



Landesgesetz zur verpflichtenden Installation von Solaranlagen

A. Auftrag

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat mit E-Mail vom 28. Juni 2021 dem Landtagspräsidenten einen Referentenentwurf (Stand 24. Juni 2021) zur verpflichtenden Installation von Solaranlagen (LSolarG-RefE) übersandt mit der Bitte um Prüfung durch den Wissenschaftlichen Dienst.

Der Referentenentwurf ist dieser Stellungnahme als Anlage beigelegt.

Zweck des beabsichtigten Gesetzes ist, den Ausbau der Photovoltaik in Rheinland-Pfalz in Ergänzung nationaler, europäischer und internationaler Anstrengungen für den Klimaschutz durch einen angemessenen Beitrag des Landes nachhaltig zu beschleunigen.¹ Hierzu sieht der Referentenentwurf die Pflicht zur Installation einer Photovoltaikanlage zur Stromerzeugung auf Dächern von Gewerbeneubauten mit mehr als 100 m² Nutzfläche und auf zu errichtenden Überdachungen von neuen gewerbebezogenen Parkplatzflächen ab 50 Stellplätzen vor.² Gewerblich genutzte Neubauten sollen solche sein, die überwiegend für eine Nutzung durch Gewerbebetriebe vorgesehen sind. Gewerbebetriebe werden definiert als alle Unternehmen des Handels (Handelsgewerbe), des Handwerks, der Industrie und des Verkehrs.³

Im Einzelnen bittet die Fraktion um die Überprüfung der Vorlage im Hinblick auf vergleichbare Regelungen in anderen Bundesländern sowie auf die Auswirkung auf die Konnexität. Des Weiteren bittet die Fraktion um Prüfung, welche Nutzungsarten durch die im Entwurf verwendeten Definitionen „*gewerblich genutzte Neubauten*“ sowie „*gewerblich genutzte neue Parkplatzflächen*“ erfasst sind und wie der Begriff „*Neubauten*“ definiert wird. Schließlich wird um Prüfung gebeten, ob stichhaltige Argumente gegen einen Zeitraum von einem Jahr zwischen Verabschiedung und Wirksamkeit der Regelungen sprechen.

Im Hinblick darauf, dass der Landtag beabsichtige, auch seinen Beitrag zur Klimaneutralität zu leisten, wird um eine zeitnahe Bearbeitung gebeten.

¹ § 1 Abs. 1 LSolarG-RefE; Begründung zum LSolarG-RefE S. 1, 11 f.

² Begründung zum LSolarG-RefE, S. 2; §§ 4, 5 LSolarG-RefE.

³ § 3 Nr. 3 LSolarG-RefE.

B. Stellungnahme

Im Interesse der gewünschten zeitnahen Bearbeitung und der dadurch bedingten Kürze der für die Bearbeitung zur Verfügung stehenden Zeit kann in der nachfolgenden Stellungnahme nur auf die Gesetzgebungskompetenz des Landes sowie auf die konkret angesprochenen Fragestellungen eingegangen werden. Eine weitergehende Überprüfung des Referentenentwurfs muss einer eventuellen späteren Prüfung vorbehalten bleiben.

Die nachfolgende Stellungnahme nimmt daher zunächst zur Gesetzgebungskompetenz des Landes für die beabsichtigte Solarpflicht Stellung (Ziffer I). Daran schließt ein Überblick vergleichbarer Regelungen in anderen Bundesländern an (Ziffer II.). Sodann werden die Auswirkungen der beabsichtigten Solarpflicht auf das Konnexitätsprinzip des Art. 49 Abs. 5 der Landesverfassung (LV) erörtert (Ziffer III.). Danach wird auf die im Referentenentwurf verwendeten Begriffe „*gewerblich genutzte Neubauten*“ sowie „*gewerblich genutzte Parkplatzflächen*“ und deren Definition in § 3 Nr. 3 LSolarG-RefE eingegangen (Ziffer IV.). Den Schluss der Stellungnahme bildet die Frage, ob stichhaltige Argumente gegen einen Zeitraum von einem Jahr zwischen Verabschiedung und Inkraftsetzung der Regelungen sprechen (Ziffer V.).

I. Gesetzgebungskompetenz des Landes

Die Gesetzgebungskompetenz des Landes richtet sich nach den allgemeinen grundgesetzlichen Regelungen der Art. 70 ff. Grundgesetz (GG). Nach Art. 70 Abs. 1 GG haben die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund die Gesetzgebungskompetenz verleiht. Die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern erfolgt nach den Vorschriften des Grundgesetzes über die ausschließliche und die konkurrierende Gesetzgebung (Art. 70 Abs. 2 GG).

Im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebung haben die Länder nur dann die Befugnis zur Gesetzgebung, wenn und soweit sie hierzu in einem Bundesgesetz ausdrücklich ermächtigt werden (Art. 71 GG). Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder grundsätzlich die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund nicht abschließend von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht hat (Art. 72 Abs. 1 GG), oder, wenn der Bund von seiner Kompetenz Gebrauch gemacht hat, ein Gegenstand der Abweichungsgesetzgebung vorliegt (Art. 72 Abs. 3 GG).

