

# Rechtsanwälte Günther

## Partnerschaft

Rechtsanwälte Günther • Mittelweg 150 • 20148 Hamburg

---

WWF Deutschland  
Reinhardtstraße 18

10117 Berlin

Michael Günther \* (bis 31.12.2022)  
Hans-Gerd Heidel \* (bis 30.06.2020)  
Dr. Ulrich Wollenteit \*<sup>1</sup>  
Martin Hack LL.M. (Stockholm) \*<sup>1</sup>  
Clara Goldmann LL.M. (Sydney) \*  
Dr. Michéle John \*  
Dr. Dirk Legler LL.M. (Cape Town) \*  
Dr. Roda Verheyen LL.M. (London) \*  
André Horenburg \*  
John Peters  
Victor Görlich  
Dr. Johannes Franke

<sup>1</sup> Fachanwalt für Verwaltungsrecht  
\* Partner der Partnerschaft  
AG Hamburg PR 582

Mittelweg 150  
20148 Hamburg  
Tel.: 040-278494-0  
Fax: 040-278494-99  
www.rae-guenther.de

**27.11.2024**  
00309/24 /L  
Mitarbeiterin: Birgit Westphal  
Durchwahl: 040-278494-21  
Email: westphal@rae-guenther.de

## Rechtsgutachten

*zur Umsetzung eines bundesweiten "Solarstandards"  
anlässlich der europarechtlichen Vorgaben gemäß Art. 10 EPBD*

*vorgelegt von den Rechtsanwälten Dr. Dirk Legler und Victor Görlich,  
unter Mitarbeit von Paul Rosenstock*

Buslinie 19, Haltestelle Böttgerstraße • Fern- und S-Bahnhof Dammtor • Parkhaus Brodersweg

Hamburger Sparkasse  
IBAN DE84 2005 0550 1022 2503 83  
BIC HASPDEHHXXX

Commerzbank AG  
IBAN DE22 2008 0000 0400 0262 00  
BIC DRESDEFF200

GLS Bank  
IBAN DE61 4306 0967 2033 2109 00  
BIC GENODEM1GLS

**Inhalt:**

A.	Ausgangspunkt und Auftragsgegenstand	4
B.	Europarechtliche Vorgaben	5
I.	Artikel 10 EPBD	6
1.	Allgemeine Vorgaben	6
2.	Differenzierungen nach Gebäude- und Nutzungsart	10
a)	Wohngebäude	11
b)	Nichtwohngebäude	11
c)	Öffentliche Gebäude	14
d)	Parkplätze Neubau	14
II.	Sonstige europarechtliche Vorgaben	14
C.	Bestehende einfachgesetzliche Regelungen	15
I.	Landesgesetze zur Solarnutzung	16
II.	Bestehende Förderung, sonstiges Fachrecht	18
1.	Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG)	19
2.	Energiewirtschaftsgesetz (EnWG)	21
3.	Gebäudeenergiegesetz (GEG)	25
4.	Denkmalschutzrecht	26
a)	Gesetzgebungskompetenz	26
b)	Materiellrechtliche Vereinbarkeit	27
5.	Baurecht	28
III.	Zusammenfassung	29
D.	Verfassungsrecht	29
I.	Gesetzgebungskompetenz, Vereinbarkeit mit Grundrechten	29
1.	Gesetzgebungskompetenz des Bundes (Öffnungsklausel)	30
a)	Kompetenzgefüge und Wirkung einer bundeseinheitlichen Regelung	30
b)	Erforderlichkeit eines „Solarstandards“ auf Bundesebene	33
c)	Folgen für die Landesgesetzgebung	35
d)	Zwischenergebnis	38
2.	Grundrechte	39
a)	Betroffene Grundrechte	40
b)	Eigentumsgarantie	41
aa)	Legitimer Zweck	42
bb)	Geeignetheit, Erforderlichkeit	44
cc)	Angemessenheit	45
dd)	Differenzierung Neubauten und Bestandsbebauung	47
(i)	Bestandsbauten	47

(ii) Neubauten	50
ee) Dynamische Vorgaben zur Anlagengröße	51
ff) Ausnahmen	51
gg) Zwischenergebnis	52
c) „Negative“ Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG	52
aa) Anlagen bis 100 kWp	53
bb) Anlagen bis 750 kWp	54
cc) Anlagen ab 750 kWp	55
dd) Zwischenergebnis	57
3. Weitere Grundrechtsbezüge	58
4. Sonderfall: Parkplätze	59
a) Die tatsächlichen Verhältnisse	61
b) Rechtliche Abweichungen	61
c) Verfassungsrechtlicher Rahmen für Bestandsparkplätze	65
aa) Eigentumsgarantie	66
bb) „Negative“ Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG	69
cc) Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG	71
(i) Überdachte und offene Parkplätze	71
(ii) Gebäude und Parkplätze	72
(iii) Groß- und Kleinparkplätze	73
(iv) Zwischenergebnis Art. 3 Abs. 1 GG	73
d) Zwischenergebnis Grundrechte zu offenen Bestandsparkplätzen	74
5. Öffentliche Gebäude – Verhältnis von Bund und Ländern	74
II. Rechtstechnische Umsetzung	75
1. Bundesgesetzliche Umsetzung	75
2. Verfassungsrechtlicher Spielraum	76
E. Solarstandards anderer Mitgliedstaaten	77
F. Rechtliche Empfehlungen	82
G. Anlagen:	83
Anlage 1	83
Übersicht der Solarstandard-Regelungen in den Bundesländern	83
Anlage 2	83
Übersicht über die Regelungen in den Landesbauordnungen zur Verfahrensfreistellung von Solardachanlagen	83
Anlage 3	83
Übersicht Landesrecht (Vergleich)	83
Anlage 4	83
Entwurf für ein Bundessolargesetz (nebst Begründung)	83

## A. Ausgangspunkt und Auftragsgegenstand<sup>1</sup>

Die Europäische Union hat zur Erreichung des Pariser Klimaschutzübereinkommens<sup>2</sup> das Ziel formuliert, bis 2030 die Netto-Treibhausgasemissionen in der Europäischen Union um mindestens 55 % 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.<sup>3</sup> Die Ausbauziele des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (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.

Mit der Europäischen Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (nachfolgend auch: Gebäuderichtlinie oder kurz: EPBD)<sup>4</sup> sind jedenfalls notwendige Beiträge nunmehr auch verbindlich auf europarechtlicher Ebene festgelegt. Durch Art. 10 der Gebäuderichtlinie sind die Mitgliedstaaten nunmehr verpflichtet, sicherzustellen, dass bestimmte Dachflächen-Potenziale zur Energieerzeugung durch solare Strahlungsenergie genutzt werden.

Fraglich ist insoweit, wie die Mindestvorgaben des Art. 10 EPBD durch einen bundeseinheitlichen Solarstandard umgesetzt werden können und welche (verfassungs-)rechtlichen Grenzen für eine weitergehende Regelung bestehen.

---

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

<sup>2</sup> BGBl 2016, Teil II, S. 1082, 1083.

<sup>3</sup> Vgl. die hier als Ausgangspunkt zu Grunde gelegten Grundaussagen des „WWF Policy Brief – Erneuerbare auf und unter Dach – umfassende Solarpflicht mit grüner Heizungsoffensive verbinden“, August 2022.

<sup>4</sup> Das heißt der Neufassung, mithin 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, 08.05.24, <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1275/oj> (Abruf zuletzt am 24.11.24).

Auftragsgemäß war folglich zu prüfen, welche *rechtlichen* Grenzen für eine möglichst weitgehende bundeseinheitliche Mindestvorgabe (Solarstandard) bestehen.

Ausgangspunkt der nachfolgenden gutachterlichen Prüfung ist also zunächst Art. 10 EPBD, der letztlich ein Optimierungsgebot für die Nutzung solarer Strahlungsenergie im Gebäudesektor adressiert (B.). Vor diesem Hintergrund war auftragsgemäß der aktuelle Rechtsrahmen für die (praktische) Umsetzung eines entsprechenden (bundeseinheitlichen) Solarstandards zu untersuchen (C.). Schließlich waren die Anknüpfungspunkte, Hindernisse und Potenziale bestehender rechtlicher Strukturen sowie die verfassungs- und kompetenzrechtlichen Grenzen für einen gegenüber Art. 10 EPBD weitergehenden Solarstandard zu prüfen (D.).

Ziel der nachfolgenden Untersuchung war eine möglichst rechtssichere Empfehlung eines bundeseinheitlichen Solarstandards (F.) als Gesetzesentwurf, wobei die potenziellen (kompetenz-)rechtlichen Konflikte darzustellen und abzuwägen waren.

## **B. Europarechtliche Vorgaben**

Mit den Novellierungen der EPBD und der Energieeffizienz-Richtlinie (nachfolgend auch: EED)<sup>5</sup> sind die Anforderungen an den Gebäudesektor zur Emissionsreduktion erhöht worden. Namentlich werden mit dem sog. „Fit for 55“-Paket der EU-Kommission die Vorgaben an Beschaffenheit und Ausgestaltung von Neu- und Bestandsgebäuden verschärft, um bis (spätestens) 2050 einen emissionsfreien Gebäudebestand erreichen zu können.

Teil dieses Programms ist die flächendeckende Integration der Nutzung solarer Strahlungsenergie zur Wärme- und / oder Stromerzeugung in, an oder auf Gebäuden. So sollen gemäß Art. 10 EPBD Neu- und Bestandsbauten sowie (überdachte) Parkplätze sukzessive mit Solarenergieanlagen (etwa Photovoltaik- oder Solarthermieanlagen) ausgestattet werden. Abhängig von der jeweiligen Nutzungsart und der Gesamtnutzfläche der betroffenen Gebäude soll (zeitlich gestaffelt) die Errichtung entsprechender Anlagen mitgliedstaatlich sichergestellt werden.

---

<sup>5</sup> Das heißt der Richtlinie (EU) 2023/1791 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. September 2023 zur Energieeffizienz und zur Änderung der Verordnung (EU) 2023/955 (Neufassung; „energy efficiency directive“, kurz: EED), veröffentlicht in: ABl. L 231, 20.09.23, <http://data.europa.eu/eli/dir/2023/1791/oj> (Abruf zuletzt am 24.11.24).

## **I. Artikel 10 EPBD**

Nachfolgend sind die allgemeinen Umsetzungsbefehle (1.) abhängig von der Nutzungsart und Gebäudegröße (2.) dargestellt.

### **1. Allgemeine Vorgaben**

Art. 10 Abs. 1 EPBD statuiert ein allgemeines Optimierungsgebot. Die Mitgliedsstaaten haben demnach sicherzustellen, dass alle neuen Gebäude so konzipiert werden, dass ihr Solarpotenzial optimiert und mithin die kosteneffiziente und energetisch effektive Nutzung von Solartechnologie schon auf der Planungsebene ermöglicht wird. Hierfür sind noch gesetzgeberische Maßnahmen zur Umsetzung der Vorgabe erforderlich.

Art. 10 Abs. 2 EPBD stellt sodann klar, dass das Genehmigungsverfahren und das Verfahren der einfachen Mitteilung für den Netzzugang nach Art. 16d und 17 Richtlinie (EU) 2018/2001<sup>6</sup> auch auf Solaranlagen auf Gebäuden Anwendung findet. Danach sind die Genehmigungsverfahren für Solaranlagen auf künstlichen Strukturen binnen drei Monaten abzuschließen. Solaranlagen mit einer Kapazität bis 100 kW sind nach Art. 16d Abs. 2 binnen eines Monats zu genehmigen.

Diese Anforderungen sind in Deutschland weitgehend<sup>7</sup> umgesetzt, wobei der tatsächliche Ablauf von Genehmigungsverfahren naturgemäß von der behördlichen Praxis abhängt (die hier nicht zu untersuchen war). Die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Genehmigungserteilung (Art. 16d Richtlinie (EU) 2018/2001) und den Netzzugang (Art. 17 Richtlinie (EU) 2018/2001) genügen indes bereits den europarechtlichen Vorgaben:

In den Landesbauordnungen sind Dach-Solaranlagen regelmäßig verfahrens- oder genehmigungsfrei.<sup>8</sup> Auch bauplanungsrechtlich bestehen insoweit jedenfalls keine europarechtswidrigen gesetzlichen Hindernisse. § 248 BauGB lässt verhältnismäßige Überschreitungen bauleitplanerischer Festsetzungen durch die Installation von PV-Anlagen auf Bestandsgebäuden zu. In Baugebieten eines Bebauungsplans nach § 30 BauGB oder solchen Gebieten, die nach der Bestandsbebauung einem

---

<sup>6</sup> Die Richtlinie (EU) 2018/2001 („renewable energy directive“, kurz: RED) wurde mit der Änderungsrichtlinie (EU) 2023/2413 vom 18.10.23 (ABl. L, 2023/2413, 31.10.23) geändert und hat seither auch einen Artikel 16d (und wird nun auch oft als RED III abgekürzt), <http://data.europa.eu/eli/dir/2023/2413/oj> (Abruf zuletzt am 24.11.24).

<sup>7</sup> Zu dem Sonderfall des Denkmalschutzrechts unter C.II.4.

<sup>8</sup> Genehmigungspflichtig sind: in Bayern bei Häusern höher als 22 m; in Brandenburg Anlagen höher als 60 cm und größer als 10 m<sup>2</sup>; Hessen Solaranlagen bis 10 m<sup>2</sup>; Im Übrigen sei auf den Anhang 2 verwiesen.

B-Plan Gebiet entsprechen (§ 34 BauGB), greift die bauplanungsrechtliche Privilegierung des § 14 BauNVO i. V. m. § 1 Abs. 3 BauNVO. Demnach sind Dachsolaranlagen baurechtlich regelmäßig zulässig. Problematisch kann die Genehmigungsfähigkeit im denkmalschutzrechtlichen Anwendungsbereich sein, auch wenn nach hier vertretener Ansicht sich das überragende öffentliche Interesse an der Nutzung der Solarenergie in der Regel im Ergebnis über denkmalschutzrechtliche Belange hinwegsetzt.<sup>9</sup>

Art. 10 Abs. 4 EPBD lässt den Mitgliedsstaaten indes einen Spielraum, bestimmte Gebäudearten von einem „Solarstandard“ von vorneherein auszunehmen. Gleichwohl sind die Mitgliedstaaten nach Art. 10 Abs. 5 EPBD verpflichtet, zur Unterstützung der Pflichterfüllung einen administrativen, technischen und finanziellen Rahmen zu schaffen; kehrseitig verlangt Art. 34 EPBD andererseits, Verstöße gegen die jeweilige mitgliedstaatliche Regelung zu pönalisieren.

Die mitgliedstaatliche Umsetzung der Gebäuderichtlinie ist nach Art. 35 Abs. 1 EPBD bis zum 29.05.2026 abzuschließen.

Art. 10 Abs. 3 UA 1 EPBD enthält wiederum die konkreten zeitlichen Vorgaben für die Durchsetzung eines „Solarstandard“ und die jeweils betroffenen Gebäudetypen. Differenziert wird zwischen Wohngebäuden, Nichtwohngebäuden und öffentlichen Gebäuden sowie jeweils zwischen Bestandsbebauung und Neubauten, abhängig von der jeweiligen Gesamtnutzfläche des Gebäudes. Hingegen werden weder die Größe noch die Leistung der zu installierenden Solaranlagen vorgeschrieben, was gemäß Art. 10 Abs. 3 UA 1 EPBD dem mitgliedstaatlichen Ermessen bei der Umsetzung überlassen bleibt.

Die Mitgliedsstaaten haben demnach eine Pflicht zur Nutzung solarer Strahlungsenergie durch technische Gebäudeausstattung nur einzuführen, soweit der Anlagenbetrieb technisch und wirtschaftlich möglich ist; letzteres ist letztlich klarstellende Erwähnung ohnehin bestehender rechtlicher Grenzen: Technisch unmögliche und wirtschaftlich völlig ungeeignete Maßnahmen können von den Betroffenen schon aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht gefordert werden.

Aus den genannten Vorgaben ergibt sich bereits, dass alle Neubauten so zu planen sind, dass das solare Energiepotenzial möglichst weitgehend auszuschöpfen ist; mit anderen Worten: Gebäude sind in Zukunft „solartauglich“ zu planen. Dies bezieht sich dem Wortlaut nach auch auf die Grundausrichtung, sodass bspw. Pultdächer

---

<sup>9</sup> Vgl. unter C.II.4.b.

in Nordausrichtungen zu vermeiden sind. Darüber hinaus regelt Erwägungsgrund 32 Satz 2, dass auch die strukturelle Konzeption so zu gestalten ist, dass die Installation von Solaranlagen ohne strukturelle Eingriffe möglich ist.

Ferner gibt Erwägungsgrund 32 Satz 5 darüber Aufschluss, wie die Mitgliedsstaaten die Voraussetzungen eines Solarstandards festlegen sollen. Hierbei sollen sie sich an dem Potenzial von Solarenergieanlagen und den Merkmalen der Gebäude des Art. 10 Abs. 3 UA 1 EPBD orientieren.

Zu berücksichtigen ist der Grundsatz der „Technologieneutralität“ und die mögliche Kombination mit anderen EE-Anlagen und mit anderen nachhaltigen Dachnutzungen (etwa Dachbegrünungen). Der selbstverständliche Hinweis auf sicherheitsrelevante Erwägungen in Erwägungsgrund 36 sei hier nur am Rande erwähnt, ist aber bei der Ausgestaltung einer gesetzlichen Regelung zwingend einzubeziehen.

Erwägungsgrund 19 hebt die Bedeutung „größerer Renovierungen“ als günstige (weil faktisch weniger eingriffsintensive) „Gelegenheit“ zur Effizienzerhöhung von Gebäuden hervor. Der Begriff der „größerer Renovierung“ soll abhängig vom energetischen Potenzial der Gebäudehülle oder dem Gebäudewert (siehe dazu auch Art. 2 Nr. 22 EPBD) gesetzlich definiert oder zumindest ausgelegt werden. Insofern stellt Erwägungsgrund 21 auch klar, dass die Veränderungen von Bestandsbauten keinen „Neubau“ im Sinne der Richtlinie bedeuten sollen. Im Übrigen beziehen sich Erwägungsgrund 19 (und Art. 2 Nr. 22 EPBD) sowie auch Erwägungsgrund 45, wo der Begriff der „umfassenden Renovierung“ definiert wird, auf Verbesserungen der Gesamtenergieeffizienz, zu der solare Energieanlagen nach EPBD einen Beitrag leisten können.

Aus Erwägungsgrund 26 ergibt sich, dass ineffiziente Nichtwohngebäude konzentriert modernisiert werden sollten, wobei insbesondere bei anstehendem Abriss Ausnahmen (und bei besonders ungünstigen Kosten-Nutzen-Verhältnissen auch partielle Befreiungen) erklärt werden können. Dies soll allerdings anhand strenger Kriterien erfolgen. Erwägungsgrund 34 überlässt es indes den Mitgliedstaaten, ob und unter welchen Kriterien sie Mischgebäude der Wohn- oder Nichtwohnnutzung zuordnen.

Die (mitglied-)staatliche Unterstützung bei der Pflichtenerfüllung (Art. 10 Abs. 5 EPBD) wird in Erwägungsgrund 29 konkretisiert. Demnach sollen die mitgliedstaatlich zu gewährende technische Hilfe und finanzielle Maßnahmen insbesondere für betroffene (schutz-)bedürftige Haushalte vorgesehen werden.



Nach Erwägungsgrund 33 sollen die mitgliedstaatlichen Förderungsmechanismen durch Information, einfache Verwaltungsverfahren und andere geeignete Maßnahmen ermöglichen, den Ausbau etwa durch Synergieeffekte (wie die Synchronisation mit Renovierungen / die Nutzung dezentral erzeugten Stroms für Ladeinfrastrukturen und / oder Wärmepumpen) möglichst effizient zu gestalten. Hier wird also der Zusammenhang zu den nationalen Gebäuderenovierungsplänen hergestellt.

Schließlich definiert die Gebäuderichtlinie zur Auslegung und Umsetzung ihrer Vorgaben folgende Rechtsbegriffe, die jedenfalls aber bei der Gesetzesauslegung beachtlich wären:

Gebäudetechnische Systeme sind nach Art. 2 Nr. 6 EPBD die technische Ausrüstung eines Gebäudes oder Gebäudeteils für Raumheizung, Raumkühlung, Lüftung, Warmwasserbereitung für den häuslichen Gebrauch, eingebaute Beleuchtung, Gebäudeautomatisierung und -steuerung, Erzeugung von erneuerbarer Energie und Speicherung von Energie am Gebäudestandort oder für eine Kombination derselben, einschließlich Systemen, die Energie aus erneuerbaren Quellen nutzen.

Gebäudehüllen sind nach Art. 2 Nr. 15 EPBD die integrierten Komponenten eines Gebäudes, die dessen Innenbereich von der Außenumgebung trennen.

Ein Gebäudeteil ist nach Art. 2 Nr. 16 EPBD ein Gebäudeabschnitt, eine Etage oder eine Wohnung innerhalb eines Gebäudes, der bzw. die für eine gesonderte Nutzung ausgelegt ist oder hierfür umgebaut wurde.

Eine Gebäudekomponente ist nach Art. 2 Nr. 17 EPBD ein gebäudetechnisches System oder eine Komponente der Gebäudehülle.

Ein Wohngebäude oder Wohneinheit ist nach Art. 2 Nr. 18 EPBD ein Zimmer oder einen Zimmerkomplex in einem dauerhaften Gebäude oder einem architektonisch abgetrennten Teil eines Gebäudes, das oder der zur ganzjährigen Bewohnung durch einen privaten Haushalt bestimmt ist.

Eine größere Renovierung ist nach Art. 2 Nr. 22 EPBD die Renovierung eines Gebäudes, bei der entweder

- die Gesamtkosten der Renovierung der Gebäudehülle oder der gebäudetechnischen Systeme 25 % des Gebäudewerts — den Wert des Grundstücks, auf dem das Gebäude errichtet wurde, nicht mitgerechnet — übersteigen oder
- mehr als 25 % der Oberfläche der Gebäudehülle einer Renovierung unterzogen werden.

Ein überdachter Parkplatz ist nach Art. 2 Nr. 35 EPBD eine Konstruktion mit Dach mit mindestens drei Pkw-Stellplätzen, deren Raumklima nicht unter Einsatz von Energie konditioniert wird.

Die Nutzfläche eines Gebäudes ist nach Art. 2 Nr. 51 EPBD die Fläche des Bodens eines Gebäudes, die als Parameter zur Quantifizierung spezifischer Nutzungsbedingungen, ausgedrückt je Flächeneinheit, und für die Anwendung der Vereinfachungen und der Regeln für die Unterteilung in Zonen und die Zuweisung oder Neu-Zuweisung erforderlich ist.

Ein physisch an ein Gebäude angrenzender Parkplatz ist nach Art. 2 Nr. 65 EPBD ein Parkplatz, der für die Bewohner und Besucher eines Gebäudes oder die Arbeitnehmer in einem Gebäude vorgesehen ist und der sich auf dem Grundstück des Gebäudes oder in unmittelbarer Nähe des Gebäudes befindet.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Gebäuderichtlinie für die Einführung nationalstaatlicher „Solarstandards“ zwar Einzelheiten sehr detailliert regelt, bei näherer Betrachtung aber große Spielräume bei der Umsetzung, namentlich bei der Konkretisierung von Ausnahmetatbeständen und der Ausstattung des Wohnbestands, lässt.

Wie nachfolgend gezeigt, sieht Art. 10 EPBD nämlich für die Bestandswohnbauung keine (anlassbezogene) Pflicht zur solaren Dachflächennutzung vor.

## **2. Differenzierungen nach Gebäude- und Nutzungsart**

Im Übrigen macht die Gebäuderichtlinie konkrete Mindestvorgaben an die Ausgestaltung eines Solarstandards. Die Richtlinie differenziert nach der Nutzung des betroffenen Gebäudes, d. h. konkret danach, ob es sich bei den Gebäuden um

Wohn-, Nichtwohn- oder öffentliche Gebäude handelt. Bei diesen unterschiedlichen Gebäudekategorien wird wiederum zwischen Neubau- und Bestandsbebauung unterschieden.

#### **a) Wohngebäude**

Für Wohngebäude sind die Vorgaben des Art. 10 EPBD äußerst zurückhaltend ausgestaltet:

- im Neubau: Solarstandard ist für alle Wohngebäude bis 31.12.2029 umzusetzen → d. h. Standard greift ab 2030
- im Bestand: hier ist nur über einen Querverweis in Art. 10 Abs. 3 UA 2 EPBD (nationale Renovierungspläne) eine Vorgabe in der EPBD, d. h. ein konkreter Solarstandard ist hier nicht vorgesehen.

Das bedeutet, dass insoweit nur Art. 10 Abs. 3 lit. d) EPBD eine konkrete Regelung (für den Neubau) vorsieht: für diesen soll ein Solarstandard bis zum 31.12.2029 eingeführt werden. Dies soll dann indes unabhängig von einer Mindestfläche erfolgen.

Was den Bestand angeht, greift nur der Querverweis des Art. 10 Abs. 3 UA 2 EPBD, der auf die nationalen Gebäuderenovierungspläne nach Art. 3 EPBD verweist. Dieser Art. 3 Abs. 1 EPBD sieht wiederum („nur“) die Erstellung nationaler Gebäuderenovierungspläne vor, die der Gewährleistung der Renovierung des nationalen Gesamtbestands öffentlicher und privater Gebäude dienen sollen. Ziel ist ein höchstenergieeffizienter und dekarbonisierter Gebäudesektor im Jahre 2050, bestenfalls allein aus Nullemissionsgebäuden bestehend.

Die Mitgliedsstaaten sollen insoweit in diesen Renovierungsplänen neben Effizienzvorgaben durch geeignete Strategien und Maßnahmen auch die Installation von Solaranlagen fördern.

#### **b) Nichtwohngebäude**

Für Nichtwohngebäude gilt:

- Im Neubau: ab einer Gesamtnutzfläche von über 250 m<sup>2</sup> bis 31.12.2026 → Solarstandard ab 2027

- Im Bestand: ab einer Gesamtnutzfläche von über 500 m<sup>2</sup> bis 31.12.2027 → Solarstandard ab 2028, wobei hier zusätzlich ein Anlassbezug besteht (konkret in Form größerer Renovierung, o.ä.)

Bei Nichtwohngebäuden ist demzufolge der oben bereits erwähnte „Anlass“ für die Entstehung der Ausstattungspflicht mitgliedstaatlich auszugestalten. Namentlich soll der Standard greifen, wenn das Gebäude einer größeren Renovierung oder einer Maßnahme unterzogen wird, die eine behördliche Genehmigung für Gebäuderenovierungen, Arbeiten auf dem Dach oder die Installation eines gebäudetechnischen Systems erfordert.

Diese Regelung ist auslegungsbedürftig.

Nichtwohngebäude sind bauliche Anlagen, die nicht zur ganzjährigen Bewohnung durch private Haushalte genutzt werden. Das folgt bereits aus einem Umkehrschluss aus Art. 2 Nr. 18 EPBD.<sup>10</sup>

Darüber hinaus knüpft Art. 10 EPBD an die Gesamtnutzfläche des Gebäudes an. Aus Erwägungsgrund 32 EPBD und Art. 10 Abs. 4 UA 3 EPBD ergibt sich, dass eine Anknüpfung an die Gebäudenutzfläche oder die Erdgeschossfläche zulässig ist. Mit Blick auf Art. 2 Nr. 51 EPBD ist indes eindeutig bestimmt, dass eine Addition der Etagenflächen nicht vorzunehmen ist.<sup>11</sup>

Schließlich ist der Anlassbezug, den Art. 10 EPBD für Bestands-Nichtwohngebäuden vorsieht, wie folgt auszulegen. Dieser soll in der Regel vorliegen, wenn

- das Gebäude einer größeren Renovierung unterzogen wird
- oder*
- einer Maßnahme unterzogen wird, die
  - eine behördliche Genehmigung für Gebäuderenovierungen,
  - Arbeiten auf dem Dach
  - oder*
  - die Installation eines gebäudetechnischen Systems erfordert.

---

<sup>10</sup> In der deutschen Genehmigungssystematik wird die Art der baulichen Nutzung über § 9 Abs. 1 Alt. 1 BauGB i. V. m. §§ 2-14 BauNVO weiter differenziert; hier werden auch Nutzungen durch soziale und kulturelle Einrichtungen, Wirtschaften, Versorgungs- und Einkaufsläden, betriebliche und gewerbliche Einrichtungen, Geschäfts- und Bürogebäude definiert.

<sup>11</sup> In Deutschland wird diese Gesamtnutzfläche in der Wohnungswirtschaft über die Bau-DIN 277 – Grundflächen und Rauminhalte im Hochbau – definiert, und zwar als die Nutzungsfläche eines Gebäudes als die Teilfläche der Netto-Raumfläche, die der wesentlichen Zweckbestimmung des Bauwerks dient. Das GEG knüpft ebenfalls an den Begriff der Nutzfläche an. Nach § 3 Abs. 1 Nr. 10 GEG bestimmt sich die Gebäudenutzfläche nach der DIN V 18599: 2018-09, deren Bezugspunkt jedoch das Raumvolumen ist.

Zur Auslegung ist auf die bereits oben dargestellten Ausführungen in Erwägungsgrund 19 der EPBD sowie aus Art. 2 Nr. 22 EPBD zurückzugreifen. Dort wird insoweit auf den Prozentanteil der Gebäudehülle oder des Gebäudewertes abgestellt, wobei entweder die Gesamtkosten der Renovierung der Gebäudehülle oder der gebäudetechnischen Systeme 25 % des Gebäudewerts — den Wert des Grundstücks, auf dem das Gebäude errichtet wurde, nicht mitgerechnet — übersteigen müssen oder mehr als 25 % der Oberfläche der Gebäudehülle einer Renovierung unterzogen werden müssen, um von einer „größeren Renovierung“ im Sinne der EPBD auszugehen.

