

## **Antrag**

**des Abg. Friedrich Haag u. a. FDP/DVP**

**und**

## **Stellungnahme**

**des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft**

### **Die Auswirkungen des Klimaschutzgesetzes und insbesondere der Photovoltaikpflicht auf Bau und Wohnbau**

#### Antrag

Der Landtag wolle beschließen,  
die Landesregierung zu ersuchen  
zu berichten,

1. von welchen durchschnittlichen Kostensteigerungen sie für ein typisches Einfamilienwohnhaus durch die Einführung der Solardachpflicht ausgeht;
2. inwiefern sie durch die Solardachpflicht eine Verschärfung des Wohnmarktproblems, einen Rückgang der Investitionen oder eine Verteuerung von Mietpreisen erwartet;
3. wie viele Einzel-Photovoltaikanlagen aktuell jährlich auf Dächern in Baden-Württemberg installiert werden;
4. von wie vielen zukünftig jährlich zu installierenden Einzel-Photovoltaikanlagen auf Dächern in Baden-Württemberg sie ausgeht;
5. inwiefern sie erwartet, dass diese Nachfragezunahme durch Installationsfirmen (insbesondere Elektro-Handwerker) bedient werden kann und welche preislichen Auswirkungen die Landesregierung für diese Installationsarbeiten erwartet;
6. inwiefern sie in der vorgesehenen begleitenden Verordnung zur Solardachpflicht vorsieht, bei Unwirtschaftlichkeit Hausbesitzer von der Solardachpflicht zu befreien (ähnlich der Regelung in Hamburg);
7. welche Erfüllungspflichten die Landesregierung bei der Photovoltaikpflicht vorsieht, insbesondere hinsichtlich der Frage von Konsequenzen bei Nichterfüllung der Pflicht, zeitlicher Rahmen bis zur Pflichterfüllung sowie mögliche Verzögerungen der Pflichterfüllung (bspw. aufgrund finanzieller Probleme, Lieferschwierigkeiten, o. ä.);

8. inwiefern sie plant, begleitend zur Solardachpflicht neue Förder- oder Kreditprogramme (bspw. über die L-Bank) aufzulegen, welche bei der Reduktion der enormen Erstinvestitionen für Photovoltaikanlagen helfen können;
9. inwiefern denkmalgeschützte Gebäude generell von der Solardachpflicht ausgenommen sein werden;
10. inwiefern sie plant, die Regelungen zum Denkmalschutz zu ändern, um mehr Solaranlagen auf denkmalgeschützten Gebäuden zu ermöglichen.

26.7.2021

Haag, Dr. Schweickert, Dr. Jung, Birnstock, Fischer,  
Haußmann, Karrais, Reith, Scheerer, Weinmann FDP/DVP

### Begründung

Die Novelle 2021 des Klimaschutzgesetzes sieht eine erhebliche Ausweitung der Photovoltaikpflicht vor. Der Antrag erkundigt sich vor diesem Hintergrund nach den Auswirkungen auf das Bauen, insbesondere den Wohnbau sowie die geplanten konkreten Details der Umsetzung.

### Stellungnahme\*)

Mit Schreiben vom 6. September 2021 Nr. 6-4582.3/400 nimmt das Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft im Einvernehmen mit dem Ministerium für Finanzen, dem Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen und dem Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus zu dem Antrag wie folgt Stellung:

*Der Landtag wolle beschließen,  
die Landesregierung zu ersuchen  
zu berichten,*

### Vorbemerkung

Der Antrag nimmt Bezug auf einen Gesetzesentwurf der Fraktion GRÜNE und der Fraktion der CDU zur Änderung des Klimaschutzgesetzes Baden-Württemberg (KSG BW) mit Datum vom 13. Juli 2021 (Landtagsdrucksache 17/617). Dieser Gesetzesentwurf wird derzeit im Landtag beraten. Einschätzungen der Landesregierung zu möglichen Auswirkungen der darin enthaltenen Regelungsvorschläge stehen somit unter dem Vorbehalt, dass der Gesetzesentwurf in seiner derzeitigen Fassung vom Landtag beschlossen wird.

