

## **Entwurf eines BSolarG<sup>1</sup>**

Gesetz zur Beschleunigung des Ausbaus von gebäudebezogenen Anlagen zur Energieerzeugung aus solarer Strahlungsenergie (Bundessolargesetz - BSolarG)

### **§ 1 Ziel des Gesetzes**

Ziel dieses Gesetzes ist es, zur Umsetzung des Artikel 10 der Richtlinie (EU) 2024/1275 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden vom 24. April 2024 und zur Erreichung der in § 3 Absatz 2 des Bundes-Klimaschutzgesetz festgelegten nationalen Klimaschutzziele eine möglichst weitgehende Ausschöpfung bestehender Flächenpotenziale an und auf Gebäuden und Parkplatzanlagen zur solaren Energieerzeugung zu erreichen.

### **§ 2 Begriffsbestimmungen**

Im Sinne dieses Gesetzes bezeichnet

1. „Gebäudeeigentümer“ natürliche oder juristische Personen oder Personengesellschaften, die über ein bestehendes Gebäude oder ein Grundstück, auf dem ein Gebäude errichtet wird, Verfügungsberechtigt sind,
2. „Solaranlage“ eine Anlage zur Stromerzeugung mittels solarer Strahlungsenergie,
3. „Wohngebäude“ ein Gebäude, das nicht unter die Nummer 5 fällt und nach seiner Zweckbestimmung überwiegend dem Wohnen dient, einschließlich von Wohn-, Alten- oder Pflegeheimen sowie ähnlichen Einrichtungen,
4. „Nichtwohngebäude“ ein Gebäude, das nicht unter die Nummern 3 und 5 fällt,
5. „Öffentliches Gebäude“ ein Gebäude, dass sich im Eigentum der öffentlichen Hand befindet,
6. „Gebäude“ eine selbstständig benutzbare, überdeckte bauliche Anlage, die von Menschen betreten werden kann und geeignet ist, dem Schutz von Menschen, Tieren oder Sachen zu dienen,
7. „Bruttodachfläche“ die gesamte Dachfläche, die ein Gebäude überdeckt mit Dachüberstand; wobei bei aus mehreren Teilen bestehenden Dächern diese Teile zusammengerechnet werden. Dachrinnen, sowie solche Flächen, die der Nutzung von Umwelt- oder Windenergie dienen, bleiben für die Flächenberechnung unberücksichtigt.
8. „Nettodachfläche“ die Bruttodachfläche abzüglich solcher Teilflächen,
  - a. die auf Grund bauordnungsrechtlicher oder anderer sicherheitsrelevanter öffentlich-rechtlicher Vorschriften freizuhalten sind

---

<sup>1</sup> Dieser Entwurf nutzt der Übersichtlichkeit halber das generische Maskulinum. Hierin soll keine Exklusion stattfinden, vielmehr sind alle sich inner- und außerhalb des binären Systems zuordnende Menschen gemeint.

- b. oder wegen erheblicher Verschattung, Dachaufbauten, Dachfenstern oder anderer Dachnutzungen nicht wirtschaftlich im Sinne dieses Gesetzes genutzt werden können; Dachaufbauten und andere Dachnutzungen, die nach dem [*Datum einen Tag nach Inkrafttreten dieses Gesetzes eintragen*] auf einer Teilfläche errichtet oder installiert werden, die andernfalls als Nettodachfläche im Sinne dieser Vorschrift gelten würde, bleiben für die Flächenberechnung insgesamt unberücksichtigt, es sei denn, sie können aus rechtlichen oder technischen Gründen nicht an einem anderen Standort errichtet werden,
9. „Modulfläche“ die gesamte mit Solarzellen ausgestattete Fläche einer Solaranlage; bei Solarmodulen, die mit Rahmen in den Verkehr gebracht werden, ist dieser bei der Berechnung der Modulfläche im Sinne dieses Gesetzes hinzuzurechnen,
  10. „Grundlegende Dachsanierung“ eine Erneuerung, Renovierung oder ein Umbau der Dachfläche, bei der die wasserführende Schicht des Daches mindestens zu 25 Prozent erneuert oder ertüchtigt wird,
  11. „überdachter Parkplatz“ ein Parkplatz für Kraftfahrzeuge mit mindestens drei Stellplätzen, der kein offener Parkplatz ist, sondern mit einer fest mit dem Boden verbundenen Dachkonstruktion bebaut ist und dessen Raumklima nicht unter Einsatz von Energie konditioniert wird.

### **§ 3 Pflicht zur Installation von Solaranlagen**

- (1) Eigentümer von Gebäuden haben dauerhaft sicherzustellen, dass Solaranlagen nach Maßgabe der nachfolgenden Bestimmungen auf ihren Dachflächen errichtet und betrieben werden, wobei sie sich zur Nutzung der solaren Strahlungsenergie auf ihren jeweiligen Dachflächen eines Dritten bedienen können:
  1. Nichtwohngebäude, für deren Errichtung gemäß der jeweils anzuwendenden Landesbestimmung ein Bauantrag nach dem 01.01.2026 gestellt wird, sind vorbehaltlich des Absatzes 2 so zu planen und zu gestalten, dass mindestens 80 Prozent der Bruttodachfläche als Nettodachfläche für die Errichtung und den Betrieb von Solaranlagen geeignet sind. Auf der Nettodachfläche sind Solaranlagen zu installieren, deren Modulfläche mindestens 80 Prozent dieser Fläche ausmachen. Ist ein Antrag im Sinne des Satz 1 für die Errichtung des Gebäudes nicht erforderlich, ist der tatsächliche Baubeginn maßgeblich.
  2. Wohngebäude, für deren Errichtung gemäß der jeweils anzuwendenden Landesbestimmung ein Bauantrag nach dem 01.01.2027 gestellt wird, sind vorbehaltlich des Absatzes 2 so zu planen und zu gestalten, dass mindestens 70 Prozent der Bruttodachfläche als Nettodachfläche für die Errichtung und den Betrieb von Solaranlagen geeignet sind. Auf der Nettodachfläche sind Solaranlagen zu installieren, deren Modulfläche mindestens 70 Prozent dieser Fläche ausmachen. Ist ein Antrag im Sinne des Satz 1 für die Errichtung des Gebäudes nicht erforderlich, ist der tatsächliche Baubeginn maßgeblich.

3. Die Nettodachfläche von Nichtwohngebäuden, die von Nummer 1 dieses Absatzes nicht betroffen sind, ist zu 80 Prozent mit Solaranlagen auszustatten, wenn nach dem [Datum einen Tag nach Inkrafttreten dieses Gesetzes eintragen] eine grundlegende Dachsanierung oder vergleichbare Arbeiten am Gebäude erfolgen.
4. Die Nettodachfläche von Wohngebäuden, die von Nummer 2 dieses Absatzes nicht betroffen sind, ist zu 70 Prozent mit Solaranlagen auszustatten, wenn nach dem [Datum einen Tag nach Inkrafttreten dieses Gesetzes eintragen] eine grundlegende Dachsanierung oder vergleichbare Maßnahmen am Gebäude erfolgen.

Die Inbetriebnahme der Solaranlage hat im Falle der Nr.1 und 2 unverzüglich ab Beginn der Nutzung des Neubaus und im Falle der Nr. 3 und 4 unverzüglich nach Fertigstellung der grundlegenden Dachsanierung oder der vergleichbaren Arbeiten am Gebäude sowie anschließender (Wieder-) Aufnahme der Nutzung des Gebäudes zu erfolgen.

(2) Absatz 1 ist nicht anzuwenden auf

1. kleine Gebäude, die eine Nutzfläche oder eine Bruttodachfläche von nicht mehr als 50 Quadratmetern oder eine Nettodachfläche von nicht mehr als 15 Quadratmeter haben,
2. Gebäude, die weit überwiegend mit Reet, Stroh oder Holz bedacht sind oder überdacht werden sollen,
3. Glasdächer oder sonst lichtdurchlässige Dächer,
4. Kulturbauten für Aufzucht, Vermehrung und Verkauf von Pflanzen,
5. Traglufthallen und fliegende Bauten,
6. Gebäude, deren Dachfläche oder Teilflächen aus zwingenden rechtlichen oder tatsächlichen Gründen ausschließlich in den Himmelsrichtungen zwischen Ostnordost und Westnordwest ausgerichtet werden kann oder deren bestehende Dachfläche ausschließlich in den Himmelsrichtungen zwischen Ostnordost und Westnordwest ausgerichtet ist.