Alternativ kann ein maßnahmenbezogener Anlass gewählt werden. Entweder muss die Maßnahme eine behördliche Genehmigung für Gebäuderenovierungen voraussetzen oder mit Arbeiten auf dem Dach oder der Installation gebäudetechnischer Systeme einhergehen. In Deutschland sind Dachsanierungen in aller Regel nicht genehmigungspflichtig. Diese Anlassalternative ist folglich in der Regel nicht geeignet.

Wichtig ist zudem, dass der Anlassbezug der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung dienen soll. Er soll, mit anderen Worten, den Eingriff in das verfassungsrechtlich geschützte Eigentum des Gebäudeeigentümers so weit „abschwächen“, dass dieser Eingriff verfassungsrechtlich gerechtfertigt ist. Bereits an dieser Stelle sei daher darauf hingewiesen, dass nach hier vertretener Auffassung für den „Anlass“ daher ein Sachbezug zu solchen Maßnahmen bestehen muss, die *für eine Dachflächenausstattung typischerweise erforderlich* sind (also etwa der Synergieeffekt eines ohnehin zu errichtenden Baugerüsts).

Anknüpfen lässt sich daher unproblematisch an der „größeren Renovierung“ entsprechend der vorgestellten Definition oder der Notwendigkeit von Arbeiten auf dem Dach. Letzteres bedarf indes einer erheblichen Konkretisierung (dazu unten D.I.2.e.aa).

Zusammenfassend sind die Mitgliedstaaten also verpflichtet, sicherzustellen ab dem 01.01.2027 für *alle neuen Nichtwohngebäude* (250 m<sup>2</sup> Bodenfläche) den Solarstandard des Art. 10 EPBD durchzusetzen.

Ab dem 01.01.2028 gilt dies *anlassabhängig* zusätzlich auch für alle Bestandsgebäude, die *keine Wohngebäude* sind (ab einer Bodenfläche von 500 m<sup>2</sup>).

Der Wohnbestand ist mithin von Art. 10 EPBD nicht unmittelbar betroffen.

### c) Öffentliche Gebäude

Art. 10 Abs. 3 lit. a) Alt. 1, lit. b) EPBD regelt einen differenzierten Solarstandard für öffentliche Gebäude. Für diese gilt:

- Im Neubau ist der Solarstandard ab einer Gesamtnutzfläche von über 250 m<sup>2</sup> bis 31.12.2026 umzusetzen → Solarstandard ab 2027
- Im Bestand ist der Solarstandard nach gestaffelter Gesamtnutzfläche umzusetzen:
  - 2.000 m<sup>2</sup> → 31.12.2027 → Solarstandard ab 2028
  - 750 m<sup>2</sup> → 31.12.2028 → Solarstandard ab 2029
  - 250 m<sup>2</sup> → 31.12.2030 → Solarstandard ab 2031

### d) Parkplätze Neubau

Schließlich sind nach Art. 10 Abs. 3 lit. e) EPBD bis zum 31.12.2029 alle neuen *überdachten Parkplätze*, die physisch an ein Gebäude angrenzen, in einen mitgliedstaatlichen Solarstandard einzubeziehen. Ein solcher Parkplatz ist ausweislich der Definition des Art. 2 Nr. 65 EPBD ein Parkplatz, der für die Bewohner und Besucher eines Gebäudes oder die Arbeitnehmer in einem Gebäude vorgesehen ist und der sich auf dem Grundstück des Gebäudes oder in „*unmittelbarer Nähe*“ des Gebäudes befindet.

Der Begriff der unmittelbaren Nähe wird dabei in der EPBD nicht weiter definiert. Hier wären für eine bundesweite Regelung angesichts bestehender vergleichbarer Rechtsbegriffe im deutschen Energierecht (etwa das „räumlich zusammengehörende Gebiet“ gemäß § 3 Nr. 24a oder § 3 Nr. 24 b EnWG oder auch der „räumliche Zusammenhang“ gemäß § 12b Abs. 5 StromStV) konkrete Leitlinien zu entwickeln.

## II. Sonstige europarechtliche Vorgaben

Die nationalstaatliche *energiewirtschaftsrechtliche Regulierung* der (dezentralen) Nutzung und Vermarktung von Solarstrom ist bereits weitgehend europarechtlich geprägt:

Die Wirtschaftlichkeit dezentraler Direkt- oder Eigenversorgungen aus solaren Dachanlagen wird in Deutschland zwar maßgeblich durch die Vorgaben nach dem deutschen Energierecht (insbes. dem EEG und dem EnWG oder auch dem MsbG)

determiniert. Dieses Geflecht deutscher Normen wiederum fußt überwiegend auf Vorgaben des sekundären Europarechts, wie namentlich der Erneuerbaren-Energien-Richtlinie (in der Fassung von RED II und RED III) sowie der Strombinnenmarkttrichtlinie.

Auch die (neuen) Rechtsfiguren des sogenannten Energy-Sharings sowie der „gemeinschaftlichen Eigenversorgung“ spielen hier eine Rolle. Das Energy-Sharing aus Art. 15d Erneuerbaren-Energien-Richtlinie ist in Deutschland insoweit noch nicht umgesetzt, es lag zur Zeit der Erstellung dieses Gutachtens nur ein Referentenentwurf des BMWK aus Herbst 2024 zur (geplanten) Umsetzung vor. Darüber hinaus ist in Deutschland das Konzept des Mieterstroms seit 2017 durch das EEG gefördert.

Durch das sogenannte „Solarpaket I“ wurde diese Form der Förderung von urbaner Solarenergie seit Mitte Mai 2024 noch erweitert und verbessert, was auch eine Umsetzung der Vorgaben aus der durch RED II und RED III novellierten Erneuerbaren-Energien-Richtlinie darstellt. Hierbei wurde schließlich auch eine zusätzliche Möglichkeit der solaren Direktversorgung gesetzlich geregelt: Die gemeinschaftliche Gebäudestromversorgung. Auch die solare Nutzung mittels Balkonsolaranlagen wurde in Deutschland im Jahr 2024 weiter erleichtert, was ebenfalls auf den Vorgaben der durch RED II und der RED III novellierten Erneuerbaren-Energien-Richtlinie fußt.

Im Rahmen der Ausgestaltung eines bundesdeutschen Solarstandards sind diese nationalstaatlichen Konkretisierungen der europarechtlichen Vorgaben maßgeblich zu berücksichtigen, weil sie die Wirtschaftlichkeit der solaren Dachnutzung determinieren.

### **C. Bestehende einfachgesetzliche Regelungen**

Bevor nachfolgend die verfassungsrechtlichen Möglichkeiten und Grenzen eines Solarstandards dargelegt werden (unter D.), sind zunächst bestehende *landesgesetzliche* Vorgaben zur solaren Nutzung von Dachflächen summarisch dargestellt (I.), wobei für eine detaillierte Übersicht auf den Anhang [**Anlage 1**] verwiesen wird.

Ferner ist das *einfachgesetzliche* Bundesrecht (II.) auf mögliche Hindernisse zu untersuchen, die dann für eine effektive Umsetzung eines Solarstandards anzupassen oder zu beseitigen wären.

## I. Landesgesetze zur Solarnutzung

14 der 16 Bundesländer, allen voran Baden-Württemberg und die Stadtstaaten, haben bereits verbindliche Vorgaben zur Ausstattung und zum Betrieb von Photovoltaik- und / oder solarthermischen Anlagen normiert. Die konkrete Ausgestaltung variiert dabei erheblich. In Mecklenburg-Vorpommern, dem Saarland und im Freistaat Sachsen ist eine sogenannte „Solarpflicht“ im Sinne eines Standards (d. h. einer verbindlichen Vorgabe zur Installation von Solaranlagen) indes bisher lediglich in Planung, in Thüringen und Sachsen-Anhalt ist eine solche verbindliche Vorgabe bisher – soweit ersichtlich – nicht vorgesehen, jedenfalls aber nicht konkretisiert worden.

Formal sind die jeweiligen Pflichten auf Landesebene entweder durch die Einführung neuer Landesgesetze (so in Berlin, Bremen und Rheinland-Pfalz) oder durch die Ergänzung bestehender sachzusammenhängender Fachgesetze (etwa die Landesklimagesetze oder Landesbauordnungen, so beispielsweise in Hamburg oder Baden-Württemberg) eingeführt worden.<sup>12</sup>

Materiell-rechtlich knüpfen die landesrechtlichen Regelungen regelmäßig eine verbindliche Vorgabe zur Installation (und Betrieb) einer Solaranlage zunächst an die technische und wirtschaftliche Eignung<sup>13</sup> des jeweiligen Gebäudes bzw. seiner Dachflächen. Regelmäßig nicht betroffen von den landesrechtlichen, verbindlichen Vorgaben sind z. B. Reetdächer, Dächer mit besonders ungeeignetem Neigungswinkel oder solche mit vollständiger Nordausrichtung.<sup>14</sup>

Ausnahmen sind in den Landesgesetzen regelmäßig auch dafür ausdrücklich vorgesehen, wenn der Installation einer Solaranlage andere öffentlich-rechtliche Vorgaben (etwa das jeweilige Landesdenkmalschutzrecht) entgegenstehen.<sup>15</sup> Die landesrechtlichen Ausnahmetatbestände (etwa die technische Unmöglichkeit und die wirtschaftliche Unvertretbarkeit) überschneiden sich im Übrigen naturgemäß und stellen im Ergebnis jeweils eine Konkretisierung des allgemeinen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes dar. Es besteht deshalb regelmäßig die Möglichkeit eines

---

<sup>12</sup> §§ 23-25 KlimaG BW i. V. m. PVPf-VO BW; Art. 44a BayBO; SolarG Bln; § 32a BbgBO; BremSolarG; §§ 16 f. HmbKliSchG i. V. m. PVUmsVO; §§ 9a, 12 Hessisches Energiegesetz (HEG) i. V. m. PVStellpV; § 32a NBauO; §§ 42a, 48 Abs. 1a BauO NRW i. V. m. Solaranlagen-VO NRW; LSolarG RLP; §§ 10-12 EWKG SH.

<sup>13</sup> Wann diese vorliegt, ist im Einzelnen umstritten: Vgl. etwa VG Gießen, Urteil vom 12. Mai 2010 – 8 K 4071/08.GI – Rn. 84; kritisch *Kahl*, ZUR 2010, 371, 373.

<sup>14</sup> Vgl. auch etwa § 2 BremSolarG.

<sup>15</sup> Einige Bundesländer haben neben einer Solarpflicht bereits eine Dachbegrünungspflicht. Bei Überschneidungen dieser beiden Pflichten soll ein bestmöglicher Einklang hergestellt werden oder eine Kombination bzw. Verrechnung stattfinden; vgl. auch § 23 Abs. 1 S. 3 KlimaG BW; § 3 Abs. 2 BremSolarG.



Befreiungsantrags, wenn die Pflichterfüllung im Einzelfall zu einer unbilligen Härte führen würde oder die Erfüllung nur mit einem wirtschaftlich unververtretbaren Aufwand zu leisten wäre.<sup>16</sup> Auch hierbei handelt es sich letztlich um einen Aufwandsbestand für eine spezifische Verhältnismäßigkeitsprüfung. Vereinzelt haben die Bundesländer Regelbeispiele aufgenommen, um diese Fälle zu konkretisieren und eine einheitliche Rechtsanwendung sicherzustellen.<sup>17</sup>

Für die Frage der Verhältnismäßigkeit bzw. der „wirtschaftlichen Vertretbarkeit“ stellen die Länder teils auf das Verhältnis der Baukosten zu den Installationskosten ab<sup>18</sup>, teils auf das Verhältnis der Amortisationszeit zu den Installationskosten oder die Anlagenfinanzierung insgesamt.<sup>19</sup>

Weiterhin eröffnen die bestehenden Landesgesetze jeweils Erfüllungsalternativen durch Installation und Betrieb von Solarthermieanlagen, der Installation an der Gebäudehülle (Außenwand-PV) oder auf anderen bereits versiegelten Grundstücksflächen. Vereinzelt wird der Pflichtenumfang auch durch bestehende oder geplante Dachbegrünung modifiziert.<sup>20</sup>

Schließlich haben die Länder überwiegend geregelt, dass die Mindestfläche, der zu errichtenden und zu betreibenden Solaranlage gemäß den Leistungsgrenzen des EEG für die Einspeisevergütung gedeckelt ist.<sup>21</sup>

Inhaltlich wird in den Landesgesetzen entsprechend des Art. 10 EPBD zwischen Neu- und Bestandsgebäuden sowie der jeweiligen Nutzungsart (Wohngebäude, Nichtwohngebäude, öffentliche bzw. landeseigenen Gebäude, Parkplätze) differenziert. Die Regelungsdichte ist dabei in den Ländern sehr unterschiedlich ausgestaltet. Wegen der Einzelheiten sei hier auf die Übersicht in der Anlage 1 verwiesen.

---

<sup>16</sup> § 23 Abs. 3 KlimaG BW; § 5 BremSolarG.

<sup>17</sup> § 6 BremSolarG.

<sup>18</sup> Vgl. § 7 Abs. 2 PVPf-VO BW.

<sup>19</sup> Vgl. § 6 Abs. 1 BremSolarG.

<sup>20</sup> Übrige Erfüllungsalternativen finden sich in: §§ 23 Abs. 4, 24 Abs. 2 S. 2 KlimaSchG BW; Art. 44a Abs. 6 BayBO; § 5 Abs. 2, Abs. 3 SolarG Bln; § 32a Abs. 3 Nr. 2 Bbg BauO; § 4 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 BremSolarG; §§ 16 Abs. 6, 16a Abs. 3 HmbKliSchG; § 4 PVStellpV Hessen § 32a Abs. 2 Nr. 2 NBauO; §§ 42a Abs. 6, 48 Abs. 1a S. 3 BauO NRW, §§ 5 Abs. 4, 7 Abs. 4 Solaranlagen-VO NRW; § 4 Abs. 5, § 5 Abs. 3 LSolarG RLP.

<sup>21</sup> Die Notwendigkeit entsprechender Regelungen ist nach hier vertretener Ansicht fraglich, wird indes überwiegend aus verfassungsrechtlichen Gründen (als Verletzung der negativen Berufsfreiheit) bejaht.

Übereinstimmend haben die Länder geregelt, dass ein Solarstandard im Bestand tatbestandlich nur anlassbezogen, also nur bei (umfassenden) Dachsanierungen, ausgelöst wird. Anknüpfungspunkt für den Pflichtenumfang ist wiederum regelmäßig die Dachfläche, wobei sich auch hier die Einzelheiten erheblich unterscheiden und die Pflichten lediglich systematisch vergleichbar sind.

Schließlich unterscheiden sich die landesrechtlichen Pflichten auch in zeitlicher Hinsicht erheblich, was nicht zuletzt daran liegt, dass Übergangszeiträume naturgemäß an das Inkrafttreten der jeweiligen Regelung anknüpfen.

Die zeitliche Anwendbarkeit der landesrechtlichen Vorgaben reicht von Januar 2022 bis Januar 2026; die zeitliche Vorgabe des Art. 10 EPBD wäre damit erfüllt.

In sachlicher Hinsicht erfüllt hingegen nahezu kein Landesgesetz die europarechtlichen Vorgaben vollständig.

Eine dem Art. 10 EPBD genügende Umsetzung ist aktuell allein in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen festzustellen – wobei beide Bundesländer hinsichtlich der Erstreckung auf den Wohnbestand sogar über die Vorgaben aus Art. 10 EPBD hinaus gehen. Das Bremische Solargesetz bleibt nur hinsichtlich einer „Solarpflicht“ für Parkplätze<sup>22</sup> hinter den europarechtlichen Vorgaben zurück, entspricht ansonsten ebenfalls den Vorgaben aus Art. 10 EPBD bzw. geht sogar darüber hinaus.

## **II. Bestehende Förderung, sonstiges Fachrecht**

Fraglich ist, wie eine bundeseinheitliche Regelung sonstiges Fachrecht berühren und ob dieses eine effektiven Umsetzung des Art. 10 EPBD hindern oder fördern würde.

Die folgenden fachrechtlichen Regelungsgebiete sind mittelbar oder potenziell von einem bundesrechtlichen Solarstandard betroffen bzw. determinieren in Deutschland die Wirtschaftlichkeit solarer Stromerzeugung.

---

<sup>22</sup> Hier sei darauf hingewiesen, dass eine entsprechend weitgehende Pflicht im Gesetzgebungsverfahren „gestrichen“ wurde.

## 1. Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG)

Nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) in der durch das sogenannte Solarpaket I geänderten und seit 16.05.2024 in Kraft befindlichen Fassung<sup>23</sup> wird in Deutschland die solare Dachnutzung wie folgt mit einem sogenannten Mieterstromzuschlag gefördert (§ 21 Abs. 3 EEG 2023):

- es muss sich um eine Solaranlage auf, an oder in einem Gebäude oder einer Nebenanlage zu diesem Gebäude handeln
- die installierte Leistung darf maximal 1 MWp sein (ab Mai 2025: 750 kWp)
- der Solarstrom muss vom Anlagenbetreiber oder einem Dritten an einen Letztverbraucher geliefert werden
- wobei der Letztverbraucher den Solarstrom innerhalb dieses Gebäudes, dessen Nebenanlage oder in Gebäuden oder Nebenanlagen in demselben Quartier, in dem auch das Gebäude liegt, verbrauchen muss und
- der Solarstrom nicht durch ein Netz der allgemeinen Versorgung geleitet werden darf.

Die Höhe des Mieterstromzuschlags ergibt sich aus § 48a EEG 2023 und beträgt bei Inbetriebnahme zwischen dem 01.08.24 und dem 31.01.25 2,62 ct/kWh (installierte Leistung bis 10 kWp), 2,43 ct/kWh (installierte Leistung bis 40 kWp) bzw. 1,64 ct/kWh (installierte Leistung bis 1.000 kWp).

Halbjährig reduziert sich diese Förderung um 1 % (vgl. § 40 EEG 2023). Zusätzlich erhält der Anlagenbetreiber einer solchen Solaranlage eine sogenannte Überschussvergütung für den Solarstrom, der nicht zeitgleich vor Ort von einem Nutzer in derselben Kundenanlage verbraucht wird. Diese Überschussvergütung beträgt bei Inbetriebnahme zwischen dem 01.08.24 und dem 31.01.25 8,03 ct/kWh (installierte Leistung bis 10 kWp), 6,95 ct/kWh (installierte Leistung bis 40 kWp) bzw. 5,68 ct/kWh (installierte Leistung bis 100 kWp) bzw. 6,46 ct/kWh (installierte Leistung bis 1.000 kWp). Halbjährig reduziert sich auch diese Förderung um 1 % (vgl. § 40 EEG 2023).

---

<sup>23</sup> Erneuerbare-Energien-Gesetz vom 21. Juli 2014 (BGBl. I S. 1066), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 8. Mai 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 151) geändert worden ist.

Daneben erhält der Mieterstromlieferant (also etwa der Eigentümer von seinen Mietern, die auch Stromkunden sind) selbstverständlich ein *Entgelt für den geleisteten Strom*, das nach § 42a EnWG 90 % des in dem jeweiligen Netzgebiet geltenden Grundversorgungstarifs (auf Basis des Grund- und Arbeitspreises) nicht übersteigen darf.

Alternativ kann der Anlagenbetreiber die Anlage auch als Volleinspeisungsanlage betreiben und für den erzeugten Strom die volle Einspeisevergütung als *gesetzlichen Anspruch* gegen den Netzbetreiber geltend machen. Die Vergütungshöhe für diese Volleinspeisung beträgt bei Inbetriebnahme zwischen dem 01.08.24 und dem 31.01.25 12,73 ct/kWh (installierte Leistung bis 10 kWp), 10,68 ct/kWh (installierte Leistung bis 40 kWp) bzw. 10,68 ct/kWh (installierte Leistung bis 100 kWp) bzw. 6,46 ct/kWh (installierte Leistung bis 1.000 kWp). Halbjährig reduziert sich auch diese Förderung um 1 % (vgl. § 40 EEG 2023). Alle diese anzulegenden Werte (Fördersätze) berücksichtigen dabei indes noch nicht die im Solarpaket I vorgesehene Erhöhung um 1,5 ct/kWh für Anlagen ab 40 kW Leistung. Diese erhöhte Förderung wird erst dann rechtlich wirksam, wenn sie beihilferechtlich von der Europäischen Kommission genehmigt wurde. Die entsprechende Genehmigung wurde (Stand 16.10.24) noch nicht erteilt. Ob Anlagen, die nach Inkrafttreten des Solarpaketes I am 16.05.2024, aber vor der beihilferechtlichen Genehmigung, in Betrieb genommen werden, ebenfalls von den erhöhten Fördersätzen profitieren können, hängt von der beihilferechtlichen Genehmigung der Europäischen Kommission ab.

Schließlich kann der Anlagenbetreiber den Solarstrom auch im Rahmen einer sogenannten „gemeinschaftlichen Gebäudeversorgung“ nach §42b EnWG vermarkten. Der Gebäudestromlieferant ist dabei (anders als der Mieterstromlieferant) auch nicht verpflichtet, die umfassende (Voll-)Versorgung der teilnehmenden Letztverbraucher sicherzustellen. Für den dezentral gelieferten Solarstrom aus einer Gebäudestromanlage gibt es indes keine Förderung nach dem EEG (kein „Gebäudestrom-Zuschlag“). In dem entsprechenden Stromliefervertrag („Gebäudestromnutzungsvertrag“), der nicht Teil des Mietvertrages sein darf, ist für jedes 15-Minuten-Intervall eine Regelung über den Schlüssel der Aufteilung des Solarstroms zu treffen („Aufteilungsschlüssel“). Nach § 42b Abs. 5 EnWG ist „die im Rahmen der elektronischen Marktkommunikation zuständige Stelle“ (das ist i.d.R. der Verteilernetzbetreiber) über die Zuordnung der Strommengen (den Aufteilungsschlüssel) zu informieren und es obliegt dann dem Betreiber der Gebäudestromanlage, den an den Netzbetreiber mitgeteilten Aufteilungsschlüssel auch entsprechend in seinen Verträgen mit den Teilnehmern zu vereinbaren. Der Gesetzgeber gibt diesem Modell dann insbesondere folgende zwei Vorteile (vgl. § 42b EnWG):

(a) versorgerseitig ist keine Reststrom-Kalkulation (Beschaffung) erforderlich (anders als beim Mieterstrom) und

(b) der Gebäudestromversorger hat mangels Vollversorgerstatus zudem auch weniger EVU-Pflichten.

Auf diese Weise besteht neben dem Mieterstrommodell ein weiteres technisches Konzept über eine Kundenanlagenversorgung ohne Netzdurchleitung, also netzentgeltfrei. Auf die Umsetzung dieses Vermarktungsmodells hat der Anlagenbetreiber sodann einen rechtlichen Anspruch gegenüber den übrigen beteiligten Marktrollen (etwa dem Verteilernetzbetreiber oder dem Messstellenbetreiber).

## 2. Energiewirtschaftsgesetz (EnWG)

Für die dezentrale Direktversorgung mit Solarstrom aus einer Dachanlage ist neben den genannten Vorgaben aus § 42a und § 42b EnWG eine zentrale regulatorische Voraussetzung, dass die Stromversorgung *außerhalb des Netzes der allgemeinen Versorgung* erfolgt.

Denn bei einer Stromversorgung über das Netz der allgemeinen Versorgung (auch: „öffentliches Netz“) fallen nicht nur Regulierungsvorgaben und Bilanzkreisverantwortlichkeiten an, sondern es entstehen auch die *netzbasierten Stromnebenkosten*.

Strompreise für private Haushalte setzen sich in Deutschland nicht nur aus Kosten für Beschaffung und Vertrieb des Stroms (hier also ggf. den Anschaffungs- und Instandhaltungskosten der Solardachanlagen) sowie den Entgelten für die Netznutzung zusammen. Hinzutreten regulatorisch veranlasste Bestandteile / Umlagen, die größtenteils nicht in den Staatshaushalt fließen, aber (regulatorisch festgelegt) durch die Letztverbraucher zu leisten sind. Hierzu zählen etwa die Umlage nach der Verordnung über Vereinbarungen zu abschaltbaren Lasten, die KWKG-Umlage, § 19 Abs. 2 StromNEV-Umlage und die Offshore-Haftungsumlage.

Diese Stromnebenkosten<sup>24</sup> – sowie die Netzentgelte – fallen beim Verkauf des „solaren Dachstroms“ nicht an, wenn dieser auf dem Weg von der Solaranlage zum

---

<sup>24</sup> Auch eine die Stromsteuerpflichtigkeit entfällt in diesen Konstellationen regelmäßig: Zwar gilt derjenige gem. § 1a Abs. 6 S. 1 der Stromsteuer-Durchführungsverordnung (StromStV) für den selbst erzeugten und dann geleisteten Strom als Versorger, auch wenn man die Infrastruktur, über den der Solarstrom geleitet wird, als eine Kundenanlage im Sinne des § 1a Abs. 9 StromStV i. V. m. § 3 Nr. 24a EnWG einordnen kann. Gemäß § 5 Abs. 1a Nr. 1 i. V. m. § 9 Abs. 1 Nr. 3 StromStG ist aber derjenige von der Steuerpflicht befreit, der Strom in EE-Anlagen mit *bis zu zwei Megawatt* erzeugt und an Letztverbraucher im

Letztverbraucher (Nutzer des Gebäudes, auf dessen Dach sich die Solaranlage befindet) nicht durch ein Netz der allgemeinen Versorgung, sondern „nur“ durch eine Kundenanlage geleitet wird.

Voraussetzung für die Wirtschaftlichkeit von solaren Dachanlagen ist deshalb häufig, dass der Solarstrom *in einer Kundenanlage von Letztverbrauchern verbraucht* werden kann. Hierzu muss die entsprechende Energieanlage zur Abgabe von Energie als eine Kundenanlage i. S. d. § 3 Nr. 24a EnWG gelten.

Der Begriff der Kundenanlage ist in § 3 Nr. 24a EnWG legal definiert (bedarf aber erheblicher Auslegung). Demnach ist eine Kundenanlage eine Energieanlage zur Abgabe von Energie,

- a) die sich auf einem räumlich zusammengehörenden Gebiet befindet,
- b) mit einem Energieverteilungsnetz oder mit einer Erzeugungsanlage verbunden ist,
- c) für die Sicherstellung eines wirksamen und unverfälschten Wettbewerbs bei der Versorgung mit Elektrizität und Gas unbedeutend ist und
- d) jedermann zum Zwecke der Belieferung der angeschlossenen Letztverbraucher im Wege der Durchleitung unabhängig von der Wahl des Energielieferanten diskriminierungsfrei und unentgeltlich zu Verfügung steht.

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs<sup>25</sup> ist für die Frage, ob ein räumlich zusammengehörendes Gebiet im Sinne der Norm des § 3 Nr. 24a EnWG vorliegt, *nicht der äußere, optische Eindruck oder die räumliche Ausdehnung* des versorgten Gebiets maßgeblich.

Aspekte wie geographische oder architektonische Zusammengehörigkeit sollen keine entscheidende Rolle spielen, sondern es soll maßgeblich auf die räumliche Zuordnung der einzelnen Grundstücke zur Energieanlage und den regulatorischen Zweck des Kundenanlagenbegriffs ankommen. Nicht die Einheitlichkeit eines äußeren Eindrucks, sondern die räumliche Zuordnung zur Energieanlage ist mithin entscheidend.

---

*unmittelbaren räumlichen Zusammenhang* leistet (vgl. dazu § 12b Abs. 5 StromStV); auch die Sondervorschriften in § 1a Abs. 1a S. 1, Abs. 2 Nr. 2, Abs. 6 StromStV führen zu keinem anderen Ergebnis.

<sup>25</sup> BGH, Beschlüsse vom 12. November 2019, EnVR 65/18 und EnVR 66/18.

Maßgeblich ist in den Worten des Bundesgerichtshofs „inwieweit die räumlichen Verhältnisse einen konkreten Bezug zu den Regulierungszielen aufweisen“.<sup>26</sup> Das bedeutet, so der Bundesgerichtshof weiter, dass es darauf ankomme, ob es eine innere Zuordnung der einzelnen Grundstücke zur Anlage gibt. Das von der Energieanlage erfasste Gebiet soll „in dem Sinne räumlich abgegrenzt und geschlossen“ sein, „dass sich innerhalb des durch die Anlage versorgten Gebietes keine Letztverbraucher befinden, zu deren Versorgung weitere Energieanlagen zur Abgabe von Energie eingerichtet oder notwendig“ sind.<sup>27</sup>

Das erste Tatbestandsmerkmal des § 3 Nr. 24a lit. a) EnWG ist danach bereits dann erfüllt, wenn sich die Grundstücke aneinander angrenzen und nicht verstreut liegen und allein auf diese Weise ein geschlossenes, von den äußeren Grundstücksgrenzen begrenztes Gebiet darstellen.<sup>28</sup> Schädlich ist es indes, wenn das Gebiet größere andere nicht von der Anlage versorgte Grundstücke umschließt oder von solchen geteilt wird.