### *1. von welchen durchschnittlichen Kostensteigerungen sie für ein typisches Einfamilienwohnhaus durch die Einführung der Solardachpflicht ausgeht;*

Ausweislich des vom Statistischen Landesamt geführten Berichts zur Bautätigkeit in Baden-Württemberg sind die durchschnittlichen Baukosten im Laufe der vergangenen 20 Jahre sowohl beim Neubau von Wohngebäuden als auch beim Neubau von Nichtwohngebäuden kontinuierlich gestiegen. Während beispielsweise im Jahr 2001 durchschnittlich rund 255 900 Euro Baukosten pro neu errichtetem Wohngebäude veranschlagt wurden, wurden im Jahr 2019 bereits rund 535 100 Euro pro Wohngebäude angesetzt. Mithin haben sich die durchschnittlichen Baukosten im Wohnsektor seit 2001 mehr als verdoppelt.

\*) Der Überschreitung der Drei-Wochen-Frist wurde zugestimmt.

Je nach Wohnfläche, Bauherren und Eigentumsverhältnissen können die durchschnittlichen Kosten beim Neubau von Wohngebäuden sehr unterschiedlich ausfallen. Ebenso hängt die Höhe der Installationskosten einer Photovoltaikanlage stets von den konkreten Umständen des jeweiligen Einzelfalls ab. So kann es einen Unterschied machen, ob eine Photovoltaikanlage im Rahmen des Neubaus eines Gebäudes oder auf dem Dach eines Bestandsgebäudes installiert und gegebenenfalls mit einem Stromspeicher kombiniert werden soll. Ebenso hängen die Kosten von der jeweiligen Größe einer Photovoltaikanlage ab, wobei die durchschnittlichen Installationskosten pro Kilowatt-Peak (kWp) mit zunehmender Leistung einer Photovoltaikanlage abnehmen.

Nach Schätzungen des Umweltministeriums kann grundsätzlich angenommen werden, dass Dachflächen typischer Einfamilienhäuser bzw. von Gebäuden mit nur einer oder zwei Wohnungen über ausreichend Platz für eine Photovoltaikanlage mit einer durchschnittlichen Leistung von 7 kWp verfügen. Für eine solche 7 kWp Anlage (ohne Speicher) können durchschnittliche Installationskosten von rund 1 150 Euro/kWp (netto), mithin von insgesamt rund 8 400 Euro (netto) angenommen werden.

Im Jahr 2019 betrug laut Bautätigkeitsstatistik des Landes die durchschnittliche Höhe der für den Neubau eines Wohngebäudes mit einer Wohnung veranschlagten Baukosten rund 316 800 Euro, für den Neubau eines Wohngebäudes mit zwei Wohnungen rund 443 300 Euro. Die Installation einer 7 kWp Photovoltaikanlage würde somit zu einer Steigerung dieser durchschnittlichen Baukosten von ca. 2 bis 3 Prozent führen.

Grundsätzlich kann von einem wirtschaftlichen Betrieb der Photovoltaikanlage ausgegangen werden, sodass anfänglich anfallende Investitionskosten im Laufe eines regulären Anlagenbetriebs durch Einnahmen im Wege der Stromeinspeisung oder Direktvermarktung beziehungsweise durch Stromkosteneinsparungen im Eigenverbrauch amortisiert werden. Dabei kann sich insbesondere ein hoher Eigenverbrauchsanteil lohnen.