Mit dem beabsichtigten Gesetz soll die Pflicht zur Installation einer Photovoltaikanlage zur Stromerzeugung auf Dächern von Gewerben Neubauten und Überdachungen von neuen gewerbe-zugehörigen Parkplatzflächen ab einer gewissen Größe eingeführt werden.

Weder der Katalog der ausschließlichen Kompetenz des Art. 73 GG noch der konkurrierenden Kompetenz des Art. 74 GG enthält einen Kompetenztitel „Klimaschutz“, „Ökologie“, „Umweltschutz“ oder „Energieversorgung“.⁴ Daraus kann jedoch noch nicht abgeleitet werden, dass den Ländern nach Art. 70 Abs. 1 GG die Kompetenz für die Bereiche „Klimaschutz“, „Ökologie“ oder „Umweltschutz“ zukommt. Vielmehr ist anhand der Kompetenztitel der Art. 73 und Art. 74 GG zu bestimmen, ob der Bund abschließend den durch das beabsichtigte Gesetz betroffenen Bereich geregelt hat, z. B. über Regelungen gestützt auf die Kompetenztitel der Luftreinhaltung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG i. V. m. Art. 72 Abs. 1 GG), das Bodenrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG i. V. m. Art. 72 Abs. 1 GG) oder das Recht der (Energie-)Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG i. V. m. Art. 72 Abs. 1 GG).⁵

Die den Bereich der Solarpflicht betreffenden Bundesgesetze haben *Grigoleit* und *Klanten*⁶ in einem Rechtsgutachten für den Landtag Nordrhein-Westfalen vom 1. November 2021 herausgearbeitet und die einschlägigen Regelungen auf eine Sperrwirkung für den Erlass landesrechtlicher Regelungen zur Anordnung einer Pflicht zur Installation einer Solaranlage untersucht.⁷ Nach dem Ergebnis der Untersuchung regelt keines der Bundesgesetze die Einführung einer entsprechenden Solarpflicht vollumfänglich und abschließend. Lediglich das Gebäudeenergiegesetz (GEG) vom 8. August 2020⁸ entfaltet eine partielle Sperrwirkung für die Länder wie folgt:⁹

„Hinsichtlich der Befriedigung des Wärme- und Kälteenergiebedarfs [enthält das GEG] abschließende Regelungen zur Solarpflicht anlässlich des Neubaus von Gebäuden. Da die Solarthermie typischerweise nur in diesem Bereich eingesetzt wird, gilt diesbezüglich bei Neubauten eine umfassende Sperrwirkung. Anders ist dies bei der Photovoltaik. Strom aus erneuerbaren Energien wird regelmäßig zumindest auch abseits des Kälte- und Wärmeener-

⁴ Vgl. *Grigoleit/Klanten*, Rechtsgutachten zu „Landesrechtliche Möglichkeiten einer verpflichtenden Nutzung der Solarenergie an und auf Gebäuden in Nordrhein-Westfalen“, 1. Nov. 2020, Parlamentarischer Beratungs- und Gutachterdienst des Landtags Nordrhein-Westfalen, Information 17/294, <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument?id=MM117/294> (Abruf vom 1. Juli 2021), S. 4.

⁵ Vgl. *Grigoleit/Klanten*, Rechtsgutachten, a. a. O. (Fn. 4), S. 4 f.

⁶ a. a. O. (Fn. 4), S. 5 ff.

⁷ Dies sind folgende Gesetze: das Klimaschutzgesetz des Bundes – KSG – (BGBl. I 2019, S. 2513), das Erneuerbare-Energien-Gesetz – EEG – (BGBl. I 2014, S. 1066), das Gebäudeenergiegesetz – GEG – (BGBl. I 2020, S. 1728) und das Baugesetzbuch – BauGB – (BGBl. I. 2017, S. 3634). Das bisherige Energieeinsparungsgesetz – EnEG – (BGBl. I 2005, S. 2684), die bisherige Energieeinsparungsverordnung – EnEV – (BGBl. I 2007, S. 1519) und das bisherige Erneuerbare-Energien-WärmeGesetz – EEWärmeG – (BGBl. I. 2008, S. 1658) sind mit Wirkung zum 1. November 2020 außer Kraft getreten. An ihre Stelle ist das neue GEG getreten, das EnEG, EnEV und EEWärmeG in einem Gesetz zusammengeführt hat (vgl. Gesetz zur Vereinheitlichung des Energieeinsparungsrechts für Gebäude und zur Änderung weiterer Gesetze vom 8. Aug. 2020, BGBl. I S. 1728).

⁸ BGBl. I. S. 1728.

⁹ *Grigoleit/Klanten*, Rechtsgutachten, a. a. O. (Fn. 4), S. 30; vgl. auch die Zusammenfassung auf S. 73.; im Ergebnis ebenso: LT-Drs. NI 18/9393, S. 37 f.

giebedarfs verbraucht. Außerhalb der Regelungsmaterie des Wärme- und Kälteenergiebedarfs besteht eine Sperrwirkung nur dann, wenn eine landesrechtliche Regelung die Erfüllung der Pflichten des GEG unmöglich machen würde.