Weitere Bedingung für die Einordnung als Kundenanlage ist, dass diese zwei Anlagen „für die Sicherstellung eines wirksamen und unverfälschten Wettbewerbs bei der Versorgung mit Elektrizität und Gas unbedeutend“ sind. Dieses Tatbestandsmerkmal des § 3 Nr. 24a lit. c) EnWG, wurde durch den Bundesgerichtshof in seinen Entscheidungen vom 12.11.2019 ebenfalls deutlich konkretisiert. Danach scheidet im Regelfall eine Einordnung als für den Wettbewerb unbedeutend aus, wenn

- mehrere Hundert Letztverbraucher angeschlossen sind,
- die Anlage eine Fläche von deutlich über 10.000 m<sup>2</sup> versorgt,
- die jährliche Menge an durchgeleitete Energie voraussichtlich 1.000 MWh deutlich übersteigt und
- mehrere Gebäude angeschlossen sind.

Bei einer solchen Größe sei die Energieanlage allenfalls unter ganz besonderen Umständen noch als unbedeutend für den Wettbewerb anzusehen. Bleibt die Größe der Energieanlage indes in mehreren Punkten hinter diesen Werten zurück, handelt

---

<sup>26</sup> BGH, EnVR 65/18, Rn. 23.

<sup>27</sup> BGH, EnVR 65/18, Rn. 24.

<sup>28</sup> BGH, EnVR 65/18, Rn. 24.

es sich nach der Aussage des BGH regelmäßig um eine für die Sicherstellung des Wettbewerbs unbedeutende Kundenanlage.<sup>29</sup>

Das bedeutet, dass der Bundesgerichtshof hier vier Kriterien zur Prüfung der Wettbewerbsrelevanz vorgibt, wobei es sich dabei nach unserer Auffassung nicht um starre Kriterien handelt, sondern dass diese immer in eine Einzelfallentscheidung eingebettet bleiben.

Damit kann bei vielen solaren Dachversorgungsmodellen eine Versorgung über eine Kundenanlage noch erreicht werden. Das ist gegenüber dem Netzbetreiber auch rechtlich durchsetzbar. In der Rechtsprechung und Fachliteratur ist anerkannt, dass es das (durchsetzbare) Recht eines jeden Anschlusspetenten ist, entsprechende (effiziente) Stromversorgungskonzepte nach seiner Wahl aufzubauen. Ein Anschlussnehmer (Kundenanlagenbetreiber) kann insbesondere nach § 17 Abs. 1 EnWG den Anschlusspunkt und die Anschlussebene grundsätzlich immer selbst bestimmen und er hat gegen den Netzbetreiber insoweit auch einen Anspruch auf Verschaffung genau dieses Netzanschlusses. Es ist daher grundsätzlich die Entscheidung des Kundenanlagenbetreibers, ob er direkte Netzanschlüsse für jedes Gebäude verlangt oder getrennte Anschlüsse für verschiedene Areale.

Dem Netzbetreiber steht weder bei Neu- noch bei Bestandskunden ein Bestimmungsrecht hinsichtlich der Netzanschlussebene, der Größe des Netzanschlusses und/oder der Lage des Netzverknüpfungspunktes zu. Insbesondere die technische Möglichkeit einer Versorgung in einer anderen Art und Weise ist also kein rechtlich durchsetzbares Argument des Netzbetreibers gegen ein wirtschaftlich begründetes Anschlussbegehren des Kunden/Anschlusspetenten. Das ist höchstrichterlich geklärt.<sup>30</sup>

*Rechtlich* ist mithin eine anteilige lokale Direktversorgung aus Solardachanlagen in der Regel über eine Kundenanlage möglich.

Da nunmehr jeder Anschlussnehmer auch das sogenannte „virtuelle Summenzählermodell“ rechtlich (gegenüber seinem Verteilernetzbetreiber) verlangen kann, ist sogar ein technischer Umbau (Installation eines physischen Summenzählers) für eine dezentrale Kundenanlagenversorgung dann häufig nicht mehr erforderlich. Das ergibt sich aus § 20 Abs. 1d EnWG.

---

<sup>29</sup> BGH, EnVR 65/18, Rn. 32.

<sup>30</sup> Vgl. dazu: BGH, Urteil vom 23. Juni 2009, EnVR 48/08; ebenso BNetzA, 20. Juni 2011, BK6-11-085.



Der wirtschaftliche Vorteil dieses Modells ist, dass die Leitungen in den Kundenanlagen nicht geändert werden müssen, sondern nur die Zähler gegen moderne Messeinrichtungen getauscht werden müssen.

Auf dieser Grundlage kann dann neben dem Mieterstrommodell nach § 42a EnWG und § 21 Abs. 3 EEG 2023 auch das Modell der gemeinschaftlichen Gebäudestromversorgung nach § 42b EnWG in der jeweiligen Kundenanlage jeweils separat praktiziert werden.

Zur Umsetzung entsprechender regulatorischer Möglichkeiten ist indes praktisch erforderlich, dass mit einem gesetzlichen Solarstandard den Betroffenen die Möglichkeit eingeräumt wird, ihre Pflicht durch Dritte (Mieterstromlieferanten, Contracting etc.) erfüllen zu können, die den Strom sodann in einer neu eingerichteten oder bestehenden Kundenanlage (oder anderweitig) wirtschaftlich vermarkten können.

### **3. Gebäudeenergiegesetz (GEG)**

Auch die regulatorischen Vorgaben des GEG fordern und begünstigen den „Vor-Ort-Verbrauch“ von Solarstrom im „unmittelbaren räumlichen Zusammenhang“ (vgl. nur § 3 Abs. 2 Nr. 3, § 4 Abs. 2 GEG).

Fraglich war hier lediglich, ob mit der verbindlichen Verpflichtung, einen großen Teil der jeweils nutzbaren Dachfläche zur Energieerzeugung zu nutzen, Erfüllungsvarianten des GEG „verdrängt“ werden könnten, die den Pflichtigen nach dem Regelungsgefüge des GEG eröffnet bleiben müssen oder zumindest sollten.

Diese Frage konnte hier aber mit Blick auf § 9a GEG dahinstehen. Darin ist nämlich geregelt, dass auch „die Länder durch Landesrecht weitergehende Anforderungen an die Erzeugung und Nutzung von Strom oder Wärme sowie Kälte aus erneuerbaren Energien in räumlichem Zusammenhang mit Gebäuden [...] stellen dürfen“.

Wenn also nach dem offensichtlichen Willen des Bundesgesetzgebers auch auf Landesebene bestimmte Erfüllungsvarianten des GEG modifiziert oder sogar verdrängt werden dürfen, könnte dies rechtlich auch durch einen bundeseinheitlichen Solarstandard erfolgen.

Nach hier vertretener Auffassung sollte allerdings unter Berücksichtigung der europarechtlich geforderten „Technologieneutralität“ der solaren Wärmeerzeugung

(Solarthermie) kein erheblich geringeres Gewicht eingeräumt werden als der Dachnutzung zur Stromerzeugung (Photovoltaik). Aus dezentral (auf dem Dach) erzeugtem PV-Strom kann (mittels Wärmepumpe) zwar vor Ort auch Wärme erzeugt werden. Das führt aber nicht zu der zwingenden Schlussfolgerung, dass der solaren Stromerzeugung stets der Vorrang einzuräumen wäre. Eine solche zwingende Schlussfolgerung des absoluten Vorrangs der solaren Stromerzeugung ist allgemein schwer begründbar, da dies sehr von dem jeweiligen Energiekonzept des jeweiligen Gebäudes abhängt.

#### **4. Denkmalschutzrecht**

Fraglich ist, ob und wie ein bundesgesetzlicher Solarstandard<sup>31</sup> mit den Landesdenkmalschutzgesetzen zu vereinbaren ist.

Neben dem materiell-rechtlichen Konflikt im Einzelfall stellt sich hier insbesondere die Frage, ob ein bundesgesetzlicher Einfluss auf die denkmalschutzrechtliche Güterabwägung kompetenzrechtlich überhaupt zulässig ist.

##### **a) Gesetzgebungskompetenz**

Die Bundesländer haben nämlich von ihrer Gesetzgebungskompetenz über den Denkmalschutz aus Art. 70 Abs. 1 GG abschließend Gebrauch gemacht und stellen bauliche Veränderungen von Baudenkmalern in ihren Denkmalschutzgesetzen<sup>32</sup> unter Genehmigungsvorbehalt. Eine verbleibende Gesetzgebungskompetenz des Bundes besteht nicht.

Zu prüfen war hier, inwieweit bundesrechtlich auf die landesdenkmalschutzrechtliche Güterabwägung Einfluss genommen werden darf. Diese Frage stellte sich auch für § 2 EEG, der nach einhelliger Auffassung auch im Denkmalschutzrecht anzuwenden ist, ohne dass auf diese Vorschrift landesrechtlich Bezug genommen werden muss.

§ 2 EEG gibt insgesamt für Güterabwägungen vor, dass die

---

<sup>31</sup> Für einen Solarstandard, der auch den Bestand betrifft, sind ca. 660.000 Baudenkmalern relevant, das entspricht 2,9 % des Gebäudebestands.

<sup>32</sup> Das Spannungsverhältnis des Solarstandard mit diesem denkmalschutzrechtlichen Genehmigungsvorbehalt wird nachfolgend anhand des Hamburger Denkmalschutzgesetz (DSchG) nachvollzogen, vergleichbare Regelungen finden sich in nahezu allen Landesgesetzen; vgl. nur Art. 6 BayDSchG; § 11 DSchG Berlin; § 10 BremDSchG; §§ 9, 18 HessDSchG.

*„Errichtung und der Betrieb von Anlagen sowie den dazugehörigen Nebenanlagen im überragenden öffentlichen Interesse [liegen] und der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit [dienen].“*

Für das EEG selbst hat der Bund aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11, Nr. 24 GG i. V. m. Art. 72 Abs. 2 GG die Gesetzgebungskompetenz. Die Regelungswirkung des § 2 EEG 2023 setzt sich allerdings – so eine Auffassung – in das der Gesetzgebungskompetenz des Bundes entzogene Fachrecht des Denkmalschutzes fort. Mittelbar regelt der Bund daher eine den Ländern zugewiesene Materie.<sup>33</sup>

Allerdings genügt diese *mittelbare* Wirkung mit der Rechtsprechung nicht zur Begründung eines Kompetenzkonflikts. § 2 EEG stellt nämlich nach der (überzeugenden) Rechtsprechung des OVG Greifswald allein einen Gewichtungsvorrang dar, *ohne selbst Regelung des Fachrechts zu sein*. Es ist der Gesetzgebung immanent, dass die Regelungen einer Materie andere Materien beeinflussen und sie sich gegenseitig bedingen.<sup>34</sup>

Entscheidend ist aber, dass der Bundesgesetzgeber nicht eine Gewichtung nur für spezifisches Fachrecht, sondern eine Grundsatzentscheidung zur Abwägungsgewichtung des öffentlichen Interesses an der Beschleunigung des Ausbaus erneuerbarer Energien insgesamt vorgenommen hat.

Beim Entwurf eines Solarstandards auf Bundesebene ist dieser Grundsatz beachtlich: Im Ergebnis darf durch ein Bundesgesetz lediglich die konkrete fachrechtliche Gewichtung nicht vorweggenommen werden. Hier bietet sich an, dies weiterhin (durch Öffnungsklausel) den Ländern zu überlassen, gleichwohl aber auf die Direktive des § 2 EEG gesetzlich hinzuweisen.

## **b) Materielle rechtliche Vereinbarkeit**

In einem bundeseinheitlichen Solarstandard müsste gleichwohl ein möglichst offen formulierter Ausnahmetatbestand aufgenommen werden, da sich hier zahlreiche Konflikte im Einzelfall ergeben:

Die Installation einer Solaranlage stellt häufig eine genehmigungsbedürftige Veränderung eines Baudenkmals dar. Auch optisch integrierte Solaranlagen verändern

---

<sup>33</sup> *Seckel*, NVwZ 2022, 684, 685; *Schlacke/Wentzien/Römling*, NVwZ 2022, 1577, 1579.

<sup>34</sup> OVG Greifswald, Urteil vom 07. Februar 2023 – 5 K 171/22 – Rn. 155 f.; *Seckel*, NVwZ 2022, 684, 685; *Schlacke/Wentzien/Römling*, NVwZ 2022, 1577, 1579.

das äußere Erscheinungsbild und damit nach Ansicht vieler Denkmalschutzämter entsprechend den Denkmalwert.<sup>35</sup> Wenn der mit der Errichtung der PV-Anlage konkret berührte Denkmalwert ermittelt worden ist, ist dieser mit den entgegenstehenden privaten Interessen der Verfügungsberechtigten und dem öffentlichen Belang des Einsatzes erneuerbarer Energien *abzuwägen* (in Hamburg: nach § 9 Abs. 2 S. 2 Alt. 3 DSchG). Die privaten Interessen sind in der Regel wirtschaftlicher Natur und zielen auf die Eigenversorgung zwecks Autarkie oder Einspeisung des selbst produzierten Solarstroms.

Der Belang des Einsatzes erneuerbarer Energien hat durch die bundesgesetzliche Abwägungsdirektive in § 2 S.1, S. 2 EEG 2023, wie gesagt, auch einfachgesetzlich erheblich an Gewicht gewonnen. Diese gesetzliche Voreinstellung ist auf die denkmalschutzrechtliche Abwägung anzuwenden.<sup>36</sup> Sie führt ähnlich den Ausführungen des BVerfG zu Art. 20a GG nicht zu einem zwingenden Überwiegen, nimmt aber dennoch erheblichen Einfluss auf die Abwägung. Dabei besteht kein allgemeiner Vorrang des Klimaschutzes oder der Staatszielbestimmung in Art. 20a GG gegenüber Art. 14 GG. Vielmehr sind die berührten Verfassungsgüter in einen schonenden Ausgleich zu bringen. Zu beachten ist hierbei indes, dass das relative Gewicht des Klimaschutzes und der intertemporale Schutzauftrag des Gesetzgebers mit der sich zunehmend intensivierenden Klimakrise und exponentiell steigender Gefährdungslage stetig an Bedeutung gewinnt.<sup>37</sup>

## 5. Baurecht

In den Landesbauordnungen haben die Anforderungen an die Errichtung von Solaranlagen – wie oben bereits gezeigt (vgl. **Anlage 2**) – bereits erhebliche Erleichterungen erfahren: Errichtung von Solaranlagen an und auf Dach- und Außenwandflächen sind in den Landesbauordnungen (entsprechend der Musterbauordnung) verfahrensfrei gestellt.<sup>38</sup>

---

<sup>35</sup> OVG Hamburg, Beschluss vom 30. April 2024 – 1 Es 4/24.P – Rn. 68, m. w. N.; OVG Magdeburg, Beschluss vom 07. März 2024 – 2 M 70/23 – Rn. 41 f.; OVG Magdeburg, Beschluss vom 07. März 2024 – 2 M 70/23 – Rn. 43.

<sup>36</sup> OVG Magdeburg, Beschluss vom 07. März 2024 – 2 M 70/23 – Rn. 44 ff.; OVG Greifswald, Urteil vom 07. Februar 2023 – 5 K 171/22 – Rn. 155 ff.

<sup>37</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20 (u. a.) – Rn. 120, 198.

<sup>38</sup> § 61 Abs. 1 Nr. 3a) BbgBauO; § 61 Abs. 1 Nr. 3a) BlnBauO; Art. 57 Abs. 1 Nr. 3 aa) BayBauO; § 61 Abs. 1 Nr. 3 a) BremLBO; Anl. zu § 63 HBO Abschn. I Nr. 3.9.1; § 62 Abs. 1 Nr. 3a) NRW BauO 2018; Anl. zu § 50 Abs. 1 BWLBO Nr. 3c); § 62 Abs. 1 Nr. 2e) LBauO RLP; Anh. zu § 60 Abs. 1 NdsBauO Nr. 2.3; § 60 Abs. 1 Nr. 3a) ThürBauO; § 61 Abs. 1 Nr. 3a) SächsBauO.

Notwenige Gesetzesänderungen oder Konflikte sind nicht ersichtlich. Lediglich aus der häufig fehlenden Anzeigepflicht von Dachsanierungen kann sich ein überwindbares Vollzugsproblem ergeben.

### **III. Zusammenfassung**

Zusammenfassend kann hier festgestellt werden, dass die bestehende einfachgesetzliche Rechtslage bereits einen zumindest geeigneten Rahmen für den wirtschaftlichen Betrieb von Auf-Dach-Solaranlagen bietet. *Zwingend* anzupassende einfachgesetzliche Hürden sind insoweit nicht ersichtlich.

### **D. Verfassungsrecht**

Zu prüfen bleibt die verfassungsrechtliche Zulässigkeit eines bundeseinheitlichen Solarstandards, der über die Vorgaben des Art. 10 EPBD hinaus geht.<sup>39</sup>

Zu prüfen war hier insbesondere, welche ordnungsrechtlichen Vorgaben (als Schrankenbestimmung des Privateigentums) vor dem Hintergrund des zunehmenden öffentlichen Interesses<sup>40</sup> am Ausbau erneuerbarer Energien den betroffenen Eigentümern und Bauherren zuzumuten sind.

Nachfolgend sind die entsprechenden verfassungsrechtlichen Grenzen (I.) und die rechtstechnischen Umsetzungsmöglichkeiten (II.) eines bundeseinheitlichen „Solarstandards“ zwecks verbindlicher Nutzung solarer Strahlungsenergie dargelegt.

### **I. Gesetzgebungskompetenz, Vereinbarkeit mit Grundrechten**

Hinsichtlich der nationalen Umsetzung der oben beschriebenen unionsrechtlichen Vorgaben ist dafür zunächst der verfassungsrechtlich zulässige Korridor auch für einer weitergehende Regelung auf Bundesebene zu untersuchen.

Insoweit stellt sich zunächst die kompetenzrechtliche Frage, welche Regelungen in welcher Ausformung der Bund zu erlassen befugt ist und welche Wirkung dies auf bestehendes Landesrecht hätte (1.).

---

<sup>39</sup> Hier zu Grunde gelegt sind die Zielvorstellungen des WWF Policy Brief – Erneuerbare auf und unter Dach – umfassende Solarpflicht mit grüner Heizungsoffensive verbinden“, August 2022.

<sup>40</sup> Im Sinne eines zunehmenden grundrechtlichen Gewichts: BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18, u. a. – Rn. 205.

Zum anderen stellt sich die Frage nach der Verhältnismäßigkeit der für die Durchsetzung eines Solarstandards erforderlichen Eingriffe in grundrechtlich geschützte Lebensbereiche (2).

## **1. Gesetzgebungskompetenz des Bundes (Öffnungsklausel)**

Fraglich ist zunächst, ob dem Bund die Gesetzgebungskompetenz für die Regelung eines bundeseinheitlichen „Solarstandards“ überhaupt umfassend zusteht. Dafür müsste ihm gemäß Art. 70 ff. GG die Kompetenz zur Gesetzgebung zugewiesen sein.

### **a) Kompetenzgefüge und Wirkung einer bundeseinheitlichen Regelung**

Nach Art. 70 Abs. 1 GG haben die Länder im Grundsatz das Recht der Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund konkrete Gesetzgebungsbefugnisse verleiht.

Bislang bestehen keine mit einem „Solarstandard“ vergleichbaren Regelungen auf Bundesebene. Auch die bestehenden Regelungen zur Solarenergie im BauGB, EEG, GEG und KSG enthalten insoweit keine entsprechenden Vorgaben.<sup>41</sup>

Die verbindliche Vorgabe zur gebäudebezogenen Nutzung solarer Strahlungsenergie ist den Kompetenzbereichen 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 und somit der konkurrierenden Gesetzgebung des Art. 72 Abs. 1 GG zuzuordnen.

Unter das Recht der Wirtschaft fällt auch der *Sachbereich der Energiewirtschaft*. Die Erzeugung, Verteilung, Speicherung und Transformation von Energie sind von Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 Alt. 1 GG erfasst. Ein bundeseinheitlicher „Solarstandard“ betreffe den energiewirtschaftlichen Komplex der Energieerzeugung und eröffnet mithin nach hier vertretener Auffassung bereits den Kompetenztitel der „Energiewirtschaft“. Ein Konflikt mit der bauordnungsrechtlichen (Gefahrenabwehr- und Ordnungsrecht, LBO) und bauplanungsrechtlichen (bodenrechtliche Planung, BauGB) Kompetenzverteilung besteht hier nicht. Mit einem Solarstandard werden keine bodenrechtlich relevanten Regelungen getroffen oder

---

<sup>41</sup> *Grigoleit/Klanten*, NVwZ 2022, 32, 33 f.; en detail: *Grigoleit*, Landesrechtliche Möglichkeiten einer verpflichtenden Nutzung der Solarenergie an und auf Gebäuden in Nordrhein-Westfalen, 2020 („**Rechtsgutachten**“), S. 6 ff., 11 ff., 18 ff., 20 ff., 27 ff.

gefahrenabwehrrechtliche Vorgaben der Länder berührt: Es würde lediglich die Pflicht zur Installation normiert, um die Energieerzeugung zu dekarbonisieren und zu dezentralisieren.<sup>42</sup>

Der Zweck einer solchen Regelung ist überdies die Dekarbonisierung des Gebäude- und Energiesektors mit dem Ziel der Treibhausgasreduktion. Durch die Emissionsreduktion sollen die Ziele des § 3 KSG erreicht werden. Entsprechende gesetzgeberische Maßnahmen zur Treibhausgasreduktion sind – so mittlerweile die einhellige Auffassung – unter den Kompetenztitel der „Luftreinhaltung“ zu subsumieren.<sup>43</sup> Der Klimaschutz ist demnach dem Kompetenztitel des Art. 74 Nr. 24 GG, namentlich also dem Schutz vor und die Beseitigung von Verunreinigungen der Luft zuzuordnen.<sup>44</sup> Diese Zuordnung ist auch höchstrichterlich anerkannt.<sup>45</sup>

Aus den genannten Kompetenztiteln hat der Bundesgesetzgeber auch in der Vergangenheit mangels ausdrücklicher Kompetenzzuweisungen für den Klimaschutz in Art. 70-74 GG seine Zuständigkeit abgeleitet.<sup>46</sup>

Im Anwendungsbereich der mithin „doppelt“ vorliegenden konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung „nur“, *solange und soweit* der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit keinen abschließenden Gebrauch gemacht hat. Denn grundsätzlich besteht, soweit der Bund im Rahmen der ihm nach Art. 74 Abs. 1 GG verliehenen Sachkompetenztitel eine wirksame, „erschöpfende und damit abschließende Regelung“ getroffen hat, gemäß Art. 72 Abs. 1 GG eine Sperrwirkung in zeitlicher und in sachlicher Hinsicht für die Länder im Bereich des jeweiligen, abschließend gestalteten Regelungsgegenstands.

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG („Recht der Energiewirtschaft“) ist nach Art. 72 Abs. 2 GG außerdem nur dann gegeben, wenn und soweit

---

<sup>42</sup> *Palacios/Bauknecht/Ritter/Kahles/Wegner/v. Gneisenau*, Photovoltaik-Pflicht mit Verpachtungskataster: Optionen zur Gestaltung einer bundesweiten Pflicht zur Installation und zum Betrieb neuer Photovoltaikanlagen, in: Umweltbundesamt, Climate Change 34/2020, („**Palacios et al., Photovoltaik-Pflicht**“) S. 40 f.

<sup>43</sup> Epping/Hillgruber/Seiler, BeckOK GG, 58 Ed. Juni 2024, Art. 74 Rn. 89.

<sup>44</sup> Jarass/Pieroth/Pieroth, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 74 Rn. 68 f.; vgl. auch BT-Drs. 16/2709, S. 15.

<sup>45</sup> BVerwG, Urteil vom 08. September 2016 – CN 1.15 – Rn. 12ff.

<sup>46</sup> BT-Drs. 16/8149, S. 12 f.; 19/14337, S. 19; 19/16716, S. 108; dazu ausführlich: Schäfer/Antoni/Paintner, ZUR 2022, 393, 394.

„die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht“.

Das Vorliegen dieser Voraussetzung liegt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht im Ermessen des Gesetzgebers und kann deshalb gerichtlich vollständig überprüft werden. Gleichwohl räumt diese Rechtsprechung dem Gesetzgeber einen gewissen Prognosespielraum ein.<sup>47</sup>

Die positive Feststellung der Erforderlichkeit begründet schon dann die Kompetenzzuweisung an den Bund, wenn nur einer von mehreren erfüllten Kompetenztiteln (hier: das Recht der Wirtschaft) unter die Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG fällt, sich die Kompetenz aber auf beide Kompetenztitel kumulativ stützt.<sup>48</sup>

Nach der Rechtsprechung des BVerfG ist die Klausel des Art. 72 Abs. 2 GG jedenfalls nur dann erfüllt, wenn eine bundesgesetzliche Regelung die rechtlichen Rahmenbedingungen überhaupt vereinheitlichen kann und eine *Rechtszersplitterung auf dem Bundesgebiet durch unterschiedliche Landesregelungen* verhindert. Die Bundeskompetenz greift indes erst, wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in erheblicher Weise auseinanderentwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet.<sup>49</sup>

Die Wirtschaftseinheit ist durch bundesrechtliche Regelung zu wahren, wenn sie die Erhaltung der Funktionsfähigkeit der Bundesrepublik sicherstellt. Die diesbezügliche Erforderlichkeit liegt jedenfalls vor, wenn Landesregelungen oder das Untätigbleiben der Länder *erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft* mit sich bringen.<sup>50</sup>

Dabei stehen bereits bestehende (inhaltsgleiche) Landesgesetze der Erforderlichkeit einer bundeseinheitlichen Regelung nicht entgegen. Dies ergibt sich bereits aus der zeitlichen Sperrwirkung (solange). Zudem drohte sonst eine Aushöhlung

---

<sup>47</sup> BVerfG, Urteil vom 21. Juli 2015 – BVerfGE 106, 62 (73f.), m. w. N.; BVerfG, Urteil vom 17. Dezember 2014 – 1 BvL 21/12 – Rn. 108 ff.; BVerfG, Urteil vom 21. Juli 2015 - 1 BvF 2/13 – Rn. 65.

<sup>48</sup> *Grigoleit*, Rechtsgutachten, S. 3 f.; *Palacios et al.*, Photovoltaik-Pflicht, S. 42; offengelassen von BVerfG, Beschluss vom 06. Mai 2014 – 2 BvR 1139/12 – Rn. 111; a.A.: Sachs/*Degenhart*, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 72 Rn. 9a, der nur jeweiliges „Mosaik“ in die Erforderlichkeitsklausel liest.

<sup>49</sup> BVerfG, Urteil vom 21. Juli 2015 – 1 BvF 2/13 – Rn. 35, 318 ff.

<sup>49</sup> BVerfG, Urteil vom 21. Juli 2015 – 1 BvF 2/13 – Rn. 35, 318 ff.

<sup>50</sup> BVerfG, Urteil vom 21. Juli 2015 – 1 BvF 2/13 – Rn. 323 ff.



der Bundeskompetenz durch zeitlich vorgelagerte Landesgesetze, was eine Art „Verabschiedungswettkampf“ provozieren könnte. Die verfassungsrechtliche Kontrolle erfolgt vielmehr im Wege einer Gesamtbetrachtung nach Sachlichkeit, Schlüssigkeit und Methodik.<sup>51</sup>

Die Erforderlichkeitsschwelle ist jedenfalls nicht allein dadurch überschritten, dass Unionsrecht umgesetzt werden soll. Die unionsrechtlichen Verpflichtungen vermögen das verfassungsrechtliche Kompetenzgefüge, namentlich die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG, nicht zu durchbrechen.<sup>52</sup> Die Erforderlichkeit lässt sich jedoch begründen, wenn die bundesrechtliche Regelung für eine *sachgerechte Umsetzung* notwendig ist.<sup>53</sup>

#### **b) Erforderlichkeit eines „Solarstandards“ auf Bundesebene**

Zur Bestimmung der Kompetenzverteilung ist ein bundesgesetzlicher Solarstandard an den vorgenannten Maßstäben zu messen. Ausgangspunkt ist die Frage, ob (erhebliche) nachteilige Entwicklungen für die Rechts- und Wirtschaftseinheit zu befürchten sind, würde ein Solarstandard (in teilweiser Umsetzung der unionsrechtlichen Vorgaben) nur auf Landes- und Kommunalebene geregelt. Oder, anders ausgedrückt: ob der Solarstandard für die Rechts- und Wirtschaftseinheit erforderlich ist.

Die Erforderlichkeit hinsichtlich der Rechtseinheit könnte nach hier vertretener Auffassung zunächst schon damit begründet werden, dass auf diese Weise die Rahmenbedingungen für die betroffenen Eigentümer und die involvierten Wirtschaftsakteure (wie Architekten, Fachplaner, sonstige Akteure der Baubranche, Anlagenhersteller und Anlageninstallateure sowie Netzbetreiber) einheitlich geregelt würden. Ohne bundeseinheitlichen Mindeststandard wären Planung, Mindestgrößen oder -leistungen, Ausnahmen und Härtefallregelungen sowie Alternativen unterschiedlich ausgestaltet, was ökonomische und rechtliche Unsicherheiten bedeuten würde.<sup>54</sup> Eine dahingehende „Wirtschaftseinheit“ könnte nach hier vertretener Auffassung schon als erforderlich angesehen werden, da Architekten und/oder technische Gebäudeausstatter sowie generell dezentrale Objektversorger und übrige Beteiligte durch einen je nach Landesrecht divergierenden „Solarstandard“

---

<sup>51</sup> BVerfG, Urteil vom 27. Juli 2004 – 2 BvF 2/02 – Rn. 101 f.

<sup>52</sup> BVerfG, Beschluss vom 04. Februar 2010 – 1 BvR 2514/09 – Rn. 20.

<sup>53</sup> BVerfG, Beschluss vom 14. Oktober 2008 – 1 BvF 4/05 – Rn. 88.