*2. inwiefern sie durch die Solardachpflicht eine Verschärfung des Wohnmarktproblems, einen Rückgang der Investitionen oder eine Verteuerung von Mietpreisen erwartet;*

Zum jetzigen Zeitpunkt ist eine pauschale Aussage zu den Auswirkungen einer Pflicht zur Installation von Photovoltaikanlagen beim Neubau von Wohngebäuden oder bei grundlegenden Dachsanierungen im Gebäudebestand auf den Wohnungsmarkt allgemein und die Investitionsbereitschaft im Besonderen nicht möglich. Die Landesregierung strebt an, ein Klima für mehr Wohnungsbau, insbesondere Mietwohnungen, zu schaffen. Es ist nicht zu erwarten, dass eine Photovoltaikpflicht im Wohnsektor bereits bestehende Maßnahmen zur Forcierung des Wohnungsbaus schwächen wird.

Die Vereinbarung über die Höhe der Miete obliegt im Rahmen der Vertragsfreiheit grundsätzlich den Mietvertragsparteien, soweit die Höhe der Miete gesetzlich nicht begrenzt ist. Dies ist zum Beispiel in den Städten und Gemeinden im Anwendungsbereich der Mietpreisbegrenzungsverordnung der Fall oder bei preisgebundenem Wohnraum. Aus diesem Grund kann nicht abgeschätzt werden, ob und wie eine Photovoltaikpflicht Auswirkungen auf die Mietpreise hat.

*3. wie viele Einzel-Photovoltaikanlagen aktuell jährlich auf Dächern in Baden-Württemberg installiert werden;*

Der Zubau von Photovoltaikanlagen hat in Baden-Württemberg in den vergangenen fünf Jahren stetig zugenommen. Während im Jahr 2016 noch rund 144 Megawatt Photovoltaik Leistung zugebaut wurde, waren es im Jahr 2020 bereits 614 Megawatt. Ausweislich des von der Bundesnetzagentur geführten Marktstammdatenregisters wurden in Baden-Württemberg im Jahr 2016 insgesamt rund 9 080 Photovoltaikanlagen auf und an Gebäuden in Betrieb genommen, im Jahr 2020 waren es rund 31 800 Anlagen. Hierbei handelt es sich um Photovoltaikanlagen, die sowohl auf einem Hausdach als auch auf einer anderen Außenfläche eines Wohn- oder Nichtwohngebäudes installiert worden sein können. Eine gesonderte

Kategorie für nur auf Hausdächern von Wohngebäuden installierten Photovoltaikanlagen sieht das Marktstammdatenregister nicht vor. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass von Anlagenbetreiberinnen und -betreibern im Marktstammdatenregister vorgenommene Einträge zum Teil fehlerhafte Angaben aufweisen können. Die Bundesnetzagentur prüft die Inhalte des Marktstammdatenregisters daher laufend und nimmt in Rücksprache mit Anlagenbetreiberinnen und -betreibern gegebenenfalls Korrekturen vor.

*4. von wie vielen zukünftig jährlich zu installierenden Einzelphotovoltaikanlagen auf Dächern in Baden-Württemberg sie ausgeht;*

Im Mittel werden in Baden-Württemberg jährlich rund 14 000 Wohngebäude und 3 600 Nichtwohngebäude neu fertiggestellt. Es wird erwartet, dass rund 80 Prozent davon unter die Photovoltaikpflicht fallen und jeweils eine Photovoltaikanlage installiert werden muss, sprich insgesamt rund 11 200 Photovoltaikanlagen auf Wohngebäuden und rund 2 880 Anlagen auf Nichtwohngebäuden.

Im Gebäudebestand kann das Ausbaupotenzial zum aktuellen Zeitpunkt noch nicht abgeschätzt werden. Dieses hängt insbesondere von der konkreten Ausgestaltung des erweiterten Pflichttatbestandes ab, unter welchen Voraussetzungen etwa von einer grundlegenden Dachsanierung auszugehen ist. Dies wird jedoch erst Gegenstand einer späteren Anpassung einer Photovoltaikpflicht-Durchführungsverordnung sein, die sich an das aktuell laufende Gesetzgebungsverfahren zur Änderung des KSG BW anschließen wird.

