



Clearingstelle Mittelstand des
Landes NRW bei IHK NRW



Stellungnahme

der Clearingstelle Mittelstand zum

**Entwurf einer Verordnung zur Umsetzung der Solaranlagen-Pflicht
nach § 42a und § 48 Absatz 1a der Landesbauordnung NRW**

**für das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung
des Landes Nordrhein-Westfalen**

Düsseldorf, 26. Januar 2024

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	3
1.1. Ausgangslage.....	3
1.2. Entwurf einer Verordnung zur Umsetzung der Solaranlagen-Pflicht nach § 42 a und § 48 Absatz 1a der Landesbauordnung 2018	3
1.3 Vorgehen der Clearingstelle Mittelstand.....	3
2. Stellungnahmen der Beteiligten	5
2.1. Allgemeine Positionen der Beteiligten.....	5
2.2. Konkrete Positionen der Beteiligten	6
§ 1 – Anwendungsbereich	6
§ 2 – Begriffsbestimmungen	7
§ 4 – Mindestgröße der Photovoltaikanlagen auf Gebäuden.....	8
§ 5 – Ausnahmen und Erfüllungsoptionen für Gebäude	9
§ 6 – Mindestfläche der Photovoltaikanlage über Stellplatzflächen	12
§ 7 – Ausnahmen und Erfüllungsoptionen bei Stellplatzflächen	12
§ 8 – Nachweis- und Aufbewahrungspflichten	12
§ 9 – Befreiungen	12
§ 10 – Stichproben.....	13
Weitere Anmerkungen	14
3. Votum	15

1. Einleitung

1.1. Ausgangslage

Mit der vorliegenden Rechtsverordnung werden die Anforderungen aus § 42 a und § 48 Absatz 1a BauO NRW näher konkretisiert.

Hintergrund

§ 42 a BauO NRW, der zum 1.1.2024 in Kraft getreten ist, schreibt eine Verpflichtung zur Installation und zum Betrieb von Anlagen zur Erzeugung von Strom aus solarer Strahlungsenergie auf geeigneten Dachflächen im Land Nordrhein-Westfalen fest.

§ 48 Absatz 1a BauO NRW regelt seit 1.1.2024 die bislang in § 8 Absatz 2 BauO verortete Solar-Pflicht für bestimmte, neu zu errichtende Stellplätze.

§§ 42 a Absatz 8 und 87 Absatz 1 Nr. 1 BauO NRW ermächtigen die Oberste Bauaufsichtsbehörde, nähere Anforderungen durch Rechtsverordnung zu regeln.

1.2. Entwurf einer Verordnung zur Umsetzung der Solaranlagen-Pflicht nach § 42 a und § 48 Absatz 1a der Landesbauordnung 2018

Der Clearingstelle Mittelstand liegt der Entwurf einer Verordnung zur Umsetzung der Solaranlagen-Pflicht nach § 42 a und § 48 Absatz 1a BauO NRW vor. Die Verordnung ist in vier Teile gegliedert:

- Teil 1 nimmt allgemeine Vorschriften zur Umsetzung der Solaranlagen-Pflicht nach § 42 a und § 48 Absatz 1a der BauO NRW auf.
- Teil 2 beinhaltet die Vorschriften für Gebäude nach § 42 a BauO NRW.
- Teil 3 beinhaltet die Regelungen für Stellplatzflächen nach § 48 Absatz 1a BauO NRW.
- Teil 4 nimmt die sonstigen Vorschriften auf.

1.3 Vorgehen der Clearingstelle Mittelstand

Das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen ist mit Schreiben vom 20. Dezember 2023 an die Clearingstelle Mittelstand mit der Bitte herangetreten, den Entwurf einer Verordnung zur Umsetzung der Solaranlagen-Pflicht nach § 42 a und § 48 Absatz 1a BauO NRW im Wege eines Clearingverfahrens (§ 6 Abs. 1 MFG NRW) auf seine Mittelstandsverträglichkeit zu überprüfen und eine gutachterliche Stellungnahme zu erarbeiten.

Die Clearingstelle Mittelstand hat die nach dem Mittelstandsförderungsgesetz an Clearingverfahren beteiligten Institutionen über den Überprüfungsauftrag informiert.

Die beteiligten Organisationen sind:

- IHK NRW - Die Industrie- und Handelskammern in Nordrhein-Westfalen
- Handwerk.NRW (Nordrhein-Westfälischer Handwerkstag)
- Westdeutscher Handwerkskammertag (WHKT)
- unternehmer nrw – Landesvereinigung der Unternehmensverbände Nordrhein-Westfalen e.V.
- Verband Freier Berufe im Lande Nordrhein-Westfalen e.V. (VFB NW)
- Städtetag Nordrhein-Westfalen
- Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen
- Landkreistag Nordrhein-Westfalen
- DIE FAMILIENUNTERNEHMER e. V. Landesbereich NRW
- Deutscher Gewerkschaftsbund Bezirk Nordrhein-Westfalen (DGB NRW)

Mit Schreiben vom 21. Dezember 2023 wurden alle Beteiligten um eine Stellungnahme zu dem o.g. Verordnungsentwurf gebeten.

Folgende Stellungnahmen liegen der Clearingstelle Mittelstand vor:

- unternehmer nrw
- DGB NRW
- DIE FAMILIENUNTERNEHMER e. V
- Gemeinsame Stellungnahme von Handwerk.NRW und WHKT
- Gemeinsame Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände
- IHK NRW

Die Clearingstelle Mittelstand hat die eingegangenen Stellungnahmen ausgewertet und gebündelt. Auf Basis der eingegangenen Stellungnahmen hat sie für das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen eine Beratungsvorlage mit einem Gesamtvotum zu dem vorliegenden Verordnungsentwurf erstellt.

