

Beratungsunterlage

öffentlich	Gemeinderat	20.10.2020	Information
------------	-------------	------------	-------------

Photovoltaikpflicht im Gebiet der Stadt Markdorf - Information

Antrag der Umweltgruppe zur Einführung einer Photovoltaikpflicht

In der Gemeinderatssitzung vom 23.06.2020 beantragte die Umweltgruppe das Markdorf eine Photovoltaikpflicht (PV-Pflicht) für alle Neubauten einführen solle. Die Umweltgruppe erklärte, dass es bereits seit einigen Jahren entsprechende Verpflichtungen in Waiblingen und Tübingen gebe. Obwohl etwa die Hälfte aller Dächer sich dafür eigne, erfolge die Installation von Photovoltaikanlagen in Deutschland viel zu langsam. Die Stromerzeugung mittels Sonnenenergie sei für Markdorf eine der besten Möglichkeiten einen Beitrag zum Klimaschutz zu leisten.

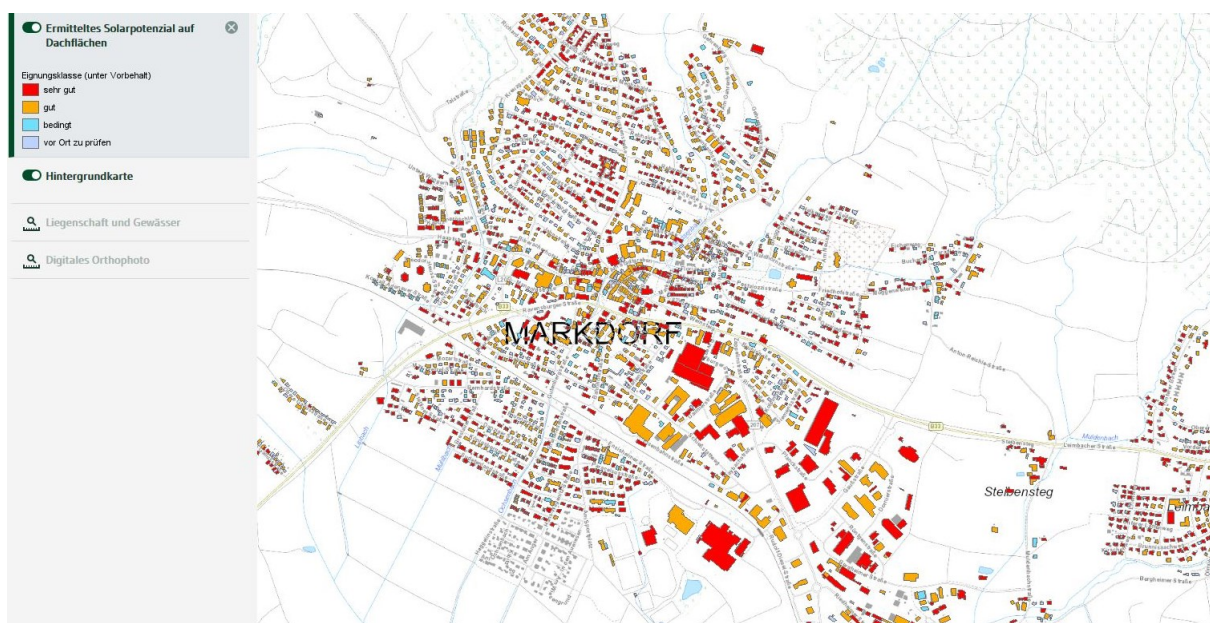
Einleitung

Nach aktuellen Prognosen wird Deutschland das verbindliche Ziel der Europäischen Union mit einer Vorgabe von Erneuerbaren Energien mit 18 Prozent am gesamten Bruttoendenergieverbrauch bis 2020 erreichen (Quelle: Bundesregierung). In Deutschland deckten die Erneuerbaren Energien im Jahr 2019 42 Prozent des Brutto-Stromverbrauchs ab. Auf die Photovoltaik entfielen dabei 8,2 Prozent (Quelle: Umweltbundesamt).