<sup>54</sup> So *Palacios et al.*, Photovoltaik-Pflicht, S. 41 f.; *Schomerus*, KlimR 2022, 113, 115; *Schäfer/An-toni/Paintner*, ZUR 2022, 393, 394.

erheblich abweichende Standort- und Wettbewerbsbedingungen unterlägen. Für deren Beseitigung wäre der bundeseinheitliche Solarstandard erforderlich.

Ausschlaggebend ist indes Folgendes: Eine Bundesregelung stellt sicher, dass auf dem gesamten Bundesgebiet der notwendige Transformationspfad im Strom- und Gebäudesektors beschritten und insbesondere die kurzfristigen *Lasten dieser Transformation einheitlich verteilt* und getragen werden.

So würde – ohne einheitlichen „Mindeststandard“ – die Erreichung der Klimaschutzziele (§ 3 KSG), der Erneuerbaren-Energien-Ausbauziele (§ 1, 4 EEG), der 65 Prozent-Erneuerbaren-Energien-Nutzungsvorgaben (§ 71 ff. GEG, § 1 WPG) und die staatlich zu gewährleistende Versorgungssicherheit (§ 1 Abs. 1 EnWG) insoweit „nur“ durch solche Eigentümer / Bauherren getragen, die „zufällig“ im Anwendungsbereich einer weitgehenden „Solarpflicht“ ansässig sind.

Eine gerechte Verteilung nur über gesetzliche Kostenumlagen erscheint demgegenüber 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.<sup>55</sup> 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. Sachsen-Anhalt und Thüringen sind – soweit ersichtlich – bisher untätig geblieben.

Ein Bundesgesetz wäre geeignet, den bisher entstandenen „Flickenteppich“<sup>56</sup> zu homogenisieren.

Nach alledem liegt die vom BVerfG geforderte „*nicht unerheblich problematische Rechtsentwicklung*“ nach hier vertretener Auffassung bereits vor.

---

<sup>55</sup> Vgl. dazu die als Anhang 1 anliegende Übersicht.

<sup>56</sup> Vgl. dazu die als Anhang 1 anliegende Übersicht.

Mithin ist die Erforderlichkeit einer Regelung durch den Bundesgesetzgeber im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG gut begründbar.<sup>57</sup>

Nach hier vertretener Auffassung ist entscheidend, dass die oben genannten (zur Erreichung der Klimaneutralität bis 2045, § 3 Abs. 2 KSG) notwendigen Transformationsschritte (gemäß KSG, EEG, WPG, GEG, EnWG) nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts<sup>58</sup> mit Blick auf die Freiheitsrechte zukünftiger Generationen grundrechtlich geboten sind und gemäß Art. 20a GG auch als Staatsziel Verfassungsrang haben.

Die Lasten zur Erreichung der genannten Transformationsschritte möglichst gleichmäßig (in zeitlicher und sachlicher Hinsicht) zu verteilen, macht eine bundeseinheitliche Regelung erforderlich i. S. d. Art. 72 Abs. 2 GG.

### c) **Folgen für die Landesgesetzgebung**

Fraglich ist, welche Folgen eine bundeseinheitliche Regelung für die bereits bestehenden landesgesetzlichen Regelungen und die davon betroffenen Eigentümer und Bauherren hätte.

Die so eintretende Normkollision regelt Art. 31 GG: In zeitlicher Hinsicht („so lange“) wären zum Zeitpunkt des Inkrafttretens einer Bundesregelung die Landesregelungen hinfällig. In sachlicher Hinsicht („soweit“) wäre dies aber davon abhängig, ob und inwieweit die jeweilige Bestimmung abschließenden Charakter hat. Machte der Bund von seiner Kompetenz *erschöpfend* Gebrauch, würden die verbindlichen Vorgaben für Solarinstallationen auf Landesebene wirkungslos. Den Ländern verbleibt ohne ausdrückliche bundesrechtliche Öffnung keine „Abweichungskompetenz“, wie es etwa Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG im Bereich des Naturschutzes verfassungsrechtlich vorsieht.

Wann eine Regelung erschöpfend in diesem Sinne ist, ist wiederum durch Auslegung des gesamten Normtextes, dessen Regelungszweck und Historie unter Heranziehung der Gesetzesmaterialien zu bestimmen.<sup>59</sup>

---

<sup>57</sup> *Palacios et al.*, Photovoltaik-Pflicht, S. 42 f.; *Schomerus*, KlimR 2022, 113, 115; *Schäfer/Antoni/Paintner*, ZUR 2022, 393, 394.

<sup>58</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – Leitsätze.

<sup>59</sup> BVerfG, Urteil vom 10. Februar 2004 – 2 BvR 834/02 – Rn. 141 ff.

Insoweit stellt sich die Frage, ob bereits bestehende oder künftige Landesregelungen, die über den Pflichtenumfang einer bundeseinheitlichen Regelung in sachlicher oder zeitlicher Hinsicht hinausgehen, überhaupt weiterhin anzuwenden wären.

Diese Frage stellt sich insbesondere, weil die zeitliche Staffelung des Art. 10 EPBD Übergangszeiträume zulässt, während die Regelungen auf Landesebene bereits in Kraft sind. Gleiches gilt für die sachlichen Pflichtenumfang. Auch sieht beispielsweise der Koalitionsvertrag der aktuellen Regierungskoalition (S. 56, Rn. 1825 ff.) einen bundeseinheitlichen Solarstandard nur für gewerblich genutzte Gebäude vor, während für Wohnnutzungen politisch lediglich eine (im Koalitionsvertrag nicht weiter konkretisierte) Regelwirkung intendiert ist.<sup>60</sup> So würde also eine Regelung geschaffen, die in sachlicher Hinsicht nur ergänzend neben die landesrechtlichen Regelungen tritt.

Dies wäre auch durch die Schaffung offener Tatbestände, ausdrücklicher Öffnungsklauseln, oder die gesetzliche Zielvorgabe rechtstechnisch umsetzbar.<sup>61</sup> Zu bedenken ist hier, dass die Länder im Bereich des Klimaschutzrechts ohnehin schon konkurrierend eingeschränkt sind.<sup>62</sup>

Für die Auslegungsfrage, wann eine bundesrechtliche Regelung abschließenden Charakter hat, müssen auch die Gesetzesmaterialien<sup>63</sup> einbezogen werden, mithin ist eine Klarstellung auch durch bloßen Vermerk in der Gesetzesbegründung denkbar, was allerdings nicht für konkrete Verordnungsermächtigungen gilt.

Im Übrigen ließe sich in den Gesetzesmaterialien der gesetzgeberische Wille aufnehmen, dass weitergehende Landesgesetze zulässig bleiben sollen,<sup>64</sup> sofern sie denn wirklich „weitergehend“ als der Bundesstandard sind. Dies wäre der Fall, wenn z. B. eine landesgesetzlich geregelte und über den bundesgesetzlichen

---

<sup>60</sup> Bundesregierung, Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/ DIE GRÜNEN und FDP vom 24.01.2021.

<sup>61</sup> BVerfG, Beschluss vom 3. Oktober 1957 – 2 BvL 7/56 –, juris Rn. 12, 14 ff.

<sup>62</sup> vgl. dazu auch *Buchmüller/Hemmert-Halswick*, ZNER 2021, 1, 3; *Schomerus*, KlimR 2022, 113, 115; BVerfG, Beschluss vom 25. März 2021 – 2 BvF 1/20, 2 BvL 4/20, 2BvL 5/20, Rn. 92; BVerfG, Beschluss vom 14. Januar 2015 – 1 BvR 931/12 – Rn. 43; *Dürig/Herzog/Scholz/Uhle*, GG, 104. EL April 2024, Art. 72 Rn. 86.

<sup>63</sup> Unter Gesetzesmaterialien wird der gesamte Dokumentationsbestand verstanden, der in der Regel in Bundstags-Drucksachen und Bundesrats-Drucksachen festgehalten wird, d. h. vor allem die Gesetzesbegründung, aber auch die vorangegangenen Entwurfsfassungen (z. B. kann eine Streichung einer Passage oder Umformulierung auf einen gewissen Willen hindeuten) bis hin zu den Verbändebeteiligungen, Stellungnahmen, Anhörungsprotokollen, etc., vgl. nur die i.d.R. im Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentsmaterialien (DIP; <https://dip.bundestag.de/>) einsehbaren Materialien.

<sup>64</sup> BVerfG, Beschluss vom 12. Oktober 1978 – 2 BvR 154/74 –, juris Rn. 59 f.; *Sachs/Degenhart*, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 72 Rn. 30 ff.

„Standard“ hinausgehende Erhöhung der auf dem Dach zu bedeckenden Fläche normiert wird.

Dass solche Öffnungen für ausschließlich weitergehende Landesgesetze möglich bleiben soll, obwohl eine bundeseinheitliche Regelung formal nur dann möglich ist, wenn sie auch „erforderlich“ ist, müsste indes in diesem Zusammenhang in der Gesetzesbegründung dargelegt werden. Nach gefestigter Rechtsprechung des BVerfG sind solche Öffnungsklauseln aber regelmäßig zulässig, solange sie einen gesetzlichen Vorbehalt zugunsten der Länder für konkretisierende und über die Bundesvorgaben hinausgehende Regelungen enthalten; und zwar auch dann, wenn die Bundeskompetenz aus der „Erforderlichkeit einer einheitlichen Regelung“ folgt.<sup>65</sup> Juristisch ist hier insofern entscheidend, dass die landesgesetzliche Regelung über den bundesweit gültigen Standard hinaus gehen muss, um neben dem Bundesgesetz in diesem Fall zulässig zu sein.

Öffnungsklauseln sind naturgemäß sinnvoll, wenn der Bund lediglich ein gewisses Mindestniveau schaffen, ambitioniertere Landesziele aber zulassen will.<sup>66</sup> Ein auf den hier untersuchten Regelungsgegenstand übertragbares Beispiel dafür ist (wie oben zitiert) § 9a GEG (vormals § 56 GEG). Darin werden über das GEG hinausgehende Landesregelungen zur gebäudebezogenen Energiegewinnung ausdrücklich zugelassen. Eine ähnliche Regelung käme auch für einen bundesrechtlichen Solarstandard in Betracht (und wird hier auch empfohlen, vgl. dazu auch den als **Anlage 4** diesem Gutachten beiliegenden Gesetzesentwurf).

Der Nachteil einer entsprechenden Ausgestaltung ist einerseits, dass der bundesrechtlich nicht abschließend geregelte Sachbereich dafür trennscharf von den Pflichten auf Landesebene abgegrenzt werden müsste und andererseits, dass dadurch weiterhin ein unübersichtliches Regelungsgefüge aufrechterhalten würde, was die rechtssichere Anwendung erschweren kann. Das ist gerade mit Blick auf das Interesse der beteiligten Wirtschaftsakteure nachteilig. Mit anderen Worten: Ob eine Bauplanung den kombinierten Pflichtenumfang aus Bundes- und Landesrecht erfüllt, muss möglichst eindeutig erkennbar sein. Das Naturschutzrecht, in dem die Länder eine verfassungsrechtliche Abweichungskompetenz haben, zeigt, dass ansonsten ein äußerst unübersichtliches Regelungsgefüge droht.

---

<sup>65</sup> BVerfG, Beschluss vom 12. Oktober 1978 – 2 BvR 154/74 –, juris Rn. 59 f.

<sup>66</sup> BVerfG, Urteil vom 10. Februar 2004 – 2 BvR 834/02 – Rn. 156; BVerfG, Beschluss vom 25. März 2021 – 2 BvF 1/20 – Rn. 83; *Greve*, NVwZ 2019, 701, 702.

Das erforderliche Zusammenwirken von Bund- und Ländern für die Ziele des Klimaschutzes (namentlich des 1,5°C-Limits und die für dessen Erreichung erforderliche Transformation in Richtung Treibhausgasneutralität i. S. d. § 3 Abs. 2 KSG) ist im Übrigen im Bundesklimaschutzgesetz auch ausdrücklich verankert. In § 14 Abs. 2 KSG heißt es wörtlich:

*„Der Bund und die Länder arbeiten in geeigneter Form zusammen, um die Ziele dieses Gesetzes zu erreichen.“*

In der Schaffung eines in sich schlüssigen und aufeinander abgestimmten Systems, dass im Grundsatz auf einem bundeseinheitlichen Mindeststandard und in seiner Konkretisierung auf den differenzierteren Landesregelungen beruht, wäre die föderale Zusammenarbeit i. S. d. § 14 Abs. 1 KSG nach hier vertretener Auffassung verwirklicht.

In § 14 Abs. 1 S. 1 KSG ist klargestellt, dass die Länder eigene Klimaschutzgesetze erlassen können. § 13 Abs. 1 S. 1 KSG sieht außerdem vor, dass Träger öffentlicher Aufgaben bei ihren Planungen und Entscheidungen den Zweck dieses Gesetzes und die zu seiner Erfüllung festgelegten Ziele zu berücksichtigen haben. Satz 2 der Vorschrift stellt dabei klar, dass „die Kompetenzen der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände, das Berücksichtigungsgebot innerhalb ihrer jeweiligen Verantwortungsbereiche auszugestalten“, unberührt bleiben. Auch das KSG verdichtet den Handlungsspielraum in Richtung einer „Optimierung des Klimaschutzes“ auch und gerade auf Landesebene.

Nach hier vertretener Auffassung wäre ein bundeseinheitlicher Solarstandard entsprechend auszugestalten, um die Öffnungsklausel des § 14 KSG unberührt zu lassen.

#### **d) Zwischenergebnis**

Die Erforderlichkeit einer bundeseinheitlichen Mindestvorgabe für die solare Energieerzeugung im Gebäudesektor liegt nach alledem vor. Mithin steht dem Bundesgesetzgeber hierfür die Gesetzgebungskompetenz im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG und Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 Alt. 2 GG zu.

Verfassungsrechtlich kann von dieser Kompetenzzuweisung in verschiedener Weise Gebrauch gemacht werden:

- Denkbar ist eine Ausgestaltung wie im WPG<sup>67</sup>, bei dem ein Bundesgesetz die Bundesländer überwiegend nur adressiert, die Einhaltung bestimmter Vorgaben und Verfahren sicherzustellen. In dieser Variante würde der bundeseinheitliche Solarstandard also nicht die die Betroffenen unmittelbar, sondern zunächst die Länder in die Pflicht nehmen.
- Demgegenüber kommt in Betracht eine vollständig abschließende Regelung auf Bundesebene zu schaffen, die die Landesgesetze vollständig verdrängt und Abweichungen (auch überschießende) nicht zulässt.
- Schließlich kommt der (hier in **Anlage 4** vorgeschlagene) Mittelweg in Betracht, bei dem bundeseinheitlich ein bestimmter Mindeststandard statuiert wird, im Übrigen aber durch Öffnungsklauseln und Zielvorgaben die weitere konkretisierende Ausgestaltung den Ländern überlassen bleibt.

Nach hier vertretener Auffassung, sollte bundesrechtlich ein weitgehender Solarstandard normiert werden und eine Öffnungsklausel mit Zielvorgaben in ein entsprechendes Bundesgesetz integriert werden. Rechtlich ist dies mit Blick auf das hier untersuchte Ziel, eine möglichst weitgehende Nutzung bestehender Potenziale zu erreichen, zu empfehlen.

Andernfalls würden nämlich bestehende und teils weitergehende Landesregelungen zunächst wirkungslos. Da ein Bundesgesetz aber einheitliche Übergangszeiträume für alle betroffenen Eigentümer und nicht in Abhängigkeit bestehender Regelungen auf Landesebene festlegen muss (dazu sogleich unter 2.), könnte andernfalls eine zeitliche Regelungslücke entstehen, in der die bereits geltenden Landesregelungen verdrängt sind, das Bundesgesetz aber in zeitlicher Hinsicht noch keine unmittelbaren Pflichten begründen (kann).

## 2. Grundrechte

Zu prüfen bleibt, inwieweit ein bundeseinheitlicher Solarstandard den betroffenen Eigentümern und Bauherren grundrechtlich zugemutet werden kann. Nachfolgend sind die betroffenen Grundrechte (a - c) und dabei die Grenzen der jeweiligen verfassungsrechtlichen Rechtfertigung summarisch dargestellt.

---

<sup>67</sup> Wobei die Regulationsstruktur des WPG sich in erster Linie aus kommunalverfassungsrechtlichen Gründen ergeben hat, die hier nur für öffentliche Gebäude beachtlich wären.

### a) **Betroffene Grundrechte**

Von einem bundeseinheitlichen Solarstandard betroffen wären insbesondere Art. 14 GG (Eigentumsgarantie), Art. 12 GG (Berufsfreiheit) und der allgemeine rechtstaatlich gebotenen Vertrauensschutz aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 20 Abs. 3 GG.

Das gilt evident hinsichtlich des geschützten Vertrauens in den zulässigen Fortbestand materiell und formell *rechtmäßig errichteter Bestandsbebauung*. Art. 14 GG gewährleistet den Verfügungsberechtigten von eigentumsfähigen Rechtspositionen, die legal erworben worden sind, grundsätzlich einen gewissen Bestandschutz, der das Vertrauen in den Fortbestand dieser Rechtspositionen schützt.<sup>68</sup>

Daneben stellen Pflichten über zu errichtende technische Gebäudeausstattung (wie jede ordnungsrechtliche Vorgabe) *im Neubau* stets einen Eingriff in die Baufreiheit aus Art. 14 GG dar. Das gilt auch, soweit bereits Investitionen getätigt sind, die mit der Einführung eines Solarstandard frustriert zu werden drohen.

Für diese Fälle könnte sogar offenbleiben, inwieweit Bauherren in allen denkbaren Fallkonstellationen durch die speziellen Freiheitsrechte nach Art. 14 GG (Eigentumsgarantie) und Art. 12 GG (Berufsfreiheit) bereits vor der Beantragung einer Baugenehmigung geschützt sind. Denn jedenfalls nach dem allgemeinen rechtstaatlich gebotenen Vertrauensschutz aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 20 Abs. 3 GG ist im Rahmen der Gesetzgebung darauf Rücksicht zu nehmen, dass durch eine neue Rechtslage Investitionen in Eigentum bzw. seine Nutzbarkeit, die im Vertrauen auf eine bestimmte Gesetzeslage getätigt wurden, hinfällig werden können (frustrierte Investitionen).<sup>69</sup>

Schließlich kommt auch die Beeinträchtigung der *negativen Berufsfreiheit* aus Art. 12 Abs. 1 S. 1 GG in Betracht, weil – so jedenfalls eine vielfach vertretene Auffassung – ein Solarstandard die Pflicht enthalten kann als *Anlagenbetreiber* dann eine *berufsähnliche Tätigkeit* ausüben zu müssen (dazu unter c.).

Für die Gesetzgebung ist materiell-rechtlich maßstabbildend einzubeziehen, dass der Gesetzgeber zwar grundsätzlich nicht gehalten ist, jedem denkbaren Einzelfall gesetzlich durch eine Sonderregelung Rechnung zu tragen, sondern bei der

---

<sup>68</sup> Maunz/Dürig/Papier/Shirvani, GG-Kommentar, 83. EL April 2018, Art. 14 Rn. 585; Grigoleit/Klanten, NVwZ 2022, 32, 35, m. w. N.; Buchmüller/Hemmer-Halswick, ZNER 2021, 1, 11; Böhm/Schwarz, NVwZ 2012, 129, 131.

<sup>69</sup> BVerfG, Beschluss vom 30. Juni 2020 – 1 BvR 1679/17, 1 BvR 2190/17 – Leitsatz; BVerfG, Urteil vom 6. Dezember 2016 – 1 BvR 21/11, 1 BvR 321/12, 1 BvR 1456/12; vgl. auch Gebert, RdE 2021, 21.



Gesetzesgestaltung grundsätzlich vom Regelfall ausgehen darf.<sup>70</sup> Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts müssen die gesetzlichen Typisierungen

*„jedoch von einer möglichst breiten, alle betroffenen Gruppen und Regelungsgegenstände einschließenden Betrachtung ausgehen. Insbesondere darf der Gesetzgeber keinen atypischen Fall als Leitbild wählen, sondern muss realitätsgerecht den typischen Fall als Maßstab zugrunde legen.“<sup>71</sup>*

Zudem dürfen die tatsächlichen Anknüpfungspunkte für die Typisierung den Normzweck nicht verfehlen. Allgemeine Ausnahmetatbestände dürfen also im Ergebnis nicht dazu führen, dass erst durch eine Einzelfallbetrachtung (also auf der Ebene der Rechtsanwendung) das Regel-Ausnahme-Verhältnis determiniert wird.

## **b) Eigentumsgarantie**

Ein Solarstandard greift in erster Linie in die aus Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG abgeleitete Baufreiheit als wesentlichen Ausfluss des Grundeigentums und den insoweit bestehenden (Investitions-)Vertrauensschutz ein.

Eingriffe in Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG können durch Enteignung, enteignungsgleichen Eingriff oder durch sogenannte Inhalts- und Schrankbestimmungen erfolgen. Ein Solarstandard stellt unstreitig keine Enteignung oder enteignungsgleichen Eingriff dar.

Indes beschränkt ein Solarstandard die grundgesetzlich geschützte Gestaltungsfreiheit bei der Errichtung baulicher Anlagen aus Art. 14 GG (Baufreiheit) im Sinne einer Inhalts- und Schrankenbestimmung.<sup>72</sup>

Inhalts- und Schrankenbestimmungen sind wiederum nur dann rechtmäßig gestaltet, wenn die schutzwürdigen Interessen der Beteiligten in einen gerechten Ausgleich gebracht werden und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt ist.<sup>73</sup>

Durch Inhalts- und Schrankenbestimmung, die in die Baufreiheit eingreifen, muss mithin ein Ausgleich für das grundbezogene Interessengeflecht gefunden werden.

---

<sup>70</sup> BVerfG, Beschluss vom 28. Juni 2022 – 2 BvL 9/14 – Rn. 74, m. w. N.

<sup>71</sup> BVerfG, Beschluss vom 28. Juni 2022 – 2 BvL 9/14 – Rn. 74.

<sup>72</sup> Grigoleit/Klanten, NVwZ 2022, 32, 34, m. w. N.

<sup>73</sup> Grigoleit/Klanten, NVwZ 2022, 32, 34.

Aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit folgt für Gesetzesänderungen mit entsprechender Wirkung ferner, dass regelmäßig Entschädigungs- oder Übergangsregelungen geschaffen werden müssen, um das rechtsstaatliche Prinzip des Vertrauensschutzes nicht zu verletzen.<sup>74</sup>

Eine bundeseinheitliche Regelung wäre schließlich nur dann verhältnismäßig, wenn der Solarstandard einem legitimen Zweck dient, zu dessen Erreichung sie geeignet und der konkrete Pflichtenumfang erforderlich sowie insgesamt angemessen ist.<sup>75</sup>

#### aa) Legitimer Zweck

Als legitimes Ziel einer Inhalts- und Schrankenbestimmung (hier: durch den Solarstandard) kommt in erster Linie das Wohl der Allgemeinheit i. S. d. Art. 14 Abs. 2 S. 2 GG in Betracht.

Gemäß der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts<sup>76</sup> besteht zum Schutze zukünftiger Generationen eine verfassungsrechtliche Pflicht, die Transformation in Richtung Treibhausneutralität bereits gegenwärtig in einer Weise auf den Weg zu bringen, die *erhebliche grundrechtliche Eingriffe in Zukunft vermeidet* (intertemporale Wirkung der Grundrechte).

Der beschleunigte Fortschritt des Klimawandels erfordert demnach bereits heute effektive staatliche Maßnahmen. Jeder Anteil, der vom endlichen Kohlenstoffdioxid-Budget verbraucht wird, verstärkt in der Zukunft die verfassungsrechtliche Pflicht, bestimmte Verhaltensweisen durch dann erheblich intensivere Maßnahmen zu unterbinden.

Auch durch Art. 20a GG ist die verfassungsrechtliche Pflicht in der Summe der objektiven Wertentscheidungen des Grundgesetzes enthalten, bereits gegenwärtig zumutbare Maßnahmen zu einer möglichst weitgehenden Nutzung vorhandener Reduktionspotenziale zu treffen.

---

<sup>74</sup> Palacios et al., Photovoltaik-Pflicht, S. 43 f., 47; Maunz/Dürig/Papier/Shirvani, GG-Kommentar, 83. EL April 2018, Art. 14 Rn. 164 f.; Grigoleit/Klanten, NVwZ 2022, 32, 34.

<sup>75</sup> BVerfG, Beschluss vom 18. Februar 2009 – 1 BvR 3076/08 – Rn. 56; Zur Verfassungsmäßigkeit einer Solarpflicht en detail: Schäfer/Antoni/Paintner, ZUR 2022, 393, 395 f.

<sup>76</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, u. a. – Leitsätze.

Eine schonende Transformation der Energieversorgung bedeutet auch, vorhandene Flächenpotenziale für die Nutzung solarer Strahlungsenergie und anderer erneuerbarer Energieträger so weit wie möglich zu nutzen.

Sollte es nämlich zu keinem schonenden Übergang kommen, besteht mit der zitierten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts<sup>77</sup> ein *differenziert abgestufter Verfassungsautomatismus, der den Staat mit fortschreitendem Klimawandel zu weitgehenderen Eingriffen verpflichtet*. Vorhandene Potenziale müssten dann ohnehin genutzt werden, die Grenze der zumutbaren Eingriffe wird sich in Zukunft also zu Lasten Privater weiter verschieben.

Ein Solarstandard fordert den Ausbau Erneuerbarer Energien durch Grundstückseigentümer, indem ohnehin bestehende Flächenpotenziale granular und dezentral ausgeschöpft werden. Durch die Erhöhung des Anteils Erneuerbarer Energien im Wege der Nutzung gerade urbaner, versiegelter Bereiche wird u.a. die Abschwächung der Folgen der Klimakrise, die Schonung fossiler Ressourcen und die Stärkung der Energiesouveränität sowohl Deutschlands als auch der Gebäudeeigentümer gefördert und zudem hierbei der Flächenverbrauch durch dadurch möglichen Verzicht auf Freiflächen-Nutzungen reduziert und damit der Naturraum geschont. Letzteres ist gerade vor dem Hintergrund von besonderer Relevanz, weil in Deutschland regelmäßig die selbstgesteckten Ziele zur Begrenzung der Flächenversiegelung verfehlt werden.

Die gleichzeitige Nutzung der ohnehin versiegelten nutzbare Dachflächen (geschätzt 670 km<sup>2</sup>)<sup>78</sup> ist vor diesem Hintergrund ein legitimes staatliches Ziel und dient dem Interesse der Allgemeinheit. All dies wird durch die in Art. 20a GG enthaltene Staatszielbestimmung des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlage verfassungsrechtlich getragen und ist durch bestehende Regelungen (etwa § 3 Abs. 2 KSG, § 1 Abs. 2 GEG, §§ 1, 2 EEG und § 2 Abs. 3 WPG) auch bereits einfachgesetzlich konkretisiert.<sup>79</sup>

Nach § 3 Abs. 1, Abs. 2 KSG sind eine Reduktion der Treibhausgasemission um mindestens 65 % bis 2030 und die Treibhausgasneutralität bis 2045 das insoweit einfachgesetzlich verankerte Ziel.

---

<sup>77</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18, u. a. – Rn. 117, 183 f., 192 f.

<sup>78</sup> Wirth, Aktuelle Fakten zur Photovoltaik in Deutschland, Fraunhofer ISE, Download von [www.pv-fakten.de](http://www.pv-fakten.de), Fassung vom 5.9.2024, („Fakten zur Photovoltaik 2024“); S. 34; Klaus/Vollmer/Werner/Lehmann/Müschen, Energieziel 2050, 100% Strom aus erneuerbaren Quellen, UBA 2010, S. 48, abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/energieziel-2050> (Abruf zuletzt am 24.11.24).

<sup>79</sup> Palacios et al., Photovoltaik-Pflicht, S. 45.

Gemäß § 1 Abs. 2 EEG 2023 soll der Anteil erneuerbarer Energien am Bruttostromverbrauch bis 2030 auf mindestens 80 % steigen, namentlich durch den Ausbau der installierten PV-Leistung von 88 Gigawatt im Jahr 2024 auf 400 Gigawatt in 2040 (vgl. § 4 S. 1 Nr. 3 EEG 2023). Gemäß § 4 S. 2 EEG 2023 soll zu diesem Zweck der Zubau von gebäudegebundenen Solaranlagen dem Zubau an Freiflächen-PV angepasst werden.

Ein bundeseinheitlicher Solarstandard verfolgt mithin ein legitimes Ziel.

### **bb) Geeignetheit, Erforderlichkeit**

Dem Gesetzgeber steht hinsichtlich der Festlegung der Regelungsziele sowie der Beurteilung der Geeignetheit und Erforderlichkeit der zur Erreichung dieser Ziele vorgesehenen Maßnahmen ein weiter Einschätzungs- und Prognosespiel zu.<sup>80</sup>

Eine ordnungsrechtliche Verpflichtung zur Errichtung und zum Betrieb dezentraler Erzeugungsanlagen ist geeignet, den unter aa) dargelegten Regelungszweck zu erreichen: Die verbindlichen Schritte zur weitgehenden bis vollständigen Dekarbonisierung des Gebäudesektors durch die Einführung eines Solarstandards leisten dem Ziel der Dekarbonisierung erheblichen Vorschub. Schätzungsweise werden die Potenziale der solaren Strahlungsenergie auf Dächern aktuell nur zu 10 % und an Fassaden nur zu 1 % genutzt. Die schätzungsweise über 300.000 Parkplätze in Deutschland bieten ein solares Energiepotenzial von 59 GWp.<sup>81</sup>

Ein weitgehender Solarstandard ist nach hier vertretener Ansicht auch erforderlich.

