferner würde durch den Eintrag kein gesonderter Prüfungsaufwand bei der Stelle, die das Kataster führen würde, auftreten, da nur diejenigen Fälle nicht einzutragen beziehungsweise heraus zu löschen wären, deren Antrag auf vollständige Befreiung erfolgreich gewesen ist oder deren Flächen von vorneherein nicht einzutragen waren⁴³.

d. Alternative: Errichtung solarthermischer Anlagen

§ 32 a Abs. 2 Nr. 2 NBauO-E sieht vor, dass die Pflicht zur Errichtung einer PV-Anlage entfällt, soweit auf der Dachfläche solarthermische Anlagen errichtet sind. Hiermit soll für die Bauherr:innen auch die Möglichkeit bestehen, solarthermische Anlagen für die Warmwasserbereitung auch zur Heizungsunterstützung auf dem Dach zu errichten. Deshalb sieht § 32 a Abs. 2 Nr. 2 NBauO-E ein Entfallen der Pflicht zur Errichtung von PV-Anlagen auch dann vor, wenn die Dachfläche bereits durch solarthermische Anlagen belegt ist. In einem solchen Fall sollen die Flächen für die PV-Pflicht um diesen Flächenanteil reduziert werden. Mithin könne die Maßgabe durch eine Installation von PV-Anlagen zur Stromerzeugung, von solarthermischen Anlagen zur Wärmeerzeugung oder durch eine Kombination von beidem erfüllt werden, so das Niedersächsische Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz. Die gesetzlichen Bestimmungen des GEG seien für die Wärmeerzeugung mittels PV-Anlagen jedoch vorrangig zu erfüllen, wobei in der Praxis ohnehin allenfalls ein kleiner Teil (< 25 %) der nutzbaren Dachfläche für Solarthermie benötigt werde und diese im Industrie- und

⁴² Palacios/Bauknecht/Ritter/Kahles/Wegner/von Gneisenau, a.a.O., S. 26.

⁴³ vgl. hierzu Palacios/Bauknecht/Ritter/Kahles/Wegner/von Gneisenau, a.a.O., S. 26.

Gewerbebau bislang eher eine untergeordnete Bedeutung habe, obwohl sie für einige Anwendungen (Wärmeversorgung von Unternehmen, Schwimmbäder, Wäschereien Hotels, Altenheime, Lebensmittelverarbeitung, Sporthallen, etc.) durchaus sinnvoll erschiene. Eine entsprechende Regelung würde also einerseits einen Denkanstoß geben, zu prüfen, ob eine Solarthermienutzung nicht doch sinnvoll sein könnte, andererseits sei durch die Anrechnung von Solarthermie-Flächen auf die PV-Fläche keine signifikante Verringerung der Wirkung der Maßnahme zu erwarten.

Die Clearingstelle regt im Hinblick auf die Formulierung des § 32 a Abs. 2 Nr. 2 NBauO-E eine klarstellende Überarbeitung an. Anscheinend soll den Betroffenen hiermit die Möglichkeit einer zusätzlichen Dachnutzung eingeräumt werden. Sie sollen auf ihren Dächern statt PV-Anlagen auch Solarthermieanlagen errichten können, um die in § 32 a Abs. 1 NBauO-E statuierte Pflicht zu erfüllen. Aufgrund der Formulierung „(...) soweit auf der Dachfläche solarthermische Anlagen errichtet sind“ könnte davon ausgegangen werden, dass dies nur auf bereits bestehende solarthermische Anlagen in Bezug auf Wohngebäude, die ja auch noch nachträglich mit PV-Anlagen ausgestattet werden können, betrifft. Hier könnte es angebracht sein, den Zusatz „(...) beziehungsweise werden.“ zu ergänzen oder eine andere sprachliche Ausgestaltung zu wählen.

Die Clearingstelle begrüßt diese Wahlmöglichkeit der Betroffenen, die als Dachnutzungspflicht angesehen werden kann, grundsätzlich. Selbstverständlich wird seitens der Clearingstelle aber auch der Aspekt gesehen, dass diese Alternative, der unter Umständen die gesetzlichen Regelungen des EEWärmeG/GEG entgegenstehen könnten⁴⁴, nicht dazu beiträgt, den EE-Anteil am Bruttostromverbrauch auf mindestens 80 % bis zum Jahr 2050 zu steigern⁴⁵, jedoch führen auch die Bedingungen im EEWärmeG/GEG nicht zu dem Ergebnis, dass sämtliche Dachflächen von Neubauten vollständig genutzt werden müssen. Dementsprechend käme es so vielmehr zu einer Flächenkonkurrenz⁴⁶, die gegebenenfalls aber auch förderlich für die beteiligten Unternehmen ist, die in den unterschiedlichen Bereichen tätig sind. Allerdings stellt auch diese Alternative keine grundsätzliche Entlastung der Betroffenen im Hinblick auf die Erfordernisse, die entsprechende Pflichten zur Anlagenerrichtung mit sich bringen, dar.

e. Wie soll die Einhaltung der Pflicht überprüft werden?