2. Stellungnahmen der Beteiligten

2.1. Allgemeine Positionen der Beteiligten

unternehmer nrw kritisiert Rechtsänderungen, die das Bauen in Nordrhein-Westfalen zusätzlich verteuern und verkomplizieren. Der Wohnungsbau, vor allem aber auch gewerbliches Bauen müssten im Hinblick auf die Transformation vielmehr bezahlbarer und schneller umsetzbar werden. Gerade die mittelständische Wirtschaft müsse neben weiteren massiven Herausforderungen einen Großteil der Transformationsprojekte umsetzen und sei daher besonders von der Solaranlagenpflicht-Verordnung betroffen. Demnach sei diese pauschale Regelung zur Umsetzung der Solaranlagen-Pflicht höchst mittelstandsrelevant und wirke sich grundsätzlich negativ auf die Unternehmen aus.

Das gegenwärtig nicht ausreichende Tempo beim Ausbau Erneuerbarer Energien könne keine Begründung dafür sein, dass zum 1. Januar 2024 eine generelle solare Baupflicht bei der Errichtung von Nichtwohngebäuden eingeführt worden ist.

Aus Sicht von unternehmer nrw ist diese Verpflichtung in der Praxis aufgrund von Materialengpässen und Fachkräftemangel so nicht umsetzbar. Gefordert wird mehr Zeit für die geplante Umsetzung. Insgesamt sei zu befürchten, dass sich die solare Baupflicht nachteilig auf den Wirtschaftsstandort Nordrhein-Westfalen auswirkt, entsprechende Bauvorhaben verteuert, bürokratisiert und damit Investitionen ausbleiben. Statt einer Pflicht gelte es, weitere Hemmnisse abzubauen. Zumindest sollten eine praxisgerechte Übergangsfrist und ein deutlich späteres Inkrafttreten einer solchen Regelung erfolgen.

IHK NRW begrüßt die weitere Erschließung von Flächen für die dezentrale und klimaneutrale Stromproduktion grundsätzlich. Der beschleunigte Kohleausstieg könne nur mit einem massiven und schnellen Ausbau Erneuerbarer Energien kompensiert werden.

Unter Verweis auf die Stellungnahme zur Novellierung der Landesbauordnung betont IHK NRW die grundsätzliche Kritik an der Einführung einer solaren Baupflicht, weist jedoch darauf hin, dass der Solarausbau auf Dächern dazu beiträgt, den Druck von der Inanspruchnahme von Freiflächen zu nehmen.

Befürchtet wird daneben, dass mit den Überprüfungen u. a. zur Wirtschaftlichkeit, der bürokratische Aufwand bei Bau, Planung und Genehmigung erneut ansteigt.

Zudem erwartet IHK NRW, dass der Ausbau von PV-Anlagen mit dem Ausbau der regionalen Stromverteilnetze synchronisiert wird. Derzeit fehlen vielerorts noch eine übergreifende Koordination sowie das Bewusstsein, dass die Finanzierung der zu erwartenden hohen Kosten für den Ausbau der Verteilnetze einen weiteren Engpassfaktor des Netzausbaus darstellt.

DIE FAMILIENUNTERNEHMER lehnen eine Pflicht von Solaranlagen auf Dächern mit Verweis darauf, dass die marktwirtschaftlichen Anreize zur Installation von Solaranlagen auf Dächern bereits ausreichen, grundsätzlich ab.

Bereits jetzt entscheide sich ein Großteil der Gewerbetreibenden mit eigenem Immobilienbestand für die Installation von Solaranlagen auf ihren Dächern. Diese Investitionen in Erneuerbare Energien rechneten sich in den meisten Fällen unter marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten, sodass sich eine Pflicht mit neuen bürokratischen Auflagen (Nachweis, Kontrolle) erübrige.

Bei diesen Anlagen sollten aber die Eigenversorgung im Mittelpunkt stehen und Speicherlösungen angeregt werden, um die Netze zu entlasten. Nach ihrer Ansicht ist es für die Beschleunigung des Ausbaus von rentablen Solaranlagen zielführender, das komplizierte Baurecht und die Genehmigungsverfahren für die Errichtung von Anlagen zu vereinfachen, als die Installation von Solaranlagen verpflichtend zu machen. Eine Solaranlagen-Pflicht sei außerdem auch deshalb abzulehnen, weil dadurch auch erzwungenermaßen Anlagen realisiert würden, die aufgrund technischer Gegebenheiten wenig oder gar nicht rentabel sind.

Die **kommunalen Spitzenverbände** begrüßen grundsätzlich die Einführung einer Verpflichtung zur Installation und zum Betrieb von Anlagen zur Erzeugung von Strom aus solarer Strahlungsenergie auf geeigneten Dachflächen im Land Nordrhein-Westfalen. Für die Beschleunigung des Ausbaus der Erneuerbaren Energien vor allem auch im verdichteten, urbanen Raum, stelle die Verpflichtung ein sinnvolles und wichtiges Instrument dar. Die kommunalen Spitzenverbände weisen jedoch darauf hin, auch die bestehende Netz-Infrastruktur beim großflächigeren Ausbau der Photovoltaik-Anlagen zu ertüchtigen.

Dass das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen als oberste Bauaufsichtsbehörde von der Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung Gebrauch macht, um die gesetzlichen Anforderungen zu konkretisieren, wird begrüßt. Das trage dazu bei, dass die Verpflichteten in die Lage versetzt werden, Art und Umfang ihrer Pflichten zu verstehen und umsetzen zu können. Kritisiert wird der Verordnungsentwurf insbesondere unter Einbeziehung der Begründung als sehr komplex und umfangreich, ohne übersichtliche Gliederung. Hinzu komme, dass der Begründungstext einige unbestimmte Rechtsbegriffe enthalte („erhebliche Mehrkosten“, „Realisierungsaufwand [...] unangemessen hoch“), die zu Auslegungsschwierigkeiten führen könnten.

Die kommunalen Spitzenverbände sprechen sich zudem für das öffentlichkeitswirksame Bewerben der neue Solardachpflicht durch das Land aus.