(3) Die Pflichten nach Absatz 1 entfallen, soweit und solange ihre Erfüllung

1. anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften unter Berücksichtigung des besonderen öffentlichen Interesses am Ausbau erneuerbarer Energien entgegensteht,
2. im Einzelfall technisch unmöglich ist,
3. unter Berücksichtigung des besonderen öffentlichen Interesses am Ausbau erneuerbarer Energien wirtschaftlich nicht vertretbar ist oder
4. im Einzelfall aus anderen Gründen zu einer unbilligen Härte führen würde.

Technische Unmöglichkeit im Sinne von Satz 1 Nummer 2 liegt insbesondere vor, wenn für die Installation einer Solaranlage keine hinreichende Standsicherheit der die von

Absatz 1 betroffenen Dachflächen tragenden Gebäudeteile besteht und die erforderliche Standsicherheit nur mit unverhältnismäßigem Aufwand nachträglich hergestellt werden kann.

- (4) Eine mit einer grundlegenden Dachsanierung vergleichbare Maßnahme im Sinne des Absatz 1 liegt in der Regel vor, wenn bei einer Renovierung des Gebäudes entweder
1. die Gesamtkosten der Renovierung der Gebäudehülle oder der gebäudetechnischen Systeme 25 Prozent des Gebäudewertes ohne Berücksichtigung des Grundstückswertes übersteigen oder
  2. mehr als 25 Prozent der Oberfläche der Gebäudehülle einer Renovierung unterzogen werden.

Grundlegende Dachsanierungen oder vergleichbare Maßnahmen im Sinne dieses Absatzes sind bei dem jeweils zuständigen Bauamt oder der nach Landesrecht dafür zuständigen Stelle nach Planungsbeginn unverzüglich anzuzeigen.

- (5) Die Pflichten nach Absatz 1 Nummern 1 und 2 und die Absätze 2 bis 3 sind entsprechend auf überdachte Parkplätze anzuwenden, wenn diese einen unmittelbaren räumlichen Zusammenhang zu einem von Absatz 1 betroffenen Gebäude aufweisen. Übersteigt die Parkplatzdachfläche 100 Quadratmeter, gilt die Pflicht ungeachtet eines unmittelbaren räumlichen Zusammenhangs im Sinne des Satz 1. Ab dem 01.01.2027 sind die Absätze 1 bis 4 auf bestehende überdachte Parkplätze nach Maßgabe der Sätze 1 und 2 anzuwenden. Ein unmittelbarer räumlicher Zusammenhang im Sinne des Satz 2 liegt insbesondere vor, wenn der Parkplatz für die Bewohner oder Besucher des betroffenen Gebäudes oder die Arbeitnehmer in einem Gebäude vorgesehen ist und der Parkplatz sich auf dem Grundstück des Gebäudes oder in unmittelbarer Nähe des Gebäudes befindet.
- (6) Die Pflichten nach Absatz 1 Nummer 1 und 2 und die Absätze 2 bis 3 sind entsprechend auf offene, nach dem 01.01.2029 errichtete Parkplätze, die mindestens 100 Stellplätze oder mehr als 1.000 Quadratmeter Gesamtfläche aufweisen, mit der Maßgabe anzuwenden, dass die Eigentümer dieser Parkplätze verpflichtet sind, mindestens 50 Prozent der zur Errichtung von Solaranlagen geeigneten Parkplatzfläche zu überdachen und auf dieser Überdachung Solaranlagen zu installieren und zu betreiben oder durch Dritte betreiben zu lassen. Mehrere Eigentümer desselben Parkplatzes können diese Vorgaben gemeinschaftlich erfüllen. Für alle bis zum 01.01.2029 errichteten offenen Parkplätze gelten die Vorgaben nach Satz 1 nur dann, wenn nach dem [*Datum einen Tag nach Inkrafttreten dieses Gesetzes eintragen*] eine grundlegende Sanierung oder vergleichbare Arbeiten am Parkplatz erfolgen.
- (7) Die nach Absatz 1, 5 und 6 bestehenden Pflichten werden auf die installierte Leistung der Solaranlage beschränkt, für die der Anlagenbetreiber nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz in der jeweils gültigen Fassung einen gesetzlichen Anspruch auf die Einspeisevergütung, die Marktprämie oder eine vergleichbare Leistung gegen den Netzbetreiber für die gesamte, in der Solaranlage erzeugte Strommenge hat, ohne dafür an Ausschreibungen zur wettbewerblichen Ermittlung des gesetzlichen Anspruchs teilnehmen zu müssen, die dem Zubauvolumen nach begrenzt sind.

## **§ 4 Erfüllung auf andere Weise**

- (1) Die Pflichten nach § 3 gelten als erfüllt, wenn auf der Dachfläche des Gebäudes eine solarthermische Anlage zur Wärmeerzeugung entsprechend den Regelungen des Gebäudeenergiegesetzes in der jeweils gültigen Fassung errichtet und betrieben wird. Zur Erfüllung der Pflichten nach § 3 müssen die Kollektorflächen der solarthermischen Anlage jedoch mindestens die nach diesem Gesetz für Solaranlagen vorgeschriebene Mindestgröße haben. Unterschreiten die Kollektorflächen diese Mindestgröße, ist auf der Dachfläche zusätzlich eine Photovoltaikanlage zu installieren. Die Pflicht nach Satz 3 gilt als erfüllt, wenn die Summe aus Kollektoren- und Modulflächen der Solarthermie- und Photovoltaikanlagen mindestens die jeweils nach § 3 vorgeschriebene Mindestgröße beträgt; sie entfällt, soweit eine Kombination solarthermischer und photovoltaischer Anlagen wirtschaftlich nicht vertretbar oder die zusätzliche Installation einer Photovoltaikanlage nur mit einem gegenüber dem Nutzen unangemessenen Aufwand möglich ist.
- (2) Die Pflichten nach § 3 gelten ferner als erfüllt, soweit auf Außenflächen oder in, an oder auf einer baulichen Anlage innerhalb eines räumlich mit dem Gebäude zusammengehörenden Gebietes eine Solaranlage oder eine solarthermische Anlage errichtet und betrieben wird, wenn dafür Grünflächen nicht beseitigt oder Flächen versiegelt werden müssen. Anlagen gemäß Satz 1 müssen mindestens eine Modul- oder Kollektorfläche entsprechend der jeweils in § 3 vorgegebenen Mindestgrößen aufweisen.
- (3) Ist eine Dachfläche im Einklang oder zur Erfüllung einer öffentlich-rechtlichen Norm begrünt, reduzieren sich die in § 3 vorgegebenen Mindestgrößen hälftig.
- (4) Die Pflichten nach § 3 Absatz 1 Nummern 3 und 4 gelten für Solaranlagen, die zum *[Datum einen Tag nach Inkrafttreten dieses Gesetzes eintragen]* bereits bestehen und in Betrieb genommen worden sind, als erfüllt, wenn damit entweder eine landesrechtliche Pflicht zur Installation einer Solaranlage erfüllt worden ist oder diese Anlage mindestens 75 Prozent der nach § 3 Absatz 1 mit Solaranlagen auszustattenden Dachfläche ausmacht. Unterschreitet die Modulfläche einer Bestandsanlage 75 Prozent der nach § 3 Absatz 1 mit einer Solaranlage auszustattende Dachfläche gilt Absatz 1 Satz 3 entsprechend. § 7 bleibt unberührt.

## **§ 5 Antrag auf Befreiung**

Auf Antrag kann die zuständige Behörde im Einzelfall von den Pflichten nach § 3 ganz, teilweise oder zeitweise befreien, soweit oder solange wegen besonderer Umstände, durch einen unangemessenen Aufwand oder in sonstiger Weise durch ihre Erfüllung eine unbillige Härte zu erwarten ist. Diese Voraussetzungen sind durch den Antragsteller in geeigneter Weise glaubhaft zu machen. § 3 Absatz 2 und Absatz 3 bleiben unberührt.