Die Erforderlichkeit setzt voraus, dass der verfolgte Gesetzeszweck nicht in gleich geeigneter Weise durch einen geringfügigeren Eingriff erreicht werden kann.

Denkbar wäre hier insbesondere, die Nutzung der Flächenpotenziale im Gebäudesektor nicht durch eine ordnungsrechtliche Pflicht, sondern nur durch Förderung entsprechender Maßnahmen möglichst weitgehend auszuschöpfen. Ein solcher – ausschließlich auf Förderung gerichteter – Ansatz würde indes nicht die Vorgaben des Art. 10 EPBD erfüllen und muss hier deshalb als gesetzgeberische Alternative von vorneherein nicht umfassend geprüft werden.

---

<sup>80</sup> BVerfG, Urteil vom 16. März 2004 – 1 BvR 1778/01 – Rn. 66.

<sup>81</sup> *Wirth*, Fakten zur Photovoltaik 2024, S. 33.

Unstreitig beeinflussen Fördermaßnahmen aber die Zumutbarkeit bestimmter Maßnahmen. Das wird durch Art. 10 EPBD auch ausdrücklich hervorgehoben indem dort in Absatz 5 von den Mitgliedstaaten gefordert ist „einen Rahmen [zu schaffen], in dem die erforderlichen administrativen, technischen und finanziellen Maßnahmen vorgesehen sind, um den Einsatz von Solarenergie in Gebäuden, auch in Kombination mit gebäudetechnischen Systemen oder effizienten Fernwärmesystemen, zu unterstützen“. Die mit der Gebäuderichtlinie umzusetzenden Maßnahmen sehen indes ganz konkrete ordnungsrechtliche Maßnahmen vor, für die sodann dieser Rahmen zu schaffen ist.

Hier kann deshalb offenbleiben, inwieweit bestehende Flächenpotenziale durch die gesetzgeberischen Maßnahmen der jüngeren Vergangenheit zur (mittelbaren) Förderung bzw. Vereinfachung des Gebäudesolaranlagenbetriebs (etwa die Maßnahmen des sog. „Solarpaket I“<sup>82</sup>), in Zukunft ohne ordnungsrechtliche Pflichten genutzt würden.

Der tatsächliche Effekt solcher Maßnahmen kann auch nicht prognostiziert werden. Mit Blick auf die zeitliche Dimension des hier angestrebten gesetzgeberischen Zwecks, nämlich den grundrechtlichen Schutz zukünftiger Generationen (§ 3 Abs. 2 KSG), wäre eine angestrebte Zielerreichung allein durch Fördermaßnahmen schon wegen der Unvorhersehbarkeit nicht in gleicher Weise geeignet, bestehende Potenziale so weit wie möglich zu nutzen.

Im Ergebnis wären mithin mildere Mittel zur Erreichung des hier angestrebten Gesetzeszweck zwar denkbar, diese sind allerdings hinsichtlich ihrer Effektivität nicht in gleicher Weise geeignet, Flächenpotenziale im Gebäudesektor gemäß den Vorgaben des Art. 10 EPBD entsprechend vorhersehbar auszuschöpfen.<sup>83</sup>

Die Einführung einer bundeseinheitlichen Pflicht stellt also zur Erreichung einer treibhausgasneutralen Energieversorgung auch einen erforderlichen Eingriff in Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG dar.

### cc) Angemessenheit

Schließlich müsste der Solarstandard angemessen ausgestaltet werden., d. h. die Schwere des Eingriffs darf gegenüber dem mit ihm verfolgten legitimen Zweck nicht außer Verhältnis stehen.

---

<sup>82</sup> BT-Drs. 20/11180.

<sup>83</sup> *Palacios et al.*, Photovoltaik-Pflicht, S. 46; *Grigoleit/Klanten*, NVwZ 2022, 32, 34; *Schomerus*, KlimR 2022, 113, 115.

Für Inhalts und Schrankenbestimmungen nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG ist die Sozialbindung des Eigentums nach Art. 14 Abs. 2 GG zugleich Grund und Grenze zumutbarer Beeinträchtigungen.<sup>84</sup>

Die verfassungsrechtlich verbürgte Baufreiheit und der Bestandsschutz sind hier dem Gewicht und der Dringlichkeit eines Solarstandards als Klimaschutzmaßnahme entgegenzuhalten.

Dabei besteht *kein allgemeiner Vorrang des Klimaschutzes* oder der Staatszielbestimmung in Art. 20a GG gegenüber Art. 14 GG. Vielmehr sind die berührten Verfassungsgüter in einen schonenden Ausgleich zu bringen. Zu beachten ist hierbei indes, dass das relative Gewicht des Klimaschutzes und der intertemporale Schutzauftrag des Gesetzgebers mit der sich zunehmend intensivierenden Klimakrise und exponentiell steigender Gefährdungslage stetig an Bedeutung gewinnt.<sup>85</sup>

Gleichzeitig ist der Gebäudesektor in besonderer Weise relevant, da er hohe Emissionen durch Strom- und Wärmeverbrauch aufweist und zugleich erhebliche Flächen bindet und versiegelt. Diese Flächen weisen wiederum ein hohes Solarpotenzial auf, sodass den Gebäudesektor eine erhöhte Sozialbindung trifft.<sup>86</sup> Auch ist hier zwingend einzubeziehen, dass gerade die Nutzer (selbstnutzende Eigentümer, Vermieter sowie Mieter) durch die energiewirtschaftsrechtlich (siehe oben unter C.II) vorgesehenen dezentralen Nutzungsmöglichkeiten von der Ausstattung der eigenen Dächer profitieren und an der Energiewende teilhaben können (u.a. in Form von Mieterstrombezug und/oder gemeinschaftlicher Gebäudestromversorgung).

Ein schonender Ausgleich der Grundrechte und Interessen der Eigentümer ist vor diesem Hintergrund letztlich *in der konkreten Ausgestaltung* der Einführung des Solarstandards zu finden, die noch einen hinreichenden Effekt zur Erreichung der Ziele der §§ 1, 3 Abs. 2 KSG und des 1,5-Grad-Limits erzielt, ohne aber die Betroffenen unangemessen zu belasten.

Grundsätzlich wäre es rechtstechnisch zwar möglich die Angemessenheit durch breite Ausnahme- und Ermessenstatbestände weitgehend dem Einzelfall zu überlassen. Dies würde aber einen Verwaltungsaufwand bedeuten, der einerseits wenig

---

<sup>84</sup> BVerfG, Beschluss vom 12. Juni 1979 – 1 BvL 19/76 – juris, Rn. 117 f.

<sup>85</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18, u. a. – Rn. 120, 198.

<sup>86</sup> Schomerus, KlimR 2022, 113, 116; Sellmann, NVwZ 2003, 1417, 1420.

Planungssicherheit zulässt. Andererseits besteht dann die Gefahr, dadurch das Regel-Ausnahme Verhältnis systematisch zu verkehren. Überdies würde eine entsprechend offene Regelung Gefahr laufen, die (wie oben gezeigt) differenzierten Vorgaben des Art. 10 EPBD, faktisch nicht zu erfüllen. Der Rechtsanwendung wäre dann regelmäßig überlassen, eine *europarechtskonforme Anwendung* zu finden. Dieser Weg kann hier also nicht empfohlen werden.

Vielmehr ist zur grundrechtskonformen Ausgestaltung eine systematische Differenzierung zwischen Neubauten und Bestandsbebauung (dd.) sowie (berechenbar) dynamische Vorgaben zur Anlagengröße (ee.) vorzunehmen. Ferner sind für systematisch nicht erfasste Sachverhalte Ausnahmen zuzulassen, die unzumutbare Eingriffe im Einzelfall vermeiden (ff.).

#### **dd) Differenzierung Neubauten und Bestandsbebauung**

Zunächst ist zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit zwischen Bestandsbauten (i.) und Neubauten (ii.) zu differenzieren.

##### **(i) Bestandsbauten**

Verfügungsberechtigte über Bestandsgebäude genießen regelmäßig aus Art. 14 GG und Art. 2 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 20 Abs. 3 GG verfassungsrechtlich geschütztes Vertrauen auf den Fortbestand einmal rechtmäßig erlangter vermögenswerter Rechte.<sup>87</sup> Dieser Vertrauensschutz ist von einem Solarstandard, der den Gebäudebestand betrifft, betroffen; und zwar auch dann, wenn diese nur anlassbezogen, etwa bei einer umfassenden Renovierung, greift. Eine angemessene Regelung kommt nach hier vertretener Ansicht und soweit ersichtlich auch einhelliger Meinung im Schrifttum<sup>88</sup> nur als „anlassbezogener Tatbestand“ in Betracht, der einen sachlichen Zusammenhang zu den für die Installation von Auf-Dach-Anlagen erforderlichen Maßnahmen steht. Andernfalls und ohne Anlassbezug wären erhebliche Übergangszeiträume vorzusehen.<sup>89</sup>

---

<sup>87</sup> Grigoleit/Klanten, NVwZ 2022, 32, 36, m. w. N.

<sup>88</sup> Böhm/Schwarz, NVwZ 2012, 129, 132 f.; Palacios et al., Photovoltaik-Pflicht, S. 47, m. w. N.

<sup>89</sup> Ebda.; Eine anlassunabhängige Pflicht zur Errichtung von Anlagen zur Nutzung solarer Strahlungsenergie kommt im Bestand nur mit erheblichen Übergangszeiträumen in Betracht. Der Nachteil einer solchen Gestaltung liegt darin, dass in Fällen, bei denen vor Ablauf des jeweiligen Übergangszeitraums Dachsanierung vorgenommen werden, ohne dass eine (später ohnehin dann anlassunabhängig zu errichtende) PV-Anlage installiert wird, wirtschaftliche Synergieeffekte nicht genutzt werden; vor diesem Hintergrund besser geeignet (und weniger eingriffsintensiv) ist eine anlassbezogene Ausgestaltung, bei der an ohnehin fällige und geplante (Dach-)Sanierungen angeknüpft wird. Um Synergieeffekte zu nutzen, sollte eines bundeseinheitliche Solarpflicht jedenfalls nur anlassbezogen geregelt werden.

Anders als beim Neubau kann im Bestand (anlassunabhängig) keine Investitionsbereitschaft oder -fähigkeit des Betroffenen unterstellt werden. Aus der Verfügungsberechtigung über ein Gebäude kann nicht geschlossen werden, dass die Errichtung einer Solaranlage durch den Betroffenen finanziell realisierbar ist.<sup>90</sup> Das kann anders liegen, sobald der Betroffene mit einer (erforderlichen) Dachsanierung ohnehin eine Investitionsentscheidung getroffen hat. Entscheidend ist aber, dass so Synergieeffekte genutzt werden: Der ohnehin notwendige (finanzielle) Aufwand für Handwerker, Planungen, Materialbeschaffung, Gerüstbau und nicht zuletzt auch für die Finanzierung, kann so auch für die Installation von Solaranlagen genutzt werden. Auch ist die Schutzwürdigkeit des Vertrauens der Eigentümer von vornherein gemindert, wenn bauliche Änderungen vorgenommen werden; das gilt erst recht, wenn dafür eine Baugenehmigung erforderlich wird.<sup>91</sup> In diesen Fällen müssen ganz regelmäßig ohnehin auch neue Sicherheitsvorgaben (Brandschutz etc.) gemäß der Rechtslage zum Zeitpunkt der Renovierung / Sanierung / Erneuerung / Umgestaltung beachtet werden.

Diskutiert wird dabei, ob die Angemessenheit eines Solarstandard im Bestand an das Verhältnis der Installationskosten der Solaranlage zum Gebäudewert oder der Kosten der Dachsanierung mit und ohne Solaranlage ausgerichtet werden sollte.

Die Eingriffsintensität ordnungsrechtlicher Pflichten, die von Verfügungsberechtigten einer eigentumsfähigen Rechtsposition besondere Investitionen abverlangen, ist nämlich maßgeblich anhand des erforderlichen *relativen Investitionsaufwands* zu bestimmen.<sup>92</sup>

Je größer der gesetzlich abverlangte Investitionsaufwand im Vergleich zum Wert der betroffenen eigentumsfähigen Rechtsposition (hier in der Regel der Verkehrswert der betroffenen Liegenschaft / des Gebäudes), desto größer ist auch das verfassungsrechtliche Rechtfertigungsbedürfnis.<sup>93</sup>

Nach dieser „Je-desto-Formel“ ist der verfassungsrechtliche Rechtfertigungsdruck also umso höher, je umfangreicher die verpflichtenden Investitionen ausfallen, sodass im Ergebnis zumindest die Amortisation im Wege der üblichen

---

<sup>90</sup> So auch *Palacios et al.*, Photovoltaik-Pflicht, S. 47.

<sup>91</sup> *Grigoleit/Klanten*, NVwZ 2022, 32, 36, m. w. N.

<sup>92</sup> *Maunz/Dürig/Papier/Shirvani*, GG-Kommentar, 83. EL April 2018, Art. 14 Rn. 585; *Grigoleit/Klanten*, NVwZ 2022, 32, 35, m. w. N.; *Böhm/Schwarz*, NVwZ 2012, 129, 131; *Buchmüller/Hemmert-Halswick*, ZNER 2021, 1, 11.

<sup>93</sup> Vgl. auch: BVerfG, Beschluss vom 30. Juni 2020 – 1 BvR 1679/17, 1 BvR 2190/17, BVerfGE 155, 238.



Amortisationszeiten für die Eigentümer möglich bleiben muss. Eine einfachgesetzliche Ausformung hat dieser Grundsatz in § 176 Abs. 3 BauGB erfahren.<sup>94</sup>

Überschritten ist die finanzielle Zumutbarkeit jedenfalls dann, sobald die Installationskosten den Verkehrswert des Gebäudes nach der Installation überschreiten.<sup>95</sup>

Photovoltaikanlagen jeder Größe können indes regelmäßig sogar gewinnbringend und jedenfalls so betrieben werden, dass die Anschaffungs- und Installationskosten sich spätestens in 20 Jahren – oftmals vorher – amortisieren, wenn die Dachausrichtung geeignet ist. Zudem ergeben sich durch die Kombination einer PV-Anlage und etwa einer Wärmepumpe Synergien, die zu einer weiteren Kostenreduktion führen kann. Auch der Wert des Gebäudes steigt durch die Installation von Solaranlagen.<sup>96</sup>

Weiter ist einzubeziehen, dass es möglich bleibt (so hier jedenfalls im Gesetzentwurf vorgeschlagen), Dritte mit der Pflichterfüllung zu beauftragen. Wenn diesen im Gegenzug für den erstmaligen Investitionsaufwand die Verfügung über den Solarstrom gestattet wird (z. B. im Sinne von Mieterstrom oder „Contracting“), kann das wirtschaftliche Risiko für die Bauherren letztlich ausgelagert, jedenfalls aber minimiert werden. Das kann sich dann auch auf Erwägungsgrund 59 und 60 sowie Art. 13 Abs. 6 und Artikel 17 der EPBD stützen, wonach die Finanzinstrumente aufgrund des Umfangs der erforderlichen Anstrengungen insbesondere so eingesetzt werden sollen, dass geeignete, innovative Finanzierungsmittel bereitgestellt werden, mit denen Investitionen angeschoben werden sollen. Die Instrumente können und sollen dabei auch Dienstleistern solche Finanzierungsmöglichkeiten anbieten.

Gleichwohl hängt die Angemessenheit eines (anlassbezogenen) Solarstandards im Bestand insbesondere von der konkreten Eignung der Dachfläche ab.<sup>97</sup> Die Pflicht zur Errichtung einer wirtschaftlich und ökologisch völlig ineffizienten Anlage wäre per se unangemessen. Für diese Fälle sind dynamische Regelungen zu schaffen, die geeignet sind, jeden Einzelfall (namentlich: die Beschaffenheit des jeweiligen Daches) zu würdigen.

---

<sup>94</sup> Maunz/Dürig/Papier/Shirvani, GG-Kommentar, 83. EL April 2018, Art. 14 Rn. 585.

<sup>95</sup> BVerfG, Beschluss vom 16. Februar 2000 – 1 BvR 242/91 – Rn. 56, 58.

<sup>96</sup> Vgl. dazu nur [https://www.wwf.org.uk/sites/default/files/2022-08/Better\\_Home%2C\\_Cooler\\_Planet\\_Report.pdf](https://www.wwf.org.uk/sites/default/files/2022-08/Better_Home%2C_Cooler_Planet_Report.pdf) und <https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/Klima/studie-auf-die-zukunft-bauen-so-rechnen-sich-sanierungen.pdf> (Abruf zuletzt am 24.11.24).

<sup>97</sup> BVerfG, Beschluss vom 18. Februar 2009 – 1 BvR 3076/08 – Rn. 56.

**(ii) Neubauten**

Im Neubau sind die verfassungsrechtlichen Anforderungen niedriger.

Gemäß der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kommt aber auch in den Fällen, in denen ein Gebäude *bereits umfangreich geplant* ist, eine Verletzung von Verfassungsrecht nach den allgemeinen Grundsätzen des Vertrauensschutzes aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 20 Abs. 3 GG in Betracht.<sup>98</sup>

Daneben ist hier die Beschränkung der positiven Baufreiheit aus Art. 14 Abs. 1 GG beachtlich. Als äußere Grenze einer Inhalts- und Schrankenbestimmungen, die die Art und Weise baulicher Anlagen betrifft, muss es nicht nur tatsächlich und rechtlich, sondern auch wirtschaftlich möglich bleiben, das eigene Grundstück weitgehend nach eigenen Vorstellungen zu bebauen.<sup>99</sup>

Ein Optimierungsgebot, wonach bei der Gebäudegestaltung und -planung zukünftig Dachflächen für die Solarnutzung optimiert und entsprechend genutzt werden müssen, ist aber nach hier vertretener Auffassung unproblematisch zu rechtfertigen.

Eine Einschränkung der baulichen Gestaltungsfreiheit ist auch mit Blick auf das Ziel des Gesetzes zweckmäßig, da nur so das technische Potenzial im Neubau dem theoretischen Potenzial angenähert werden kann.

Anders liegen Fälle, in denen bereits konkrete abweichende Planungen vorgenommen worden sind, die bereits Investitionen erforderlich gemacht haben. Hier ist nach den einleitend zitierten Grundsätzen für die Gesetzesgestaltung zunächst von einem Sachverhalt auszugehen, bei dem Bauherren als Verfügungsberechtigte eines Baugrundstücks zum Zeitpunkt des Inkrafttretens eines Solarstandards (der ein Optimierungsgebot enthält), bereits erhebliche Investitionen für die Planung getätigt haben, ohne dass eine Baugenehmigung schon beantragt worden ist.

Diese Investitionen würden (ohne gesetzliche Übergangszeiträume) potenziell hinfällig, soweit die Planung dem Optimierungsgebot widerspricht. Es ist aufgrund des Umstands, dass das erhebliche Flächenpotenzial nach wie vor ungenutzt verbleibt, nämlich jedenfalls nicht davon auszugehen, dass Bauherren Neubauten im

---

<sup>98</sup> BVerfG, Beschluss vom 30. Juni 2020 – 1 BvR 1679/17, 1 BvR 2190/17 – Leitsatz; BVerfG, Urteil vom 06. Dezember 2016 – 1 BvR 21/11, 1 BvR 321/12, 1 BvR 1456/12.

<sup>99</sup> *Palacios et al.*, Photovoltaik-Pflicht, S. 50 f.

Regelfall bereits entsprechend dieser Vorgaben oder zumindest so planen, dass nur geringfügige Umplanungen erforderlich sind.<sup>100</sup>

Auch ist zu berücksichtigen, dass neben der bloßen Nutzbarkeit von Dachflächen für Photovoltaik- und Solarthermie-Anlagen (und zur Dachbegrünung) insbesondere für Großprojekte und Quartiersversorgungskonzepte, die auch Anlagen unabhängig von der Dachkonstruktion (z. B. Anlagen zur Energiespeicherung) betreffen, erhebliche Umplanungen durch die Gesetzesänderung aus ökologischen und ökonomischen Gründen geboten sein können.

Für diese Fälle ist nach hier vertretener Auffassung mithin auch für Neubauten eine *angemessene Übergangsfrist* vorzusehen. Dass in vielen Bundesländern bereits Solarpflichten bestehen, hat dabei für ein Bundesgesetz keinen durchgreifenden Einfluss, da der Bundesgesetzgeber alle Normadressaten, also auch diejenigen, für die bisher keine Landesregelung galt, im Blick haben muss. Überdies *müssen technisch notwendige und gefahrenabwehrrechtlich* relevante Dachnutzungen a priori von einem Optimierungsgebot ausgenommen werden. Gleiches gilt für bestimmte Gebäudetypen, die ihrem Wesen nach nicht für die solare Energieerzeugung optimiert werden können, etwa Reetdachhäuser, Gewächshäuser etc.<sup>101</sup>

#### **ee) Dynamische Vorgaben zur Anlagengröße**

Um die Einhaltung der vorgenannten verfassungsrechtlichen Grenzen nicht erst auf der Ebene der Rechtsanwendung für jeden Einzelfall sicherzustellen, ist der Pflichtenumfang möglichst weitgehend bereits gesetzlich durch dynamische Vorgaben an die Anlagengröße umzusetzen. Diese hat sich naturgemäß an der tatsächlichen Dachgröße und an den zweckmäßig nutzbaren Flächenanteilen („Netto-Dachfläche“) zu orientieren. Nur so ist sichergestellt, dass der typischerweise geeignete Fall das gesetzgeberische Leitbild bleibt.

#### **ff) Ausnahmen**

Gleichwohl kann das zumutbare Maß ordnungsrechtlicher Eingriffe nicht für jeden Einzelfall systematisch angemessen geregelt werden. Entsprechend sind offene Ausnahmeregelungen aufzunehmen, die sich auf bestimmte Gebäudetypen und *auch auf in der Person des Pflichtigen und anderer Betroffener liegende Umstände*

---

<sup>100</sup> Vgl. insgesamt *Wirth*, Aktuelle Fakten zur Photovoltaik 2024, S. 31 ff.

<sup>101</sup> Vgl. den Regelbeispielkatalog in dem vorgeschlagenen Gesetzesentwurf (Anlage 4).

beziehen müssen. Nur so bleibt eine angemessene Anwendung im Einzelfall möglich.

Überdies sind bereits (wie oben unter C.II.4 dargelegt) fachrechtliche Konflikte möglichst in einen angemessenen Ausgleich zu bringen, in dem der Konflikt schon auf gesetzlicher Ebene angesprochen und der Maßstab für eine Abwägung vorgezeichnet wird (hier: § 2 EEG 2023).

### **gg) Zwischenergebnis**

Hinsichtlich der Grenzen von Inhalts- und Schrankenbestimmungen, die unmittelbar dem Klimaschutz dienen, ist im Ergebnis festzustellen, dass weitgehende Eingriffe in Art. 14 GG gerechtfertigt und sogar geboten sind.

Gleichwohl sind nach hier vertretener Ansicht auch für Neubauten gewisse Übergangsfristen vorzusehen, um einen angemessenen Ausgleich der berührten Belange zu garantieren.

### **c) „Negative“ Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG**

Schließlich ist fraglich, ob die Pflicht zum Betrieb einer Solaranlage als ungerechtfertigter Eingriff in die (negative) Berufsfreiheit zu qualifizieren ist.

Das kommt dann in Betracht, wenn die Pflichtigen durch die Pflichterfüllung in eine Marktrolle gedrängt werden, die berufssähnlich dazu verpflichtet, als Anlagenbetreiber an Ausschreibungsverfahren teilzunehmen und/oder den Strom als Energieversorgungsunternehmen oder -lieferant selbst zu vermarkten.

Die Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG schützt zunächst als einheitliches Grundrecht das Recht, einen Beruf *frei wählen* und ausüben zu können. Als Beruf ist eine auf Dauer angelegte Tätigkeit definiert, die der Schaffung und Erhaltung einer Lebensgrundlage dient *oder dazu beiträgt*.<sup>102</sup> Die Berufswahl soll frei bestimmbar sein, namentlich ein selbstbestimmtes erstmaliges oder erneutes Ergreifen eines Haupt-, Zweit- oder Nebenberufes geschützt sein. Unter der negativen Berufsfreiheit wird der Verzicht hierauf, also auch *das Recht einen bestimmten Beruf nicht ausüben zu müssen*, geschützt.<sup>103</sup> Diesen Schutz genießen auch juristische Personen.

---

<sup>102</sup> BVerfG, Beschluss vom 8. Juni 2010 – 1 BvR 2011/07 – Rn. 85; Dürig/Herzog/Scholz/Remmert, GG-Kommentar, 104. Aufl. April 2024, Art. 12 Rn. 76.

<sup>103</sup> Dürig/Herzog/Scholz/Remmert, GG-Kommentar, 104. Aufl. April 2024, Art. 12 Rn. 102.

Denkbar ist hier, dass durch die Pflicht zum Betrieb einer Solaranlage und die damit einhergehende Vermarktung des Stromes dem Betroffenen energierechtliche Marktrollen zugewiesen werden und er dadurch mittelbar zu berufsähnlichem Handeln verpflichtet ist.

Nach hier vertretener Auffassung ist indes bereits in Frage zu stellen, ob dieses verfassungsrechtliche Problem nicht bereits dann gelöst ist, wenn die Pflichterfüllung durch Dritte gesetzlich zugelassen wird. Dem Pflichtigen stünde es dann frei, seine Dachfläche anderen für die Pflichterfüllung zur Verfügung zu stellen, die dann regelmäßig die wirtschaftlichen Vor- und Nachteile und die berufsähnlichen Handlungspflichten zu tragen hätten.

Ein potenzieller Eingriff kommt indes ohnehin aber nur ab einer bestimmten installierten Leistung in Betracht und betrifft eher Ausnahmefälle.

#### **aa) Anlagen bis 100 kWp**

Für Anlagen bis 100 kWp scheidet eine Verletzung der negativen Berufsfreiheit aus.

Denn Anlagenbetreiber solcher Anlagen haben bis zu dieser Leistungsgrenze einen gesetzlichen Anspruch gegen den jeweiligen Verteilernetzbetreiber, an dessen Netz die PV-Anlage angeschlossen ist (§§ 7 ff. EEG; sogenannter Anspruch auf Anschluss und Einspeisevergütung). Faktisch wird den Pflichtigen damit nicht nur ein gesetzlicher Anspruch auf Netzanschluss, sondern auch eine festgelegte Vergütung, die sogenannte Einspeisevergütung, ermöglicht, die neben andere Vermarktungsmöglichkeiten des erzeugten Stroms tritt. Anlagenbetreiber solcher Solaranlagen bis 100 kWp können den erzeugten Strom neben der Alternative der Einspeisevergütung natürlich auch anderweitig vermarkten oder natürlich auch (anteilig) selbst nutzen.

In dieser Konstellation ist nach alledem nicht erkennbar, dass der Anlagenbetreiber in eine berufsähnliche Rolle gedrängt wird. Die Geltendmachung des gesetzlichen Anspruchs auf die Einspeisevergütung erfüllt nicht die Voraussetzungen eines Berufs i. S. d. Art. 12 GG. Auch die Anmelde- und Stromsteuerzahlungspflichten beim Hauptzollamt bestehen in der Regel nicht (§ 10 Abs. 2 Nr. 1 Stromsteuerdurchführungsverordnung (StromStV)). Und auch die ehemals bestehenden Meldepflichten nach dem EEG sind durch den Wegfall der EEG-Umlage überwiegend

entfallen. Verbleibende Anmeldepflichten, namentlich im Marktstammdatenregister, haben keine berufsähnliche Wirkung.

Aber auch bei unterstellter Eröffnung des sachlichen Anwendungsbereichs, dürfte der Eingriff jedenfalls gerechtfertigt sein. Die Anlagenbetreiber haben in dieser Konstellation regelmäßig einen wirtschaftlichen Vorteil durch den gesetzlichen Anspruch auf Einspeisevergütung oder ihre ansonsten gewählte Vermarktungsform. Die Gläubigereigenschaft im Rahmen eines gesetzlichen Schuldverhältnisses i. S. d. § 7 EEG begründet im Übrigen demgegenüber auch keine unverhältnismäßigen Pflichten.

Angesichts der wirtschaftlich vorteilhaften Vergütungsstruktur und des begrenzten Pflichtenprogramms wäre ein (hypothetischer) Eingriff jedenfalls gerechtfertigt.<sup>104</sup>

#### **bb) Anlagen bis 750 kWp**

Für größere Solaranlagen ab 100 kWp wäre aber denkbar, die energierechtlichen Pflichten des Anlagenbetreibers oberhalb der Pflicht zu Direktvermarktung (ab 100 kWp) und schon unterhalb der Ausschreibungsgrenze (ab 750 kWp) gemäß EEG als berufsähnliche Tätigkeit zu subsumieren.

Für Anlagen ab 100 kWp gilt nach §§ 19 Abs. 1, 20 EEG 2023, dass für den Anlagenbetreiber in der Regel eine wirtschaftliche Betätigung am Strommarkt im Wege des Abschlusses eines Direktvermarktungsvertrages erforderlich wird, es sei denn, dass (etwa durch die Integration von Speichern) schon eine Direkt- oder Eigenversorgung des kompletten vor Ort erzeugten Solarstroms möglich ist (und kein Überschuss mehr ins Netz abgegeben werden muss). Der Anlagenbetreiber hat hier also keinen Anspruch auf Einspeisevergütung gegen den Verteilernetzbetreiber, sondern muss den solar vor Ort erzeugten Strom über einen Direktvermarkter seiner Wahl vermarkten, wofür er dann eine Förderung nach dem EEG in Form der sogenannten Marktprämie erhält.