§ 56 GEG enthält eine auf bestehende Gebäude bezogene Abweichungsbefugnis zugunsten der Länder. Diese Bestimmung enthält umfangreiche Öffnungsklauseln und ermöglicht so die Anordnung einer landesrechtlichen Solarpflicht.“

Als Ergebnis ist damit festzuhalten, dass der Landesgesetzgeber zur Einführung der beabsichtigten Pflicht zur Installation einer Photovoltaikanlage zur Stromerzeugung auf Dächern von Gewerbeneubauten und Überdachungen von neuen gewerbezugehörigen Parkplatzflächen ab einer gewissen Größe kompetenzrechtlich befugt ist.

II. Überblick vergleichbarer Regelungen in anderen Bundesländern

In verschiedenen Bundesländern bestehen bereits Regelungen zur verpflichtenden Installation von Photovoltaikanlagen zur Stromgewinnung oder befinden sich derzeit in der parlamentarischen Beratung.

Die Regelungen unterscheiden sich teilweise gegenüber den im Referentenentwurf vorgesehenen Regelungen. So sind verschiedentlich weitere oder andere Gebäudetypen betroffen (Hamburg: alle Gebäude; Berlin: nicht-öffentliche Gebäude; Baden-Württemberg: alle Gebäude und Großparkplätze mit mehr als 35 Stellplätzen; Schleswig-Holstein: Nichtwohngebäude und Großparkplätze mit mehr als 100 Stellplätzen; Niedersachsen: überwiegend gewerblich genutzte Gebäude und Wohngebäude). In Hamburg und Berlin besteht eine Installationspflicht auch für Bestandsgebäude bei einer vollständigen Erneuerung der Dachhaut. In Schleswig-Holstein soll eine solche für Bestandsgebäude bei einer Erneuerung von mindestens 10% der Dachfläche, in Baden-Württemberg bei einer grundlegenden Dachsanierung eingeführt werden.¹⁰ In Hamburg und Berlin sieht das Gesetz neben der Installationspflicht zusätzlich eine Betriebspflicht vor.¹¹

Im Einzelnen lauten die bereits bestehenden oder konkret beabsichtigten Regelungen wie folgt:

¹⁰ Vgl. ausführlich zur verfassungsrechtlichen Rechtfertigung im Rahmen des Art. 14 GG (für Privatgebäude) sowie Art. 28 Abs. 2 GG (für kommunale Gebäude) *Grigoleit/Klanten*, Rechtsgutachten, a. a. O. (Fn. 4), S. 45 ff., 52 ff.

¹¹ Kritisch hierzu *Grigoleit/Klanten*, Rechtsgutachten, a. a. O. (Fn. 4), S. 2 f.

1. Hamburg

Das Hamburgische Gesetz zum Schutz des Klimas (Hamburgisches Klimaschutzgesetz - Hmb-KliSchG) vom 20. Februar 2020¹² bestimmt:

„§ 16

Verpflichtung zum Vorhalten einer Anlage zur Stromerzeugung durch Nutzung solarer Strahlungsenergie

(...)

- (2) *Die Eigentümerinnen und Eigentümer von Gebäuden, deren Baubeginn nach dem 1. Januar 2023 liegt, haben sicherzustellen, dass Anlagen zur Erzeugung von Strom aus solarer Strahlungsenergie auf der Dachfläche errichtet und betrieben werden. Sie können sich zur Nutzung der solaren Strahlungsenergie auf Dachflächen eines Dritten bedienen.*
- (3) *Die Pflicht nach Absatz 2 gilt auch bei vollständiger Erneuerung der Dachhaut eines Gebäudes, die nach dem 1. Januar 2025 begonnen wird.*

(...)“

2. Baden-Württemberg

In das Klimaschutzgesetz Baden-Württemberg (KSG BW) vom 23. Juli 2013¹³ wurde durch Gesetz vom 15. Oktober 2020¹⁴ folgende Regelung aufgenommen:

„§ 8a

Pflicht zur Installation von Photovoltaikanlagen auf Dachflächen

- (1) *Beim Neubau von Nichtwohngebäuden ist auf der für eine Solarnutzung geeigneten Dachfläche eine Photovoltaikanlage zur Stromerzeugung zu installieren, wenn der Antrag auf Baugenehmigung ab dem 1. Januar 2022 bei der zuständigen unteren Baurechtsbehörde eingeht oder ab diesem Zeitpunkt im Kenntnissgabeverfahren die vollständigen Bauvorlagen bei der Gemeinde eingehen. Ausgenommen von dieser Pflicht sind abweichend von § 3 Absatz 4 dieses Gesetzes Gebäude, bei denen der Wohnanteil 5 Prozent der Geschossfläche überschreitet. Als Nachweis der Erfüllung der Pflicht nach Satz 1 ist der zuständigen unteren Baurechtsbehörde eine schriftliche Bestätigung der Bundesnetzagentur über die Registrierung im Marktstammdatenregister im Sinne des*

¹² HmbGVBl. S. 148, zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Mai 2020 (HmbGVBl. S. 280).

¹³ GBl. S. 229, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 15. Okt. 2020 (GBl. S. 937).