## **§ 6 Länderregelung, Vollzug, öffentliche Gebäude**

- (1) Die Länder können durch Landesrecht weitergehende Anforderungen an die Nutzung von Dach- und Parkplatzflächen zur Erzeugung von Solarstrom- und -wärme stellen und zu diesem Zweck über die Vorschriften dieses Gesetzes hinausgehen. Die Länder

können durch Landesrecht auch die nach diesem Gesetz bestehenden Pflichten konkretisieren. Die Länder regeln insbesondere die näheren Voraussetzungen der § 3 Absatz 2 bis 4, den Vollzug dieses Gesetzes, Nachweispflichten sowie das Verfahren über Anträge nach § 6 durch Landesrecht. Die Länder schaffen den rechtlichen Rahmen für die Schaffung eines zentralen Dachkatasters, in dem die bestehenden Potenziale der tatsächlich installierten Leistung gegenüberzustellen sind.

- (2) Die Wirksamkeit bestehender landesrechtlicher Regelungen im Sinne des Absatz 1 und über die Nutzung von Dachflächen zur Erzeugung von Solarstrom- und -wärme bleiben von diesem Gesetz unberührt, soweit die Erfüllung der zeitlichen und sachlichen Mindestvorgaben nach diesem Gesetz durch Landesrecht sichergestellt ist.
- (3) Landesrechtliche Pflichten zur Dachbegrünung bleiben von diesem Gesetz unberührt; § 5 Absatz 3 ist anzuwenden.
- (4) Der Bund und seine unmittelbaren Anstalten, Körperschaften und Stiftungen des öffentlichen Rechts stellen sicher, dass Gebäude in der öffentlichen Hand des Bundes zumindest gemäß der für Nichtwohngebäude in § 3 normierten Vorgaben zu den in § 3 für Nichtwohngebäude genannten Zeitpunkten mit Solaranlagen ausgestattet werden. Satz 1 gilt für öffentliche Gebäude im Sinne des § 1 Abs. 1 Nr. 3 mit der Maßgabe, dass diese ab 01.01.2028 auch dann zu 80 Prozent mit Solaranlagen auszustatten sind, wenn keine grundlegende Dachsanierung oder vergleichbare Arbeiten am Gebäude erfolgen. Gebäude in der öffentlichen Hand des Bundes sollen darüber hinaus mit Solaranlagen ausgestattet werden, soweit dies nicht wirtschaftlich oder aus anderen Gründen unvertretbar ist.
- (5) Die Länder stellen sicher, dass öffentliche Gebäude in der Hand des jeweiligen Landes, seiner unmittelbaren Anstalten, Körperschaften oder Stiftungen zumindest die für Nichtwohngebäude in § 3 normierten Vorgaben erfüllen und für öffentliche Gebäude im Sinne des § 1 Abs. 1 Nr. 3 die Maßgabe gilt, dass diese ab 01.01.2028 auch dann zu 80 Prozent mit Solaranlagen auszustatten sind, wenn keine grundlegende Dachsanierung oder vergleichbare Arbeiten am Gebäude erfolgen.

## **§ 7 Ordnungswidrigkeiten**

- (1) Ordnungswidrig handelt, wer
  1. vorsätzlich oder fahrlässig den Pflichten nach § 3 nicht, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig nachkommt,
  2. wider besseres Wissen in der Anzeige nach § 3 Absatz 4 Satz 2 unrichtige Angaben macht oder unrichtige Unterlagen vorlegt oder
  3. wider besseres Wissen in dem Antrag nach § 6 unrichtige Angaben macht oder unrichtige Unterlagen vorlegt.
- (2) Die Ordnungswidrigkeit kann je Gebäude, für das ein Verstoß nach Absatz 1 festgestellt ist, mit einer Geldbuße von bis zu 50.000 Euro geahndet werden.

- (3) Die nach § 36 Absatz 1 Nummer 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten zuständige Verwaltungsbehörde ist durch Landesrecht zu bestimmen.

### **§ 8 Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

## **Begründung**

### **I. Allgemeiner Teil**

#### **1. Zweck des Gesetzes, Erforderlichkeit**

Die Europäische Union hat zur Erreichung des Pariser Klimaschutzübereinkommens das Ziel formuliert, bis 2030 die Netto-Treibhausgasemissionen in der Europäischen Union um mindestens 55 Prozent zu senken (siehe „Fit for 55“-Paket) und bis 2050 Treibhausgasneutralität herzustellen. § 3 Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) formuliert die darüberhinausgehenden nationalen Klimaschutzziele und fordert, dass bis zum Jahr 2045 die Treibhausgasemissionen so weit gemindert werden, dass Netto-Treibhausgasneutralität erreicht wird. Nach dem Jahr 2050 sollen demnach negative Treibhausgasemissionen erreicht werden.

Faktisch bedeuten diese Ziele, dass die Strom- und Wärmeerzeugung bis zu den genannten Daten nahezu vollständig auf Erneuerbare Energien umgestellt werden müssen. Die Ausbauziele des EEG sehen entsprechend vor, dass bis 2030 mindestens 80 % des Bruttostromverbrauchs aus erneuerbaren Energien gedeckt wird. Hierfür müssen unstreitig auch bestehende und entstehende (Flächen-)Potenziale im Gebäudesektor genutzt werden.

Unter anderem mit der Europäischen Gebäuderichtlinie in der in 2024 veröffentlichten Neufassung (d.h. der Richtlinie (EU) 2024/1275 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. April 2024 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden („energy performance of buildings directive“, kurz: EPBD, veröffentlicht in: ABl. L, 2024/1275) sind jedenfalls notwendige Beiträge auch verbindlich auf europarechtlicher Ebene festgelegt. Durch Art. 10 dieser Gebäuderichtlinie sind die Mitgliedstaaten nunmehr auch verpflichtet, sicherzustellen, dass bestimmte Dachflächen-Potenziale zur Energieerzeugung durch solare Strahlungsenergie genutzt werden.

Zur Erreichung der genannten Emissionsreduktionsziele, zur Umsetzung der europarechtlich verbindlichen Vorgaben und zur Erfüllung des verfassungsrechtlich gebotenen Schutzes zukünftiger Generationen ist die Schaffung eines bundeseinheitlichen Solarstandards geboten. Ökonomische Steuerungsinstrumente sind nicht hinreichend geeignet, den Ausbau von gebäudebezogenen Solaranlagen in der erforderlichen Geschwindigkeit voranzubringen.

Denn nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18) besteht auch zum Schutze zukünftiger Generationen eine verfassungsrechtliche Veranlassung zum effektiven staatlichen Handeln. Der beschleunigte Fortschritt des Klimawandels erfordert bereits heute effektive staatliche Maßnahmen, um erhebliche zukünftige Eingriffe weniger erforderlich werden zu lassen. Jeder Anteil, der vom endlichen Kohlenstoffdioxid-Budget verbraucht wird, verstärkt in der Zukunft die verfassungsrechtliche Pflicht, kohlenstoffdioxidrelevante Verhaltensweisen zu unterbinden. Den Klimawandel auf deutlich unter 2,0 °C zu beschränken, ist insofern mittels Artikel 20a GG in der Summe der objektiven Wertentscheidungen des Grundgesetzes enthalten. Die Reduktion von Kohlenstoffdioxid-Emissionen und damit die Einschränkung des kohlenstoffdioxidrelevanten Freiheitsgebrauchs ist „verfassungsrechtlich unausweichlich“. Sollte es zu keiner schonenden Transition kommen, besteht mit den vom BVerfG für die Reduktion von Treibhausgasemissionen vorausgesetzten, künftigen drastischen Eingriffen ein abgestufter Verfassungsautomatismus, der den Staat mit fortschreitendem Klimawandel zu weitgehenderen Eingriffen verpflichtet.

## **2. Wesentlicher Inhalt des Gesetzes**

Zur Erreichung der genannten Ziele regelt das Bundessolargesetz im Wesentlichen eine an Gebäude- und Parkplatzigentümer gerichtete Ausgestaltung eines so genannten Solarstandards, nach dem möglichst viele durch diese Gebäude und Parkplätze versiegelten Flächen einer solaren Nutzung zugeführt werden sollen.

Allgemeines Ziel des Gesetzes ist es dabei, eine umweltverträgliche und ressourcenschonende Erzeugung von Energie zu gewährleisten. Das Gesetz dient der Kohlenstoffdioxidminderung und der Steigerung des Anteils erneuerbarer Energien im Stromsektor und damit dem Klimaschutz. Dafür sollen für Photovoltaikanlagen geeignete Dachflächen möglichst weitgehend genutzt, aber auch Potenzialflächen auf Neubauten erst geschaffen werden. Alternativ können auch solarthermische Anlagen errichtet werden und Dachbegrünungen haben eine teilweise Erfüllungswirkung.