*5. inwiefern sie erwartet, dass diese Nachfragezunahme durch Installationsfirmen (insbesondere Elektro-Handwerker) bedient werden kann und welche preislichen Auswirkungen die Landesregierung für diese Installationsarbeiten erwartet;*

Nach Einschätzung der Landesregierung wird eine durch die Photovoltaikpflicht ausgelöste Nachfragezunahme durch Installationsfirmen, insbesondere des Elektro-Handwerks, voraussichtlich bedient werden können. So waren Handwerksbetriebe beispielsweise bereits im Jahr 2010 in der Lage, die Nachfrage für einen Photovoltaikzubau von insgesamt 1 121 Megawatt abzudecken.

In den vergangenen Jahren war zudem ein deutlicher Zuwachs von Elektrotechnikbetrieben zu verzeichnen. Nach der aktuellen Betriebsstatistik des Baden-Württembergischen Handwerkstages wurden im ersten Halbjahr 2021 339 Betriebe neu eingetragen, mithin mehr als in den Jahren 2020 (266 Betriebe) und 2019 (268 Betriebe). Damit stieg der Betriebsbestand im Elektro-Handwerk auf insgesamt 8 536 Betriebe.

Nach Angaben des Fachverbands Elektro- und Informationstechnik Baden-Württemberg sind derzeit rund die Hälfte der Elektro-Handwerksbetriebe unter anderem im Geschäftsfeld der Photovoltaik tätig. Aktuell bauen Handwerksbetriebe ihre Kapazitäten zudem weiter aus, insbesondere durch Investitionen in die Aus- und Weiterbildung entsprechender Fachkräfte für die Erschließung des Geschäftsfeldes. Daneben werden die Kapazitäten des Fachhandwerks vor Ort bereits heute durch Kooperationen über die Gewerkegrenzen hinaus ergänzt, zum Beispiel mit Unternehmen aus dem Dachdeckerhandwerk, Zimmererhandwerk oder dem Bereich Sanitär-Heizung-Klima.

Inwiefern sich eine erweiterte Photovoltaikpflicht preislich auf das Angebot von Installationsarbeiten auswirken könnte, ist derzeit nicht konkret abschätzbar. So unterliegt die Höhe von Vergütungssätzen grundsätzlich der Vertragsfreiheit der jeweiligen Vertragsparteien. Aufgrund von Skaleneffekten bei der Beschaffung technischer Komponenten, wie etwa von Photovoltaik-Modulen und Speicherlösungen, ist aber davon auszugehen, dass auch die mit der Installation einer Photovoltaikanlage verbundenen Kosten langfristig weiter abnehmen werden. Zudem werden neben Handwerksbetrieben auch weitere Marktakteure, beispielsweise Energieunternehmen, verstärkt standardisierte Leistungen anbieten, was sich nach Einschätzung der Landesregierung ebenfalls auf die preisliche Marktsituation auswirken kann.

*6. inwiefern sie in der vorgesehenen begleitenden Verordnung zur Solardachpflicht vorsieht, bei Unwirtschaftlichkeit Hausbesitzer von der Solardachpflicht zu befreien (ähnlich der Regelung in Hamburg);*

Im Zusammenhang mit der bereits in § 8a KSG BW geregelten Photovoltaikpflicht beim Neubau von Nichtwohngebäuden besteht gemäß § 8a Absatz 7 KSG BW die Option, auf Antrag von der Photovoltaikpflicht befreit zu werden, sofern diese nur mit unverhältnismäßig hohem wirtschaftlichen Aufwand erfüllbar wäre.

Gemäß § 8e Nummer 1 Buchstabe f) KSG BW ist das Umweltministerium ermächtigt, im Einvernehmen mit den betroffenen Ressorts durch Rechtsverordnung unter anderem die Voraussetzungen einer wirtschaftlichen Unzumutbarkeit zu konkretisieren. Ein entsprechender Verordnungsentwurf des Umweltministeriums befindet sich derzeit im Anhörungsverfahren.