¹⁴ GBl. S. 397.

§ 8 Absatz 4 der Marktstammdatenregisterverordnung vom 10. April 2017 (BGBl. I S. 842), die zuletzt durch Artikel 4 der Verordnung vom 20. Januar 2020 (BGBl. I S. 106) geändert worden ist, vorzulegen.

(...)

8b

Pflicht zur Installation von Photovoltaikanlagen auf Parkplatzflächen

„Beim Neubau eines für eine Solarnutzung geeigneten offenen Parkplatzes mit mehr als 75 Stellplätzen für Kraftfahrzeuge ist über der für eine Solarnutzung geeigneten Stellplatzfläche eine Photovoltaikanlage zu installieren, wenn der Antrag auf Baugenehmigung ab dem 1. Januar 2022 bei der zuständigen unteren Baurechtsbehörde eingeht. Die unteren Baurechtsbehörden können insbesondere aus städtebaulichen Gründen Ausnahmen erteilen. Ausgenommen von der Verpflichtung nach Satz 1 sind Parkplätze, die unmittelbar entlang der Fahrbahnen öffentlicher Straßen angeordnet sind. Die Bestimmungen des § 8a Absatz 1 Satz 3 und Absatz 4 bis 7 sind entsprechend anzuwenden.“

Gemäß Gesetzentwurf der Fraktion GRÜNE und der Fraktion der CDU vom 13. Juli 2021¹⁵ soll die Photovoltaikpflicht ausgeweitet werden auf Neubauten von Wohngebäuden, so dass künftig alle Gebäudeneubauten der Photovoltaikpflicht unterfallen, und in einem weiteren Schritt auch bei grundlegenden Dachsanierungen von Gebäuden greifen. Bei der schon bestehenden Photovoltaikpflicht auf Parkplatzflächen soll der Schwellenwert für die Anwendung von bislang mehr als 75 Stellplätzen für Kraftfahrzeuge auf 35 Stellplätze abgesenkt werden.

Im Einzelnen sieht der Gesetzentwurf vor, dass §§ 8a und 8b KGS BW wie folgt neu gefasst werden:

„§ 8a

Pflicht zur Installation von Photovoltaikanlagen auf Dachflächen

- (1) *Bauherrinnen und Bauherren sind beim Neubau von Gebäuden dazu verpflichtet, auf der für eine Solarnutzung geeigneten Dachfläche eine Photovoltaikanlage zur Stromerzeugung zu installieren. Die Pflicht nach Satz 1 gilt, wenn*
- 1. beim Neubau von Nichtwohngebäuden ab dem 1. Januar 2022*
 - oder*
 - 2. beim Neubau von Wohngebäuden ab dem 1. Mai 2022*
- der Antrag auf Baugenehmigung bei der zuständigen unteren Baurechtsbehörde oder im Kenntnisgabeverfahren die vollständigen Bauvorlagen bei der Gemeinde eingehen.*

¹⁵ LT-Drs. BW 17/521.

- (2) *Die Pflicht nach Absatz 1 Satz 1 gilt auch bei grundlegender Dachsanierung eines Gebäudes, wenn mit den Bauarbeiten ab dem 1. Januar 2023 begonnen wird.“*

(...)

8b

Pflicht zur Installation von Photovoltaikanlagen auf Parkplatzflächen

„Beim Neubau eines für eine Solarnutzung geeigneten offenen Parkplatzes mit mehr als 35 Stellplätzen für Kraftfahrzeuge ist über der für eine Solarnutzung geeigneten Stellplatzfläche eine Photovoltaikanlage zur Stromerzeugung zu installieren, wenn ab dem 1. Januar 2022 der Antrag auf Baugenehmigung bei der zuständigen unteren Baurechtsbehörde oder im Kenntnisgabeverfahren die vollständigen Bauvorlagen bei der Gemeinde eingehen. Die unteren Baurechtsbehörden können insbesondere aus städtebaulichen Gründen Ausnahmen erteilen. Ausgenommen von der Verpflichtung nach Satz 1 sind Parkplätze, die unmittelbar entlang der Fahrbahnen öffentlicher Straßen angeordnet sind. Die Bestimmungen des § 8a Absatz 3, 6, 8 und 9 sind entsprechend anzuwenden.“

3. Berlin

Das Solargesetz Berlin vom 5. Juli 2021¹⁶ legt fest:

„§ 3

Geltungsbereich

- (1) *Eigentümerinnen und Eigentümer von nicht-öffentlichen Gebäuden mit einer Nutzungsfläche von mehr als 50 Quadratmetern müssen sicherstellen, dass auf ihrem Gebäude Photovoltaikanlagen mit einer Mindestgröße gemäß § 4 installiert und betrieben werden, wenn*
- 1. mit der Errichtung des Gebäudes nach dem 31. Dezember 2022 begonnen wird oder*
 - 2. nach dem 31. Dezember 2022 wesentliche Umbauten des Daches erfolgen.*
- Sie können sich zur Erfüllung der Pflicht eines Dritten bedienen. Die Installationspflicht ist zu erfüllen, sobald das Gebäude oder die wesentlichen Umbauten des Daches fertiggestellt sind. Die Inbetriebnahme der Photovoltaikanlage hat ab Beginn der Nutzung des Neubaus zu erfolgen; bei wesentlichen Umbauten des Daches hat die Inbetriebnahme ab Fertigstellung der Umbauten und Nutzung des Gebäudes zu erfolgen.*

(...)“

¹⁶ GVBl. S. 837.