Bei der Einführung dieser Solarstandards nach diesem Gesetz wird dem rechtsstaatlich gebotenen (Investitions-) Vertrauensschutz durch eine jeweilig geltende Übergangsfrist hierbei ebenso Rechnung getragen wie Ausnahme- und Anrechnungsmöglichkeiten vorgesehen sind. Ungeeignete Dachflächen oder Gebäude sind vom Solarstandard schließlich gänzlich ausgenommen.

## **3. Gesetzgebungskompetenz**

Für die Schaffung eines bundeseinheitlichen Solarstandards hat der Bund die Gesetzgebungskompetenz aus den Kompetenztiteln des Rechts der Wirtschaft nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG sowie der Luftreinhaltung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 Alt. 2 GG.

Eine bundeseinheitliche Regelung ist auch erforderlich im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG. Eine Bundesregelung stellt sicher, dass auf dem gesamten Bundesgebiet der notwendige Transformationspfad im Strom- und Gebäudesektor besritten und insbesondere die kurzfristigen Lasten dieser Transformation einheitlich verteilt und getragen werden. Ohne eine solche Regelung – d.h. ohne einen bundeseinheitlichen „Mindeststandard“ als Solarstandard – würde der Erreichung der Klimaschutzziele (§ 3 KSG), der Erneuerbaren-Energien-Ausbauziele (§ 1, 4 EEG), der 65 Prozent-Erneuerbaren-Vorgabe (§ 71 ff. GEG, § 1 WPG) und auch die staatlich zu gewährleistende Versorgungssicherheit (§ 1 Abs. 1 EnWG) insoweit nur durch solche Eigentümer / Bauherren getragen, die „zufällig“ im Anwendungsbereich einer weitgehenden landesrechtlichen Solarpflicht ansässig sind.

Eine gerechte Verteilung nur über gesetzliche Kostenumlagen erscheint ebenfalls kein vergleichbar geeignetes Mittel.

Es liegen auch ausreichend konkrete Anhaltspunkte vor, dass die Länder eine entsprechend gleichmäßige „Lastenverteilung“ nicht sicherstellen konnten. Dies ergibt sich aus dem Vergleich der bestehenden Landesgesetze. Während die Stadtstaaten und Baden-Württemberg bereits früh gesetzgeberisch tätig geworden sind und vergleichsweise umfassende Solarstandards normiert haben, sind andere Länder zwar nachgezogen, jedoch sind insbesondere in Mecklenburg-Vorpommern, im Saarland und in Sachsen bisher keine konkreten gesetzgeberischen Maßnahmen erkennbar. Darin ist eine nicht unerheblich problematische Rechtsentwicklung zu erkennen.

Ein Bundesgesetz mit einem Solarstandard ist daher geeignet, den bisher entstandenen „Flickenteppich“ zu homogenisieren und eine gerechtere Lastenverteilung notwendiger transformatorischer Maßnahmen herzustellen.

#### **4. Kosten**

##### **a) Für Pflichtige**

Verpflichteten nach diesem Gesetz entstehen im Zusammenhang mit der Umsetzung des Solarstandards in der Regel Investitionskosten, die sich jedoch mit der Zeit der Nutzung amortisieren. Hierbei sind Fälle berücksichtigt, im Rahmen derer der erzeugte Strom vollständig eingespeist wird oder Eigenverbrauchskonstellationen bestehen oder solche der solaren Direktversorgung (inklusive Mieterstrom oder gemeinschaftlicher Gebäudeversorgung bzw. On-Side-Power-Purchase-Agreements (PPAs)) bestehen. Nach Amortisation sind darüber hinaus positive finanzielle Vorteile durch die günstige Stromproduktion und/oder dessen Verkauf erwartbar.

Bei vermieteten Gebäuden können die Kosten der Installation der Solaranlage nur dann (anteilig) von den Mietenden abverlangt werden, wenn und soweit die Mietenden den in der Solaranlage erzeugten Strom oder die aus dieser Solaranlage erzeugte Wärmenutzen (sei es zu.B. als Mieterstrom, anteilig über den Allgemeinstrom, anteilig über ihren Wärmeverbrauch (Photovoltaik in Kombination mit Wärmepumpe oder Solarthermie), sei es im Wege der gemeinschaftlichen Gebäudeversorgung oder anderweitig). Ziehen die Mieterenden hingegen keinerlei Nutzen von dem Strom oder der Wärme, die aus der Solaranlage erzeugt wird, können sie auch nicht mit den Kosten der Solaranlage belastet werden.

Betriebskosten, die circa ein bis zwei Prozent der Investitionskosten betragen, sind nur dann von den Mieterinnen zu tragen, wenn sie den Strom/die Wärme aus der Solaranlage (mit) nutzen und wenn eine entsprechende Vereinbarung im Mietvertrag getroffen wurde.

Eine konkrete Bezifferung der zu erwartenden Kostenauswirkungen auf einzelne Privathaushalte und Wirtschaftsunternehmen ist pauschal nicht möglich, da diese in Abhängigkeit von der individuellen Ausgestaltung und jeweiligen Betriebsweise der Solaranlage stark variieren können. In der Regel amortisiert sich die Investition im Laufe der Nutzungsdauer der Solaranlage. Um Sachverhalten Rechnung zu tragen, in denen aus rechtlicher und/oder technischer Unmöglichkeit, der Ausrichtung des Daches etc. eine zweckmäßige Umsetzung des Solarstandards nicht möglich ist, sind Ausnahmeregelungen vorgesehen.

##### **b) Für die Verwaltung (Vollzug)**

*[Dieses Kapitel wäre zu ergänzen, hierbei wären Ausführungen zu tätigen, die insbesondere abhängig von Art und Umfang des Vollzugs bestehender Landesgesetze sind. Umfasst ist hiervon insbesondere die Bearbeitung der durch die Verpflichteten zu erbringenden Nachweise sowie die Bearbeitung von den durch die Vollzugsbehörden zu bearbeitenden Befreiungsanträgen. Dabei handelt es sich um neue Aufgaben, die einen erhöhten Verwaltungsaufwand mit sich bringen. Der zusätzliche Personalbedarf für Vollzugs- und Konzeptionsaufgaben wäre vorläufig zu schätzen.]*

## **II. Besonderer Teil**

### **Zu § 1 (Ziel des Gesetzes)**

§ 1 bestimmt den Gesetzeszweck vor dem Hintergrund der europarechtlichen Vorgaben der Gebäude Richtlinie (EPBD) und stellt klar, dass aber auch bereits auf Grund bestehender nationaler Treibhausgasreduktions-Ziele eine bundeseinheitliche Regelung geschaffen wird, die eine möglichst weitgehende Ausschöpfung bestehender Potenziale sicherstellt.

### **Zu § 2 (Begriffsbestimmungen)**

**Nummer 1** („Gebäudeeigentümer“) definiert den Begriff des Gebäudeeigentümers und stellt klar, dass auch Wohnungseigentümergeinschaften oder juristische Personen davon erfasst sind; auch Erbbauberechtigte und sonst Verfügungsberechtigte sind von der gesetzlichen Definition erfasst.

**Nummer 2** („Solaranlage“) definiert den Begriff der Solaranlage. Er ist im Sinne des Gesetzes auf Anlagen zur Stromerzeugung (Photovoltaikanlagen) beschränkt. Solarthermische Anlagen (zur Wärmeerzeugung) werden aber nach § 4 Abs. 1 erfasst und stellen ebenfalls eine Erfüllungsoption zur Realisierung des Solarstandards dar, so dass die Technologieoffenheit gewährleistet ist.

**Nummer 3** („Wohngebäude“) definiert den Begriff des Wohngebäudes in Abgrenzung zu öffentlichem Gebäude im Sinne von Nummer 5; im Übrigen entspricht die Definition § 3 Nr. 50 des Erneuerbare-Energien-Gesetzes 2023.

**Nummer 4** („Nichtwohngebäude“) definiert den Begriff des Nichtwohngebäudes als Gebäude, die keine öffentlichen (Nr. 5) und keine Wohngebäude (Nr. 3) sind.