Aus Sicht des **DGB NRW** signalisiert die Etablierung der Solaranlagenpflicht-Verordnung für das Land Nordrhein-Westfalen einen wichtigen Schritt in Richtung nachhaltiger Energieerzeugung, Umweltschutz und erfolgreicher Energiewende in NRW. Grundsätzlich positiv bewertet wird die Integration von Solaranlagen auf geeigneten Dachflächen, da dies dazu beiträgt, den Anteil Erneuerbarer Energien zu erhöhen und den CO₂-Ausstoß zu reduzieren. Wichtig sei es aber auch, die sozialen Aspekte aus Sicht der Verbraucher*innen sowie die Interessen der Beschäftigten im Zuge der Umsetzung angemessen zu berücksichtigen, um eine gerechte und erfolgreiche sozial-ökologische Transformation im Energiesektor zu gewährleisten.

2.2. Konkrete Positionen der Beteiligten

§ 1 – Anwendungsbereich

Absatz 2

unternehmer nrw kritisiert die vorgesehene Geltung der solaren Baupflicht auch für genehmigungsfreie Bauvorhaben, da dies unverhältnismäßig sei und dem Sinn und Zweck widerspreche, bestimmte Anlagen unter die Genehmigungsfreiheit zu stellen.

Der **DGB NRW** begrüßt, dass die Geltung auch auf Landesliegenschaften ausgedehnt wird, da die öffentliche Hand damit ihrer Verantwortung gerecht werde, als Vorbild für die Energiewende einzutreten. Empfohlen wird, dass die öffentlichen Auftragsvergaben zu diesem Vorhaben ausschließlich an tarifgebundene und mitbestimmte Unternehmen vergeben werden, um auch der sozialen Verantwortung in der Transformation gerecht zu werden.

Absatz 3

Der **DGB NRW** bewertet es grundsätzlich positiv, dass eine Umlage der Betriebskosten nur dann möglich ist, wenn Mieter*innen den erzeugten Strom zumindest mitbenutzen, da so sichergestellt werde, dass die Mieter*innen nicht für Kosten aufkommen müssen, die nicht im direkten Zusammenhang mit der Nutzung ihres Mietobjektes stehen.

Dies schütze in erster Linie die Mieterschaft vor weiteren finanziellen Belastungen, die nicht durch eine direkte Nutzung des erzeugten Solarstroms gerechtfertigt wären. Betont wird dabei die Notwendigkeit einer sorgfältigen Abwägung möglicher Auswirkungen auf den Ausbau Erneuerbarer Energien in Mietobjekten, um sicherzustellen, dass Vermieter*innen weiterhin in nachhaltige Energieinvestitionen investieren können. Es bestehe die Sorge, dass Vermieter*innen aufgrund dieser Regelung von der Einspeisung in das Netz absehen könnten, was wiederum den Ausbau Erneuerbarer Energien in Mietobjekten behindern könnte.

Insgesamt wird die Ausgestaltung der Solarpflicht als ausgewogener Kompromiss zwischen dem Schutz der Mieterschaft und der Förderung nachhaltiger Energienutzung bewertet. Es bedürfe weiterer kontrollierender Maßnahmen zur Sicherstellung, dass die Regelungen keine negativen sozialen Auswirkungen auf die Mieterschaft haben und eine gerechte Beteiligung aller Parteien am Übergang zu einer nachhaltigen Energiezukunft gewährleistet wird.

§ 2 – Begriffsbestimmungen

Absatz 5

Die **kommunalen Spitzenverbände** regen eine Klarstellung in der Begründung dahingehend an, dass mindestens Lattung, Konterlattung und Folie zur Dachhaut zählen. Verbleiben diese bei einer Sanierung, so handele es sich nicht um eine vollständige Erneuerung, auch wenn die Dachhaut älterer Dächer regelmäßig im Falle des Einbaus von Wärmedämmung ohnehin meistens bis auf die Konstruktion abgetragen werde.

Absatz 7

Mit Blick auf die Begründung, wonach das Setzen von Dachgauben als Beispiel genannt wird, sehen die **kommunalen Spitzenverbände** eine klarstellende Regelung als erforderlich an, ob die nach § 4 Abs. 1 zu beachtende Mindestvorgabe sich in diesen Fällen tatsächlich lediglich auf die neue – in aller Regel recht kleine – Dachfläche für die Gauben bezieht.

Absatz 8

unternehmer nrw regt an, die „sonstigen Systemkosten“ nach Satz 2 und 3 um die Zusatzkosten für die erforderliche Aufrüstung von Trafostationen und/oder Netzanschlüssen sowie um zusätzliche Entwässerungskosten/Niederschlagswasserbeseitigung zu ergänzen, die ohne die PV-Pflichten nicht anfallen würden. Diese Aufrüstungsmaßnahmen würden in vielen Fällen für

einen sinnvollen, effizienten Betrieb notwendig werden und erhebliche Kosten mit sich bringen. So könne es auch erforderlich werden, leistungsfähigere Anlagen der Niederschlagswasserbeseitigung, einschließlich Regenrückhaltung, wegen der überdachten Stellplätze (Carports) herzustellen.

§ 4 – Mindestgröße der Photovoltaikanlagen auf Gebäuden

Absatz 1

Zum besseren Verständnis regen die **kommunalen Spitzenverbände** an –analog zu Absatz 2 – die Nettodachfläche heranzuziehen. Eine Unterscheidung der Dachflächengrößen nach Neu- (Brutto) und Bestandsbauten (Netto) wird nicht als sinnvoll angesehen.

Für Gebäudeeigentümer*innen müsse klar „ablesbar“ sein, wie die Berechnung der Dachfläche zur Erfüllung der Solardachpflicht vorzunehmen ist. Der Begriff der Bruttodachfläche als gesamte Dachfläche, die ein Gebäude inklusive eines Dachüberstandes ohne Dachrinne überdeckt, sei klar zu definieren. In der Praxis wird mit dem Bruttomaß in der Regel die Größe „Gesamtfläche“ der z.B. Dachsteine inkl. der erforderlichen Überdeckungsfläche verstanden. Für die Installation von PV-Anlagen stehe auch im Neubau regelmäßig nicht die gesamte Dachfläche zur Verfügung; es bleibe auch hier nur die Nettodachfläche, die lediglich bei Flachdächern der Bruttofläche entspricht.