Der Gesetzesentwurf der Fraktion GRÜNE und der Fraktion der CDU zur Änderung des KSG BW in der Fassung vom 13. Juli 2021 (Landtagsdrucksache 17/617) sieht die Anwendung des Ausnahmetatbestands des § 8a Absatz 7 KSG BW auch auf die geplante Photovoltaikpflicht beim Neubau von Wohngebäuden und bei grundlegenden Dachsanierung bestehender Wohn- und Nichtwohngebäude vor.

*7. welche Erfüllungspflichten die Landesregierung bei der Photovoltaikpflicht vorsieht, insbesondere hinsichtlich der Frage von Konsequenzen bei Nichterfüllung der Pflicht, zeitlicher Rahmen bis zur Pflichterfüllung sowie mögliche Verzögerungen der Pflichterfüllung (bspw. aufgrund finanzieller Probleme, Lieferschwierigkeiten, o. ä.);*

Im Zusammenhang mit der bereits in § 8a KSG BW geregelten Photovoltaikpflicht beim Neubau von Nichtwohngebäuden besteht gemäß § 8a Absatz 2 KSG BW die Option, eine Photovoltaikanlage anstatt auf der Dachfläche ersatzweise auch auf anderen Außenflächen des Gebäudes oder in dessen unmittelbaren räumlichen Umgebung zu installieren. Ebenso kann gemäß § 8a Absatz 3 KSG BW ersatzweise eine solarthermische Anlage zur Wärmeherzeugung auf denselben Flächen installiert werden, oder eine zur Solarnutzung geeignete Dachfläche gemäß § 8a Absatz 4 KSG BW an einen Dritten verpachtet werden.

Gemäß § 8c Satz 1 KSG BW sind die unteren Baurechtbehörden für die Überwachung der Einhaltung der Photovoltaikpflicht zuständig. Sie ergreifen die hierfür erforderlichen Maßnahmen. Im Falle einer Nichterfüllung von Pflichten stehen der jeweils zuständigen Baurechtsbehörde die üblichen Mittel des Verwaltungs- und Verwaltungsvollstreckungsrechts zur Verfügung. Im Rahmen des Verwaltungsvollstreckungsrechts wäre es beispielsweise möglich, einem Bauherrn nach erfolgloser Aufforderung zur Pflichterfüllung ein Zwangsgeld anzudrohen und dieses festzusetzen. Bei der Festsetzung derartiger Zwangsmittel verfügt die Behörde über einen Ermessensspielraum, wobei mögliche Gründe einer Nichterfüllung in der Regel berücksichtigt werden, insbesondere, wenn diese außerhalb des Verantwortungsbereichs des Bauherrn liegen (z. B. Lieferschwierigkeiten).

Anders als etwa das Gebäudeenergiegesetz sieht das KSG BW jedoch keinen Ordnungswidrigkeitstatbestand vor, sodass im Falle einer Nichterfüllung jedenfalls kein Bußgeld verhängt werden kann.

Der Gesetzesentwurf der Fraktion GRÜNE und der Fraktion der CDU zur Änderung des KSG BW in der Fassung vom 13. Juli 2021 (Landtagsdrucksache 17/617) sieht die Anwendung der oben beschriebenen Regelungssystematik auch auf die geplante Photovoltaikpflicht beim Neubau von Wohngebäuden und bei grundlegenden Dachsanierung bestehender Wohn- und Nichtwohngebäude vor.

*8. inwiefern sie plant, begleitend zur Solardachpflicht neue Förder- oder Kreditprogramme (bspw. über die L-Bank) aufzulegen, welche bei der Reduktion der enormen Erstinvestitionen für Photovoltaikanlagen helfen können;*

Derzeit plant die Landesregierung keine die Photovoltaikpflicht begleitenden Förder- oder Kreditprogramme einzuführen. Die Förderung des Ausbaus erneuerbarer Energien wird bereits maßgeblich durch das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG

2021) des Bundes vorgegeben. Angesichts des in § 80a EEG 2021 formulierten Kumulierungsverbotes verbleibt der Landesregierung so gut wie kein Handlungsspielraum zur Einführung ergänzender Förderangebote.