4. Niedersachsen

Der Gesetzentwurf der Landesregierung vom 1. Juni 2021 zur Änderung der Niedersächsischen Bauordnung¹⁷ sieht die Einführung eines neuen § 32a wie folgt vor:

„§ 32 a

Photovoltaikanlagen für die Stromerzeugung auf Dächern

- (1) ¹Bei der Errichtung von
1. Gebäuden, die überwiegend gewerblich genutzt werden und mindestens eine Dachfläche von 75 m² aufweisen, und
 2. Wohngebäuden
- ist die Tragkonstruktion des Gebäudes so zu bemessen, dass auf allen Dachflächen Photovoltaikanlagen zur Stromerzeugung aus solarer Strahlungsenergie errichtet werden können. ²Mindestens 50 % der Dachflächen sind bei der Errichtung des Gebäudes mit Photovoltaikanlagen auszustatten. ³Satz 2 gilt nicht für Wohngebäude. ⁴Die Sätze 1 und 2 gelten für Baumaßnahmen, für die Bauanträge nach § 67 oder Anträge auf bauaufsichtliche Zustimmungen nach § 74 Abs. 2 und Mitteilungen nach § 62 Abs. 3 nach dem 31. Dezember 2022 gestellt oder gemacht werden.

(...)“

5. Schleswig-Holstein

Der Gesetzentwurf der Landesregierung vom 1. Juni 2021¹⁸ zur Änderung des Energiewende- und Klimaschutzgesetz Schleswig-Holstein (EWKG) vom 7. März 2017¹⁹ sieht u. a. die Einführung folgender Pflichten vor:

„§ 10

Installationsvorgabe für Photovoltaikanlagen auf größeren neu errichteten Parkplätzen

- (1) Beim Neubau eines für eine Solarnutzung geeigneten offenen Parkplatzes mit mehr als 100 Stellplätzen für Kraftfahrzeuge nach dem 01. Januar 2023 ist über der für eine Solarnutzung geeigneten Stellplatzfläche eine Photovoltaikanlage zu installieren. Der unteren Bauaufsichtsbehörde ist auf Verlangen ein Nachweis über die Erfüllung der Pflicht nach Satz 1 vorzulegen.

¹⁷ Art. 1 des Entwurfs des Gesetzes zur Änderung der Niedersächsischen Bauordnung und des Niedersächsischen Denkmalschutzgesetzes, LT-Drs. NI 18/9393, S. 4 f.

¹⁸ LT-Drs. SH 19/3061, S. 20 f.

¹⁹ GVBl. S. 124.

(...)

§ 11

Installationsvorgabe für Photovoltaikanlagen bei Neubau und Renovierung von Nichtwohngebäuden

- (1) *Beim Neubau sowie bei Renovierung von mehr als 10 Prozent der Dachfläche von Nichtwohngebäuden ist auf der für eine Solarnutzung geeigneten Dachfläche eine Photovoltaikanlage zur Stromerzeugung zu installieren, wenn der Antrag auf Baugenehmigung ab dem 01. Januar 2023 bei der zuständigen unteren Bauaufsichtsbehörde eingeht. Der unteren Bauaufsichtsbehörde ist auf Verlangen ein Nachweis über die Erfüllung der Pflicht nach Satz 1 vorzulegen. Auf den Befreiungstatbestand gemäß Absatz 6 bei Nachweis der Unwirtschaftlichkeit wird verwiesen.*

(...)

III. Auswirkungen der Solarpflicht auf das Konnexitätsprinzip des Art. 49 Abs. 5 LV

1. Inhalt des Konnexitätsprinzips

Nach Art. 49 Abs. 4 LV können den Gemeinden und Gemeindeverbänden oder ihren Vorständen durch Gesetz oder Rechtsverordnung staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Anweisung (sog. Auftragsangelegenheiten) sowie Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung übertragen werden. Liegen diese Voraussetzungen vor oder werden besondere Anforderungen an die Erfüllung bestehender oder neuer Aufgaben gestellt, hat das Land „gleichzeitig“ Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen (Art. 49 Abs. 5 Satz 1 Halbsatz 1 LV). Gleiches gilt, wenn den Gemeinden oder Gemeindeverbänden Finanzierungspflichten auferlegt werden (Art. 49 Abs. 5 Satz 1 Halbsatz 2 LV).²⁰ Art. 49 Abs. 5 LV trägt damit dem Verursacherprinzip Rechnung, wenn die kostenauslösenden Maßnahmen vom Land getroffen werden.²¹

Führt die Erfüllung der Aufgaben trotz einer nach Art. 49 Abs. 5 Satz 1 LV erlassenen Kostendeckungsregelung zu einer Mehrbelastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände, ist gemäß Art. 49 Abs. 5 Satz 2 LV zusätzlich ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.²² Damit ist ein vollständiger Ausgleich der Zweck- und Verwaltungsausgaben im Sinne eines Vollkostenersatzes für die gesamte Dauer der Aufgabenwahrnehmung gewährleistet.²³ Von Art. 49 Abs. 5

²⁰ Vgl. Stamm, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 49 Rn. 23 ff., 28; Lahmann, in: ders./Hans/Korger/Edinger, Praxis der Kommunalverwaltung RhPf., Stand: Sept. 2018, A-3, Art. 49 LV Erl. 5.