**Nummer 5** („Öffentliches Gebäude“) definiert den Begriff des öffentlichen Gebäudes; erfasst ist öffentliches Privateigentum (landes- und bundeseigene Gebäude).

**Nummer 6** („Gebäude“) definiert den Begriff des Gebäudes entsprechend dem Gebäudebegriff nach § 3 Nr. 23 des Erneuerbare-Energien-Gesetzes 2023.

**Nummer 7** („Bruttodachfläche“) definiert den Begriff der Bruttodachfläche, der maßgeblich für die Bestimmung des Pflichtenumfangs nach § 3 Absatz 1 ist. Der Begriff bestimmt die Dachfläche, die unabhängig von (notwendigen) anderen Nutzungen technisch geeignet wäre, Dach-Anlagen auf ihr zu errichten. Nur andere Anlagen zur Nutzung regenerativer Energien (der Begriff der „Umwelt- und Windenergie“ betrifft hier Wärmepumpen und Auf-Dach-Mikrowindenergieanlagen) sind von vorneherein nicht vom Begriff der „Brutto-Dachfläche“ erfasst und reduzieren deshalb insoweit den Pflichtenumfang, da diese Dachnutzungen bereits dem Gesetzeszweck nach § 1 entsprechen. Im Übrigen greifen die Ausnahmetatbestände in den § 3 Absätzen 2 und 3, namentlich wenn das gesamte Dach oder Teilflächen grundsätzlich ungeeignet sind – aber auch, wenn beim Neubau die Nutzbarmachung der „Nettodachfläche“ technisch unmöglich oder aus sonstigen Gründen unzumutbar ist.

**Nummer 8** („Nettodachfläche“) definiert den Begriff der Nettodachfläche; der Begriff ist maßgeblich für die Bestimmung des Pflichtenumfangs sowohl im Bestand als auch im Neubau. Im Bestand determiniert der Begriff die zu installierende Modulfläche und – wenn am Maßstab

von § 3 Absatz 2 und 3 zumutbar – die Pflicht, Neubauten in Zukunft so zu planen, dass die so zu bestimmende Fläche zweckmäßig zur solaren Energieerzeugung genutzt werden kann.

**Nummer 9** („Modulfläche“) definiert die Fläche der zu errichtenden und zu betreibenden Solaranlagen.

**Nummer 10** („Grundlegende Dachsanierung“) definiert den Begriff der grundlegenden Dachsanierung dahingehend, dass diese vorliegt, wenn Teile (mindestens 25 %) der wasserführenden Schicht erneuert werden. Der Bezug auf die „wasserführende Schicht“ stellt sicher, dass der Solarstandard nur dann greift, wenn die äußere Schicht des Daches erneuert wird. Eine grundlegende Dachsanierung umfasst z.B. den Dachausbau, die Dachaufstockung und die grundständige Dachsanierung, jedoch nicht die bloße Dachinstandhaltung. Indem die Dachinstandhaltung nicht einbezogen wird, wird gewährleistet, dass ein Solarstandard nicht realisiert werden muss, wenn wesentliche Teile der Dacheindeckung (z.B. nach einem Sturmschaden) erneuert werden müssen.

Durch die Erweiterung des pflichtauslösenden Anlasses auf „vergleichbare Maßnahmen“ (§ 3 Absatz 4) genügen auch vergleichbar aufwändige Maßnahmen, die geeignet sind mit der Installation von Solaranlagen Synergieeffekte der ohnehin durchzuführenden Sanierung zu nutzen.

**Nummer 11** („überdachter Parkplatz“) definiert den Begriff des überdachten Parkplatzes gemäß Artikel 2 Nr. 35 der EPBD (Richtlinie (EU) 2024/1275 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden vom 24. April 2024). Der Gegensatz zum überdachten Parkplatz ist der „offene Parkplatz“.

### **Zu § 3 (Pflicht zur Installation von Solaranlagen)**

§ 3 regelt als Ausgangspunkt in verschiedenen Tatbeständen die Pflicht, auf Dachflächen und Parkplätzen Solaranlagen zu errichten und für deren Betrieb zu sorgen. Die Pflicht richtet sich an die Eigentümer und differenziert dabei in zeitlicher und sachlicher Hinsicht zwischen verschiedenen Sachverhalten.

#### **Zu Absatz 1:**

**§ 3 Absatz 1** regelt nach Gebäudetypen in verschiedenen Tatbeständen die Pflicht, Neubauten für die solare Dachnutzung zu optimieren und auf geeigneten bestehenden Dachflächen von Gebäuden Solaranlagen zu errichten und zu betreiben. Durch die eingangs gewählten Formulierungen ist klargestellt, dass Gebäudeeigentümer nicht verpflichtet sind, selbst als Anlagenbetreiber tätig zu werden, sondern die Installation und den Anlagenbetrieb durch Dritte erfüllen lassen können. Den Pflichtigen ist also die Möglichkeit eröffnet, Dritte mit der Installation und dem Betrieb der Photovoltaikanlage zu betrauen und diesen insbesondere auch das wirtschaftliche Risiko des Energieerzeugungsanlagenbetriebs im Gegenzug für das Recht, über die „Früchte“ der Anlage (d.h. den Ertrag aus der Produktion des Solarstroms) auf eigene Rechnung zu verfügen, zu übertragen.

**Nummer 1** (Nichtwohngebäude Neubau) regelt ein Gebot, Neubauten (die keine Wohngebäude sind), zukünftig so zu planen, dass 80 Prozent der Bruttodachfläche für die Installation von Solaranlagen geeignet sind. Wiederum 80 Prozent der Nettodachfläche sind obligatorisch mit Solaranlagen auszustatten. Die Vorschrift räumt den Verpflichteten aufgrund von

verfassungsrechtlich gebotenen Investitions- und Vertrauensschutz dabei eine Übergangsfrist (01.01.2026) ein.

Hier ist es angemessen für den Beginn der Bauarbeiten und den Eingang des Bauantrags / Antrags auf Zustimmung denselben Stichtag zu bestimmen, weil verfahrensfreie Vorhaben oder solche, für die ein Antrag auf Zustimmung nicht erforderlich ist, ganz regelmäßig eines geringeren Planungs- und Investitionsaufwandes bedürfen. Es ist nämlich zu berücksichtigen, dass neben der bloßen Nutzbarkeit von Dachflächen für Photovoltaik- und Solarthermie-Anlagen insbesondere für Großprojekte und Quartiersversorgungskonzepte, die auch Anlagen unabhängig von der Dachkonstruktion (z. B. Anlagen zur Energiespeicherung) betreffen, erhebliche Umplanungen erforderlich werden können, um hinreichend geeignete Dachflächen zur Verfügung zu stellen.

Bereits die Nutzbarmachung von „nur“ 80 Prozent der Bruttodachfläche eines Gebäudes kann zwar erheblichen planerischen Aufwand bedeuten und schränkt die Gestaltungsfreiheit für Bauherren/Eigentümer auch bereits ein, weil dadurch nicht lediglich die Nutzung von Dachflächen zur Energieerzeugung, sondern auch eine bestimmte Gestaltung von Gebäudedächern verlangt wird. Zugleich untersagt § 3 Abs. 1 Nr. 1 allerdings nicht, solche Gebäude neu zu bauen, die von vorneherein nach § 3 Absatz 2 von den Pflichten nach § 3 Absatz 1 ausgenommen sind.

Demgegenüber bestimmt die Vorschrift für Neubauten aber auch dass ein ganz oder teilweiser Wegfall des Solarstandards aufgrund anderweitiger Dachnutzungen nicht erfolgt.

Die Leistung der Photovoltaikanlage (kWp) ist für die Pflichterfüllung nicht beachtlich, weil die Vergütung und Vermarktung (also insb. Einspeisevergütung, Mieterstromzuschlag, Direktvermarktung) auch ohne eine ordnungsrechtliche Festlegung einen hinreichenden Anreiz für die Installation leistungsstarker Photovoltaikanlagen setzen.