Laut Informationen der Netze BW speiste Markdorf 2017 ca. 10.600 MWh Strom aus erneuerbaren Energiequellen (EEG-Strom) ins Netz ein und verbrauchte insgesamt 83.000 MWh Strom. Der Anteil des EEG-Stroms lag somit bei ca. 12 Prozent. Dieser stammte zu

etwa 65% aus PV-Anlagen und zu 35% aus Biomasse-Anlagen. Somit betrug die Menge des eingespeisten Stroms aus PV-Anlagen etwa 8% des gesamten Stromverbrauchs und ist grob vergleichbar mit dem deutschlandweiten Durchschnitt. Laut Angaben der KEA Baden-Württemberg ist die erneuerbare Stromerzeugung in Markdorf von 2011-2015 um 114% gestiegen, lag aber 2015 mit 757 kWh/Ew dennoch 32,4% unter dem Landesdurchschnitt. Dabei ist selbstverständlich zu berücksichtigen, dass die Wind- und Wasserkraftpotentiale regional sehr ungleich verteilt sind.

Das Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg hat das Solarpotenzial der Dachflächen in Baden-Württemberg auf Grundlage von hochauflösenden Laserscandaten ermittelt. Die Potentialanalyse wurde anhand von Standortfaktoren wie Neigung, Ausrichtung, Verschattung und solare Einstrahlung durchgeführt. Die Faktoren wurden über ein digitales Oberflächenmodell berechnet. Hieraus ergibt sich eine erste Orientierungshilfe bezüglich des lokalen Solarpotentials. Vor dem Beginn einer konkreten Planung muss selbstverständlich eine genaue Erhebung der Situation vor Ort erfolgen. Die nachfolgende Karte (Quelle: LUBW) zeigt, welche Dachflächen in Markdorf nach der Untersuchung für Photovoltaik geeignet wären. Ein Großteil der Flächen wird als gut bis sehr gut für die PV-Nutzung bewertet.



Sollen die CO₂-Emissionen in Markdorf relevant abgesenkt werden, ist dies nur durch eine Vielzahl von Maßnahmen und mit der Mitwirkung der Markdorfer Bürger und Betriebe möglich. Auch die lokale Produktion von Strom aus Erneuerbaren Energien muss hierzu gesteigert werden. PV-Anlagen lassen sich an vielen Standorten wirtschaftlich einsetzen und

verursachen im Betrieb keine Emissionen, so dass die Technik vielerorts einen wichtigen Beitrag zum Klimaschutz leisten kann. In Markdorf ist entsprechendes Potential zum Ausbau vorhanden. Ob dieser Ausbau jedoch über eine durch die Stadt vorgegebene PV-Pflicht erreicht werden kann, muss aus vielerlei Gründen kritisch gesehen werden.

Nachfolgend wird die aktuelle Entwicklung bezüglich einer PV-Pflicht in Deutschland beleuchtet und zu überlegende Fragestellungen werden angeführt.

Aktuelle Entwicklung auf Bundes- bzw. Länderebene

Deutschland

Das Bundeskabinett hat am 23.09.2020 die Novelle des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG 2021) verabschiedet. Die Einführung einer bundesweiten Photovoltaik-Pflicht auf Neubauten wurde zwar vom Bundesumweltministerium gefordert, ist jedoch in der Novelle nicht enthalten. Die Beratungen über das EEG 2021 im Bundestag und Bundesrat stehen noch aus. Anvisiert ist der Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens im laufenden Jahr.

Baden-Württemberg

Am 28. Juli 2020 hat das Landeskabinett in Stuttgart beschlossen, den „Geszentwurf zur Weiterentwicklung des Klimaschutzes in Baden-Württemberg“ in den Landtag einzubringen. Eine wichtige Änderung des Klimaschutzgesetzes betrifft die Pflicht zur Installation von Photovoltaikanlagen auf Dachflächen beim Neubau von Nichtwohngebäuden und auf Parkplätzen mit mindestens 75 Stellplätzen. Das Landtagsverfahren soll im Herbst 2020 stattfinden.