Das Fehlen einer Kopplung mit dem jeweiligen Stand der Technik ermögliche den Einsatz veralteter und leistungsschwacher, aber günstiger PV-Generatortechnik. Dies könnte durch eine geeignete Regelung (z.B. durch die Vorgabe eines Mindest-PR-Werts) ausgeschlossen werden.

Absatz 2

unternehmer nrw sieht Hindernisse bei der verpflichtenden Installation von Solaranlagen bei der vollständigen Erneuerung der Dachhaut eines Gebäudes. Auf den Firmengeländen vieler nordrhein-westfälischer Unternehmen befänden sich große Dachflächen, beispielsweise von Produktionshallen. Ein Großteil der Bauten sei aber nicht so errichtet worden, dass zusätzliche Lasten, die von Photovoltaikanlagen ausgehen, getragen werden können. Technische Faktoren wirkten sich daher stark limitierend aus. Weiterhin ergäben sich erhebliche Auswirkungen durch die eigentliche Montage der Anlagen, womit Öffnungen der versiegelten Dachflächen verbunden sein können. Des Weiteren steige die Eigen- und Windlast erheblich. Fragen des Brandschutzes seien ebenso nicht zu unterschätzen. Alles in allem sprächen also auch technische Faktoren gegen eine pauschale solare Baupflicht.

Die **kommunalen Spitzenverbände** merken an, dass die Berufung auf Ausnahmetatbestände durch die geringen Größen – bei der die Solardachpflicht als erfüllt gilt – zu leicht gemacht werde; dadurch könne der gewünschte Ausbau der Erneuerbaren Energien unterlaufen werden.

Die geringe verpflichtende Größe (Fläche, aber insbesondere der Leistung) der zu installierenden PV-Anlage lasse zudem keine preiswerten Mini-PV-Anlagen (bis 0,8 kWp) zu, sondern ergebe über die Systemkosten (zu) hohe Gesamtkosten. Diese Gesamtkosten führten bei kleinen Anlagen mit niedrigen Stromerträgen zu hohen Stromgestehungskosten (€/KWh) und damit selbst bei gänzlicher Eigenstromnutzung zur Unwirtschaftlichkeit.

Zudem werde die Pflicht zur Installation und zum Betrieb von PV-Anlagen auch ohne die 30-Prozent-Begrenzung bereits ausreichend durch die vorgesehenen Ausnahmetatbestände eingeschränkt. Nicht nachvollziehbar ist für die kommunalen Spitzenverbände daher, warum die

Solardachpflicht bereits bei einer Ausnutzung von 30 Prozent der grundsätzlich voll nutzbaren Netto-Dachfläche als erfüllt gilt.

Vergleichbares gelte demnach für die nach Wohneinheiten gestaffelte Unterscheidung zur Begrenzung auf bestimmte Kilowatt-Peak. Zudem wachse die Dachfläche nicht im Verhältnis zur Steigerung der Wohneinheiten.

Absatz 3

Die **kommunalen Spitzenverbände** stufen die Regelung als schlüssig und sinnvoll zum Schutz von Gebäudeeigentümer*innen vor einer Ausschreibungspflicht nach dem EEG ein. Sie merken an, dass sich die Bauaufsichtsbehörden bei der repressiven Überprüfung der Einhaltung der PV-Pflicht in rechtliche Vorgaben einarbeiten müssten, die grundsätzlich nicht zu ihrem Zuständigkeitsbereich gehören. Vorgeschlagen wird daher, die in Bezug genommenen Paragraphen des EEG (zumindest in der Begründung) ausdrücklich zu nennen; auch damit der Inhalt verständlicher wird.

Die Definition zur Einschränkung der Anlagengröße erscheint den kommunalen Spitzenverbänden hinreichend genau. Aus ihrer Sicht bewirken die Regelung keinen Ausschluss von Anlagen, mit denen der Strom zum lokalen Eigenverbrauch erzeugt wird oder solche, die dem Marktprämienmodell (Anlagen > 100 kW) unterliegen.

Der **DGB NRW** begrüßt die Erhöhung des Mieterstromzuschlags und die weitere Harmonisierung des EEG mit der Solarverordnung.

Wenngleich die Harmonisierung zwischen den Bestimmungen der Verordnung und dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) 2023 anerkannt werde, wird auf die Notwendigkeit einer sorgfältigen Prüfung des Höchstsatzes von 750 KWP in Bezug auf technische, ökologische und wirtschaftliche Kriterien hingewiesen. Entscheidend sei die Sicherstellung einer angemessenen und gerechtfertigten Begrenzung, um eine gute Umsetzung der Solaranlagen-Pflicht zu gewährleisten.

Positiv zur Kenntnis genommen wird, dass der Mieterstromzuschlag gemäß dem neuen EEG 2023 bereits ab 100 KWP gilt. Dies unterstütze die Förderung von Mieterstromanlagen und treibe somit den Ausbau Erneuerbarer Energien auch für Mieter*innen voran.

§ 5 – Ausnahmen und Erfüllungsoptionen für Gebäude

Absatz 1

unternehmer nrw stuft die Ausnahmen und Erfüllungsoptionen für Gebäude nach Nr. 2 und 3 als systematisch unklar ein. Bei diesen handele es sich nämlich nicht um solche, bei denen ein Ausschluss bzw. ein Entfallen der PV-Pflicht von Gesetzes wegen eintrete, sondern um Fälle einer Erfüllungsfiktion nach Maßgabe von § 42 a Abs. 6 BauO NRW. Die Nr. 1 zum einen und die Nr. 2 und 3 zum anderen könnten und dürften mithin nicht gleichgesetzt werden. Diese systematische Unklarheit finde sich ebenfalls in § 5 Abs. 4 des Verordnungsentwurfs wieder.