**Nummer 2** (Wohngebäude Neubau) entspricht systematisch der Vorgaben in Nummer 2. Die Regelung räumt Bauherren/Eigentümern von Wohngebäuden, die gegenüber Nichtwohngebäuden wesentlich umfangreicheren Regulierungen unterliegen, eine (um ein Jahr) weitgehende Übergangsfrist ein und verlangt eine Nutzbarmachung von lediglich 70 Prozent der Bruttodachfläche, die wiederum zu 70 Prozent obligatorisch mit Solaranlagen auszustatten sind. Die längere Übergangsfrist beruht auf dem verfassungsrechtlich gebotenen Investitions- und Vertrauensschutz. Die quantitative Abweichung der zu nutzenden Fläche folgt insbesondere aus der Annahme, dass Bauherren/Eigentümer privater Wohngebäude mit wenig Dachfläche mehr Flexibilität einzuräumen ist, als Bauherren/Eigentümern überwiegend gewerblich genutzter Gebäude.

**Nummer 3** (Nichtwohngebäude im Bestand) regelt für bestehende Gebäude, die nicht überwiegend Wohnzwecken dienen, eine anlassbezogene Pflicht zur Installation und zum Betrieb von Photovoltaikanlagen: Hätte man auf den Anlass verzichtet, käme ein Solarstandard für den Bestand nur mit einer langen Übergangsfrist verfassungsrechtlich in Betracht, denn die an Eigentümer von Bestandsgebäuden gerichtete Pflicht bedeutet einen weitergehenden Eingriff in Artikel 14 GG, da gefestigte (und legalisierte) Rechtspositionen Bestandsschutz genießen; das Vertrauen in den Fortbestand der von Artikel 14 GG erfassten Rechtspositionen ist insoweit geschützt. Weil bei dem hier gewählten Anlassbezug („grundlegende Dachsanierung oder vergleichbare Arbeiten am Gebäude“) aber seitens des Eigentümers gezeigt wird, dass dieser ohnehin eine Investitionsentscheidung trifft, kann unter Beachtung des dann bei der Errichtung einer Solardachanlagen bestehenden Synergieeffekts auf eine Übergangsfrist

sogar ausnahmsweise verzichtet werden. Die Schutzwürdigkeit des Vertrauens ist dann nämlich geringer, wenn (ohnehin) bauliche Veränderungen vorgenommen werden.

Die betroffenen Sachverhalte unterscheiden sich erheblich von den Fällen nach Nummer 1 und Nummer 2, denn der Gestaltungsspielraum für die Verpflichteten ist wegen der baulichen Fertigstellung des Gebäudes erheblich geringer. Naturgemäß ist hier ausschließlich die Nettodachfläche maßgeblich: bestehende Auf-Dach-Nutzungen müssen nicht verändert werden.

**Nummer 4** (Wohngebäude Bestand) entspricht systematisch der Regelung in Nummer 3 und räumt auch Eigentümern von Wohngebäuden mehr Gestaltungsspielraum ein.

#### **Zu Absatz 2:**

**Absatz 2** benennt Gebäudetypen, die als solche nicht von den Pflichten nach Absatz 1 betroffen sind, weil sie sich insgesamt und auch nicht teilweise nicht für die Installation von Solaranlagen eignen. Die Regelung trägt dem Umstand Rechnung, dass andernfalls – da kein faktisches Verbot dieser Gebäudetypen bezweckt ist – diese Gebäudetypen im Regelfall vollständig unter die offenen Ausnahmetatbestände des Absatz 3 fallen würden. Durch die Regelung ist klargestellt, dass bei diesen Gebäudetypen a priori nicht der Anwendungsbereich des Absatz 1 eröffnet und eine Einzelfallprüfung mithin nicht erforderlich ist.

Die Vorschrift betrifft solche Gebäude, deren Dachflächen ausschließlich in einer Weise gestaltet sind oder werden, die nach den aktuellen technischen Möglichkeiten, der Leistungsfähigkeit von Photovoltaikmodulen und den statischen und sonstigen Eigenschaften von Gebäuden und baulichen Anlagen der dort genannten Art im ganz überwiegenden Regelfall ungeeignet (z.B. Foliendächer) oder unbedeutend für einen nennenswerten Beitrag zur Energieversorgung oder zur Treibhausgasreduktion sind, so dass Solaranlagen dort auch regelmäßig nicht wirtschaftlich betrieben werden können.

§ 3 Abs. 2 Nr. 1 knüpft dabei an die Begriffsdefinition von „kleinen Gebäuden“ in § 3 Abs. 1 Nr. 17 Gebäudeenergiegesetz (GEG) an. Auch im GEG sind „kleine Gebäude“ privilegiert. Aufgrund der verfassungsrechtlichen Vorgabe, dass der Eingriff in die Eigentums- und Berufsfreiheit der Gebäudeeigentümer und Bauherren nur dann gerechtfertigt ist, wenn er verhältnismäßig ist, wird vertreten, dass bereits das Gesetz konkreter normierter „Bagatellfälle“ im Sinne von Anwendungsbereichsausnahmen zu Gunsten kleiner Gebäude (bis 50 Quadratmeter Nutzfläche, d.h. etwa Kioske, Nebengebäude, kleine Ferienhäuser oder kleine Bungalows) bedarf, um verfassungskonform zu sein (vgl. VG Gießen, Urteil vom 12. Mai 2010 – 8 K 4071/08.GI, Rn. 150; Palacios et al., Photovoltaik-Pflicht, S. 51). Es scheint daher vertretbar, die von § 3 Abs. 2 Nr. 1 erfassten „kleinen Gebäude“ ebenso wie die anderen in § 3 Abs. 2 genannten Gebäude als grundsätzlich ungeeignet für eine wirtschaftliche Dachnutzung anzusehen, so dass sie a priori aus dem Anwendungsbereich der Vorgaben nach diesem Gesetz fallen (so genannte Anwendungsbereichsausnahmen).

#### **Zu Absatz 3:**

**Absatz 3** regelt die Voraussetzungen für ein tatbestandliches (teilweises) Entfallen der Pflichten nach Absatz 1. Absatz 3 erfordert eine Einzelfallprüfung, die (im Gegensatz zu § 5) von Amts wegen immer dann zu erfolgen hat, wenn der jeweilige Sachverhalt Anlass dazu gibt. Die Ausnahmetatbestände sind sowohl in sachlicher (soweit) als auch in zeitlicher (solange) Hinsicht beschränkt:

**Nr. 1** regelt eine Pflichtenkollision mit anderen öffentlich-rechtlichen Pflichten (z. B. dem Denkmalschutzrecht) und enthält einen lediglich klarstellenden Hinweis, dass auch im Rahmen von Rechtsgüterabwägungen anderer Fachgesetze die überragende Bedeutung erneuerbarer Energien zu beachten ist. Dabei handelt es sich nur um eine Klarstellung, da das überragende Interesse an klimaschützenden Maßnahmen ohnehin Verfassungsrang hat.

**Nr. 2 bis 4** stellen typisierte Fälle einer rechtlichen Unzumutbarkeit dar, die sich naturgemäß auch überschneiden. Technisch unmöglich sind nämlich solche Fälle, bei denen der technische Aufwand zur Pflichterfüllung über die eigentlich abverlangte Handlung derart hinausgeht, dass die Erfüllungshandlung eine ganz andere Qualität bekommt. Wenn beispielsweise tragende Wände neu errichtet werden müssten, um die Pflicht zu erfüllen, überschreitet dies schon die begriffliche Grenze der verlangten „Installation einer Photovoltaikanlage“, sodass eine Pflichterfüllung allein durch die Installation einer Photovoltaikanlage technisch nicht möglich wäre.

Die Grenze der wirtschaftlichen Vertretbarkeit bezeichnet das Verhältnis zwischen dem erforderlichen Aufwand und dem (wirtschaftlichen) Nutzen der Pflichterfüllung. Nach traditioneller Lesart dieses Begriffs wird dieser ohne Berücksichtigung von Klima- und Umweltschäden anlagenbezogen und unter Berücksichtigung der Amortisierungsdauer verstanden. Zur Berücksichtigung der Dringlichkeit klimaschützender Maßnahmen ist es aber geboten, dem Einzelnen mit zunehmender Dringlichkeit auch Maßnahmen abzuverlangen, die keinen unmittelbaren wirtschaftlichen Vorteil begründen. Die wirtschaftliche Vertretbarkeit der genannten Maßnahmen kann daher nur im Einzelfall geprüft werden.

**Absatz 4:** In Ergänzung zur Definition der grundlegenden Dachsanierung in § 2 Nr. 10 werden in § 3 Absatz 4 vergleichbare Maßnahmen benannt, hier in Form von zwei Regelbeispielen aus Artikel 2 Nr. 22 der Gebäuderichtlinie. Die Aufzählung ist nicht abschließend.