Die Grünen hätten in die Pflicht zur Installation von Photovoltaikanlagen gerne auch Wohngebäude einbezogen. Die Beschränkung auf Nichtwohngebäude war ein Kompromiss mit dem Koalitionspartner CDU, der die Baupflicht grundsätzlich kritisch sieht. Das Umweltministerium strebt weiterhin an, die PV-Pflicht auch auf Nicht-Wohngebäude auszuweiten.

Weitere Bundesländer

In Hamburg gilt ab 2023 im Neubau eine Solarpflicht für Wohngebäude und Nicht-Wohngebäude und ab 2025 soll diese auch bei Dachsanierungen gelten, bei denen die Dachhaut vollständig erneuert wird. Auch in Berlin wird eine Solarpflicht diskutiert.

Verbände

Der Bundesverband Solarwirtschaft (BSW) spricht sich gegen die Einführung einer bundesweiten PV-Pflicht aus, da er ein Anreizsystem bevorzugt. Dieses sei rechtlich weniger angreifbar, frei von Vollzugsdefiziten und deutlich beliebter bei Bürgern und Unternehmern. Laut Einschätzung des BSW ließe sich die Nachfrage nach Solarstromanlagen in Deutschland durch eine PV-, Speicher- und Prosumer-freundlichen EEG-Reform, den Abbau von Marktbarrieren und die Einführung von moderaten CO₂-Mindestpreisen verdreifachen. (Quelle: www.energiezukunft.eu)

Im Gegensatz hierzu sprach sich der europäische Dachverband Solar Power Europe (SPE) im Jahr 2019 in einer Kampagne für eine EU-weite Solarpflicht aus.

PV-Pflicht in Städten und Gemeinden von Baden-Württemberg

In Waiblingen (seit 2006) und Tübingen (seit 2018) besteht bereits eine Solarpflicht bei Neubauten.

Waiblingen (ca. 55.500 Einwohner)

In Waiblingen gibt es zwar keinen entsprechenden Grundsatzbeschluss des Gemeinderats, jedoch wird eine Solar-Verpflichtung bereits seit 2006 in den Bebauungsplänen von Neubaugebieten umgesetzt: 50% der geeigneten Dachfläche sind für solare Nutzung vorzusehen. Die Voraussetzung hierfür ist, dass die Stadt Verkäuferin der Grundstücke ist.

Zwischenzeitlich ist die Stadt Waiblingen mit den energetischen Festsetzungen im Bebauungsplan noch einen Schritt weitergegangen und gestaltet ausgewählte Baugebiete klimaneutral.

Die Verpflichtung wird in städtebaulichen Verträgen und Grundstückskaufverträgen verankert. Bislang betrifft dies etwa 20 Gebiete, darunter 11 Wohngebiete. Insgesamt sind etwa 550 Solaranlagen auf Waiblinger Wohngebäuden installiert. Es gibt keine genauen Angaben zu den hierdurch entstandenen CO₂-Einsparungen, es wird jedoch von einer jährlichen Einsparung von etwa 1.800 t CO₂ durch die Solarauflage in Neubaugebieten ausgegangen.

Rechtlich wurde die Verpflichtung zum Aufbau und Betrieb einer Solaranlage gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 23b BauGB in den Festsetzungen der Bebauungspläne verankert. Diese schreiben die solare Nutzung von 50% der geeigneten Dachfläche vor. Da dies aber rechtlich als nicht abschließend sicher beurteilt wurde, werden darüber hinaus privatrechtliche Vereinbarungen im Grundstückskaufvertrag getroffen. Hierzu muss die Stadt Eigentümerin der Fläche sein.

Bei den klimaneutralen Baugebieten müssen entsprechende Nachweise vor und nach der Bauphase erbracht werden. Die Stadt Waiblingen stellt zur Nachweisführung ein Excel-Rechentool zur Verfügung und berät die Bauherren. Werden die vereinbarten Anforderungen in der Bauausführung dennoch unterschritten und eine Nachbesserung ist nicht möglich, ist der Käufer verpflichtet, an die Stadt eine einmalige zweckgebundene Ausgleichszahlung zu leisten.