Diese Direktvermarktung ist indes keine höchstpersönliche Tätigkeit, so dass Dritte mit der Vermarktung gegen Entgelt beauftragt werden können.

Selbst wenn diese Möglichkeit durch den Anlagenbetreiber nicht ergriffen wird und er also selbst direkt vermarktet, so dürfte der Eingriff in die negative

---

<sup>104</sup> So auch *Palacios et al.*, Photovoltaik-Pflicht, S. 53 f.

Berufsfreiheit hier gerechtfertigt sein. Denn die gesetzlich vorgesehene Marktprämie trägt dem wirtschaftlichen Mehraufwand des Anlagenbetreibers Rechnung.

In der Gesamtschau streiten daher die gewichtigeren Argumente noch für eine Verhältnismäßigkeit des Eingriffs im Segment der Anlagen über 100 kWp bis zumindest 750 kWp.<sup>105</sup>

### cc) Anlagen ab 750 kWp

Problematisch ist nach überwiegender Auffassung<sup>106</sup> die gesetzliche Leistungsgrenze, ab der der jeweils Pflichtige an einem Ausschreibungsverfahren nach dem EEG teilnehmen müsste.

Solaranlagen des zweiten Segments i.S.d. § 3 Nr. 41b EEG 2023, also auch Solaranlagen, sind nach § 22 Abs. 3 S. 2 Nr. 1a EEG 2023 mit Wirkung ab 01.05.2024 (vgl. § 100 Abs. 39 EEG 2023) jedenfalls nur bis zu einer installierten Leistung von einschließlich 750 kWp von diesen Ausschreibungsverfahren nach EEG ausgenommen (bis 01. Mai 2025 beträgt diese Grenze 1 MWp).<sup>107</sup> Oberhalb dieser Leistungsgrenze müssen die Anlagenbetreiber an Ausschreibungsverfahren teilnehmen.

Die Ausschreibungen dienen der Mengenbegrenzung und der Ermittlung des niedrigsten Preises. Demnach haben die Betreiber keine Garantie der Vergütung. Sobald die maximalen Ausschreibungsvolumen, die in § 28b Abs. 2 EEG 2023 definiert sind, erreicht werden, werden nämlich keine Zuschläge mehr erteilt. Die betroffenen Betreiber müssten den Strom dann im Wege der Direkt- oder Eigenversorgung nutzen, was sich erheblich auf die Wirtschaftlichkeit auswirkt.

Zudem ist mit den Ausschreibungen ein deutlicher Mehraufwand verbunden. Die Bekanntmachungen der Bundesnetzagentur müssen verfolgt, die Gebote den Anforderungen der §§ 30, 33 EEG 2023 angepasst und das Verfahren des § 30a EEG 2023 durchlaufen werden. Hierunter fällt die Einhaltung der Gebotsfristen, aber

---

<sup>105</sup> So auch *Palacios et al.*, Photovoltaik-Pflicht, S. 54.

<sup>106</sup> *Longo*, „Fach- und Rechtsgutachten zur Photovoltaikpflicht in Baden-Württemberg“ vom 21. April 2021, S. 40 ff., m. zahlreichen w. N.

<sup>107</sup> Für Parkplatzanlagen gelten die Regelungen für „Solaranlagen des ersten Segments § 3 Nr. 41a EEG“, die nach § 22 Abs. 3 S. 2 Nr. 1 EEG 2023 weiterhin bis zu einer installierten Leistung von einschließlich 1.000 kW (1 MW) ausgenommen sind. Bürgerenergieanlagen sind nach § 22 Abs. 3 S. 2 Nr. 2 EEG 2023 bis zu einer installierten Leistung von bis zu einschließlich 6 MW nach Maßgabe des § 33b EEG 2023 ausgenommen.

auch die Bindung an das Gebot. Es bedürfte hier also einer gewissen Erfahrung mit den Regeln des Strommarktes. Besonders schwer wiegt zudem die Leistung einer Sicherheit nach § 31 EEG 2023.<sup>108</sup>

Insgesamt dürfte die so gesetzlich verpflichtende Teilnahme an den Ausschreibungsverfahren für Solardachanlagen mit einer installierten Leistung über 750 kWp eine auf Dauer angelegte Tätigkeit im Sinne des Art. 12 GG sein. Sie ist mit fortwährender Beobachtung des Marktes und (wiederkehrend) mit Ausschreibungen verbunden.

Insoweit ist es unseres Erachtens zutreffend, dass eine Pflicht, die dies dem Eigentümer höchstpersönlich zumutet, einen Eingriff in dessen negative Berufsfreiheit darstellt.

Nach hier vertretener Auffassung ist eine Bezugnahme auf die Leistungsgrenzen des EEG 2023 gleichwohl *nicht zwingend erforderlich*, weil Fälle, in denen diese Grenzen durch den Pflichtenumfang überschritten werden müssten und dadurch die Anlage weniger wirtschaftlich würde, über eine Ausnahme der „wirtschaftlichen Unvertretbarkeit“ hinreichend erfasst werden können.

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.

Auch ist es nach hier hiesiger Ansicht nicht erforderlich, die Pflicht auf die Leistungsgrenze für die Ausschreibungspflicht nach § 22 Abs. 3 EEG zu begrenzen. Denn diese seltenen Fälle besonders großer Dachflächen *betreffen regelmäßig gewerbliche Nutzungen*, sodass auch hier für alle Fallgruppen *am Maßstab der wirtschaftlichen Vertretbarkeit* bewertet werden kann, ob es dem/der Pflichtigen zumutbar ist, in ein Ausschreibungsverfahren gedrängt zu werden bzw. einen Dritten damit zu beauftragen.

Ungeachtet der Seltenheit dieser Konstellation im privaten Bereich (hier wären Dachflächen zwischen 4.500 und 5.350 m<sup>2</sup> erforderlich), wird in der Rechtsliteratur entgegen der hier vertretenen Ansicht überwiegend vertreten, dass eine

---

<sup>108</sup> So auch *Palacios et al.*, Photovoltaik-Pflicht, S. 54.



Begrenzung auf die genannten Leistungswerte mit Blick auf die negative Berufsfreiheit zwingend erforderlich ist.<sup>109</sup>

Für eine rechtssichere Ausgestaltung des Solarstandards wäre mithin dieser Weg zu empfehlen. Das gilt, wie gesagt, gleichsam für natürliche und juristische Personen, da der persönliche Schutzbereich des Art. 12 GG beide erfasst.

#### **dd) Zwischenergebnis**

Nach alledem läge im Segment unter 100 kWp schon kein Beruf vor, zu dessen Ausübung der jeweilige Eigentümer sich verpflichtet sehen könnte. Ein Eingriff wäre aber jedenfalls gerechtfertigt.

Bei Anlagen über 100 kWp ist der Eingriff mit Blick auf die kompensierende Wirkung der Marktprämie und der Möglichkeit der Beauftragung Dritter als Direktvermarkter noch verhältnismäßig.

Für Anlagen über 750/1.000 kW<sup>110</sup> ist die verpflichtende Teilnahme an Ausschreibungen gegenüber Privaten schwer zu rechtfertigen. Diese Fälle dürften indes derart selten sein, dass sie über Ausnahme und Befreiungstatbestände hinreichend berücksichtigt werden können. Überdies bleibt eine vollständige Pflichterfüllung durch Dritte nach hier vertretener Auffassung möglich.

Im Übrigen (also unterhalb 750 kWp) ist ein Eingriff in die negative Berufsfreiheit jedenfalls gerechtfertigt: Einspeisevergütung, Mieterstromzuschlag und Direktvermarktung sind hinreichende Ausgleichssysteme.

Eine Deckelung nach den Leistungsgrenzen des § 21 EEG 2023 sollte mit der *überwiegenden Ansicht* mithin in einen Gesetzesentwurf aufgenommen werden, wenn Konflikte vermieden werden sollen.<sup>111</sup>

So ist beispielsweise im Solargesetz Berlin geregelt:

---

<sup>109</sup> So etwa Longo, „Fach- und Rechtsgutachten zur Photovoltaikpflicht in Baden-Württemberg“ vom 21. April 2021, S. 40 ff., m. zahlreichen w. N.

<sup>110</sup> Für Parkplatzanlagen gelten die Regelungen für „Solaranlagen des ersten Segments § 3 Nr. 41a EEG“, die nach § 22 Abs. 3 S. 2 Nr. 1 EEG bis zu einer installierten Leistung von einschließlich 1.000 kW (1 MW) ausgenommen sind. Bürgerenergieanlagen sind nach § 22 Abs. 3 S. 2 Nr. 2 EEG bis zu einer installierten Leistung von bis zu einschließlich 6 MW nach § 33b EEG ausgenommen. Außerdem ist die erwähnte Übergangsnorm des § 100 Abs. 39 EEG 2023 zu beachten, wonach die Absenkung auf die 750 kW „erst“ ab 1. Mai 2025 greift.

<sup>111</sup> Vgl. § 4 Abs. 3 SolarG Bln, § 16 Abs. 3 S. 2 HmbKliSchG, § 4 Abs. 2 S. 2 LSolarG RLP.

*(3) Die Pflicht nach § 3 Absatz 1 wird auf die installierte Leistung der Photovoltaikanlage begrenzt, für die der Anlagenbetreiber einen gesetzlichen Anspruch auf die Einspeisevergütung, die Marktprämie oder eine wirtschaftlich vergleichbare Zahlung gegen den Netzbetreiber für die gesamte, in der Photovoltaikanlage erzeugte Strommenge nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz hat, ohne an Ausschreibungen zur wettbewerblichen Ermittlung des Zahlungsanspruchsteilnehmern zu müssen, die dem Zubauvolumen nach begrenzt sind.*

Verfassungsrechtlich ist dies jedoch nach hier vertretender Ansicht nicht zwingend erforderlich. Durch eine Deckelung könnte nämlich auch erhebliches Potenzial ungenutzt bleiben, das andernfalls wirtschaftlich (durch Dritte) nutzbar wäre.

Die Gefahr, dass so ohne Weiteres nutzbare Flächen von vorneherein tatbestandlich ausgeschlossen werden, ist der Möglichkeit gegenüberzustellen, *Einzelfälle durch Auffangtatbestände und Befreiungsmöglichkeiten auf der Ebene der Rechtsanwendung* zu berücksichtigen. Angesichts der Seltenheit entsprechender Fälle im privaten Bereich, erscheint mit Blick auf die Bedeutung der möglichst weitgehenden Ausschöpfung von Potenzialflächen und der europarechtlichen Vorgabe letzteres überzeugender.

So haben auch die meisten Länder Befreiungstatbestände vorgesehen, die etwa den besonderen Umstand der wirtschaftlichen Unvertretbarkeit beinhalten.<sup>112</sup> Hierüber ließen sich unzumutbare Teilnahmen an Ausschreibeverfahren, wenn denn tatsächlich einmal die Leistungsschwelle überschritten sein sollte, interessengerecht auf der Ebene der Rechtsanwendung verhindern. Weitergehend kommt – wie oben bereits dargelegt – auch eine ausdrückliche Erlaubnis in Betracht, die Pflicht zum Betrieb der Anlage Dritten zu übertragen (Contracting, Mieterstromanbieter etc.). Diesen Weg ist beispielsweise auch das Bremische Solargesetz gegangen, in dem auf eine tatbestandliche Leistungsgrenze ausweislich der Gesetzesbegründung bewusst verzichtet worden ist.

### **3. Weitere Grundrechtsbezüge**

Abschließend sei nur ergänzend erwähnt, dass neben der Eigentumsgarantie und der Berufsfreiheit auch der Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG hier zu beachten ist.

---

<sup>112</sup> Vgl. nur § 6 Abs. 1 BremSolarG, § 7 SolarG Bln, § 23 Abs. 3 KlimaG BW.

Der Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG verlangt, dass wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich behandelt wird. Eine von diesem Grundsatz abweichende Behandlung bedarf einer besonderen verfassungsrechtlichen Rechtfertigung. Diesem Grundsatz ist durch technisch dynamische Vorschriften und Ausnahmetatbestände, die als Regelbeispiele aufzunehmen sind, Rechnung zu tragen.

Ausnahmetatbestände sind in einem bundesgesetzlichen Solarstandard mithin nicht abschließend zu regeln, um Sonderfällen gerecht werden zu können. Die Verhältnismäßigkeitserwägungen hinsichtlich der oben geprüften verfassungsrechtlichen Rechtfertigung zur Eigentumsgarantie und Berufsfreiheit gelten im Übrigen auch hier und auch für Art. 2 Abs. 1 GG. Insoweit wird auf die dortigen Ausführungen verwiesen.

#### **4. Sonderfall: Parkplätze**

Art. 10 EPBD verlangt die Einführung eines Solarstandards auch für Parkplätze.<sup>113</sup> Im Grundsatz gelten die obigen Ausführungen zur Verfassungsmäßigkeit zwar auch für Parkplätze und deren Eigentümer. Hier sind jedoch in tatsächlicher Hinsicht Besonderheiten beachtlich.

Zunächst verlangt Art. 10 Abs. 3 lit. e) EPBD lediglich die Sicherstellung der Installation von Solaranlagen auf allen neuen überdachten Parkplätzen, die physisch an Gebäude angrenzen, ab dem 01.01.2030. Die Gebäude richtlinie beschränkt sich mithin auf Neubauten, die ohnehin überdacht und somit strukturell geeignet für die Installation sind. Mithin sind die Erwägungen hinsichtlich des Bestandsschutzes für die europarechtliche Vorgabe unbeachtlich. Eine entsprechende Ausstattungspflicht im Neubau ist nach hier vertretener Auffassung unproblematisch möglich, insoweit kann auf die obigen Ausführungen zum Neubau verwiesen werden. Art. 10 Abs. 3 lit. e) EPBD könnte also unproblematisch umgesetzt werden.

Darüber hinaus, also im Bestand, ist die Sachlage anders zu bewerten:

---

<sup>113</sup> Sinn des Einbezugs von Parkplätzen ist unter anderem die Verknüpfung mit Art. 14 Abs. 1 UA 1, UA 2 lit. b) EPBD. Nach diesem sind für Nichtwohngebäude mit mehr als fünf Stellplätzen für jeden fünften Stellplatz Ladepunkte für Elektromobilität vorzusehen. Bestenfalls nutzen diese die auf dem Parkplatzdach produzierte Solarenergie und die E-Mobile dienen bestenfalls zukünftig bereits als „Pufferspeicher“.

Hier käme zunächst in Betracht, eine Pflicht zu regeln, bestehende unbedachte Parkplätze als „Annex“ zur gebäudebezogenen Pflicht zu überdachen und mit Solaranlagen auszustatten. Zu beachten ist dazu aber, dass der für die Überdachung und Ausstattung *erforderliche Aufwand und die erforderlichen Investitionen* (Netzanschluss, Überdachung, Installation Solaranlage) nicht nur in Ausnahmefällen in keinem Verhältnis zu dem Verkehrswert des (nicht überdachten) Parkplatzes stehen. Die Solarpflicht würde dann eine Parkplatzüberdachungspflicht bedeuten, die wegen der dann regelmäßig erforderlichen Baugenehmigung rechtlich anders zu bewerten ist und nur für wesentlich größere Parkplätze angemessen sein dürfte.<sup>114</sup>

Hier wird – wie der in **Anlage [4]** vorgeschlagene Gesetzestext zeigt – der Mittelweg empfohlen:

Bereits überdachte Parkplätze wären demnach anlassabhängig im Sinne eines „Annex“ mit Solaranlagen auszustatten. Eine nachträgliche Überdachungspflicht ist verfassungsrechtlich zwar möglich, wäre indes mit der oben dargelegten verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung nur für wesentlich größere Parkplätze verhältnismäßig, da sonst die Kosten der Überdachung die Kosten des Parkplatzes insgesamt regelmäßig übersteigen dürften.

Hierzu im Einzelnen wie folgt:

Voraussetzung und Grenze der Einführung und Ausgestaltung eines Solarstandards für offene Bestandsparkplätze nebst deren Überdachung ist deren Verfassungsmäßigkeit. Hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenz stehen keine verfassungsrechtlichen Einwände gegen eine bundesrechtliche Regelung entgegen. Dem Bund kommt die konkurrierende Gesetzgebung nach den Art. 74 Abs. 1 Nr. 11, Nr. 24 Alt. 2, Art. 72 Abs. 1, Abs. 2 GG zu.<sup>115</sup> Die Regelung müsste jedoch auch grundrechtskonform, insbesondere verhältnismäßig sein. Relevant sind insofern auch für die „offenen Parkplätze“ die Eigentumsfreiheit aus Art. 14 Abs. 1 GG, die negative Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG und zudem der Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG. Allgemein gelten für die Einführung des Solarstandards mithin dieselben Ausführungen wie für Gebäude. Im Neubau bestehen kaum Bedenken, aber eine pauschale Übertragung auf Bestandsparkplätze ist nicht möglich. Die tatsächlichen Verhältnisse sind schlichtweg andere (a.), woraus abweichende rechtliche Rahmenbedingungen und einfachgesetzliche Indikatoren folgen (b.), weshalb eine

---

<sup>114</sup> Vgl. dazu: *Palacios et al.*, Photovoltaik-Pflicht, S. 22 f.; *Langenhorst/Heinrichs*, KlimR 2023, 80, 81.

<sup>115</sup> Vgl. **D. I.1.** auf den S. 30 ff. in diesem Gutachten.

eigenständige Prüfung der hierausfolgenden Anforderungen für die Verhältnismäßigkeit zwingend erforderlich ist (c.).

#### **a) Die tatsächlichen Verhältnisse**

Die Erstreckung der Vorgaben auf den Bestand von Parkplätzen ist angesichts der tatsächlichen Verhältnisse von Parkplätzen gesondert (im Vergleich zu Gebäuden) zu betrachten. Denn zum einen sind Parkplätze – anders als Parkhäuser oder Carports – in aller Regel nicht überdacht. Daneben sind die Eigentums- und Betriebsverhältnisse oft aufgeteilt, gerade wenn anliegende Strukturen in unterschiedlicher Hand liegen. Zu denken ist hierbei an Einkaufs- und Gewerbezentren, in denen verschiedene Unternehmen an denselben Parkplatz angrenzen, den ihre Besucher und Mitarbeitenden nutzen. Die Parkplatz(-teil-)flächen können im Eigentum einer oder mehrerer privaten oder juristischen Personen oder der öffentlichen Hand stehen. Sie können bewirtschaftet, vermietet oder verpachtet sein. Diese Verflechtungen sorgen für eine komplexere Grundlage im Vergleich zu Gebäudedächern und -fassaden, bei denen Eigentum und Nutzungsrecht eindeutig zu bestimmen sind. Weiterhin dienen Teile der Parkplätze oftmals der Anlieferung und Abholung, so dass in die tatsächliche Umsetzung auch Größe und Rangierfreiheit von LKW einzubeziehen sind.

Zur Ausgestaltung sind zudem die Potenziale näher zu untersuchen. Abhängig von der Größe der Parkplätze und Stellplätze ergeben sich verschiedene Berechnungen. In ihrem Rechtsgutachten für das Land-Baden-Württemberg gehen *Longo* und *Stryi-Hipp* von einer Stellplatzgröße von ca. 12,5 m<sup>2</sup> aus. Zugrunde gelegt wird eine Länge des Stellplatzes von 5 m und eine Breite von 2,5 m.<sup>116</sup> Hieraus wird eine Übersicht des Flächenpotenzials an Parkplätzen für das Land Baden-Württemberg erstellt, aufgeteilt nach Fläche, Stellplatzzahl und Vorkommen einzeln und in Summe.<sup>117</sup>

#### **b) Rechtliche Abweichungen**

Darüber hinaus bestehen rechtliche Unterschiede in den Anforderungen an Gebäude(-dächer) und Parkplätze. Augenscheinlich werden Gebäude aus einer faktischen Notwendigkeit und einer baurechtlichen Verpflichtung heraus überdacht.<sup>118</sup> Parkplätze, gerade größere, unterfallen weder dieser faktischen Notwendigkeit noch sind sie rechtlich zu überdachen. Der Solarstandard würde dann eine

---

<sup>116</sup> *Longo/Stryi-Hipp*, Rechtsgutachten zur Photovoltaikpflicht in Baden-Württemberg, April 2021, S. 102.

<sup>117</sup> *Longo/Stryi-Hipp*, Rechtsgutachten zur Photovoltaikpflicht in Baden-Württemberg, April 2021, Tab. 10, S. 103.

<sup>118</sup> Vgl. §§ 13 ff. BremLBO; §§ 16 ff. HBauO; ähnliche Regelungen in allen Bauordnungen.

Parkplatzüberdachungspflicht bedeuten, die wegen der dann regelmäßig erforderlichen Baugenehmigung für die Überdachung rechtlich anders zu bewerten ist. Zudem sind Parkplätze schon als solche nicht verfahrensfrei gestellt.<sup>119</sup>

Für offene Bestandsparkplätze sind einfachgesetzliche Indikatoren, gerade des Energierechts, maßgeblich für die Bewertung der Verfassungsmäßigkeit eines Solarstandards.

Einschlägig ist insbesondere das EEG. Ausschlaggebend für die Handhabung von Parkplatzanlagen ist, ob diese als Anlagen des ersten oder zweiten Segments einzuordnen sind. Diese Differenzierung nach Segmenten ist bedeutsam für den Zahlungsanspruch, der nach § 48 Abs. 2, Abs. 3 EEG 2023 für gebäudeabhängige Anlagen des zweiten Segments höher ist.<sup>120</sup> So soll die Mehrfachnutzung bereits versiegelter Flächen gefördert werden.<sup>121</sup> Zudem nehmen die Anlagen in ihren Segmenten jeweils an eigenen Ausschreibungen teil, das erste Segment nach §§ 37 ff. EEG 2023, das zweite Segment nach §§ 38c ff. EEG 2023.

*Solaranlagen des ersten Segments* sind nach § 3 Nr. 41a EEG 2023 jede Freiflächenanlage und jede Solaranlage auf, an oder in einer baulichen Anlage, die weder Gebäude noch Lärmschutzwand ist.

*Anlagen des zweiten Segments* sind nach § 3 Nr. 41b EEG 2023 solche auf, an oder in einem Gebäude oder einer Lärmschutzwand.

Ein *Gebäude* ist nach § 3 Nr. 23 EEG 2023 in Entsprechung zu § 2 Abs. 2 MBO jede selbständig benutzbare, überdeckte bauliche Anlage, die von Menschen betreten werden kann und **vorrangig** dazu bestimmt ist, dem Schutz von Menschen, Tieren oder Sachen zu dienen. Zugrunde zu legen ist ein weiter Begriff, sofern durch die Solaranlage keine weitere Versiegelung eintritt.<sup>122</sup>

Fraglich ist daher, wie überdachte Parkplätze einzuordnen sind. Grundsätzlich sind nach § 2 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 MBO und den gleichlautenden LBOen Stellplätze bauliche Anlagen. Unstreitig sind Parkplätze als solche keine Gebäude. Voraussetzung dessen wäre, dass ein baulicher Abschluss nach oben vorliegt, der in seiner festen, auf Dauer angelegten Verbindung mit den übrigen Bauteilen noch als Dach angesprochen werden kann.<sup>123</sup> Die Stellplatzüberdachungen sind durch Menschen zu betreten und sind dazu geeignet, die darunter geparkten Fahrzeuge vor Witterung zu schützen. Die Solaranlagen werden nicht ebenerdig installiert, sondern auf einer hierzu zu errichtenden Tragekonstruktion. Die Solarmodule selbst können hierbei

<sup>119</sup> Vgl. dazu: *Palacios et al.*, Photovoltaik-Pflicht, S. 22 f.; *Langenhorst/Heinrichs*, KlimR 2023, 80, 81.

<sup>120</sup> Derzeit leistungsabhängig 8,51-7,64 Cent pro kWh (Abs. 2) und erhöht um 4,8-1,9 Cent/kWh (Abs. 2a), demgegenüber gedeckelt 7 Cent für Solaranlagen des ersten Segments (Abs. 1).

<sup>121</sup> BeckOK EEG/*Lippert*, 15. Ed. 1.5.2024, EEG 2023, § 3 Nr. 23 Rn. 1 f.

<sup>122</sup> BGH, Urteil vom 17. November 2010 – VIII ZR 277/09 – Rn. 12 ff., 15 f.

<sup>123</sup> BGH, Urteil vom 17. November 2010 – VIII ZR 277/09 – Rn. 14.

als Dach fungieren oder aber sie werden auf einer bestehenden Dachkonstruktion installiert. Die Tragekonstruktionen müssen so konzipiert sein, dass sie das Gewicht der Anlage selbst zuzüglich Schnee und Windwirkung statisch tragen können. Im Ergebnis muss es dahinstehen können, ob die Module selbst das Dach bilden oder auf ein bereits fertig gestelltes Dach aufgesetzt werden. Denn ist das Dach bereits fertig gestellt, so handelt es sich um ein Gebäude, auf dem die Solaranlage installiert wird. Bilden die Module selbst das Dach und komplettieren so die Tragekonstruktion zu einem Gebäude, liegt ebenfalls ein Gebäude vor.

Inhaltlich kann es keinen Unterschied machen, ob eine Solaranlage auf ein Dach oder als Dach installiert wird. Dem entspricht auch der Zweck des erhöhten Wertes nach § 48 Abs. 2 EEG 2023, bereits versiegelte Flächen zu fördern. Die Anlagen werden über vollversiegelten Stellplätzen von Parkplätzen errichtet.

Allerdings werden die Parkplatzanlagen nicht auf bestehenden Carports oder anderen zum Schutz bestimmten baulichen Anlagen errichtet. Die Tragekonstruktion, die letztlich die bauliche Anlage darstellt, die durch den Solaraufbau zum Gebäude aufgewertet werden würde, wird allein zwecks der Solarinstallation errichtet.

Infolgedessen sind Parkplatzanlagen im Sinne der vorliegenden Untersuchung keine gebäudeabhängigen Anlagen des zweiten Segments, sondern werden auf einer sonstigen baulichen Anlage, dem Parkplatz, errichtet.

Um als Gebäude zu gelten, müssten die Parkplatzanlagen jedoch **vorrangig** dem Schutze der Fahrzeuge dienen. Die zusätzliche Solarnutzung soll nur Nebenzweck eines ohnehin bestehenden Gebäudes sein. Diese Vorrangigkeit ist anhand einer funktional-zeitlichen Betrachtung vorzunehmen. Nicht erfasst werden sollen Solaranlagen, die auf Alibi-Gebäuden errichtet werden, wenn also vorrangig die Stromproduktion ermöglicht werden soll. Die EEG-Clearingstelle<sup>124</sup> hat einige Kriterien hierzu entwickelt, insbesondere, ob die jeweilige bauliche Anlage auch ohne die Solaranlage errichtet bzw. genutzt werden würde.<sup>125</sup> Dies ist aufgrund der Kosten einer Überdachung nicht anzunehmen. Gerade anhand dieses Kriteriums und des Umstandes, dass die Parkplatzanlage infolge der Erstreckung des Solarstandards errichtet werden würde, ist ein Nebenzweck abzulehnen. Es handelt sich um eine Errichtung der Tragekonstruktion rein zum Zwecke der Solarinstallation.

Nach alledem sind die klassischen Parkplatzanlagen unter Errichtung einer Trage- und Überdachungskonstruktion allein zwecks Installation der Solaranlage nicht vorrangig zum Schutze bestimmt und mithin kein Gebäude i. S. d. EEG 2023. Sie

---

<sup>124</sup> [https://www.clearingstelle-eeg-kwkg.de/sites/default/files/2011-10\\_Hinweis.pdf](https://www.clearingstelle-eeg-kwkg.de/sites/default/files/2011-10_Hinweis.pdf).  
[https://www.clearingstelle-eeg-kwkg.de/sites/default/files/Votum\\_2013\\_80.pdf](https://www.clearingstelle-eeg-kwkg.de/sites/default/files/Votum_2013_80.pdf).  
(Abruf zuletzt am 24.11.24).

<sup>125</sup> BeckOK EEG/Lippert, 15. Ed. 1.5.2024, EEG 2023, § 3 Nr. 23 Rn. 5; EEG-Clearingstelle, Hinweis vom 16. Dezember 2011, 2011/10, Rn. 27 ff., 35, 40 ff.; 46 ff. und Prüfschema S. 32 ff.; EEG-Clearingstelle, Votum vom 5. Dezember 2013, 2013/80, Rn. 30ff.

unterfallen den Anlagen des ersten Segments auf sonstigen baulichen Anlagen, dem Parkplatz, die nicht zugleich Gebäude sind i. S. d. § 3 Nr. 41a EEG 2023.

Die Wertermittlung richtet sich nach § 48 Abs. 1 Nr. 5 d) EEG 2023, die Ausschreibung nach §§ 37 ff. EEG 2023 und die Ausschreibungsschwelle liegt nach § 22 Abs. 3 S. 2 Nr. 1 EEG 2023 bei einem MWp bzw. 1000 kWp. Nach § 37 Abs. 1 Nr. 3 lit. d) EEG 2023 werden Solaranlagen auf Parkplatzflächen als besondere Solaranlagen des ersten Segments qualifiziert und so zur Teilnahme an den Ausschreibungen berechtigt, wenn sie die Festsetzungen der Bundesnetzagentur (BNetzA) nach § 85c EEG 2023 erfüllen.