²¹ Vgl. Stamm, in: Brocker/Droege/Jutzi, a. a. O. (Fn. 20), Art. 49 Rn. 29; Lahmann, in: ders./Hans/Korger/Edinger, a. a. O. (Fn. 20), Art. 49 LV Erl. 5.

²² Stamm, in: Brocker/Droege/Jutzi, a. a. O. (Fn. 20), Art. 49 Rn. 31; Lahmann, in: ders./Hans/Korger/Edinger, a. a. O. (Fn. 20), Art. 49 LV Erl. 5, jeweils m. w. N.

²³ Stamm, in: Brocker/Droege/Jutzi, a. a. O. (Fn. 20), Art. 49 Rn. 31; Lahmann, in: ders./Hans/Korger/Edinger, a. a. O. (Fn. 20), Art. 49 LV Erl. 5, jeweils m. w. N.

Satz 2 LV geht insofern ein grundsätzliches Verschlechterungsverbot gegenüber dem Status Quo aus.²⁴

Über die Kostendeckung und die Aufgabenübertragung (Art. 49 Abs. 5 Satz 1 LV) sowie den Mehrbelastungsausgleich (Art. 49 Abs. 5 Satz 2 LV) muss in einem engen sachlichen und zeitlichen Zusammenhang mit der Wahrnehmung der Aufgabe entschieden werden, damit die Warnfunktion des Konnexitätsprinzips nicht unterlaufen wird.²⁵

Damit der Anwendungsbereich des Konnexitätsprinzips eröffnet ist, muss den Gemeinden oder Gemeindeverbänden (bzw. ihren Vorständen) die Zuständigkeit für eine Aufgabe durch das Land übertragen werden oder die Erfüllung einer bereits übertragenen Aufgabe zu einer finanziellen Mehrbelastung führen.²⁶

Das Gesetz bezweckt durch den Ausbau der Photovoltaik in Rheinland-Pfalz einen angemessenen Beitrag des Landes zum Klimaschutz (vgl. § 1 LSolarG-RefE). Dazu stellt es allgemeine Anforderungen an Bauherrn von Neubauten eines gewerblich genutzten Gebäudes und von gewerblich genutzten Parkplätzen (vgl. §§ 2, 4 und 5 LSolarG-RefE), die im Rahmen des Baugenehmigungsverfahrens von der zuständigen Baugenehmigungsbehörde geprüft werden müssen. Damit überträgt es den Kommunen eine zusätzliche Prüfaufgabe im Rahmen des Baugenehmigungsverfahrens.²⁷

2. Mehrbelastung der Kommunen

Der Referentenentwurf weist bereits darauf hin, dass den Kommunen durch die Solarpflicht ein Mehraufwand im Rahmen der Prüfung von Bauanträgen entsteht. Hierfür angesetzt wird ein Mehraufwand im Rahmen des Genehmigungsverfahrens sowie im Rahmen des Abnahmeprozesses, der mit rund 30 Minuten pro Bauvorhaben geschätzt wird. Angesetzt werden hierfür Lohnkosten eines Mitarbeiters im gehobenen Dienst mit 65,34 Euro pro Stunde, was bei geschätzten 1.404 Bauanträgen auf Grundlage der Anzahl der Bauanträge im Jahre 2017 zusätzliche Gesamtpersonalkosten von rund 45.869 Euro jährlich ausmacht. Für die Zahl der Baugenehmigungen für Parkplatzflächen werden mangels einer schätzbaren Anzahl der Bauanträge keine Zusatzkosten angesetzt.²⁸

Der Referentenentwurf verneint eine Konnexitätsrelevanz unter Bezugnahme auf § 1 Abs. 1 Satz 3, § 3 Abs. 1 Satz 1 des Konnexitätsausführungsgesetzes (KonnexAG) vom 2. März 2006²⁹. Danach ist ein Ausgleich von die Kommunen treffenden Zusatzkosten nur dann vorzunehmen,

²⁴ VerFGH BB - Ur. v. 14. Febr. 2002 -, 17/01, Rn. 53 (juris); VerFGH NRW - Ur. v. 23. März 2010 -, 19/08, Rn. 79 (juris).

²⁵ *Stamm*, in: Brouck/Droegge/Jutzi, a. a. O. (Fn. 20), Art. 49 Rn. 30.

²⁶ *Lahmann*, in: ders./Hans/Korger/Edinger, a. a. O. (Fn. 20), Art. 49 LV Erl. 5.

²⁷ Vgl. VerFGH NRW - Ur. v. 12. Okt. 2010 -, 12/09 Rn. 73 (juris).