**Absatz 5:** Dieser Absatz regelt eine entsprechende Anwendung auf neue überdachte Parkplätze, die sich entweder in unmittelbarem Zusammenhang mit Gebäuden befinden oder eine Größe von 100 m<sup>2</sup> überschreiten. Außerdem wird für bestehende überdachte Parkplätze ebenfalls der Solarstandard – und zwar anlasslos – eingeführt, allerdings mit einer Übergangsfrist (bis 01.01.27), was vor dem Hintergrund von Artikel 12 und 14 GG als verhältnismäßig angesehen wird.

**Absatz 6:** Demgegenüber normiert Absatz 6 eine direkte Parkplatz-Überdachungs- und Nutzungspflicht (für „offene“ Parkplätze, die noch nicht überdacht sind).

Dieser Solarstandard greift nach Satz 1 des Absatz 6 aber erst nach einer Übergangsfrist ab 01.01.2029 (d.h. für ab dann neu errichtete offene Parkplätze) und zudem erst ab einer Größe von 1.000 Stellplätzen oder einer Parkplatzfläche von über 1.000 m<sup>2</sup>. Das gilt mithin nur für besonders große Parkplätze, wobei zu beachten ist, dass unter der groben Rechnung von 2,5 m x 5 m pro „normalem“ PKW-Stellplatz bei 100 Stellplätzen bereits eine reine Stellplatzfläche von 1.250 m<sup>2</sup> besteht und hierzu noch die Zuwegungen auf den Parkplätzen hinzu zu addieren sind. Weil auf der anderen Seite aber auch offene Parkplätze mit z.B. LKW-Stellplätzen erfasst werden sollen und verhindert werden soll, dass künstlich versucht werden kann, unter 100 Stellplätzen zu bleiben („Parkplatz-Splitting“), wird als weitere Untergrenze eine Quadratmeterzahl genannt und zwar mit 1.000 Quadratmetern. Damit wird zwar insoweit eine Größe gewählt, auf der zumeist nur weniger als 100 PKW-Stellplätze untergebracht werden können; zugleich werden durch diese Benennung einer zweiten Grenze (nach Quadratmeter

Fläche) auch solche Parkplätze erfasst, die zwar weniger als 100 Stellplätze haben, bei denen diese Stellplätze aber (teilweise) wesentlich größer sind als „normale“ PKW-Stellplätze oder die besonders breite und große Zuwegungen auf ihren versiegelten Flächen haben.

Dieser so zu konkretisierende Solarstandard für große offene Parkplätze greift nach Satz 3 des Absatz 6 unter der Voraussetzung auch bei bestehenden oder bis zum 01.01.2029 noch neu errichteten, offenen Parkplätzen, dass bei diesen Parkplätzen nach Inkrafttreten dieses Gesetzes eine grundlegende Sanierung oder vergleichbare Arbeiten stattfanden. Das heißt, dass hier an solchen großen, schon vor dem 01.01.2029 errichteten Parkplätzen (einschließlich solcher Parkplätze, die schon vor Inkrafttreten dieses Gesetzes bestehen) nur anlassbezogen eine Vorgabe zur Errichtung von Solaranlagen besteht.

Für alle diese großen offenen Parkplätze gilt zudem, dass auch die Rechtsfolge gegenüber der bei Gebäuden bestehenden Rechtsfolgen nach diesem Gesetz abgeschwächt ist: es sind bei diesen großen offenen Parkplätzen – vorausgesetzt die vorgenannten Voraussetzungen liegen vor – nämlich „nur“ mindestens 50 Prozent der zur Errichtung von Solaranlagen geeigneten Parkplatzfläche zu überdachen und auf diesen Überdachungen Solaranlagen zu installieren und zu betreiben oder (durch Dritte) betreiben zu lassen. Die anderen 50 Prozent müssen nicht überdacht und mit Solaranlagen versehen werden.

Schlussendlich gelten die Anwendungsbereichsausnahmen nach § 3 Abs. 2 sowie auch die besonderen Gründe für ein Entfallen der Vorgaben nach § 3 Abs. 3 ebenfalls entsprechend auch bei den durch § 3 Abs. 6 erfassten großen offenen Parkplätzen.

**Absatz 7:** Die Leistung der Photovoltaikanlage (kWp) unterhalb der jeweils gültigen Ausschreibungsgrenze nach EEG ist für die Pflichterfüllung zwar grds. nicht beachtlich, weil die Vergütung nach dem EEG 2023, Eigenversorgungsmodelle und der Stromverkauf (also insb. Einspeisevergütung, Mieterstromzuschlag, Direktvermarktung) auch ohne eine ordnungsrechtliche Festlegung einen hinreichenden Anreiz für die Installation möglichst leistungsstarker Photovoltaikanlagen setzen. Auch eine Bezugnahme auf die Leistungsgrenzen in § 21 EEG 2023 ist nicht erforderlich, weil Fälle, in denen diese Grenzen durch den Pflichtenumfang überschritten werden müssten und dadurch die Anlage weniger wirtschaftlich würde über die Ausnahme der wirtschaftlichen Vertretbarkeit in § 3 Absatz 3 Nr. 3 hinreichend erfasst sind. Insbesondere auch mit Blick auf § 24 Abs. 1 Nr. 1 – 4, Abs. 1 S. 4 EEG 2023 und § 48 Abs. 2a EEG 2023 wäre eine pauschale Deckelung nach den Leistungsgrenzen des § 21 EEG 2023 unzweckmäßig, weil Potenziale die durch vergütungsbezogene Anlagentrennung oder Anlagenzusammenfassung wirtschaftlich genutzt werden könnten, so ungenutzt blieben.

Demgegenüber ist es erforderlich, die Pflicht auf die Leistungsgrenze für die Ausschreibungspflicht nach § 22 Abs. 3 EEG zu begrenzen. Auch wenn in diesen seltenen Fällen besonders großer Dachflächen regelmäßig gewerbliche und nicht private Nutzungen oder Mietverhältnisse bestehen werden und auch hier eine Prüfung am Maßstab der wirtschaftlichen Vertretbarkeit nach § 3 Abs. 3 Nr. 3 dahingehend möglich wäre, ob es dem/der Pflichtigen zumutbar ist, in ein Ausschreibungsverfahren gedrängt zu werden, so erfolgt hier in Absatz 7 dennoch eine abstrakte Beschränkung des Pflichtenumfangs auf die (jeweils aktuellen) Leistungsgrenzen des EEG für die Ausschreibungspflicht. Dies erfolgt insbesondere vor dem Hintergrund des Grundrechts der (negativen) Berufsfreiheit und des Umstands, dass bei Erreichen der Ausschreibungsgrenze nach EEG eine Einführung eines Solarstandards gegenüber den Eigentümern der Gebäude/Parkplätze als verfassungsrechtlich bedenklich eingestuft werden könnte (Art. 12 GG).

## **Zu § 4 (Erfüllung auf andere Weise)**

**Absatz 1** regelt, dass auch Solarthermie eine Erfüllungsoption darstellt und normiert die in diesem Falle durch die solarthermischen Anlagen zu erfüllenden Vorgaben.

**Absatz 2** eröffnet die Erfüllungsalternative einer Quartierslösung. Das Quartier ist dabei auf den räumlichen Zusammenhang beschränkt, wobei die Vorgaben aus § 12b Abs. 5 Stromsteuerdurchführungsverordnung als Auslegungshilfe herangezogen werden können („Der räumliche Zusammenhang umfasst Entnahmestellen in einem Radius von bis zu 4,5 Kilometern um die jeweilige Stromerzeugungseinheit.“). So werden für Eigentümer mehrerer Liegenschaften keine Anreize geschaffen, reine Einspeiseanlagen weit außerhalb von Wohnquartieren zu errichten. Eine Bevorzugung großer Einspeiseanlagen außerhalb von Wohnquartieren wird so also vermieden. Auch und gerade dezentrale Quartiersversorgungskonzepte sollen durch das Solargesetz gefördert werden, um eine bürgernahe Teilhabe an der Energiewende auch im bisher kaum genutzten urbanen Raum zu ermöglichen und gleichzeitig flächeneffizient auf bereits versiegelte Flächen Anreize zu schaffen.