(Quelle: Stadt Waiblingen)

Tübingen (ca. 90.000 Einwohner)

Im Juli 2018 hat der Gemeinderat von Tübingen einen Grundsatzbeschluss zur PV-Pflicht bei Neubauten gefasst. Die Verpflichtung erfolgt ebenfalls über städtebauliche Verträge und Kaufverträge, sowie zukünftig über die Verankerung in Bebauungsplänen. Der Umfang der zu installierenden Anlagen wird jedoch nicht über die Dachfläche, sondern über die Leistung der Anlage definiert. Im Regelfall wird eine geringe Anlagenleistung von 1 kW-peak vorgeschrieben. Hierdurch ist die Verpflichtung nicht übermäßig kostenintensiv, es ist jedoch der Anstoß gegeben eine PV-Anlage zu installieren und im Planungsverlauf werden von den Bauherren auch größere Anlagen als sinnvoll erkannt. Die Verpflichtung steht unter dem Vorbehalt der wirtschaftlichen Angemessenheit. Sofern die Pflichten aus dem EEWärmeG vollständig über eine Solarthermieanlage erfüllt werden, entfällt die Pflicht zur Installation einer PV-Anlage. Sie gilt außerdem nur, solange es Anbieter für Pachtmodelle auf dem Tübinger Strommarkt gibt und die Bauherren somit die Wahlfreiheit zwischen Eigentum und Pacht der PV-Module haben.

Die Stadt Tübingen hält die Verankerungen in Bebauungsplänen für möglich, beurteilt dies aber ebenfalls als rechtlich nicht abschließend gesichert und war bislang in der Lage die PV-Pflicht über städtebauliche Verträge und Kaufverträge abzusichern. In der Ratsvorlage 161/2018 der Stadt Tübingen wird ausgeführt: „Gemäß § 9 (1) Nr. 23 b) BauGB können im Bebauungsplan Gebiete aus städtebaulichen Gründen festgesetzt werden, „...in denen bei der Errichtung von Gebäuden oder bestimmten sonstigen baulichen Anlagen bestimmte bauliche und sonstige technische Maßnahmen für die Erzeugung, Nutzung oder Speicherung

von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung getroffen werden müssen...“. Hierunter fallen dem Wortlaut nach sowohl Photovoltaik als auch Solarthermie. Bisher hat die Universitätsstadt Tübingen von der Festsetzungsmöglichkeit des § 9 Abs. 1 Nr. 23 b) BauGB keinen Gebrauch gemacht, möchte dies aber in Zukunft tun. Die Verwaltung hat geprüft, ob die Verpflichtung zur Herstellung bzw. Vorhaltung einer PV-Anlage durch einen Bebauungsplan vorgeschrieben werden könnte. Zusammenfassend ist die Verwaltung der Auffassung, dass dies bei Neubauten unter bestimmten Voraussetzungen – Berücksichtigung der jeweiligen örtlichen Situation, Abwägung privater und öffentlicher Belange, Prüfung von Geeignetheit, Erforderlichkeit, Durchführbarkeit und Verhältnismäßigkeit (einschließlich Wirtschaftlichkeitsprüfung) – möglich ist. Es besteht zwar ein rechtliches Risiko, weil bisher kein einschlägiges Urteil zur Festsetzung von Photovoltaik aus „Klimaschutzgründen“ heraus vorliegt. Doch nach Einschätzung der Stadtverwaltung ist eine solche Festsetzung aber vom Grundsatz her möglich, da dem Klimaschutz durch das „Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden“ eine „städtebauliche Dimension“ zuerkannt wurde und § 9 (1) Nr. 23 b) BauGB für die Photovoltaik ansonsten leerlaufen würde. Dies würde Sinn und Zweck der Regelung widersprechen.“

Dem Tübinger Gemeinderat war bei seiner Entscheidung auch wichtig, dass ein Pachtmodell in Anspruch genommen werden kann. Ein solches wird von den Stadtwerken Tübingen angeboten. Dabei übernehmen die Stadtwerke die Finanzierung, Montage und Wartung der Anlage im Gegenzug für die Zahlung einer geringen Pacht. Der erzeugte Strom wird kostenlos im Haus genutzt oder, wenn mehr Strom produziert wird als für den Eigenverbrauch benötigt wird, ins Netz eingespeist und vergütet.

