

Architektenkammer / Ingenieurkammer Bremen | Geeren 41/43 | 28195 Bremen

Die Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität,
Stadtentwicklung und Wohnungsbau
Referat 21 – Energie, Klimaschutz- & Umwelttechnik
Frau Anne Kathrin Tillery
An der Reeperbahn 2
28217 Bremen

Präsidenten
info@akhb.de, info@ikhb.de
Bremen, 22.02.2023

Anhörung für ein Bremisches Gesetz zur Beschleunigung des Ausbaus von Anlagen zur Stromerzeugung aus solarer Strahlungsenergie (BremSolarG)

Hier: Stellungnahme von Architektenkammer Bremen und Ingenieurkammer Bremen

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Übersendung des Entwurfs für ein BremSolarG, zu dem wir wie folgt gerne Stellung nehmen:

Architektenkammer Bremen (AKHB) und Ingenieurkammer Bremen (IKHB) unterstützen das gesetzte Ziel, bis zum Jahr 2038 die Reduktion des Ausstoßes von Treibhausgasen bis hin zur Klimaneutralität zu erreichen. Ein ordnungspolitischer Ansatz, hier: eine gesetzliche Vorgabe zur Nutzung von Dachflächen zur Energiegewinnung, scheint geboten.

Sie macht damit ökonomische Steuerungsinstrumente aber keineswegs obsolet. Die Klimawende stellt insbesondere im Bau- und Immobilienbereich ein ambitioniertes Ziel dar, denn die konsequente Umsetzung des Suffizienzgedankens der Nutzenden allein ist nicht ausreichend. (Zusätzliche) Investitionen sind unabwendbar, dies ändert Finanzierungsmodelle und Wirtschaftlichkeitsparameter für die private wie auch die gewerblich tätige Bauherrenschaft. Der Gesetzgeber ist aufgefordert, diese Tatsache zu antizipieren. Ordnungspolitische und finanzielle Steuerungsmechanismen sind aufeinander abzustimmen und komplementär bzw. im Gleichschritt aufzusetzen. Klimagerechtes Wohnen darf nicht das Privileg der Besserverdienenden werden, sondern muss über alle Wohnformen und Einkommenssituation hinweg möglich werden.

Auch ist mit einem Solargesetz sicherzustellen, dass ordnungspolitische Maßnahmen die Bereitschaft für Bautätigkeit bei privaten und gewerblich tätiger Bauherrenschaft nicht bremst, sondern stimuliert und insgesamt praktikabel ist – insbesondere in der aktuellen konjunkturellen Phase, die von Unsicherheiten und Investitionszurückhaltung geprägt ist. Andererseits werden bspw. die wohnungsbaupolitischen Ziele in noch weitere Ferne rücken.

Der vorgelegte Gesetzentwurf erfüllt diese Voraussetzungen nach Einschätzung von AKHB und IKHB nicht und ist daher insgesamt vor Verabschiedung weiterzuentwickeln. Er widerspricht im Übrigen dem Beschluss der Bürgerschaft (Landtag) zu den Solar Cities (Drucksache 20/424) in zwei wichtigen Punkten:

- Es ist nicht erkennbar, dass ein Investitionsprogramm der BAB geprüft wurde (Ziffer 4 des Antrags)
- Dem Gesetzentwurf ist kein Dialogverfahren zur Umsetzung der Solardachpflicht vorangegangen (Ziffer 5 des Antrags)

Fraglich erscheint zudem, ob mit Blick auf die aktuellen Vorlaufzeiten und Lieferkettenproblematiken die Realisierungs- und Nachweispflichten überhaupt erfüllbar sind. Nur am Rande ist auf die aktuellen Überlegungen Chinas zur Exportbeschränkung wichtiger Technologien zur Herstellung von Solarmodulen hinzuweisen.

Das BremSolarG ist so weiterzuentwickeln, dass die dort verankerten Pflichten bautechnisch umsetzungsfähig sind, baukulturelle Werte hinreichend geschützt und keine zu großen bürokratischen Hürden geschaffen werden. Dafür ist die schnellstmögliche Umsetzung des vereinbarten Dialogverfahrens zwingend. Hierzu im Einzelnen:

Zu § 1

Es ist fraglich, ob die Weitreiche des SolarG mit „baulichen Anlagen“ richtig gewählt wurde, zumal in § 2 ausschließlich auf bestimmte Gebäude sowie versiegelte Stellplätze abgestellt wird. Eine eindeutige Positivliste der vom Gesetz betroffenen Anlagen/Bauwerke sollte hier Klarheit schaffen.

Zu § 2

Absatz 1 - Neubau

Mit dieser hohen Anforderung wird in Verbindung mit § 3 Absatz 1 die Dringlichkeit des politischen Anliegens des Solargesetzes verdeutlicht. Der Blick nach Berlin (30 % Solardachquote), Niedersachsen (50 %) oder Rheinland-Pfalz (60%) zeigt, dass Bremen hier besonders ambitioniert vorgehen möchte.