Im Zusammenhang mit der geplanten Einführung einer PV-Pflicht stellt sich ferner die Frage, wer die Einhaltung dieser Pflicht überprüfen soll. Diesbezüglich erlaubt sich die Clearingstelle den Hinweis, dass den Betroffenen hier selbst möglichst keine weiteren Lasten (zum Beispiel über Beibringungspflichten) auferlegt werden sollten. Grundsätzlich erscheinen die Baugenehmigungsbeziehungsweise Bauaufsichtsbehörden am geeignetsten, um bei der Errichtung von Neubauten die Beachtung der PV-Anlagen-Pflicht zu überprüfen, da diese für die Kontrolle der jeweiligen Baumaßnahmen verantwortlich sind⁴⁷.

⁴⁴ *Anm. d. Verf.:* Was in der Kürze der Zeit leider nicht geprüft werden konnte und grundsätzlich auch nicht Prüfungsgegenstand ist.

⁴⁵ vgl. hierzu Palacios/Bauknecht/Ritter/Kahles/Wegner/von Gneisenau, a.a.O., S. 11, unter Verweis auf den Kabinettsbeschluss vom 23.09.2020.

⁴⁶ vgl. hierzu Palacios/Bauknecht/Ritter/Kahles/Wegner/von Gneisenau, a.a.O., S. 11.

⁴⁷ siehe hierzu auch Palacios/Bauknecht/Ritter/Kahles/Wegner/von Gneisenau, a.a.O., S. 34.

Sofern seitens des Niedersächsischen Ministeriums für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz die Einführung der Möglichkeit einer Katastereintragung in Erwägung gezogen wird, könnte die Verwaltung eines entsprechenden Katasters, welches möglicherweise auch in das bereits bestehende Solarkataster integriert werden könnte, zentral bei einer Behörde des Landes Niedersachsen angesiedelt werden. So könnte man Pächter:innen sowie Verpächter:innen zusammenführen und es bestünde ferner die Möglichkeit, dass auch Eigentümer:innen von Neubauten, die grundsätzlich keiner PV-Anlagen-Pflicht unterliegen, sich freiwillig in das Kataster eintragen, um Pächter:innen für ihre Dächer zu finden⁴⁸.

f. Staatliche Förderung und sonstige finanzielle Anreize und Aspekte

Es wird seitens des Niedersächsischen Ministeriums für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz erwartet, dass die Einführung der PV-Pflicht bei der überwiegenden Zahl der Neubauvorhaben zu einer Verringerung der Stromkosten der Gebäudenutzer:innen, bei Wohngebäuden dementsprechend auch der Mieter:innen, führen werde. Damit könnten auch Wohnungsmieter:innen von den Vorteilen der günstigen Solarenergie profitieren und nicht nur Gebäudeeigentümer:innen. Diesbezüglich verweist die Clearingstelle darauf, dass eine entsprechende Rechtsverordnung in Hamburg auf starke Kritik gestoßen ist und die Verbände BFW Landesverband Nord, der Grundeigentümer-Verband Hamburg, der IDV Nord und der Verband norddeutscher Wohnungsunternehmen vorgetragen haben, dass die Rechtsverordnung für hundertausende Mieter:innen höhere Wohnnebenkosten bedeuten würde⁴⁹. Den vorgenannten Verbänden zufolge dürfte die soziale Frage des Wohnens nicht ausgeblendet werden, da oftmals zusätzliche Kosten für den Klimaschutz nicht durch die Einsparungen bei den Strom- und Heizkosten ausgeglichen würden⁵⁰. Diese Erwägungen zu Preissteigerungen gelten grundsätzlich auch im Zusammenhang mit KMU als Gewerbemieter:innen.

Hinsichtlich der voraussichtlichen Kosten sowie haushaltmäßigen Auswirkungen stellt das Niedersächsische Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz dar, dass finanzielle Belastungen wie bereits jetzt auch zukünftig beim Vollzug der NBauO durch die Bauaufsichtsbehörden entstünden. Für Amtshandlungen der Bauaufsicht seien Kosten (Gebühren und Auslagen) nach der Baugebührenordnung (BauGO) zu erheben. Etwaige staatliche Förderungen seien bei einer rechtlich vorgeschriebenen Pflicht, PV-Anlagen errichten zu müssen, insoweit nicht möglich. Diesbezüglich verweist das Niedersächsische Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz auf § 23

⁴⁸ Ebenda.