Die **nordrhein-westfälischen Handwerksorganisationen** regen die Einfügung einer salvatorischen Klausel an. Als Folge der europaweiten Einführung einer Solardachpflicht sei nicht auszuschließen, dass es zu einer (zeitweisen) Verknappung von Materialien und Komponenten kommt. Übergreifend sollte deswegen in einer salvatorischen Klausel bestimmt werden, dass

Gebäude in solchen Fällen in Betrieb genommen werden dürfen, ohne dass Solaranlagen installiert wurden und betrieben werden und dass eine (unerwartete) erhebliche Verteuerung der Module gegebenenfalls in eine wirtschaftliche Unmöglichkeit münden kann.

Absatz 2

Aus Sicht der **nordrhein-westfälischen Handwerksorganisationen** ist es wünschenswert, dass technische Unmöglichkeit auch bei Dachflächen vorliegt, deren bauphysikalisches Wirkungsprinzip eine Rücktrocknung voraussetzt, die durch Erwärmung der Bauteiloberfläche durch Sonneneinstrahlung erfolgt.

Absatz 3

Der **DGB NRW** begrüßt grundsätzlich die Einführung von Kriterien der Nichtvertretbarkeit der Solarpflicht, die die Nichtwirtschaftlichkeit indizieren. Anerkannt wird die Notwendigkeit solcher Bestimmungen, um die Umsetzung realistisch und tragbar zu gestalten. Indes wird betont, dass es von entscheidender Bedeutung sei sicherzustellen, dass die Kriterien zur Nichtvertretbarkeit in technischer, wirtschaftlicher und ökologischer Hinsicht ausgewogen sind.

Bedenken bestehen insbesondere hinsichtlich der Umsetzbarkeit der Mustervorlagen. Die damit verbundenen Auskünfte erscheinen dem DGB NRW fachlich anspruchsvoll und komplex. Angezweifelt wird, ob die Verpflichteten in der Lage sind, diese eigenständig und sachgerecht auszufüllen. Vielmehr müsse man unter Berücksichtigung der vorliegenden Kriterien davon ausgehen, dass die Verpflichteten auf Sachverständige zurückgreifen müssen. Daher wird eine nochmalige Überprüfung des Kriterienkatalogs und dessen Handhabung angeregt, um sicherzustellen, dass die Anforderungen korrekt interpretiert und erfüllt werden können.

Die **kommunalen Spitzenverbände** gehen davon aus, dass nicht sachkundigen Personen, die das Vorliegen der Voraussetzungen in eigener Verantwortung festzustellen haben, in der Regel eine rechtssichere und korrekte Prüfung der Ausnahmetatbestände in Absatz 3 Nr. 1 und Nr. 2 nicht möglich sein wird.

Kritisiert wird, dass das für die „Selbstbestätigung“ der Ausnahme bereitgestellte Formular hinsichtlich des Umfangs und Inhalts noch nicht bekannt ist und insofern auch nicht bzgl. seiner Anwendbarkeit/Verständlichkeit beurteilt werden kann.

Aus Sicht von **IHK NRW** ist die Ausgestaltung der Norm und der darin enthaltene Nachweis der „Nichtvertretbarkeit der Pflichterfüllung aus wirtschaftlichen Gründen“ fachlich anspruchsvoll und recht komplex. Es wird angezweifelt, ob das vom zuständigen Ministerium bereitgestellte Formular für den Nachweis, tatsächlich solch umfassende und komplexe Sachverhalte abbilden kann, ohne dabei an „Handhabbarkeit“ für die Verpflichteten einzubüßen. Es wird angezweifelt, ob dieses Formular somit eigenständig und vor allem sachgerecht von den Verpflichteten ausgefüllt werden kann. Auf Basis der im Verordnungsentwurf vorgebrachten Kriterien ist anzunehmen, dass ein großer Teil der Verpflichteten auf Sachverständige zurückgreifen müssen wird.

IHK NRW regt an, den Kriterienkatalog und dessen Handhabung nochmals zu überprüfen, um sicherzustellen, dass die Anforderungen korrekt interpretiert und erfüllt werden können.

Nummer 1

unternehmer nrw und die **kommunalen Spitzenverbände** äußern Bedenken hinsichtlich der (Berechnung der) Amortisationsdauer.

Aus Sicht von **unternehmer nrw** ist die Amortisationszeit der Kosten der Photovoltaikanlage mit 20 Jahren zu hoch angesetzt und nicht sachgerecht. Der besonders lange Zeitraum erschwere den Nachweis der wirtschaftlichen Unvertretbarkeit unverhältnismäßig. Hinzu kämen erhebliche Nachweispflichten für die Unternehmen, was zu einem zusätzlichen Prüfungsaufwand für die Behörden führe. Resultierend daraus würde das Bauen in Nordrhein-Westfalen zusätzlich verteuert und erheblich verzögert.

Weder in der Verordnung noch in den Begründungen seien Hinweise oder Erläuterungen zu dieser besonders langen Amortisationszeit enthalten, dies deute darauf hin, dass sie willkürlich gewählt wurde. In der Konsequenz führe sie aber dazu, dass absehbar auch wirtschaftlich nicht rentable Solaranlagen errichtet werden müssen.

Die **kommunalen Spitzenverbände** erwarten, dass die Berechnung der Amortisationszeit durch nicht sachkundige Personen nicht zu leisten ist. Grundlage der Wirtschaftlichkeitsberechnung ist die Betriebskosteneinsparung. Diese wird wesentlich durch den anzusetzenden Teil der tatsächlichen Eigenstromnutzung zu einem definierten Ökostrompreis, zum anderen durch die festgelegte geringe EEG-Vergütung bestimmt. Ohne Verpflichtung zur Stromspeicherung und bei wechselnder verhaltensbedingter Nutzung seien hier zwingend Mindestannahmen (80 Prozent Eigenstromverbrauch, 30 ct/KWh) vorzugeben.