Für Parkplatzanlagen ist eine Festsetzung noch nicht erfolgt. Ausgangspunkt können hingegen die Festsetzungen nach § 15 der Innovationsausschreibungsverordnung. Dieser Festlegung der BNetzA vom 01.10.2021 zufolge sind Parkplätze Flächen, die vorwiegend dem Abstellen von Kraftfahrzeugen, Fahrrädern oder anderen Fahrzeugen dienen, wobei das Abstellen weder verkehrsbedingt noch durch den Betrieb des Fahrzeugs bedingt sein darf. Dem Parkplatz dienende Flächen sind zu dem Parkplatz zugehörige Flächen, wie z. B. Manövrierflächen, untergeordnete Zierflächen und Zuwegungen. Erfasst sind zudem öffentliche und nichtöffentliche Plätze. Die Parkplätze dürfen nicht vorrangig mit dem Zweck der Errichtung von Solaranlagen gebaut worden sein.<sup>126</sup>

Folglich dürfen die Parkplätze als Grundfläche nicht vorrangig zwecks Errichtung einer Solaranlage gebaut worden sein. Anders als bei der Prüfung des Gebäudes ist Bezugspunkt daher nicht die Tragekonstruktion, sondern die überbaute Fläche. Durch die Qualifizierung als besondere Anlagen soll die Mehrfachnutzung einer Fläche und Minimierung neuer Versiegelungen gefördert werden. Die Parkplatzanlagen entsprechen daher diesen Vorgaben der BNetzA.

Die Folgen der Segmentierung bergen Vor- und Nachteile. Vorteilhaft ist die Einordnung in das erste Segment, da die Ausschreibungsschwelle bei 1000 kWp statt 750 kWp liegt. Nachteilig ist dies, da die Einspeisevergütung nach § 48 Abs. 1 EEG 2023 auf 7 Cent/kWh begrenzt ist, statt nach § 48 Abs. 2 EEG 2023 im Leistungsspektrum von 40 kWp bis 1 MWp 7,43 Cent/kWh beträgt. Somit werden 0,43 Cent/kWh weniger gefördert. Zudem entfallen die Boni nach § 48 Abs. 2a EEG 2023.

Für Anlagen des ersten Segments wurde der besondere Bonus in § 38b Abs. 1 S. 2, S. 3 EEG zwar ersatzlos gestrichen,<sup>127</sup> es besteht allerdings die Möglichkeit des (sehr viel geringeren) Bonus nach § 48 Abs. 1b S. 1 Hs. 2 EEG 2023. Schließlich ist das Erfordernis einer Sicherheitsleistung in den Ausschreibungsverfahren nach §

---

<sup>126</sup> BNetzA, Festlegung vom 1. Oktober 2021 – 8175-07-00–21/1, S. 4.

<sup>127</sup> BT-Drs. 20/11180 vom 24. April 2024, S. 44, 138.



37a EEG 2023 mit 50 Euro/kWp 15 Euro höher als der Projektsicherungsbeitrag für Anlagen des zweiten Segments von 35 Euro/kWp nach § 38d EEG 2023.

Im Ergebnis sind die Solaranlagen, die auf Parkplatzflächen errichtet werden, nach § 37 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. d) und § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 Buchst. d) EEG 2023 jedenfalls förderfähig, was mit den dargestellten Vor- und Nachteilen einhergeht.

### c) **Verfassungsrechtlicher Rahmen für Bestandsparkplätze**

Auf Grundlage dieser Rahmenbedingungen ist die Verfassungsmäßigkeit, insbesondere die Verhältnismäßigkeit, eines Solarstandards für offene Bestandsparkplätze zu untersuchen. Im Allgemeinen gelten die Ausführungen zu legitimem Zweck, Geeignetheit und Erforderlichkeit des Solarstandards für Gebäude und Parkplätze im Neubau auch für offene Bestandsparkplätze. In der Verhältnismäßigkeit sind jedoch die besonderen Gegebenheiten in Stellung zu bringen.

Hauptaugenmerk ist auf die Auswirkungen der regelmäßig inexistenten Überdachung zu legen. Mangels tragfähiger Unterkonstruktion wäre zunächst eine solche zu errichten, um anschließend Solaranlagen darauf zu errichten. Infolgedessen stehen der erforderliche Aufwand und die erforderlichen Investitionen der Überdachung und Ausstattung nicht nur in Ausnahmefällen in keinem Verhältnis zu dem Verkehrswert des (offenen) Parkplatzes. Zudem kann der Stromanschlusspunkt weiter entfernt liegen, sodass zusätzliche Kosten für dessen Erschließung entstehen. Je nach Ausgestaltung kann der Parkplatz als solcher oder einzelne bzw. mehrere Stellplätze überdacht und mit Solaranlagen überbaut werden. Zu beachten bleibt auch hier, dass jeder Mehraufwand kostenintensiv wird. So sind die Konstruktionen für PKW-Stellplätze ob der geringen Mindesthöhe erschwinglicher, als dies bei Transportern oder LKW der Fall ist.<sup>128</sup>

Potenziell betroffen sind eine Vielzahl von Parkplätzen von Einkaufszentren, Unternehmen, öffentlichen Einrichtungen wie Schwimmbäder oder Stadien. Daneben sind Verkehrsinfrastrukturen wie Bahnhöfe und Flugplätze, nicht zuletzt auch Bildungs-, Gesundheits- und Kultur- sowie sonstige öffentlich-rechtliche Einrichtungen erfasst. Die Einführung des Solarstandards für offene Bestandsparkplätze bedürfte einer schonenden Ausgestaltung hinsichtlich der betroffenen Grundrechte der jeweiligen Eigentümer aus Art. 14 Abs. 1 GG (aa.), Art. 12 Abs. 1 GG (bb.) und dem Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG (cc.).

---

<sup>128</sup> Longo/Stryi-Hipp, Rechtsgutachten zur Photovoltaikpflicht in Baden-Württemberg, April 2021, S. 104.

## aa) Eigentumsgarantie

Eigentümer von Parkplätzen werden wie jene von Gebäuden über den Vertrauensschutz im Rahmen des Art. 14 Abs. 1 GG geschützt. Weitestgehend gelten hier die Ausführungen zu Bestandsgebäuden.<sup>129</sup> Erschwerend tritt hier hinzu, dass sich das Kostenverhältnis eines Parkplatzes zur Solarinstallation wie dargestellt sehr ungünstig verschiebt. Je nach Einzelfall können die Kosten der Errichtung der Überdachung als Unterkonstruktion und anschließender Solarinstallationen die Gesamtkosten der Errichtung des Parkplatzes deutlich übersteigen.

Für den Einbezug der offenen Bestandsparkplätze streiten zunächst die tatsächlichen Vorteile. Bis zu 59 GW<sub>P</sub> wären so zu erschließen.<sup>130</sup> Die so produzierten Strommengen könnten zum einen zur Ladung von E-Autos, aber auch zur Stromversorgung der in der Regel angrenzenden Großanlagen wie Einkaufszentren eingesetzt werden. Hierin liegt eine Förderung der dezentralen Energieversorgung, der effizienten Flächennutzung und ein gewichtiger Beitrag zur Reduktion der Treibhausgasemissionen. Daneben böten die überdachten und verschatteten Parkplätze Schutz für die Fahrzeuge und Personen vor witterungsbedingten Schäden und Überhitzung im Sommer. Der Nutzkomfort wird erhöht und zugleich bestehende Räume, die anderenfalls brach lägen, aktiv in die Energiewende eingebunden und dadurch aufgewertet. Weiterhin werden bereits versiegelte Flächen zur Gewinnung solarer Strahlungsenergie eingesetzt.

Daneben steht die Fortentwicklung des bauplanungsrechtlichen Belangs des Verkehrs hin zu einer Verringerung der auf diesen entfallenden Flächen nach § 1 Abs. 6 Nr. 9 BauGB. Aus dieser Grundwertung für die Bauleitplanung lässt sich mehreres ableiten. Zum einen haben (Groß-)Parkplätze eine geringere Wertigkeit für die Allgemeinheit. Sie dienen in aller Regel den jeweiligen Einrichtungen in ihrer Nähe und haben daher einen rein spezifischen und sehr situativen Nutzen für die jeweiligen Besucher. Anders als auf öffentlichen Verkehrsflächen dienen sie nicht dem ruhenden Verkehr der Allgemeinheit. Zum anderen sind Parkflächen platzintensiv. Diese aufgrund ihrer Versiegelung für den Belang des Naturschutzes nach § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB nachteilige und die Flächenkonkurrenz weiter verschärfenden Flächen sollen zumindest anderen legitimen öffentlichen Zwecken geöffnet werden. Einen solchen Zweck stellt die Energiewende dar. (Groß-)Parkplätze unterfallen aufgrund ihrer negativen Auswirkungen einer besonderen Sozialbindung, die die Eingriffsintensität in der Gesamtschau deutlich mindert.<sup>131</sup>

Ausschlaggebend ist jedoch die Amortisierung der Anlagen. Bei Dachanlagen amortisieren sich die Anlagen über das Finanzierungssystem des EEG, dasselbe

---

<sup>129</sup> Vgl. **D. I. 2. b) cc) (I)** auf den S. 48 ff. in diesem Gutachten.

<sup>130</sup> *Wirth*, Aktuelle Fakten zur Photovoltaik 2024, S. 34,

<sup>131</sup> So auch *Longo/Stryi-Hipp*, Rechtsgutachten zur Photovoltaikpflicht in Baden-Württemberg, April 2021, S. 120; *Langenhorst/Heinrichs*, KlimR 2023, 80, 81.

gilt grundsätzlich auch für Freiflächen-PV. Fraglich ist dies indes bei Parkplatzanlagen. Deren spezifischen Installationskosten sind höher, da zunächst die Tragekonstruktion unter Beachtung der erhöhten statischen Anforderungen errichtet werden muss. Diese Kostenpunkte entfallen bei Dach- und Freiflächenanlagen. Bei Gebäuden existiert mit den Dächern die Tragekonstruktion bereits, sodass nur die Aufhängung der Anlage selbst zu integrieren ist. Freiflächen-PV sind flacher zu bauen und bedürfen einer geringeren Stabilität, auch weil sie nicht als Überdachung für darunter geparkte Fahrzeuge oder sich aufhaltende Menschen dienen. Im Jahre 2021 kamen *Longo und Stryi-Hipp* (aaO) zum Ergebnis, dass eine vollständige Amortisation bei Parkplatzanlagen aufgrund der spezifisch höheren Installationskosten nicht eintritt, jedoch ein wesentlicher Deckungsbeitrag. Nach der damaligen Lage der Einspeisevergütung und des Solarmarktes kamen sie zu dem Schluss, dass eine Parkplatzanlage etwa 46 % teurer als eine Dachanlage ist und sich unter den EEG-Bedingungen nur zu 68 % amortisiert.<sup>132</sup>

Hinsichtlich des Investitionsaufwandes ist ebenfalls dessen Umfang im Verhältnis zum Wert der betroffenen eigentumsfähigen Rechtsposition, hier der Verkehrswert der betroffenen Liegenschaft, zu betrachten.<sup>133</sup> Gerade angesichts der Größe der Parkplätze sind höhere Investitionskosten zu erwarten. Diese sind in Relation zu setzen mit dem Investitionsaufwand, der für die Errichtung eines offenen Parkplatzes anfällt bzw. angefallen ist. Im Vergleich zu einer Dachsolaranlage eines Gebäudes sind wesentlich größere Flächen zu bedecken und der Wert der Immobilie bzw. deren Errichtung oder Sanierung fällt schwerer ins Gewicht. Bei den gebäudeabhängigen Solaranlagen ist zudem bereits aus rein praktischen Gründen das Dach existent bzw. wird es sein. Die Dächer werden nicht erst zwecks Installation der Solaranlage auf das Haus gebaut. Bei den Bestandsparkplätzen wird indes in aller Regel zunächst eine Überdachung zu errichten sein, die die Solaranlage erst zu tragen vermag.

Zu beachten bleibt auch die Zweckwidmung und bereits stattfindende Mehrfachnutzung. Viele Großparkplätze dienen saisonal als Marktfläche, sei es für Waren, sei es für Volksfeste oder Veranstaltungen wie Messen oder Zirkusse.

Nicht zuletzt sind die Einwirkungen auf den Verkehr einzubeziehen. Jedenfalls für die Anlieferung und Abholung müssen zumindest Passagen für die Rangierfreiheit der LKW frei bleiben oder jedenfalls sehr hohe Dachstrukturen installiert werden. Grundsätzlich ist nicht von der Hand zu weisen, dass durch die (Teil-)Verschattung die Sicht der Verkehrsteilnehmenden beeinflusst wird, es ist jedoch nicht ersichtlich, dass hierdurch eine Gefährdung des Verkehrs anzunehmen sei.

---

<sup>132</sup> *Longo/Stryi-Hipp*, Rechtsgutachten zur Photovoltaikpflicht in Baden-Württemberg, April 2021, S. 104, 109.

<sup>133</sup> Vgl. auch: BVerfG, Beschluss vom 30. Juni 2020 – 1 BvR 1679/17, 1 BvR 2190/17, BVerfGE 155, 238.

Es überwiegen nach alledem unseres Erachtens die Argumente für den Solarstandard. Neben der Gewichtung, die auch für den Solarstandard im Allgemeinen sprechen, stehen auch die Besonderheiten offener Bestandsparkplätze, namentlich die dem Solarstandards immanente Überdachungsnotwendigkeit, nicht entgegen. Auch wenn die Installationskosten im Vergleich zum Wert des Parkplatzes, der Kosten dessen Errichtung oder eine Verrechnung dieser beiden Positionen übersteigt, ist dieses Missverhältnis durch die weitgehende Amortisation von knapp 70 % relativiert. Dies gilt umso mehr, wenn ein Parkplatz ohnehin bewirtschaftet wird. Die Parkkosten fließen neben der Einspeisevergütung bzw. der Marktprämie zum Betreiber. Fallen Betreiber und Eigentümer auseinander ist dies im jeweiligen Miet- oder Pachtverhältnis aufzulösen. Zwar schlagen die Investitionskosten für die Parkplatzanlage deutlich über die ursprünglichen Kosten der Parkplatzerichtung aus, doch auch dies ist ins Verhältnis zu setzen. Parkplätze werden in der Regel nicht als Selbstzweck errichtet, sondern in dienender Funktion größerer Anlagen wie Einkaufszentren oder öffentlichen Einrichtungen. In dieser Funktion sind sie mehr als Nebenanlage eines investitionsintensiven Großvorhabens einzuordnen. Demnach sind die Gesamtinvestitionen in den Blick zu nehmen, sodass sowohl die Verhältnismäßigkeit der Investitionen für den Parkplatz als solchen zu den Investitionen der Solaranlage gegeben sein dürfte als auch die Amortisation als ausreichend anzusehen ist.<sup>134</sup> Weiter werden bereits versiegelte Flächen effizient weiteren Nutzungen zugeführt, die noch dazu die Klimaschutzziele nach Art. 20a GG, 3 Abs. 2 KSG, § 1 Abs. 2 GEG, §§ 1, 2 EEG und § 2 Abs. 3 WPG fördern.

Die erhöhte Eingriffsintensität für offene Bestandsparkplätze lässt sich daneben anhand der bauleitplanerischen Wertung und des geringeren Gemeinwohlwertes der Bestandsparkplätzen unseres Erachtens im Ergebnis rechtfertigen.

In der konkreten Ausgestaltung sollten allerdings die tatsächlichen Verhältnisse berücksichtigt werden. Aufgrund des LKW-Verkehrs für An- und Ablieferung, aber auch des Erhalts von Durchfahrten von Feuerwehr und ähnlichem sowie Stellplätzen für größere Fahrzeuge sollte die Mindestfläche begrenzt sein. Hierfür spricht auch, dass viel Parkplatzflächen als Marktplatz dienen. In den seltensten Fällen dürften die Märkte mehr als 50 % der Fläche ausmachen. Auch nach französischem Vorbild kommen 50 % in Betracht (siehe dazu auch unten in diesem Gutachten).

Abhängig ist dies allerdings von der Ausgestaltung. Wenn Anknüpfungspunkt die Stellplätze sind, so ist ohnehin eine Begrenzung der Fläche auf die diese überbauende Tragekonstruktion gegeben. Wenn die Quadratmeterzahl Anknüpfungspunkt

---

<sup>134</sup> So auch *Longo/Stryi-Hipp*, Rechtsgutachten zur Photovoltaikpflicht in Baden-Württemberg, April 2021, S. 117 f.

ist, sollte einerseits klargestellt werden, dass die Stellplätze zu überbauen sind und andererseits, dass nicht die Gesamtfläche des Parkplatzes betroffen ist.

Ein Solarstandard für offene Bestandsparkplätze zieht de facto eine Überdachungspflicht mit sich. Dies ist angesichts der Kostenstruktur verfassungsrechtlich möglich, indes nur für wesentlich größere Parkplätze verhältnismäßig. Mit der zunehmenden Größe des Parkplatzes steigen die Kosten für dessen Errichtung exponentiell. Die Kosten der Überdachung und Solarinstallation steigen hingegen linear. Die Erstreckung des Solarstandards sollte daher auf größere Parkplätze beschränkt werden, da sonst die Kosten der Überdachung die Kosten des Parkplatzes insgesamt regelmäßig deutlich übersteigen dürften.

Schließlich bleibt zu fragen, in welchem Modus der Solarstandard für Bestandsparkplätze Eingang finden soll. In Betracht kommt ein anlassbezogener oder ein anlassloser Solarstandard. Aufgrund des Bestandsschutzes ist zur grundrechtskonformen Ausgestaltung entweder ein sanierungsbezogener Auslöser zu wählen oder ansatzlos ausreichende Übergangszeiten. Eine Verknüpfung mit Sanierungen oder vergleichbaren Arbeiten dürfte für Parkplätze wenig gangbar sein. Trotz Witterung und Abnutzung durch den Verkehr sind diese selten zu sanieren und werden in der Regel wanderweise bearbeitet, damit zumindest Teilflächen immer nutzbar bleiben. Zur Aktivierung gerade der offenen Bestandsparkplätze sind daher Übergangsfristen zu favorisieren. Den Betroffenen verbleibt dann ausreichend Zeit, um sich auf die Maßnahme vorzubereiten und die Finanzierung zu klären. Zur Bestimmung einer ausreichenden Übergangsfrist sollte die Leistungsfähigkeit des Marktes mit einbezogen werden. Durch die Einführung des bundesweiten Solarstandards werden sowohl die Arbeitskräfte als auch die Arbeitsmittel und Ressourcen erheblich gebunden und gefordert. Eine zu kurze Frist brächte die Betroffenen in arge Erfüllungsnot. Um Unwägbarkeiten und auch die Auswirkung der Einführung des allgemeinen Solarstandards Rechnung zu tragen, dürften sich Übergangsfristen von zwei bis drei Jahren empfehlen.

Im Ergebnis ist der Eingriff in die Eigentumsfreiheit des Art. 14 Abs. 1 GG durch die (anlasslose) Erstreckung auf offene Bestandsparkplätze gerechtfertigt. Es handelt sich um erhebliche Potenzialflächen, die aufgrund ihrer Flächenbindung, Vollversiegelung und Wärmespeicherung eine höhere Belastung für die Allgemeinheit darstellen als kleinere (Privat-)Parkplätze. Dies vermag nach hiesiger Einschätzung die erhöhte Eingriffsintensität durch die damit verbundene Überdachungspflicht und hierdurch erhöhte Kostenlage auszugleichen.

#### **bb) „Negative“ Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG**

Neben den ausgeführten tatsächlichen Erfordernissen wie der Öffnung für den LKW-Verkehr könnte zudem die negative Berufsfreiheit der betroffenen

Eigentümer der offenen Bestandsparkplätze berührt sein. Auch bezüglich offener Bestandsparkplätze kann somit zunächst auf die obigen Ausführungen verwiesen werden.<sup>135</sup> Problematisch ist im Vergleich zu Dachsolaranlagen indes, dass wesentlich größere Flächen zur Verfügung stehen. Damit geht eine wesentlich größere potenziell zu installierende Leistung einher. Bereits realisierte Parkplatzanlagen weisen entsprechend hohe installierte Leistungen auf, so am Airport Weeze (4 MWp bei 1.350 Stellplätzen), der Firmenparkplatz der ZF in Schweinfurt (2,5 MWp), der Park & Ride-Parkplatz in Bamberg (709 kWp bei 250 Stellplätzen) und der Bosch Firmenparkplatz in Eisenach (1,6 MWp bei 292 Stellplätzen).<sup>136</sup>

Die Ausschreibungsschwelle des § 22 Abs. 3 S. 2 Nr. 1 EEG von einem MWp bzw. 1000 kWp ist bei Parkplatzanlagen folglich schneller und eher erreicht als bei Dachanlagen, wie sich auch an den eingangs erwähnten Beispielen aus der Praxis zeigt. Hinzutritt, dass die Sicherheitsleistung für die Ausschreibungen mit 50 Euro/kWp eine zusätzliche Belastung darstellt. Zumal die Betroffenen unter der unvollständigen Amortisation und des erheblichen Mehraufwandes ohnehin schon stärker belastet sind, bietet es sich grundrechtsschonend an, die verpflichtende Installation auf diese Schwellen zu begrenzen.

Zwar besteht auch für Parkplatzanlagen die Möglichkeit, Dritte mit dem Betrieb zu beauftragen, sodass wie bei Dachsolaranlagen trotz Teilnahmeverpflichtung an den Ausschreibungen die Verhältnismäßigkeit noch argumentiert werden könnte. Aufgrund der dargestellten Mehrbelastung erscheint dies jedoch zweifelhafter. Rechtssicherer wäre es daher, blieben darüberhinausgehende eigeninitiative Installationsmengen fakultativ. Es erscheint auch nicht ausgeschlossen, dass die jeweiligen Eigentümer bei der Gelegenheit, bei der sie ohnehin Parkplatzanlagen errichten, eine für sie wirtschaftlich sinnvolle Erstreckung (unter Inkaufnahme der Teilnahme an den EEG-Ausschreibungen) anvisieren. Dies legen die installierten Leistungen in Weeze, Schweinfurt und Eisenach nahe.

Auch durch eine leistungsbezogene Begrenzung der Erstreckung des Solarstandards, die die Teilnahmevoraussetzung an Ausschreibung ausschließt, dürfte regelmäßig ausreichender Anlass für die Pflichtigen geboten werden.

In Frankreich ist keine leistungsmäßige Begrenzung geregelt worden. Pauschal werden Parkplätze ab 1.500 m<sup>2</sup> in die Pflicht genommen, mindestens 50 % der Fläche zu überbauen und mit Solaranlagen zu bestücken. Dem liegt allerdings das französische Förderungssystem zugrunde. Den Betreibenden kommt eine

---

<sup>135</sup> Vgl. **D. I. 2. e)** auf den S. 53 ff. in diesem Gutachten.

<sup>136</sup> *Longo/Stryi-Hipp*, Rechtsgutachten zur Photovoltaikpflicht in Baden-Württemberg, April 2021, S. 106, m. w. N.

Abnahmegarantie des Staates für den produzierten Solarstrom zugute. Eine Ausschreibungsschwelle wie jene des § 22 Abs. 3 EEG 2023 gibt es dort nicht.<sup>137</sup>

### cc) Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG

Schließlich dürfte der Solarstandard für offene Bestandsparkplätze nicht gegen den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG verstoßen.

Dieser untersagt, wesentlich Ungleiches gleich und wesentlich Gleiches ungleich zu behandeln. In einem ersten Schritt ist ein Vergleichspaar (*tertium comparationis*) unter demselben Oberbegriff (*genus proximum*) zu ermitteln, sodann zu prüfen, ob eine (Un-)Gleichbehandlung vorliegt und ob diese verfassungsrechtlich zu rechtfertigen ist. Die Ungleich- bzw. Gleichbehandlung bedarf stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleich- bzw. Gleichbehandlung angemessen sind.<sup>138</sup> In Kombination der Willkürformel und der neuen Formel müssen ausreichende sachliche Gründe für die (Un-)Gleichbehandlung vorliegen. Je intensiver die Ungleichbehandlung, dies wird für den Einzelfall anhand von Kriterien entschieden, desto strenger ist die Verhältnismäßigkeitsprüfung. Ist die Ungleichbehandlung von geringer Intensität, braucht es nur einen sachlichen Grund. Für die Intensität sind die Kriterien des Art. 3 Abs. 3 GG heranzuziehen, die Möglichkeit der Einflussnahme der Betroffenen auf das jeweilige Kriterium und die unterschiedliche Auswirkung auf die individuellen Freiheitsrechte.<sup>139</sup>

Als Oberbegriff ist einerseits auf Eigentümer von Parkplätzen<sup>140</sup> und andererseits auf die vom Solarstandard insgesamt Betroffenen abzustellen. Unter dem ersten Oberbegriff sind Eigentümer von überdachten und offenen Parkplätzen zu differenzieren, unter dem zweiten Eigentümer von Gebäuden und von Parkplätzen sowie Großparkplätzen und sonstigen Parkplätzen.

### (i) Überdachte und offene Parkplätze

Die Gleichbehandlung von überdachten und offenen Parkplätzen läge darin, dass hinsichtlich der Bedachung im Wesentlichen Ungleiches gleichbehandelt wird, indem beide dem Solarstandard unterworfen werden. Dies hat für offene Parkplätze zur Folge, dass zunächst ein Unterbau als Tragekonstruktion zur Installation der

---

<sup>137</sup> <https://www.photovoltaique.info/fr/tarifs-dachat-et-autoconsommation/tarifs-dachat/arrete-tarifaire-en-vigueur/#tab-content>; <https://www.cec-zev.eu/de/themen/immobilien/foerderung-von-photovoltaik-in-frankreich/> (Abruf zuletzt am 24.11.24).

<sup>138</sup> BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2012 – 1 BvL 16/11 – Rn. 30; BeckOK GG/*Kischel*, 59. Ed. 15.9.2024, Art. 3 Rn. 15 ff.

<sup>139</sup> Sachs/*Nußberger/Hey*, 10. Aufl. 2024, GG, Art. 3 Rn. 32.

<sup>140</sup> Abhängig von der Definition des Großparkplatzes (Zahl Stellplätze vs. Quadratmeterzahl).

Solaranlagen errichtet werden muss. Infolge dieser Überdachungspflicht fallen die Investitionskosten circa 46 % höher aus bei einer 30 % niedrigeren Amortisationsrate.<sup>141</sup> Daneben fallen bereits überdachte Parkplätze mit der Installation der Solaranlage unter die Solaranlagen des zweiten Segments. Die Solarinstallation ist Nebenbenutzung einer ohnehin bestehenden baulichen Anlage. Diese bauliche Anlage ist bereits errichtet und zwar allein zwecks Schutz der Fahrzeuge. Mithin kommen diese Solaranlagen in den Genuss der Gebäudeförderung nach § 48 Abs. 2 EEG 2023.

Allerdings treffen beide Vergleichspaare die gleichen Verpflichtungen im selben Rahmen. Die reine zeitliche Zufälligkeit dürfte noch nicht genügen, eine gleichheitsrechtlich relevante Gleichbehandlung anzunehmen. Die anzunehmende Erhöhung der Kosten liegt nicht in der Verpflichtung zur Solarinstallation als solchen begründet, sondern in den tatsächlichen Verhältnissen der offenen oder überdachten Bauweise. Die Mehrkosten erscheinen auch noch nicht als übermäßig. Dass daneben das andere Förderregime der Anlagen des ersten Segments aktiviert wird und damit eine geringere Amortisationsrate droht, ist letztlich zufällig.

Es handelt sich jedenfalls nicht um eine willkürliche Benachteiligung. Die (Groß-)Parkplätze bieten erhebliches Flächenpotenzial und die in Beschlag genommenen Flächen stellen im Übrigen aufgrund der Versiegelung eine erhebliche ökologische Belastung dar. Hierin liegt ein sachlicher Grund, offene und überdachte Parkplätze gleich zu behandeln.

Eine unzumutbare Gleichbehandlung liegt ebenfalls nicht vor. Die Kriterien des Art. 3 Abs. 2 und 3 GG sind erkennbar nicht berührt. Die Auswirkungen auf die Freiheitsrechte gleichen einander. Zudem sind offene Parkplätze hinsichtlich der negativen Berufsfreiheit auf die Ausschreibungsschwelle zu begrenzen. Hierin ist ein gewisser Ausgleich zu sehen. Maßgeblich ist schließlich, dass durch die Erstreckung des Solarstandards auf die offenen Bestandsparkplätze ein erhebliches Erzeugungspotenzial eröffnet wird, dass einen wesentlichen Beitrag zur Energiewende beisteuert.

Nach alledem halten wir die Gleichbehandlung von offenen und überdachten Parkplätzen für gerechtfertigt.

## **(ii) Gebäude und Parkplätze**

Daneben liegt in der Erstreckung des Solarstandards auf offene Parkplätze neben der Anwendung auf Gebäude im Sinne der Dachanlagen eine Gleichbehandlung wesentlich Ungleichen vor. Gebäude haben schon der Natur der Sache nach ein Dach, sodass lediglich die Installationshalterung für die Solaranlagen zu errichten

---

<sup>141</sup> Zahlen nach *Longo/Stryi-Hipp*, Rechtsgutachten zur Photovoltaikpflicht in Baden-Württemberg, April 2021, S. 104, 109.



ist. Für diese fällt ein erheblich geringerer Aufwand unter deutlich geringeren Investitionskosten an, die sich zudem über die Fördersysteme des EEG 2023 vollständig amortisieren. Doch auch diese Gleichbehandlung ist nach obigen Ausführungen gerechtfertigt. Hinzu tritt, dass Gebäudedächer wesentlich geringere Flächen binden sowie ein erheblich geringeres Solarpotenzial aufweisen und zudem den Bewohnern der Gebäude oder jedenfalls den sich dort aufhaltenden Personen neben der Bausubstanz Schutz bieten.