⁴⁹ Hamburg Journal, Hamburg macht Solarzellen zur Pflicht und erntet Kritik, Beitrag vom 22.12.2020, online abrufbar unter <https://www.ndr.de/nachrichten/hamburg/Hamburg-macht-Solarzellen-zur-Pflicht-und-erntet-Kritik,solar286.html>, Datum des letzten Abrufs: 16.02.2021.

⁵⁰ BFW Landesverband Nord, Gemeinsame Pressemitteilung: Wohnungswirtschaftliche Verbände kritisieren Verabschiedung der Hamburgischen Klimaschutz-Umsetzungspflichtverordnung – Umweltbehörde ging Gesprächen mit der Wohnungswirtschaft aus dem Weg, 22.12.2020, online abrufbar unter <https://www.bfw-nord.de/services/presse/pressemitteilungen/44957-gemeinsame-pm-wohnungswirtschaftliche-verbaende-kritisieren-verabschiedung-der-hamburgische-klimaschutz-umsetzungspflichtverordnung-umweltbehoerde-ging-gespraechen-mit-der-wohnungswirtschaft-aus-dem-weg/>, Datum des letzten Abrufs: 16.02.2021.

Bundeshaushaltsordnung (BHO) sowie § 23 Landeshaushaltsordnung (LHO) und den Subsidiaritätsgrundsatz⁵¹.

Fraglich ist in diesem Zusammenhang jedoch nach Ansicht der Clearingstelle, ob hier nicht eine Investitionsförderung zielführend sein könnte, die die Motivation von KMU steigern würde, größere Anlagen zu bauen. Die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) gewährt über das „Kreditprogramm 270“ Privatpersonen, Unternehmen, Genossenschaften und Vereinen einen zinsgünstigen Kredit, wobei die Finanzierung bis zu 100 % der Investitionssumme beträgt. Da der Ausbau von PV-Anlagen im Wesentlichen durch die Vergütungen aus dem EEG gefördert werde, gebe es darüber hinaus keine weitere Fördermöglichkeit, führt die Klimaschutz- und Energieagentur Niedersachsen hierzu aus⁵².

Geht man davon aus, dass die Möglichkeit einer Kombination der Kreditförderung mit der EEG-Vergütung gegeben ist⁵³, so müsste nach Auffassung der Clearingstelle hierbei jedoch auch berücksichtigt werden, dass mit der Beantragung von Krediten weitere bürokratische Lasten und Aufwände für KMU einhergehen. Zudem hat auch die EEG-Umlage eine Kehrseite: Selbst wenn KMU den gesamten Strom selbst verbrauchen würden, den diese durch die PV-Anlage gewinnen können, müssten sie hierfür die EEG-Umlage zahlen. Dies macht den Betrieb einer PV-Anlage für Unternehmen, insbesondere KMU, weniger rentabel⁵⁴.

Die IHKN sieht neben der garantierten Einspeisevergütung bei den aktuellen Rahmenbedingungen Anreize und Fördermöglichkeiten, die einen freiwilligen Aufbau einer PV-Anlage auf Dächern rentabel und attraktiv machen würden. Als mögliche Instrumente nennt die IHKN hier neben speziellen Förderprogrammen auch die Möglichkeit, Dächer als Fläche zur Energieerzeugung zu vermieten, den erzeugten Strom direkt zu nutzen, falls die Gestehungskosten unter dem Bezugspreis beim Netzbetreiber liegen würden, oder das Abschließen von langfristigen Lieferverträgen.

⁵¹ *Anm. d. Verf.:* Hierzu wird seitens Palacios/Bauknecht/Ritter/Kahles/Wegner/von Gneisenau, a.a.O., S. 33, eine andere Auffassung vertreten und dargestellt, dass der haushaltsrechtliche Subsidiaritätsgrundsatz (zumindest nach § 23 BHO) nicht im Falle eines Nebeneinanders von PV-Pflicht und EEG-Vergütung greife. Vor dem Hintergrund der Kürze der Zeit sowie dem Auftrag der Clearingstelle gemäß § 31 a GGO, belässt es die Clearingstelle bei diesem Hinweis.

⁵² Klimaschutz- und Energieagentur Niedersachsen, Mit der Sonne Strom erzeugen, Photovoltaik, Kosten, a.a.O..