Gerade bei Baurägermaßnahmen ohne bekannte Verbrauchsstrukturen der späteren Käufer/Mieter sei demnach eine Definition erforderlich und ein Bezug auf lediglich den Allgemeinstromverbrauch auszuschließen. Zudem seien – neben der Vorgabe der EEG-Vergütung – im heterogenen und veränderlichen Strommarkt eine Vorgabe der durch Eigenstrom ersetzten Stromkosten vorzunehmen, als auch Regelungen zu treffen, die fiktive (sehr hohe) Gestehungskosten der PV-Anlage ausschließen, die ebenfalls eine Grundlage von Ausnahmen für die Solardachpflicht sein können.

Nummer 2

Aus Sicht der **nordrhein-westfälischen Handwerksorganisationen** und der **kommunalen Spitzenverbände** bestehen Bedenken, ob die verpflichteten Personen die Voraussetzungen der Ausnahmetatbestände selbständig prüfen und beurteilen können.

Aus Sicht der **nordrhein-westfälischen Handwerksorganisationen** stellt sich die Frage, welche Rechtsfolge das in der Begründung in Bezug genommene Solarkataster für die Eigentümer haben kann, wenn sie sich nach Einblick in das Kataster auf wirtschaftliche Unmöglichkeit berufen.

Die **kommunalen Spitzenverbände** monieren die Vorgabe des Vergleichs mit einer „ortsnahe, optimal ausgerichteten und unverschatteten“ Photovoltaikanlage, ohne diese Begrifflichkeiten näher zu konkretisieren bzw. eine konkrete Handlungsvorgabe mit Beispielen vorzugeben.

Nummer 5

Die **kommunalen Spitzenverbände** konstatieren, dass der Wortlaut der Vorschrift nicht dem der Begründung zufolge beabsichtigten Inhalt entspreche. Unklar erscheint ihnen zudem der inhaltliche Zusammenhang mit Abs. 3 Nr. 1 – gilt die Ausnahme der verbleibenden planmäßigen

Restlebensdauer des Gebäudes von weniger als 20 Jahren auch außerhalb der Fälle eines befristeten Nutzungsrechts? Dann wäre die Regelung eher in Abs. 3 Nr. 1 zu verorten.

Absatz 4

Für die **kommunalen Spitzenverbände** ist der inhaltliche Unterschied zwischen § 5 Abs. 1 Nr. 2 und 3 und Abs. 4 nicht ersichtlich. Soweit Abs. 4 ein Wahlrecht für die Pflichterfüllung begründen soll, müsse dies deutlicher formuliert werden.

§ 6 – Mindestfläche der Photovoltaikanlage über Stellplatzflächen

Absatz 1

Die **kommunalen Spitzenverbände** regen in der Begründung eine Klarstellung dahingehend an, ob bei einer Erweiterung oder Umwidmung von bestehenden Stellplätzen nicht nur für die Mindestfläche von 30 Prozent lediglich die neu hinzukommenden Stellplätze zu berücksichtigen sind, sondern auch für die Mindestanzahl von 35.

Absatz 2

Nach Ansicht der **kommunalen Spitzenverbände** erscheint die Mindestfläche von Photovoltaikanlagen über Stellplatzflächen vor dem Hintergrund der vorgesehenen Ausnahmemöglichkeiten bzw. Begrenzungsmöglichkeiten auf Teilflächen und insbesondere § 6 Abs. 3 gering.

§ 7 – Ausnahmen und Erfüllungsoptionen bei Stellplatzflächen

unternehmer nrw und die **kommunalen Spitzenverbände** regen eine Klarstellung im Sinne der Rechtssystematik an, dass das Pflanzen von Laubbäumen nicht dazu führt, dass die solare Baupflicht entfällt, sondern es sich bei § 7 Abs. 1 Nr. 3 i. V. m. Abs. 4 des Verordnungsentwurfs um eine Erfüllungsoption handelt.

unternehmer nrw zufolge sollten zudem die Anforderungen an die Kriterien „geeigneter Laubbaum“ und „Abmilderung einer großen befestigten Grundstücksfläche“ näher definiert werden, um Rechtsunsicherheiten zu vermeiden und einen einheitlichen Vollzug zu gewährleisten.

§ 8 – Nachweis- und Aufbewahrungspflichten

Aus Sicht von **unternehmer nrw** führen die umfangreichen Nachweis- und Aufbewahrungspflichten sowohl auf Seiten des Mittelstandes sowie auf Seiten der ohnehin stark belasteten Baubehörden zu erheblichem Nachweis- und Prüfaufwand. Insbesondere mit Blick auf die Ausnahmemöglichkeiten nach § 5 Abs. 1-3 sowie § 7 Abs. 1-3 des Verordnungsentwurfs sei damit zu rechnen, dass der Nachweis durch Sachverständigengutachten beigebracht werden muss. Auch hiermit würden Bauvorhaben künftig zusätzlich verteuert und verlangsamt.

§ 9 – Befreiungen

Die **kommunalen Spitzenverbände** heben hervor, dass es nicht in der Sach- und Fachkompetenz der Bauaufsichtsbehörden liegt, beispielsweise die Richtigkeit und/oder Angemessenheit abgelehnter Kreditanträge oder das Vorhandensein ausreichenden Eigenkapitals zu überprüfen. Denn die Befreiungsvorschrift stellt wesentlich auf die persönlichen Verhältnisse – insbesondere auch die finanziellen Verhältnisse der Verpflichteten – ab und die Beurteilung dieser Umstände sei nicht Bestandteil des bauaufsichtlichen Prüfprogramms.

Dahingehend wird gefordert, dass den Bauaufsichtsbehörden keine diesbezüglichen Prüfpflichten auferlegt werden. Für die Erteilung der Befreiung sollte es folglich ausreichen, wenn die Antragstellenden die entsprechenden Unterlagen vorlegen.

§ 10 – Stichproben

Aus Sicht der **kommunalen Spitzenverbände** ist eine Sonderregelung für die Solardachpflicht nicht erforderlich, da die Bauaufsichtsbehörden bereits jetzt nach § 58 Abs. 2 BauO NRW zur Überwachung der baurechtlichen Vorschriften verpflichtet sind.