In der Planungspraxis ergeben sich daraus verschiedene Fragestellungen, siehe dazu Ausführungen zu § 3. Sowohl technisch, aber auch wirtschaftlich erscheint eine 70 %-Quote nah am Rand des Machbaren und zugleich an der Akzeptanzschwelle der Bauherrenschaft angesetzt. Zu befürchten ist, dass eine große Anzahl der betroffenen Neubauprojekte nicht im Regelverfahren des Solargesetzes zu beurteilen sein wird, weil die Ausnahmetatbestände des § 4 bei einer 70 %-Quote eher erreicht werden können als bei niedrigeren Quoten. Dies verursacht für alle Beteiligten, insbesondere den Verwaltungsvollzug, hohen bürokratischen Aufwand.

Es sollte aber Ziel des Gesetzes sein, einen regelmäßig erreichbaren Ordnungsrahmen herzustellen – und Ausnahmetatbestände auch zahlenmäßig die Ausnahme sein zu lassen. Insofern sprechen sich AKHB und IKHB dafür aus, zumindest zunächst den niedersächsischen Ordnungsrahmen zu übernehmen und aufgrund der zu sammelnden Erfahrungswerte eine Weiterentwicklung mit ggfs. höheren Quoten anzustreben oder aber die Festlegung der Quote dem Dialogverfahren zu überlassen.

Weiterhin erscheint es angezeigt, zwischen Flach- und Satteldächern zu unterscheiden. Bei Flachdächern ist zur Vermeidung von Verschattungen selbst bei einem relativ geringen Anstellwinkel von 20 Grad ein Abstand zwischen den Modulreihen in der Größenordnung der Modulhöhe vorzusehen, um gegenseitige Verschattungseffekte zu reduzieren. Bei Flachdächern wäre also selbst eine Forderung von 50 % der Dachbruttofläche nicht sinnvoll zu erfüllen.

Erfahrungen können vor allem aus der Umsetzung des Bremer Standards gewonnen werden – dort ist zwar auch eine Solarquote (PV oder Solarthermie!) von 70 % verankert, allerdings nicht als gesetzliche Vorgabe, sondern ausdrücklich als Orientierungsrahmen.

Absatz 2: Grundlegende Sanierung der Dachhaut

Analog zu Absatz 1 sollten auch bei der Dachsanierung die in anderen Bundesländern gewonnenen Erfahrungen vor Festsetzung einer verbindlichen Quote erhoben und diskutiert werden.

Absatz 3 - Stellplätze

AKHB und IKHB erkennen das Potential von Stellplatzflächen für die Nutzung solarer Strahlungsenergie. Die weitreichende Überdachung von bspw. Supermarktparkplätzen in (Wohn-)Bestandsquartieren ändert allerdings das städtebauliche Erscheinungsbild vollständig.

Die Überdachung/Überbauung von Stellplatzanlagen bspw. in Großwohnsiedlungen hat in der Vergangenheit mangels Einsehbarkeit vielfach zur Bildung von sozial schwierigen bis hin zu Angsträumen geführt. Sind diese Aspekte hinreichend diskutiert und berücksichtigt?

Zu § 3

Absatz 1 – Berechnung der Bruttodachfläche

Die Definition der Bruttodachfläche für den Anwendungsbereich des § 2 Absatz 1 (Neubau) lässt im Gegensatz zur Definition der Nettodachfläche als Berechnungsgrundlage bei grundlegender Sanierung) außer Acht, dass auch bei Neubauten regelmäßig Verschattungen auftreten können (Bäume, Nachbargebäude, andere Gebäudeteile). Damit wäre die 70 %-Anforderung regelmäßig nicht mehr zu erreichen.

Zu kritisieren ist auch, dass im Neubau andere Dachnutzungen (bspw. Dachterrassen) kaum mehr möglich sein werden, da die betroffenen Flächen gemäß Definition Bruttodachfläche in die „geeignete“ Fläche einzubeziehen sind. Offen bleibt, wie die Bruttodachfläche bei mehrfach abgestaffelten Gebäuden zu ermitteln ist. Es sollte daher klargestellt werden, dass mindestens bei Staffelgeschossen die als Terrassen genutzten Flächen bei der Berechnung der „geeigneten“ Fläche außen vor bleiben.

Mindestens bei neu errichteten Satteldächern ist das Erreichen der geforderten PV-Quote von der Ausrichtung des Gebäudes abhängig. Bei einer West-Ost-Ausrichtung des Dachfirsts sind automatisch die nordwärts gerichteten 50 % der Bruttodachfläche nicht für eine Solarnutzung geeignet bzw. es ist zu befürchten, dass Teile der PV-Anlage nur mit begrenzter Effizienz und damit ggfs. unwirtschaftlich funktionieren werden.

Bei Flachdächern ist zu beachten, dass über Wartungsgänge und die Schrägaufrichtung der Module zur Verhinderung der gegenseitigen Verschattung Mindestabstände zwischen den Modulen einzuhalten sind – und diese Flächen nicht in die Berechnung einbezogen werden können.