### **(iii) Groß- und Kleinparkplätze**

Schließlich liegt eine Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichem darin, dass der Solarstandard nur auf offene Bestandsparkplätze mit mindestens 100 Stellplätzen erstreckt wird. Kleinere Parkplätze sind daher von der Überdachungs- und Solarpflicht ausgenommen.

Auch diese Ungleichbehandlung müsste gerechtfertigt sein. Ein sachlicher Grund liegt in der exponentiellen Flächenintensität von Parkplätzen. Je größer sie sind, umso mehr Fläche nehmen sie ein und versiegeln diese, umgekehrt ist das Solarpotenzial auch umso höher. Je mehr Fläche von Parkplätzen in Beschlag genommen werden, umso weniger Fläche steht der Allgemeinheit und dem Klimaschutz zur Verfügung, umso höhere Synergieeffekte sind durch die Mehrfachnutzung dieser Flächen zu nutzen. Auch diesbezüglich sind keine der Kategorien des Art. 3 Abs. 2, Abs. 3 GG berührt.

Problematischer erscheint, dass die kleineren Bestandsparkplätze im Solarstandard gänzlich unberücksichtigt bleiben. Dementsprechend werden die Eigentumsfreiheit und die negative Berufsfreiheit der Eigentümer nicht berührt.

Angesichts der exponentiell steigenden Sozialbindung und Flächenintensität ist jedoch auch diese ungleiche Auswirkung zu rechtfertigen.

### **(iv) Zwischenergebnis Art. 3 Abs. 1 GG**

Im Ergebnis liegt zwar eine Gleichbehandlung wesentlich Ungleichen hinsichtlich der offenen und überdachten Bestandsparkplätze sowie der offenen Bestandsparkplätze und Gebäuden vor. Daneben ist eine Ungleichbehandlung wesentlich Gleichem hinsichtlich der Größe der Parkplätze vor.

Alle drei Differenzierungen beruhen jedoch auf sachlichen Gründen und sind angesichts der Flächenbindung, der Synergieeffekte und der Bedeutung des Klimaschutzes in Gestalt der Energiewende zu rechtfertigen.

**d) Zwischenergebnis Grundrechte zu offenen Bestandsparkplätzen**

In einer schonenden Ausgestaltung ist unseres Erachtens eine Erstreckung des Sozialstandards auf offene Bestandsparkplätze grundrechtskonform möglich.

**5. Öffentliche Gebäude – Verhältnis von Bund und Ländern**

Schließlich sieht Art. 10 Abs. 3 lit. a), lit. b) EPBD eine weitgehende Ausstattungspflicht öffentlicher Gebäude vor. Hier gelten verfassungsrechtlich freilich andere Maßstäbe: Die Länder können sich gemäß dem Konfusionsargument<sup>142</sup> nicht auf Grundrechte berufen. Mit anderen Worten: Art. 14 GG schützt das Eigentum Privater, nicht aber das Privateigentum staatlicher Akteure.

Problematisch ist das in den Fällen, in denen gemischt-wirtschaftliche Unternehmen als landeseigene Gesellschaften wie eine GmbH Eigentümer sind. Inländische juristische Personen des Privatrechts sind nach Art. 19 Abs. 3 GG grundrechtsfähig, wenn die Grundrechte ihrem Wesen nach auf diese anwendbar sind. Wann dies der Fall ist, ist im Einzelnen umstritten. Juristische Personen des öffentlichen Rechts sind allerdings mit der hier maßgeblichen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im Grundsatz nicht grundrechtsfähig. Es fehlt ihnen am personalen (grundrechtsfähigen) Substrat. Juristische Personen des öffentlichen Rechts erfüllen hoheitliche Aufgaben und haben selbst die Grundrechte zu achten, sind regelmäßig aber nicht gleichzeitig Grundrechtsträger. Konflikte zwischen den einzelnen staatlichen Institutionen sind vielmehr als Kompetenzstreitigkeiten zu verstehen.<sup>143</sup> Insoweit liegt hier auch darin ein zusätzlicher potenzieller Konflikt, als der Bund nicht die Gemeinden verpflichten kann, kommunales Eigentum auf bestimmte Weise zu gestalten. Entsprechend wären die Länder dazu zu verpflichten, dies in ihren Kommunen „umzusetzen“ bzw. „sicherzustellen“.

Konflikte kann hier ein Rückgriff auf den Grundsatz der Bundestreue<sup>144</sup> (Art. 20 Abs. 1 GG) lösen: Relevant wird dieser Grundsatz insbesondere bei internationalen Bezügen der völkerrechtlichen Vertretung nach Art. 32 GG und

---

<sup>142</sup> BVerfG, Beschluss vom 21. Dezember 2021 – 2 BvR 1844/20 – Rn. 46.

<sup>143</sup> BVerfG, Beschluss vom 14. April 1987 – 1 BvR 775/84 –, juris Rn. 15.

<sup>144</sup> Epping/Hillgruber/Rux, BeckOK GG, 58. Ed. 15.6.2024, Art. 20 Rn. 36 ff.

unionsrechtlichen Umsetzungen nach Art. 23 GG, wenn die konkrete Materie nach den Art. 70 ff. GG der Landeskompetenz unterfällt.<sup>145</sup>

In Regelungsbereichen, die kompetenzrechtlich dem Bund zufallen, aber die Länder betreffen, verlangt der Grundsatz der Bundestreue, dass sich der Bund mit diesen abstimmt und alle Länder gleichbehandelt.<sup>146</sup> Die Länder sind umgekehrt in diesen Bereichen, in denen der Bund den Ländern verfassungsrechtlich übergeordnet ist, an die entsprechenden Vorgaben gebunden. Gerade im Bereich der Gesetzgebungskompetenz ist die umfassende Bindungswirkung über Art. 20 Abs. 3, Art. 31 GG ausdrücklich geregelt.<sup>147</sup> In diesen Bereichen ist das Gebot eng zu begrenzen, da anderenfalls das Kompetenzgefüge unterlaufen werden würde.<sup>148</sup>

Das Subsidiaritätsprinzip ist konturschwach ausgestaltet. Ausdruck findet es allein in der Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG. Nur wenn eine bundeseinheitliche Regelung erforderlich ist, kann der Bund die Kompetenz an sich ziehen und ausüben.<sup>149</sup> Wie dargestellt ist das hier der Fall. Die an die Länder gerichtete Verpflichtung, öffentliche (kommunale) Gebäude mit Solaranlagen auszustatten bzw. dies „sicherzustellen“ ist mithin staatsorganisationsrechtlich ohne weiteres möglich. Dahinstehen kann hier, dass die Träger öffentlicher Gewalt hierzu nach hiesiger Ansicht indes ohnehin aus Art. 20a GG verpflichtet sind.

## II. Rechtstechnische Umsetzung

Nach alledem ergeben sich – wie oben bereits gezeigt – für den Bundesgesetzgeber im Wesentlichen drei unterschiedliche rechtstechnische Möglichkeiten, Art. 10 EPBD bzw. einen darüberhinausgehenden Solarstandard ordnungsrechtlich umzusetzen (1.), wobei verfassungsrechtlich erheblicher Spielraum besteht (2.).

### 1. Bundesgesetzliche Umsetzung

Ein bundeseinheitlicher Solarstandard für Gebäude im Bestand und Neubau könnte rechtstechnisch wie folgt umgesetzt werden:

- Schaffung eines bundesgesetzlichen Rahmens, der notwendig durch Landesgesetze und -verordnungen zu konkretisieren ist: Hier würden in erster

---

<sup>145</sup> Epping/Hillgruber/Rux, BeckOK GG, 58. Ed. 15.6.2024, Art. 20 Rn. 37 ff.

<sup>146</sup> Epping/Hillgruber/Rux, BeckOK GG, 58. Ed. 15.6.2024, Art. 20 Rn. 40.

<sup>147</sup> Dürig/Herzog/Scholz/Grzeszick, GG, 104. EL April 2024, Art. 20 Rn. 107 f.

<sup>148</sup> Dürig/Herzog/Scholz/Grzeszick, GG, 104. EL April 2024, Art. 20 Rn. 144.

<sup>149</sup> Epping/Hillgruber/Rux, BeckOK GG, 58. Ed. 15.6.2024, Art. 20 Rn. 42 ff.

Linie die Bundesländer adressiert, bundeseinheitliche Zielvorgaben umzusetzen und weitgehend eigenständig zu konkretisieren.

- Schaffung bundesgesetzlicher (Mindest-)Vorgaben für (private) Gebäude- und Parkplatzeigentümer, die ohne weitere landesrechtliche Konkretisierung unmittelbar gegenüber den Pflichtigen gelten; wobei den Ländern durch Öffnungsklauseln und Verordnungsermächtigungen die Möglichkeit eröffnet bleibt, die konkrete Auslegung und Anwendung festzulegen und insbesondere über die bundesgesetzlichen Vorgaben hinaus zu gehen (also den „Mindeststandard“ zu übertreffen).
- Schaffung eines erschöpfenden und mithin abschließenden bundesgesetzlichen Solarstandards für (private) Gebäude- und Parkplatzeigentümer, ohne den Ländern die ausdrückliche Abweichungs- und Konkretisierungsmöglichkeit einzuräumen.

Die Vor- und Nachteile dieser Umsetzungsalternativen sind überwiegend politisch und volkswirtschaftlicher Natur und können hier mithin nicht abschließend bewertet werden.

Vor dem Hintergrund der hier auftragsgemäß bei der rechtlichen Prüfung angelegten Ziele des „*WWF Policy Brief – Erneuerbare auf und unter Dach – umfassende Solarpflicht mit grüner Heizungsoffensive verbinden*“ (August 2022) wird hier der zweitgenannte Umsetzungsweg bei der rechtlichen Empfehlung eines Gesetzesentwurfs zu Grunde gelegt.

## 2. Verfassungsrechtlicher Spielraum

Es besteht ein weiter verfassungsrechtlich zulässiger Umsetzungskorridor für einen ordnungsrechtlich ausgestalteten Solarstandard auf Bundesebene.

Das folgt aus dem überragenden verfassungsrechtlichen Gewicht klimaschützender Maßnahmen: Die intertemporale Dimension der Freiheitsrechte und die Staatszielbestimmung des Art. 20 a GG lassen bereits heute intensive Eingriffe zu, um zukünftige (noch weitergehende) Freiheitsbeschränkungen zu vermeiden.

Wie sich indes aus dem hier *rechtlich* empfohlenen Gesetzesentwurf (**Anlage 4**) ergibt, besteht die wesentliche Abweichung dieser Empfehlung darin, dass der vorgeschlagene Gesetzesentwurf *keine anlassunabhängige Installationspflicht* vorsieht. Eine solche wäre verfassungsrechtlich nach hier vertretener Auffassung nur mit derart großzügigen Übergangszeiträumen zulässig, dass bereits an der Eignung

einer entsprechenden Regelung zu zweifeln ist. Das ergibt sich bereits unmittelbar aus den obigen rechtlichen Erwägungen.

Im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung einer entsprechenden (anlassunabhängigen) Pflicht wäre nach hiesiger Bewertung darüber hinaus einzubeziehen, dass (volks-)wirtschaftliche Synergie Effekte gerade nicht genutzt würden und eine derart überschießende Nachfrage gesetzlich erzeugt würde, dass bereits an der Effektivität einer solchen anlassunabhängigen Pflicht zu zweifeln sein dürfte. Diese in erster Linie ökonomische Prognose kann hier indes nicht abschließend vorgenommen werden, sei aber als weiteres Argument gegen eine anlassunabhängige Pflicht zu bedenken gegeben.

Der als Anhang 4 beiliegende Vorschlag bedeutet, dass bestehende Gebäude nur anlassbezogen von dem Solarstandard betroffen sind. Die dadurch ungenutzten Klimaschutzpotentiale könnten durch erhebliche Reformen des Regulierungs- und Förderregimes gehoben werden, weil dadurch die Wirtschaftlichkeit der solaren Dachnutzung gehoben würde.

#### **E. Solarstandards anderer Mitgliedstaaten**

Dass der bisherige regulatorische Weg der Bundesrepublik keinesfalls eine naturwissenschaftliche Notwendigkeit darstellt, zeigt ein Vergleich mit den rechtlichen Rahmenbedingungen anderer Mitgliedstaaten (und der Schweiz). Indes liegt auf der Hand, dass auch und gerade im europäischen Ausland noch erheblicher Handlungsbedarf besteht. Auffällig ist allerdings etwa der schwedische Weg, wo Dach-Solaranlagen erheblich und auf verschiedenen Ebenen gefördert werden. Nachfolgend sind die bestehenden oder geplanten Solarstandards anderer EU-Mitgliedstaaten (exemplarisch) dargestellt.

**Frankreich** verfolgt folgenden (zweistufigen) Ansatz: Zunächst soll die französische Solarbranche gestärkt werden, sodass die verpflichtend zu installierenden Solarkollektoren auch in Frankreich produziert werden. Das „Loi n° 2023-973 relative à l’industrie verte“ (Grüne-Wirtschaft-Gesetz)<sup>150</sup> vom 23.10.2023 unterstützt die Transformation der Wirtschaft finanziell, zielt etwa auf die (Wieder-)Ansiedlung grüner Industrie durch vereinfachte Genehmigungen.<sup>151</sup> Am 10.03.2023 wurde zuvor bereits das „Loi relative à l’accélération de la production d’énergies renouvelables“ (Gesetz zur Beschleunigung der Erzeugung erneuerbarer

---

<sup>150</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000048242288> (Abruf zuletzt am 24.11.24).

<sup>151</sup> <https://www.economie.gouv.fr/actualites/que-contient-la-loi-industrie-verte#> (Abruf zuletzt am 24.11.24).

Energien)<sup>152</sup> verkündet. Es handelt sich um ein Änderungsgesetz, das bestehende Gesetze modifiziert. Für den Solarstandard relevant sind die Art. 40 ff. des Änderungsgesetzes, die den „code de la construction et de l'habitation“ (CCH) novelliert. Der CCH entspricht in etwa dem BauGB. Durch die Novelle des CCH soll die Installation von Solaranlagen auf französischem Territorium, also auch den Übersee-Départements (vgl. Art. L191-1 CCH, Art. 40 VI. Änderungsgesetz), erhöht werden. Zur Entflechtung der Flächenkonkurrenz soll Agri-PV („agrovoltaïc“) und die Doppelnutzung von Steinbrüchen, Industriebrachen und aufgegebenen Flugplätze gefördert werden.

Konkret modifiziert Art. 41 des Änderungsgesetzes<sup>153</sup> den Art. L171-4 des CCH<sup>154</sup>. Über diese Modifikation wird eine Pflicht zur Installation von Anlagen zur Produktion erneuerbarer Energien oder alternativ eines Begrünungssystems eingeführt. Bezugspunkt ist der Neubau von Gebäuden gewerblicher, industrieller oder administrativer Widmung sowie von Handwerksbetrieben, Bürogebäuden, Lagern sowie öffentlichen überdachten Parkplätzen, die mit den Gebäuden verbunden sind, die jeweils 500 m<sup>2</sup> Bodenfläche überschreiten. Ebenfalls hierunter fallen nicht öffentliche kommerziell betriebene Lager, Krankenhäuser, Sport-, Freizeit- und Freizeiteinrichtungen sowie Schul- und Universitätsgebäuden (vgl. Art. 171-4 II (1) CCH).

Dieselbe Pflicht gilt bei wesentlichen Erweiterungen oder Renovierungen, wenn die von der Maßnahme betroffene Fläche ihrerseits 500 m<sup>2</sup> bemisst. Ebenfalls gilt die Pflicht für die mit den genannten Gebäuden verbundenen Parkplätze hinsichtlich Errichtung, Renovierung oder Erneuerung der Betriebserlaubnis (vgl. Art. 171-4 II S. 3 CCH).

Zur Erfüllung der Pflicht sind die Solaranlagen oder Dachbegrünung auf mindestens 30 % ab dem 01.07.2023, 40 % ab dem 01.07.2026 und 50 % ab dem 01.07.2027 zu installieren (vgl. Art. 171-4 III CCH). Die für die Stadtplanung zuständige Behörde kann von den Verpflichtungen befreien, wenn technische, sicherheitstechnische oder denkmalschutzrechtliche Beschränkungen entgegenstehen sowie bei wirtschaftlicher Unzumutbarkeit. Die Konkretisierung dieser Ausnahmegründe erfolgt durch ein Dekret des Staatsrates (vgl. Art. 171-4 IV).

---

<sup>152</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000047294244>; im Folgenden „Änderungsgesetz“ (Abruf zuletzt am 24.11.24).

<sup>153</sup> [https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/article\\_jo/JORFARTI000047294292](https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/article_jo/JORFARTI000047294292) (Abruf zuletzt am 24.11.24).

<sup>154</sup> [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000047315153/2028-01-01](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000047315153/2028-01-01) (Abruf zuletzt am 24.11.24).

Art. 42 des Änderungsgesetze<sup>155</sup> fügt in Art. 126-31 des CCH<sup>156</sup> einen dritten Absatz ein, nach dem die Unternehmen des Sozialwohnungsbaus („Habitation à loyer modéré“ oder „HLM“) verpflichtet werden, für ihre Gebäude entsprechende Machbarkeitsstudien durchzuführen.

Art. 43 I des Änderungsgesetzes<sup>157</sup> führt mit Geltung zum 01.01.2028 eine Solarpflicht in Art. 171-5 des CCH<sup>158</sup> für Bestandsgebäude gewerblicher, industrieller, handwerklicher oder administrativer Nutzung, Büro- oder Lagergebäude, nicht öffentliche kommerzielle Lager, Krankenhäuser, Sport-, Freizeit- und Freizeiteinrichtungen, Schul- und Universitätsgebäuden sowie öffentlichen Parkplätze mit 500 m<sup>2</sup> ein. Auch hinsichtlich der Bestandsgebäude in Art. L171-5 CCH verbleibt den Eigentümern die Erfüllungsvariante einer EE-Anlage oder der Dachbegrünung. Die konkreten Anforderungen werden durch Dekret festgelegt. Art. 43 Abs. 2 des Änderungsgesetzes sieht eine Erstreckung der Solarpflicht ab dem 01.01.2028 auf alle bestehenden und zu errichtenden Gebäude ab 500 m<sup>2</sup> vor, die bereits am 01.07.2023 existierten oder deren Genehmigungsantrag zu diesem Zeitpunkt eingereicht worden war.

Art. 40 des Änderungsgesetzes<sup>159</sup> stellt ohne Änderung des CCH eine eigenständige Solarpflicht für öffentliche Parkplätze auf, die nicht an einem der oben genannten Gebäude räumlich anschließt. Diese sind zu überbauen und auf dieser Überbauung sind Solaranlagen zu installieren. Die Überbauung und damit die Solaranlage muss mindestens 50 % der Fläche ausmachen. Die Pflicht gilt seit dem 01.07.2023 für bestehende Außenparkplätze, die 1.500 m<sup>2</sup> überschreiten. Die Verschattungs- und Solarpflicht gilt ab dem 01.07.2026 für alle bereits bestehenden Außenparkplätze von mehr als 1500 m<sup>2</sup>, die nicht im Rahmen einer Konzession oder öffentlichen Dienstleistungsübertragung betrieben werden. Zur Unterstützung der Eigentümer der adressierten Parkplätze wurde eine Wirkungsstudie in Auftrag gegeben, die die Amortisationsmöglichkeit bestätigte, zudem wurden großzügige Fördermittel bereitgestellt.<sup>160</sup>

Mit den genannten Maßnahmen sind weite Teile der für die Umsetzung des Art. 10 EPBD erforderlichen Maßnahmen bereits berührt, indes sind diese noch nicht

---

<sup>155</sup> [https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/article\\_jo/JORFARTI000047294293](https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/article_jo/JORFARTI000047294293) (Abruf zuletzt am 24.11.24).

<sup>156</sup> [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000047299309](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000047299309) (Abruf zuletzt am 24.11.24).

<sup>157</sup> [https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/article\\_jo/JORFARTI000047294294](https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/article_jo/JORFARTI000047294294) (Abruf zuletzt am 24.11.24).

<sup>158</sup> [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000047298141/2028-01-01](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000047298141/2028-01-01)

<sup>159</sup> [https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/article\\_jo/JORFARTI000047294291](https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/article_jo/JORFARTI000047294291) (Abruf zuletzt am 24.11.24).

<sup>160</sup> *Langenhorst/Heinrichs*, KlimR 2023, 80, 80 f.

hinreichend. Die Umsetzung dürfte aus den folgenden Gründen noch unzureichend sein:

Zunächst wird an eine Bodenfläche von 500 m<sup>2</sup> angeknüpft, was Art. 10 Abs. 3 lit. a) und lit. b) iii) EPBD nicht genügt. Dieser sieht ab 2027 im Neubau von öffentlichen und Nichtwohngebäuden eine Solarpflicht bereits ab 250 m<sup>2</sup> Gesamtnutzfläche vor. Ab dem Jahr 2031 gilt dasselbe für bestehende öffentliche Gebäude sowie ab 2030 auf allen neuen Wohngebäuden und neuen angrenzenden Parkplätzen unabhängig der Größe.

Des Weiteren erfahren Wohngebäude entgegen den Vorgaben des Art. 10 Abs. 3 lit. d) EPBD derzeit in Frankreich keinerlei Regelung. Indes werden die Vorgaben im Übrigen schon in weiten Teilen schon beachtet, auch wenn hier im Detail nachjustieren sein wird.

In **Spanien** sind diverse großflächige Solarparks installiert, deren mobile Module sich mit der Sonne drehen und infolgedessen während der 320 Sonnentage im Jahr äußerst effizient Solarstrom produzieren. Daneben sind die Netzkosten sehr günstig, sodass der spanische Strompreis aktuell vergleichsweise niedrig ist. Es besteht kaum Anreiz, private Dachsolaranlagen zu installieren, da sich diese im Vergleich zum Strombezug im internationalen Vergleich weniger rechnen. Aus diesem Grunde sind lediglich fünf Prozent der Dachflächen mit Solaranlagen bedeckt. Zwar wurde 2018 die sogenannte Sonnensteuer abgeschafft, dennoch stieg der private Ausbau kaum an.<sup>161</sup>

**Schweden** gibt keine fixe Einspeisevergütung vor, sondern überlässt die Festlegung dem Markt in Gestalt der Elektrizitätsbetriebe und Netzbetreiber. Extrem begünstigt wird aber der dezentrale Eigenverbrauch. Anreize werden geschaffen, indem für die Einspeisung überschüssig produzierten Stroms die Einspeisenden Steuererleichterungen erhalten. Auch die Installation der Solaranlage wird steuerlich begünstigt. Eigentümer einer Solaranlage von unter 500 kWp zahlen keine Energiesteuer für den selbst verbrauchten Strom und werden mit einer Reduktion der Einkommenssteuer von 0,6 SEK/eingespeister kWh honoriert. Daneben wird über die Einkommenssteuer 10-15 % der Installationskosten gefördert.<sup>162</sup>

---

<sup>161</sup> Photovoltaic Power Systems Technology Collaboration Programme (PVPS), Annual Report, 2018; S. 103 ff.; 2023, S. 103 ff.; abrufbar unter: <https://iea-pvps.org/annual-reports/> (Abruf zuletzt am 24.11.24).

<sup>162</sup> PVPS, Annual Report, 2023, S. 106 ff.



Die Festlegung auf kleinere Solaranlagen bis 500 kWp zum Eigenverbrauch zeigt sich auch im administrativen Bereich. Sobald die Leistungsgrenze überschritten ist, müssen die Eigentümer die Stromproduktion und den Eigenverbrauch selbst messen und anzeigen. Außer in bau- und planungsrechtlich sensiblen Bereichen wie historisch-kulturell bedeutsamen Gebäuden sind die Anlagen nicht genehmigungsbedürftig. Der Netzanschluss erfolgt durch Anzeige gegenüber dem Netzbetreiber, der die konkreten Anforderungen des Anschlusses vorgibt, die wiederum von der Installationsfirma umgesetzt werden. Daneben wird der kollektive Eigengebrauch in Mehrparteiengebäuden zugelassen.<sup>163</sup> Letzteres wird in Deutschland vergleichbar mit der „gemeinschaftlichen Gebäudeversorgung“ nach § 42b EnWG umgesetzt.

In **Österreich** ist ein Bundesgesetz über eine Solarpflicht weder ergangen noch soweit ersichtlich geplant. Ähnlich wie in Deutschland haben aber einzelne Bundesländer, namentlich Wien und die Steiermark, eine landesrechtliche Solarpflicht erlassen. Seit 2020 gilt § 118 Abs. 3b BO Wien.<sup>164</sup> Außer für Wohngebäude müssen auf allen Neubauten pro 100 m<sup>2</sup> konditionierter Brutto-Grundfläche<sup>165</sup> solare Energieträger einer Spitzen-Nennleistung von 1 kWp installiert werden. Dieselbe Pflicht gilt für Zubauten pro neu geschaffene 100 m<sup>2</sup>. Auf Neu- und Zubauten von Wohngebäuden müssen Solaranlagen einer installierten Leistung von 1 kWp je 150 m<sup>2</sup> konditionierter Brutto-Grundfläche und charakteristischer Länge des Gebäudes errichtet werden. Die sich aus diesen Vorgaben ergebenden Kapazitäten sind bei technischen, wirtschaftlichen oder rechtlichen Hindernissen soweit möglich auf Ersatzflächen innerhalb des Gemeindegebiets Wiens zu installieren. Zudem kommen statt Solaranlagen alternative Stromerzeugungsanlagen unter Nutzung erneuerbarer Energien in Betracht.

Administrativ wird der Solarzubau erleichtert, in dem Solaranlagen weitgehend genehmigungsfrei gestellt werden. Daneben werden Stellplätze und Carports privilegiert, wenn diese mit Solaranlagen ausgelegt werden. Diese gelten nicht mehr als Nebengebäude i. S. d. § 82 BO Wien und sind infolgedessen leichter zu errichten, wenn sie mit Photovoltaikanlagen ausgestattet sind. Das Steiermärkische Baugesetz (Stmk. BauG) sieht eine Verpflichtung zur Installation von Solarenergie (PV oder Solarthermie) auf Wohn- und Nichtwohngebäuden vor, ebenfalls in Abhängigkeit von der Brutto-Grundfläche. Für Wohngebäude sind ab 100 m<sup>2</sup> Brutto-

---

<sup>163</sup> PVPS, National Survey Report of PV Power Applications in Sweden, 2019, S. 44 ff., 49; abrufbar unter: [https://iea-pvps.org/wp-content/uploads/2020/08/NSR\\_Sweden\\_2019.pdf](https://iea-pvps.org/wp-content/uploads/2020/08/NSR_Sweden_2019.pdf) (Abruf zuletzt am 24.11.24).

<sup>164</sup> [https://www.jusline.at/gesetz/bo\\_fuer\\_wien/paragraf/118](https://www.jusline.at/gesetz/bo_fuer_wien/paragraf/118) (Abruf zuletzt am 24.11.24).

<sup>165</sup> Fläche pro Geschoss.

Grundfläche je 100 m<sup>2</sup> Fläche PV-Anlagen einer Mindestfläche von 3 m<sup>2</sup> oder Solarthermieanlagen einer Mindestfläche von einem m<sup>2</sup> zu installieren. Für Nichtwohngebäude sind ab 250 m<sup>2</sup> Brutto-Grundfläche je 100 m<sup>2</sup> PV-Anlagen einer Mindestfläche von 6 m<sup>2</sup> oder Solarthermieanlagen einer Fläche von 2 m<sup>2</sup> zu installieren. Die 100 m<sup>2</sup> bzw. 250 m<sup>2</sup> Brutto-Grundfläche sind als Schwellenwert zu verstehen, die die Solarpflicht auslösen.

Die **Schweiz** hat 2022 in § 45a Energiegesetz<sup>166</sup> eine Solarpflicht für alle Neubauten von Gebäuden einer anrechenbaren Gebäudefläche von 300 m<sup>2</sup> geregelt, zu erfüllen durch PV oder Solarthermie auf oder an dem jeweiligen Gebäude. Den Kantonen werden geringere Festlegungen der die Pflicht auslösenden Gebäudefläche freigestellt und die Bestimmung von Ausnahmen übertragen. Ausnahmen sollen bei Widersprüchen zu anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften, technischer Unmöglichkeit und wirtschaftlicher Unzumutbarkeit geregelt werden. Von diesen Vorgaben sind Kantone befreit, die bereits ausreichende Eigenstromerzeugungsregelungen verabschiedet haben. § 45b Energiegesetz erstreckt die Pflicht auf die geeigneten Infrastrukturflächen des Bundes.

## **F. Rechtliche Empfehlungen**

Nach alledem empfehlen wir für eine möglichst weitgehende Umsetzung – und insbesondere angelehnt an die Ziele, die im „*WWF Policy Brief – Erneuerbare auf und unters Dach – umfassende Solarpflicht mit grüner Heizungsoffensive verbinden*“ (August 2022) benannt sind – den als Anlage 4 diesem Gutachten beiliegenden Gesetzesentwurf.

---

<sup>166</sup> <https://lawbrary.ch/law/art/ENG-v2023.01-de-art-45a/> (Abruf zuletzt am 24.11.24).

**G. Anlagen:**

Diesem Gutachten liegen die folgenden Anlagen bei:

**Anlage 1**

Übersicht der Solarstandard-Regelungen in den Bundesländern

**Anlage 2**

Übersicht über die Regelungen in den Landesbauordnungen zur Verfahrensfreistellung von Solardachanlagen

**Anlage 3**

Übersicht Landesrecht (Vergleich)

**Anlage 4**

Entwurf für ein Bundessolargesetz (nebst Begründung)