Ebenso wird bereits seitens der Kreditanstalt für den Wiederaufbau (KfW) ein umfassender Förderkredit für Strom und Wärme aus erneuerbaren Energien angeboten. Durch den Standard KfW-Förderkredit 270 werden zum Beispiel die Errichtung von Photovoltaikanlagen auf Dächern, Fassaden oder auf Freiflächen sowie die Installation von Batteriespeichern unterstützt.

*9. inwiefern denkmalgeschützte Gebäude generell von der Solardachpflicht ausgenommen sein werden;*

Denkmalgeschützte Gebäude sind nicht generell von der Photovoltaikpflicht ausgenommen.

Nach derzeitiger Rechtslage entfällt die Photovoltaikpflicht beim Neubau von Nichtwohngebäuden gemäß § 8a Absatz 6 KSG BW aber, sofern ihre Erfüllung sonstigen öffentlich-rechtlichen Pflichten widerspricht.

Laut dem Gesetzesentwurf der Fraktion GRÜNE und der Fraktion der CDU zur Änderung des KSG BW mit Datum vom 13. Juli 2021 (Landtagsdrucksache 17/617) soll die Regelung des § 8a Absatz 6 KSG BW auch auf die geplante Photovoltaikpflicht beim Neubau von Wohngebäuden und bei grundlegenden Dachsanierung bestehender Wohn- und Nichtwohngebäude angewendet werden können. Widersprechende öffentlich-rechtliche Pflichten können sich im Einzelfall beispielsweise auch aus dem Denkmalschutzrecht ergeben.

*10. inwiefern sie plant, die Regelungen zum Denkmalschutz zu ändern, um mehr Solaranlagen auf denkmalgeschützten Gebäuden zu ermöglichen;*

Sowohl der Denkmalschutz als auch der Klimaschutz sind verfassungsrechtlich geschützte Güter. In denkmalschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren finden daher bereits nach der derzeitigen Rechtslage auch klimaschutzrechtliche Belange Eingang. Alle betroffenen, das heißt auch die klima- und denkmalschutzrechtlichen Belange sind im Rahmen der Gesetze und der Verfassung in einen angemessenen Ausgleich zu bringen. Ihnen soll größtmögliche Geltung verschafft werden. Die Errichtung von Solaranlagen auf und an denkmalgeschützten Gebäuden ist unter Einhaltung aller Vorgaben also schon nach der aktuellen Rechtslage denkmalschutzrechtlich grundsätzlich möglich.

Zahlreiche gelungene Beispiele zeigen, dass häufig denkmalverträgliche Lösungen gefunden werden. Hierzu wird auf die Broschüre der Landesdenkmalpflege „Denkmalpflege und Erneuerbare Energien“ verwiesen (vgl. [https://www.denkmalpflege-bw.de/uploads/tx\\_ttproducts/datasheet/denkmalpflege\\_erneuerbare\\_energien\\_2020.pdf](https://www.denkmalpflege-bw.de/uploads/tx_ttproducts/datasheet/denkmalpflege_erneuerbare_energien_2020.pdf)).

Selbstverständlich wird sich die Denkmalschutzverwaltung auch künftig mit Fragen aus dem Bereich des Klimaschutzes sowohl aus fachlicher als auch aus rechtlicher wie tatsächlicher Sicht befassen. Sie wird Modernisierungspotenziale des Denkmalschutzrechts untersuchen und auf ihre rechtlich zulässige Umsetzung bedarfsorientiert hinwirken.

Walker

Ministerin für Umwelt,  
Klima und Energiewirtschaft