Beim Neubau ist die Flächenanforderung umzuformulieren, um ausgehend von der Bruttodachfläche die „geeignete“ Fläche ermitteln zu können. Die genannten Beispiele zeigen, dass diese beiden in § 2 Absatz verwendeten Begriffe nicht zwingend deckungsgleich sind. AKHB und IKHB empfehlen grundsätzlich, sowohl für Neubauten als auch Sanierungen auf die gleiche Bezugsfläche abzuheben.

Absatz 3 - Nutzungskonkurrenz

Eine abschließende Bewertung dieses Absatzes war innerhalb der kurzen Rückmeldefrist nicht möglich. Es ist jedoch Position von AKHB und IKHB, dass auf Bremens- und Bremerhavens Dächern keine Nachhaltigkeitskonkurrenz entstehen soll. Das Verhältnis zwischen Photovoltaik, Solarthermie und Gründachnutzung ist daher insgesamt weiter zu diskutieren.

Zu § 4

Absatz 1 - Pflichtentfall

Zu diesem Ausnahmetatbestand sind langwierige und bauverzögernde, und Einzelfall sogar bauverhindernde Verwaltungsverfahren zu erwarten. Wie bereits eingangs und allgemein dargestellt, sollte das Solargesetz die derzeit sowieso wirtschaftlich schwierige Lage des wirtschaftlichen Bauens im Blick behalten. Dem Gesetzeszweck ist nicht gedient, wenn das Bauen im Land Bremern weiter in Richtung Unwirtschaftlichkeit gedrängt wird. Insofern sollte – ggfs. für eine Übergangsfrist von einigen Jahren – zumindest der Hinweis auf das öffentliche Interesse am Ausbau erneuerbarer Energien gestrichen werden. Diese derzeitige Ergänzung zur herkömmlichen Wirtschaftlichkeitsberechnung nach dem Amortisationsprinzip lässt kaum Ermessensspielraum für Verwaltung unterhalb der unbilligen Härte zu. Vor dem Hintergrund der sowieso notwendigen Mehrinvestitionen stellt sich hier durchaus die Frage der Verhältnismäßigkeit des Ordnungsrahmens.

Ferner ist zu diskutieren, inwiefern Gebäude von baukulturellem Wert (Denkmalschutz, aber auch unterhalb des Denkmalschutzes) einen Beitrag zur Klimaneutralität beitragen können und sollen. Für einen behutsamen Umgang mit dieser Thematik erscheint die aktuell vorgelegte Regelung nicht hinreichend ausgestaltet, sie ist daher weiterzuentwickeln.

Absatz 2 - Erfüllungsalternativen

Aus baufachlicher Sicht ist die Ungleichbehandlung von Photovoltaik zur Stromerzeugung (Regelfall) und Solarthermie zur Erzeugung von Warmwasser (Ausnahme) nicht nachzuvollziehen. Ziel des Solargesetzes ist doch, die Flächenpotentiale auf Bremens Dächern im Sinne einer klimaneutralen Energiegewinnung zu nutzen. Abhängig von verschiedenen Faktoren, z.B. des grundsätzlichen Gebäude- oder auch Quartiersenergiekonzepts, sollten beide Möglichkeiten der Nutzung von solarer Strahlungsenergie gleichberechtigt auch in die Gesetzgebung einfließen.

Zu § 5

Insgesamt ist zum Vollzug der Solardachpflicht anzumerken, dass mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand zu rechnen ist. Insbesondere Aufgrund der zuvor geschilderten sehr weitreichenden Regelungen vor allem in § 2 ist davon auszugehen, dass nur wenige Bauvorhaben im vorgegebenen gesetzlichen Rahmen abgewickelt werden können und Diskussionen zur Ausnahme/Befreiung den Regelfall darstellen werden. Das ist weder dem Gesetzeszweck, der unumstritten richtig ist, noch der Kapazität der Unteren Bauaufsichtsbehörden im Land Bremen angemessen.

Eine weitere absehbare Verlangsamung/Verkomplizierung von Baugenehmigungsverfahren sollte zwingend durch eine Kapazitätsausweitung in der Unteren Bauaufsicht kompensiert werden. Ob die dafür vorgesehene eine Vollzeitstelle für „bauordnungsrechtliche Vollzugsaufgaben“ für das Land Bremen ausreichend ist und überhaupt besetzt werden kann, dürfte fraglich sein.

Zu § 9

Eine fachlich abschließende Beurteilung des Regelungsentwurfs kann unsererseits erst nach Kenntnis der kompletten Vollzugsvorschrift erfolgen. Aufgrund der vielen hier formulierten technischen Detailfragen sollten Solargesetz und zugehörige Durchführungsverordnung zwingend parallel diskutiert werden – als Ergebnisse eines noch ausstehenden Dialogverfahrens.

Oliver Platz
Architekt

Präsident der Architektenkammer der
Freien Hansestadt Bremen

Torsten Sasse
Beratender Ingenieur

Präsident der Ingenieurkammer der
Freien Hansestadt Bremen