**Absatz 3** modifiziert den Pflichtenumfang zugunsten einer Dachbegrünung und reduziert ihn in diesem Fall auf die Hälfte.

**Absatz 4** verhindert, dass diejenigen Gebäudeeigentümer, die bestehende landesrechtliche Pflichten bereits erfüllen, nachträglich einen zusätzlichen Erfüllungsaufwand tragen müssen, der in keinem Verhältnis zu dem zusätzlichen Nutzen steht.

## **Zu § 5 (Antrag auf Befreiung)**

Die Regelung eröffnet den Pflichtigen die Möglichkeit, durch Bescheidung einer (teilweisen) Befreiung oder Abweichung rechtssicher planen zu können und eigene Tatsachen vorzutragen, bei denen die tatbestandlichen Ausnahmeregelungen des § 3 Absatz 2 nicht von Amts wegen zu Grunde gelegt werden (namentlich besondere, unvorhersehbare Härtefälle, etc.).

Die in § 5 ausdrücklich in Bezug genommenen unbilligen Härtefälle („wegen besonderer Umstände, durch einen unangemessenen Aufwand oder in sonstiger Weise durch ihre Erfüllung“) können sich durch Beeinträchtigungen aller denkbaren Rechtspositionen ergeben und sind daher nur am Einzelfall zu orientieren. Härtefälle überschneiden sich naturgemäß häufig (teilweise) mit den Ausnahmetatbeständen in § 3 Abs. 3 Nr. 3 und 4. Als unbestimmter Rechtsbegriff ist der Terminus der unbilligen Härte sowohl der Tatbestandsseite der Norm zuzuordnen als auch mit dem durch die Norm eingeräumten Ermessen verknüpft. Der Begriff der unbilligen Härte prägt die konkrete Ausübung des Ermessens sowie die anzusetzenden Kriterien (BVerwGE 39, 355). Eine unbillige Härte liegt insbesondere vor, wenn atypische Sondersituationen zu einer außerordentlichen Belastung des Normadressaten auch unter Berücksichtigung von dessen besonderen wirtschaftlichen bzw. sozialen Verhältnissen führen.

Die Vorschrift stellt eine einzelfallbezogene Härtefallklausel dar, wodurch dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung getragen werden soll. Ob eine Errichtung mit unvertretbarem Aufwand verbunden ist oder die Pflicht in sonstiger Weise zu einer unbilligen Härte führen würde, kann demnach nicht pauschal beantwortet werden, sondern ist für jeden Einzelfall zu prüfen. Bei dieser Prüfung sind die tatsächlichen individuellen, persönlichen und sachlichen

Umstände unter Einbeziehung der Wertungen des Gesetzes zu berücksichtigen. Die Vorschrift zielt – im Gegensatz zu den Ausnahmetatbeständen – auf eine vorrangig subjektive Betrachtung ab, ob die Solarpflicht die betroffenen Eigentümer individuell über das typisierende Maß hinaus belastet.

Bei bestehenden Gebäuden kommt die Anwendung der Härtefallklausel beispielsweise dann in Betracht, wenn die Umsetzung des Solarstandards einen unangemessenen Aufwand durch umfangreiche und kostspielige bauliche Umbaumaßnahmen bedeuten würde. Gleichwohl darf die Berücksichtigung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit im Rahmen der Betrachtung der personellen Umstände nicht zu einer leichtfertigen „Opferung“ der Ziele des Solargesetzes führen.

Besondere persönliche Merkmale können einen Härtefall begründen, z.B. wenn der Eigentümer aufgrund besonderer Umstände belegen kann, dass er über keine Eigenmittel verfügt und keinen Kredit aufnehmen kann. Eine solche Konstellation kann z.B. bei hohem Alter von Menschen eher auftreten, die nicht mehr in der Lage sind Kredite über einen längeren Zeitraum zu bedienen oder denen nicht zugemutet werden kann, ihre Ersparnisse vollständig aufzubreuchen. Sonstige Förderprogramme oder neu zu schaffende Förderprogramme der Kommunen, der Länder, des Bundes oder der Europäischen Union können jedoch diese Härten auffangen.

Ein Härtefall kann gegeben sein, wenn ein besonders krasses Missverhältnis zwischen den Kosten der den Solarstandard auslösenden Tatbestände und den Kosten der Solarinstallation besteht.

Nicht von der unbilligen Härte umfasst ist eine etwaige „verunstaltende Wirkung“ durch eine Solaranlage.

### **Zu § 6 (Länderregelung, Vollzug, öffentliche Gebäude)**

**Absatz 1** enthält eine Länderöffnungsklausel im Sinne einer Ermächtigungsgrundlage und eines Konkretisierungsauftrags. Er sieht außerdem die Schaffung eines zentralen Dachkatasters vor.

**Absatz 2** normiert die Klarstellung, dass bestehende, weitergehende Landesgesetze aufrechterhalten bleiben.

**Absatz 3** stellt klar, dass Begrüpfungspflichten auf Landes- oder Gemeindeebene unberührt bleiben und durch § 5 in Einklang mit den Pflichten des Bundessolargesetzes zu bringen sind.

**Absatz 4** regelt die Vorbildfunktion öffentlicher Gebäude des Bundes. Mit Satz 2 wird normiert, dass die Ausnahmen des § 3 Abs. 3 Nr. 2 und Nr. 3 bei öffentlichen Gebäuden des Bundes nicht gelten.

**Absatz 5** regelt die Vorbildfunktion öffentlicher Gebäude der Länder, ihrer unmittelbarer Körperschaften und Stiftungen.

### **Zu § 7 (Ordnungswidrigkeiten)**

Um Umgehungsversuche im Rahmen des Verfahrens nach § 3 zu verhindern, regelt § 7 unter Androhung einer Geldbuße die Pflicht zu wahrheitsgemäßen, vollständigen und rechtzeitigen Nachweisführung.

Auf Grund der teilweise erheblichen abverlangten Investitionen ist die Regelung eines Ordnungswidrigkeiten-Tatbestands zur Prävention solcher Umgehungsversuche geboten.

Im Gesetz wird ein Höchstmaß geregelt. Der Vollzug obliegt den Verwaltungsbehörden, die ggf. geeignete Maßstäbe („Bußgeldkataloge“) entwickeln können. Die Ordnungswidrigkeit liegt hier in einem Unterlassen. Hinzuweisen ist insbesondere auf § 17 Abs. 4 Ordnungswidrigkeitengesetz. Die Vollzugsbehörden haben den Abschöpfungs- und Ahndungseffekt zu beachten, den eine Geldbuße insbesondere haben soll. Generell kommt der Geldbuße nach Ordnungswidrigkeitengesetz (OWiG) nämlich nicht nur eine repressive und eine präventive Funktion zu, sondern vielmehr hat jede Geldbuße auch die Funktion der Gewinnabschöpfung.

Vorliegend soll die Geldbuße daher insbesondere den wirtschaftlichen Vorteil abschöpfen, den derjenige, der gegen § 7 Abs. 1 verstößt, aus dieser Ordnungswidrigkeit gezogen hat. Dadurch soll der „Täter“ auch geahndet werden, insofern könnten das in § 7 Abs. 2 genannte Höchstmaß im Einzelfall sogar auch überschritten werden – eben zur Erzielung einer Ahndung, bei mindestens vorliegender Abschöpfung des wirtschaftlichen Vorteils des „Täters“. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass durch die Geldbuße insbesondere die bei Befolgung des Solarstandards entstehenden Kosten überschritten werden sollen (Ahndungsfunktion der Geldbuße). § 7 folgt insoweit dem Rechtsgedanken, dass in jedem Fall verhindert werden soll, dass sich die Begehung einer Ordnungswidrigkeit für den „Täter“ in irgendeiner Weise lohnt.

Jede Vollzugsbehörde hat hierbei Ermessen dahingehend, ob und in welchem Umfang innerhalb des zu verhängenden Bußgeldes eine Ahndung oder eine Abschöpfung vorgenommen werden soll. Die dem „Täter“ aus der Tat erwachsenen wirtschaftlichen Vorteile sollen durch die Geldbuße wieder entzogen werden und dies kann auch dazu führen, eine höhere Geldbuße zu verhängen, also über das in § 7 Abs. 2 genannte Höchstmaß an Geldbuße sogar hinauszugehen.