Angemerkt wird, dass die Bauaufsichtsbehörden von den Erneuerungen der Dachhaut in der Regel keine Kenntnis erlangen, da diese baugenehmigungsfrei ist, wenn sie nicht mit einem wesentlichen Eingriff in das statische System des Daches einhergeht. Wohngebäude als Neubauten unterliegen in der Regel dem vereinfachten bauaufsichtlichen Verfahren und die Einhaltung der Pflicht des § 42 a BauO NRW gehöre nicht zum Prüfkatalog im vereinfachten Verfahren.

Die Einhaltung der Vorgaben zur Solardachpflicht könne daher nur repressiv überprüft werden. Der Verordnungsentwurf mache über die bisherigen Vorgaben des § 58 Abs. 2 BauO NRW hinaus weitergehende Vorgaben. Mit Blick auf die Begründung wird moniert, dass diese Vorgaben nicht dem bisherigen Vorgehen bei Verstößen gegen baurechtliche Vorschriften nach den Grundsätzen des Opportunitätsprinzips entsprechen und zu einer weiteren Bindung von Personalkapazitäten führen würden. Eine gesonderte Kontroll- und Ahndungspflicht wird als nicht erforderlich eingestuft. Da Eigentümer*innen selbst ein großes Interesse am Ausbau und der Nutzung Erneuerbarer Energien hätten, könne in den allermeisten Fällen eine rechtstreue Erfüllung der Vorgaben der BauO NRW zur Solardachpflicht erwartet werden.

Die den Bauaufsichtsbehörden bekanntwerdenden Verstöße (in der Regel durch Anzeigen dritter Personen) würden dann nach den bisher auch in anderen Fällen üblichen Grundsätzen geahndet, was in der Regel auch die Nacherfüllung der Solardachpflicht umfassen wird. Auf die Stichprobenregelung könne daher insgesamt verzichtet werden.

Angeregt wird zudem, die Rolle der Bauaufsichtsbehörden weiter zu präzisieren. Der Ansatz, die Kontrolle der Pflichterfüllung durch die Bauaufsichtsbehörden über Stichproben durchzuführen werfe Fragen auf, ob diese auch bei Bauvorhaben gem. § 65 BauO NRW zum Tragen komme bzw. ob die Darstellung der Photovoltaikanlagen in den Bauvorlagen in den Verfahren nach §§ 64, 65 BauO NRW in keinem Fall erforderlich ist.

Widersprüchlich sei es, das originäre bauaufsichtliche Prüfprogramm zunehmend auszudünnen und auf Dritte zu verlagern, und stattdessen auf nachträgliche, sehr sanktions- und nachweisaufwändige Verfahrensweisen umzustellen. Dies belaste die ohnehin schon angespannte Personalsituation in den Bauaufsichtsbehörden zusätzlich und führe zu weiteren Verzögerungen bei der Erfüllung deren originärer Aufgaben (Erteilung von Baugenehmigungen). Bei Bekanntwerden von Verstößen gegen baurechtliche Bestimmungen gingen die Bauaufsichtsbehörden

nach § 58 Abs. 2 BauO NRW ohnehin nach pflichtgemäßem Ermessen vor. Einer Sonderregelung mit umfangreichen Kontroll- und Sanktionsverpflichtungen im Zusammenhang mit der Sordachpflicht bedürfe es daher nicht.

Die Kontroll- und Sanktionsregelungen stünden zudem im Widerspruch mit dem allgemeinen Trend zum freiwilligen Ausbau von Erneuerbaren Energien durch Gebäudeeigentümer*innen. Dies führe nicht zuletzt auch aus eigenem finanziellen Interesse dazu, dass bei Neubauvorhaben oder Dachsanierungen in der Regel PV-Anlagen auf dem Dach gleich mitgeplant und installiert würden.

Weitere Anmerkungen

Der **DGB NRW** hebt hervor, dass die Solaranlagenpflicht nicht nur ökologische, sondern auch ökonomische Vorteile mit sich bringt. Mithin sichere und schaffe die verstärkte Installation von Solaranlagen neue Arbeitsplätze in der Solarindustrie und im Handwerk und stärke die lokale Wirtschaft. Indes ist es aus seiner Sicht unumgänglich, diese Branchen von Europäischen- Bundes- und Landesfördermitteln zu unterstützen, damit die Jobs vor allem in der Herstellung von PV-Modulen nachhaltig und vor allem langfristig entstehen können.

Mit Blick auf den Beihilferahmen „Temporary Crisis and Transition Frameworks (TCTF)“ müsse vor allem die Wettbewerbsfähigkeit im globalen Vergleich fokussiert werden – mit einem stärkeren Fokus auf mitbestimmte und tarifgebundene Arbeit sowie Nachhaltigkeitskriterien (wie u.a. faire Lieferketten).

Die Energiewende als Treiber für Beschäftigung und wirtschaftliches Wachstum zu nutzen, geht aus Sicht des DGB NRW nur mit der Förderung einer guten, tarifgebundenen und mitbestimmten Arbeit einher. Ein solcher Strukturwandel im Energiesektor stelle dabei auch Beschäftigte vor große Herausforderungen. Gerade in Zeiten eines Fachkräftemangels sollten die Interessen der Arbeitnehmer*innen große Berücksichtigung finden.

Ausbildungs-, Schulungs- und Qualifizierungsmaßnahmen tragen demnach zur Gewinnung von Fachkräften für diese Branchen bei sowie, dass diese den neuen Anforderungen an die Arbeit gerecht werden. Wichtig sei dabei, dass klare arbeitsmarktpolitische Richtlinien, Unterstützungsmaßnahmen und Instrumente bereitstehen, um den Übergang für die betroffenen Branchen und den Beschäftigten reibungslos zu gestalten.

3. Votum

Die Clearingstelle Mittelstand hat den Entwurf einer Verordnung zur Umsetzung der Solaranlagen-Pflicht nach § 42 a und § 48 Absatz 1a der Landesbauordnung NRW einem Clearingverfahren nach § 6 Absatz 1 MFG NRW mit Blick auf die Belange der mittelständischen Wirtschaft unterzogen.