²⁸ Begründung zum LSolarG-RefE, S. 2 f.

²⁹ GVBl. 2006, S. 53.

wenn diese Zusatzkosten als „*unabweisbar und wesentlich*“ zu bewerten sind. „*Unabweisbar*“ sind diejenigen Kosten, die bei einem sparsamen und wirtschaftlichen Gesetzesvollzug durch die Kommunen anfallen; d. h. es wird nur der nach dem verfassungsrechtlichen Wirtschaftlichkeitsgebot erforderliche Aufwand erstattet.³⁰ Eine „*wesentliche*“ finanzielle Mehrbelastung ist im Regelfall nur dann erreicht, wenn die geschätzte jährliche Mehrbelastung der betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände in ihrer Gesamtheit über einem Betrag von 0,25 EUR pro Einwohner liegt. Das entspricht bei ca. vier Millionen Einwohnern in Rheinland-Pfalz in etwa 1 Mio. Euro.³¹

Auf die Höhe der angesetzten Kosten kann im Hinblick auf die erbetene kurzfristige Fertigstellung in dieser Stellungnahme nicht näher eingegangen werden. Dies könnte jedoch im Rahmen einer Ausschussberatung noch näher thematisiert werden.³²

3. Neubauvorhaben von Kommunen

§ 3 Nr. 3 LSolarG-RefE definiert als gewerblich genutzte Neubauten alle Neubauten, die überwiegend für eine Nutzung durch Gewerbebetriebe vorgesehen sind und stellt damit nicht auf die Rechtsstellung des Bauherrn ab, sondern auf den Nutzungszweck des neu errichteten Gebäudes. Damit kann per se jeder gemeindliche Neubau unter die Solarpflicht fallen.

Erfüllen Gemeinden oder Gemeindeverbände in von ihnen errichteten Neubauten öffentliche Aufgaben (übertragene staatliche Aufgaben oder Selbstverwaltungsaufgaben), fehlt es an der Ausübung einer gewerblichen Tätigkeit aus, so dass es bereits aus diesem Grund an der Anwendung des Landessolargesetzes fehlt und sich die Frage der Konnexitätsrelevanz nicht stellt.

Es ist anerkannt, dass auch eine Gemeinde unternehmerisch tätig werden und ein Handelsgewerbe i. S. d. § 1 Abs. 2 Handelsgesetzbuch (HGB) betreiben kann, so dass eine Gemeinde oder ein Gemeindeverband auch Bauherr eines gewerblich genutzten Neubaus sein kann.³³ Liegt im Einzelfall eine gewerbliche Nutzung des Neubaus vor, dann dürften die Anforderungen des Landessolargesetzes auch für einen Neubau der Gemeinde, in dem diese Tätigkeit ausgeübt werden soll, gelten. Die Anwendung des Konnexitätsprinzips ist in diesem Fall nach § 1 Abs. 4 KonnexAG jedoch ausgeschlossen, da es sich bei den Anforderungen an gewerblich genutzte Neubauten und Parkplatzflächen um allgemeine, jedes entsprechende Bauvorhaben und jeden entsprechenden Bauherrn betreffende Anforderungen, nicht hingegen um die Gemeinde oder den Ge-

³⁰ Lahmann, in: ders./Hans/Korger/Edinger, a. a. O. (Fn. 20), Art. 49 LV Erl. 5.; LT-Drs. 14/4675, S. 9.

³¹ vgl. Lahmann, in: ders./Hans/Korger/Edinger, a. a. O. (Fn. 20), Art. 49 LV Erl. 5.; LT-Drs. 14/4675, S. 9.

³² Das gleiche gilt für die Frage der Konnexitätsrelevanz. Vgl. hierzu Stamm, in: Brocker/Droege/Jutzi, a. a. O. (Fn. 20), Art. 49 Rn. 33; Henneke, in: Lahmann/Hans/Korger/Edinger, Praxis der Kommunalverwaltung RhPf., Stand: Okt. 2012, E-1 Erl. 8.2.1.8.2.; Lahmann, in: ders./Hans/Korger/Edinger, a. a. O. (Fn. 20), Art. 49 LV Erl. 5.; vgl. auch LT-Drs. 14/4675, S. 9.

³³ Vgl. zu den Voraussetzungen nur Körber, in Oetker, Handelsgesetzbuch, 7. Aufl. 2021, § 1 Rn. 30, 84.

meindeverband als solche treffende neue Aufgaben oder besondere Anforderungen an die Erfüllung bereits übertragener Aufgaben handelt.³⁴ Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit dieser Regelung dürften nicht bestehen.

IV. Definition der Begriffe „gewerblich genutzte Neubauten“ und „gewerblich genutzte neue Parkplatzflächen“

Der Referentenentwurf sieht in § 3 Nr. 2 und 3 folgende Definitionen vor:

„Im Sinne dieses Gesetzes

(...)