⁵³ Weitere rechtliche Erwägungen hierzu können bei Palacios/Bauknecht/Ritter/Kahles/Wegner/von Gneisenau, a.a.O., S. 31f. nachgelesen werden.

⁵⁴ siehe hierzu TV-Beitrag vom 01.07.2020, Das Erste „plusminus“, „Paragraphen statt Kilowatt - Wie Bürokratie Solarstrom ausbremst“, online abrufbar unter <https://www.daserste.de/information/wirtschaft-boerse/plusminus/sendung/buerokratie-bremst-solarstrom-aus-100.html>, Datum des letzten Abrufs 17.02.2021.

III. Votum

Die Clearingstelle hat den Entwurf zur Änderung der Niedersächsischen Bauordnung (NBauO) mit Photovoltaikpflicht auf Gewerboneubauten im Rahmen des Clearingverfahrens gemäß § 31 a GGO auf bürokratische Lasten mit Blick auf die Belange der KMU unterzogen.

Diese Unternehmen sind in vielfältiger Weise durch die geplante Gesetzesänderung betroffen.

Neben der Tatsache, dass manche Unternehmen beziehungsweise Branchen von der Gesetzesänderung profitieren werden, ist ersichtlich, dass andere wiederum großen bürokratischen Lasten aufgrund der geplanten PV-Pflicht ausgesetzt sein werden. Insbesondere unter Berücksichtigung sämtlicher Aufwände und auch (mittelbarer) Kosten, die die Betroffenen aufgrund der PV-Pflicht treffen, plädiert die Clearingstelle dafür, eine Prüfung dahingehend durchzuführen, ob die PV-Pflicht – sofern an dieser grundsätzlich festgehalten werden soll – nicht besser als Nutzungs- oder Katasterpflicht ausgestaltet werden sollte. Einige der Vorteile einer entsprechenden Ausgestaltung hat die Clearingstelle bereits in der vorliegenden Stellungnahme an anderer Stelle näher ausgeführt. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass eine Nutzungs- und Katasterpflicht insbesondere dazu führen könnte, dass

- das Ziel, nämlich die Produktion und Nutzung des erneuerbaren Stroms, in den Fokus gestellt wird,
- keine (standardisierte) Wirtschaftlichkeitsprüfung erforderlich ist, da für die Betroffenen eine Wahlmöglichkeit besteht und sich die Wirtschaftlichkeit der PV-Anlage dadurch abbilden lässt, ob eine PV-Anlage auf dem jeweiligen Gebäude von dem Eigentümer oder der Eigentümerin oder Dritten installiert wird, die Bedingungen der Wirtschaftlichkeit würden mithin dem freien Markt überlassen werden und könnten sich auch entsprechend der zukünftigen technischen Möglichkeiten beziehungsweise Neuerungen entwickeln,
- zwischen den unterschiedlichen Beteiligten (Anbieter:innen und Nachfrager:innen) vermittelt und so Transparenz geschaffen wird und
- die Akzeptanz der Maßnahme durch den wirtschaftlichen Gewinn, den die Betroffenen durch den Betrieb der PV-Anlage oder die Verpachtung der Dachfläche erzielen, erhöht wird.

Sollte das Niedersächsische Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz jedoch an der beabsichtigten Verpflichtung festhalten wollen, regt die Clearingstelle insbesondere an, zu prüfen,

- ob die Zielsetzung nicht über einen anderen Weg als über eine Änderung der NBauO umgesetzt werden könnte, zum Beispiel über eine bundeseinheitliche Lösung unter Einbeziehung der Akteure und Gremien auf Bundesebene (Bundesbauministerkonferenz, Normungsausschüsse), und
- wie die verwendeten Formulierungen entsprechend bereits bestehender Regelungen einheitlich ausgestaltet werden können, wie von UHN, UVN und LHN vorgetragen.

Das Niedersächsische Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz sollte – sofern es an der bestehenden oder einer ähnlichen Regelung festhält – ferner in Erwägung ziehen, den Betroffenen einen Leitfaden an die Hand zu geben, nach welchem diese leicht und verständlich nachvollziehen können, welche Aspekte im Hinblick auf eine Wirtschaftlichkeitsprüfung sowie Prüfung der technischen Aspekte bei der Errichtung von Gebäuden und der damit eingehenden Pflicht zur Installation einer PV-Anlage zu beachten sind und wie im Einzelfall Ausnahmen von der Pflicht belegt werden müssen. Zudem sollte dann angedacht werden, denkmalgeschützte Gebäude generell von der PV-Pflicht auszunehmen.

In jedem Fall sollte sich die Umsetzungsfrist an der Fertigstellung des jeweiligen Bauvorhabens orientieren und einige Monate betragen.