Durch die seit dem 1. Januar 2024 geltende Regelung des § 42 a Absatz 1 Nr. 1 BauO NRW, gemäß der bei der Errichtung von Nichtwohngebäuden Anlagen zur Erzeugung von Strom aus solarer Strahlenenergie auf den dafür geeigneten Dachflächen zu installieren und zu betreiben sind, erfährt insbesondere die mittelständische Wirtschaft eine hohe Betroffenheit.

Mittels der Rechtsverordnung sollen die gesetzlichen Anforderungen an die solare Baupflicht weitergehend konkretisiert werden.

Als grundsätzlich unterstützenswert stellt sich die in der Verordnungsbegründung zu § 5 ausdrücklich erwähnte Intention, mit der Unterscheidung zwischen Ausnahmen und Erfüllungsoptionen sowie Befreiungen zum einen den bürokratischen Aufwand gering zu halten und zum anderen eine enge Auslegung des Gesetzes zu gewährleisten, dar.

Aus Sicht der Clearingstelle Mittelstand bietet die vorgenommene Ausgestaltung der gewählten Regelungsmechanismen, die auf die Eigenverantwortung der Eigentümer*innen setzen, jedoch keinen zuverlässigen Rahmen für eine einfache, ohne fachspezifische Unterstützung zu treffende Feststellung, ob eine PV-Pflicht gegeben ist, wie diese konkret erfüllt werden muss bzw. ob die Voraussetzungen der normierten Ausnahmeregelungen gegeben sind. Weitergehende Belastungen ergeben sich neben den Prüfpflichten zudem aus den normierten Nachweis- und Aufbewahrungspflichten.

So bedingt allein das Absehen von einem Antragsverfahren nicht zwangsläufig ein Weniger an bürokratischen Hürden hin zu einer für die Verpflichtenden rechtssicheren und bürokratiearmen Handhabung. Soll die Eigenverantwortung der Eigentümer*innen Basis des gewählten Systems sein, so stellen sich einfache und unmissverständliche Regelungen, die eine rechtsichere und mit verhältnismäßigem Aufwand durchführbare Prüfung der Pflichterfüllung sowie die einfache Feststellung der Ausnahmeregelungen ermöglichen, als unabdingbar dar.

Mit Blick darauf besteht aus Sicht der Clearingstelle Mittelstand eine Notwendigkeit, die Rechtsverordnung unter dem Gesichtspunkt der Rechtssystematik, Rechtsklarheit und Rechtssicherheit unter Beachtung der nachfolgenden Einzelaspekte einer umfassenden Überarbeitung zu unterziehen. Die Clearingstelle Mittelstand schlägt vor:

- Von der Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe in der Verordnung und der Begründung abzusehen, bzw. diese einer weitergehenden Konkretisierung zu unterziehen wie z.B. die Begriffe „erhebliche Mehrkosten“, „Realisierungsaufwand“, „unangemessen hoch“
- Unmissverständlich klarzustellen, dass die Stichprobenprüfung auch bei Bauvorhaben nach § 65 BauO NRW zum Tragen kommt und eine Darstellung der Photovoltaikanlage in den Bauvorlagen nicht erforderlich ist (§1 Absatz 2 S. 2)
- In Bezug auf § 2
 - den Begriff der „Dachhaut“ dahingehend zu definieren, dass mindestens Lattung, Konterlattung und Folien zur Dachhaut zählen; mithin eine Sanierung und keine vollständige Erneuerung gegeben ist, wenn die Dachhaut bis auf die Konstruktion abgetragen wird (Absatz 5)

- den Begriff der „sonstigen Systemkosten“ um die Zusatzkosten für die erforderliche Aufrüstung von Trafostationen und/oder Netzanschlüsse sowie um zusätzliche Entwässerungskosten/Niederschlagswasserbeseitigung zu ergänzen (Absatz 8)
- In Bezug auf § 5
 - die vorgesehenen Ausnahmen und Erfüllungsoptionen rechtssystematisch eindeutiger auszugestalten, d.h. kein Entfallen der Pflicht bei optionaler Erfüllung (Absatz 1 und 4; § 7 Absatz 1 und 4)
 - in einer salvatorischen Klausel zu bestimmen, dass Gebäude auch ohne Installationen von Solaranlagen bereits in Betrieb genommen werden können, sofern der Solardachpflicht aufgrund von Verkappung von Material und Komponenten lediglich verzögert nachgekommen werden kann, sowie dass eine (unerwartete) erhebliche Verteuerung der Module ggf. in eine wirtschaftliche Unmöglichkeit münden kann (Absatz 1)
 - bei Dachflächen, deren bauphysikalisches Wirkungsprinzip eine Rücktrocknung voraussetzt, die durch Erwärmung der Bauberteile durch Sonneneinstrahlung erfolgt, als Fall der technischen Unmöglichkeit ausdrücklich zu erwähnen (Absatz 2)
 - die zugrunde gelegte Amortisierungszeit von 20 Jahren einer erneuten Überprüfung zu unterziehen und die Gründe für deren Festlegung zu erläutern (Absatz 3 Nr. 1)
 - im Kontext des durchzuführenden Vergleichs mit einer „ortsnahen, optimal ausgerichteten und unverschatteten“ Photovoltaikanlage, die Begrifflichkeiten näher zu konkretisieren bzw. eine konkrete Handlungsvorgabe mit Beispielen vorzugeben (Absatz 3 Nr. 2)
- Die Anforderungen an die Kriterien „geeigneter Laubbaum“ und „Abmilderung einer großen befestigten Grundstücksfläche“ näher zu definieren (§ 7 Absatz 2)
- Eine Praxiserprobung der Nachweis- und Antragsformulare vor Inkrafttreten der Verordnung unter Einbindung von mittelständischen Unternehmen durchzuführen (§ 8 Absatz 1; § 9 Absatz 3)