(Quelle: Stadt Tübingen)

Diskussionsbedarf

Grundlage einer PV-Pflicht sollte mindestens die wirtschaftliche Angemessenheit und die tatsächliche Erreichung von CO₂-Einsparungen durch die Nutzung von Photovoltaik-Modulen sein. Ersteres lässt sich als Klausel in die PV-Pflicht mit aufnehmen und letzteres gilt als gegeben (vgl. Fraunhofer ISE).

Weitere Fragestellungen, die von der möglichen Einführung einer PV-Pflicht aufgeworfen werden, sind schwieriger zu beantworten:

Ungleichbehandlung von Käufern städtischer Grundstücke

Mit der Einführung einer lokalen PV-Pflicht werden die bundesweit gültigen gesetzlichen Anforderungen als nicht ausreichend bewertet und den Marktdorfer Bürgern darüberhinausgehende Anforderungen auferlegt.

Um als vollständig rechtssicher beurteilt zu werden, müsste die PV-Pflicht über städtebauliche Verträge und Kaufverträge umgesetzt werden. Bürger, die von der Stadt Grundstücke erwerben, würden somit höhere Auflagen erfüllen müssen, als jene die auf dem privaten Grundstücksmarkt agieren.

Sowohl im bundesweiten Vergleich, als auch im Vergleich zum privaten Grundstücksmarkt, würden den Käufern städtischer Grundstücke somit erhöhte Anforderungen auferlegt. Es stellt sich die Frage, ob zugunsten des Klimaschutzes diese Ungleichbehandlung akzeptiert werden soll.

Technologiespezifizierung

Wenn das Ziel hinter dem Wunsch nach einer PV-Pflicht die Errichtung möglichst klimafreundlicher Gebäude ist, sollte überlegt werden, ob nicht besser eine technologieoffene Lösung gefunden werden sollte, anstatt eine PV-Pflicht einzuführen. Wenn das Ziel die Steigerung der Nutzung der Sonnenenergie ist, müsste überlegt werden, ob eine Beschränkung auf Photovoltaik angemessen ist oder ob die Solarthermie gleichwertig behandelt werden sollte.

Verpflichtung statt freier Entscheidung

Die Verpflichtung zur Errichtung einer wirtschaftlich rentablen PV-Anlage nimmt den einzelnen Bürger zum Schutz des Klimas in die Verantwortung. Gleichzeitig entmündigt die

Verpflichtung den Bürger jedoch und nimmt ihm die Entscheidungsfreiheit. Gleiches geschieht zugunsten des Gemeinwohls auch bei anderen Vorschriften wie z.B. der Pflicht zur Errichtung eines Autoparkplatzes. Dennoch sollte gut überlegt werden, ob und aus welchen Gründen dies notwendig ist.

Alternativen

Vor der Entscheidung zur Einführung einer PV-Pflicht, sollten Alternativen überlegt und abgewogen werden. Beispielsweise der Verzicht auf die Verpflichtung zur Errichtung einer PV-Anlage, die Verpflichtung nur in besonderen Ausnahmefällen, die Verpflichtung zu einer anderweitigen Überschreitung der gesetzlichen Anforderungen oder der Einsatz eines Informations- oder Anreizsystems anstelle einer Verpflichtung.

Beschlussvorschlag

Der Gemeinderat nimmt die Informationen über den aktuellen Stand zur Entwicklung der Photovoltaik-Pflicht in Deutschland und zu den Möglichkeiten der lokalen Umsetzung einer Photovoltaik-Pflicht zur Kenntnis.