- 2. sind Parkplatzflächen die notwendigen Stellplätze im Sinne von § 47 Abs. 1 Satz 1 oder Abs. 3 Landesbauordnung Rheinland-Pfalz in der Fassung vom 24. November 1998 (GVBl. 1998, S. 365) zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 03. Februar 2021 (GVBl. S. 66) für gewerblich genutzte Gebäude,*
- 3. sind gewerblich genutzte Neubauten alle Neubauten, die überwiegend für eine Nutzung durch Gewerbebetriebe vorgesehen sind. Gewerbebetriebe sind dabei alle Unternehmen des Handels (Handelsgewerbe), des Handwerks, der Industrie und des Verkehrs,*
(...)“

1. Gewerbliche Nutzung

a) Handelsgewerbe

Der Begriff der gewerblichen Nutzung bzw. des Gewerbebetriebs kommt sowohl im Bauplanungsrecht (§ 35 Abs. 1 Nr. 3 Baugesetzbuch - BauGB, § 8 Baunutzungsverordnung - BauNVO), im Handelsrecht (§ 1 HGB) sowie in weiteren Rechtsgebieten (z. B. § 1 Gewerbeordnung, § 15 Einkommensteuergesetz, § 2 Gewerbesteuerengesetz) vor. Trotzdem wird der Gewerbebegriff weder im Handelsgesetzbuch noch in anderen Gesetzen allgemeingültig definiert. Aufgrund der unterschiedlichen Zielsetzung der einzelnen Gesetze existiert kein einheitlicher Gewerbebegriff. Vielmehr ist der Begriff des Gewerbebetriebs nach ständiger Rechtsprechung für jedes Gesetz selbständig nach Inhalt und Zweck der jeweiligen Vorschrift und unabhängig vom Verständnis des Begriffs in anderen Rechtsgebieten zu bestimmen.³⁵

Der Referentenentwurf des Landessolargesetzes dürfte von dem Gewerbebegriff des Handelsrechts ausgehen, da bei der näheren Beschreibung der Gewerbebetriebe mit einem Klammerzusatz auf das Handelsgewerbe verwiesen wird, welches in § 1 Abs. 2 HGB wie folgt definiert

³⁴ Vgl. auch LT-Drs. 14/4675, S. 10.

³⁵ Körber, in Oetker, a. a. O. (Fn. 33), § 1 Rn. 11; Schwartze, in: BeckOK HGB, Häublein/Hoffmann-Theinert, 32. Edition, Stand: 15. Apr. 2021, § 1 Rn. 9; BGHZ 144, 86 (88); BFHE 104, 321; BVerwG, NJW 1977, 772; BSG, NJW 1997, 1659 (1660 f.).

wird: „*Handelsgewerbe ist jeder Gewerbebetrieb, es sei denn, daß das Unternehmen nach Art oder Umfang einen in kaufmännischer Weise eingerichteten Geschäftsbetrieb nicht erfordert.*“

Durch den Verweis auf den handelsrechtlichen Begriff des Handelsgewerbes dürfte daher für die Definition des Gewerbebetriebs im Sinne des Landessolargesetzes von derjenigen des Handelsrechts auszugehen sein. Rechtsprechung und herrschende Literatur verstehen unter einem Gewerbe im Sinne des Handelsrechts – in nahezu völliger Übereinstimmung mit der Rechtsprechung zur Gewerbeordnung – jede selbstständige, planmäßig auf eine gewisse Dauer angelegte, nach außen gerichtete, nicht freiberufliche Tätigkeit in Gewinnerzielungsabsicht bzw. gegen Entgelt.³⁶ Eine Beschränkung auf bestimmte Geschäftsinhalte (etwa auf den Warenhandel) folgt aus dem Begriff des „*Handels*“ nicht, da schon der Wortlaut des Absatz 2 von „*jeder Gewerbebetrieb*“ spricht.³⁷ In Zweifelsfragen dürfte auf die zum Handelsrecht entwickelten Grundsätze des Gewerbebegriffs zurückgegriffen werden können. Um Missverständnissen bei der Auslegung des Begriffs vorzubeugen, könnte überlegt werden, in der parlamentarischen Ausschussberatung klarzustellen, dass vom handelsrechtlichen Begriff des Gewerbes auszugehen ist.

Die freien Berufe werden nach der Verkehrsanschauung traditionell nicht unter den handelsrechtlichen Gewerbebegriff gefasst, weil sie nicht mittels kaufmännischer oder technischer Kenntnisse, sondern überwiegend auf wissenschaftlicher oder künstlerischer Grundlage ausgeübt werden. Zudem steht oft die höchstpersönliche Leistungserbringung im Vordergrund.³⁸ Daher wird die Gewerbeeigenschaft für bestimmte, traditionell kammergebundene oder berufsrechtlich gleichgestellte Berufsgruppen von vornherein kraft Gesetzes ausgeschlossen, wie z. B. für Rechtsanwälte, Steuerberater, Wirtschaftsprüfer, Notare, Ärzte und Zahnärzte.³⁹ Allerdings begegnet die Abgrenzung der freien Berufe teilweise erhebliche Kritik, da sie letztlich nur noch historisch erklärbar ist.⁴⁰ So werden etwa Apotheker sowie Heilberufe wie Heilpraktiker, Zahn-techniker oder Physiotherapeuten als Gewerbe behandelt.⁴¹ Daher bestünde z. B. auf einem neu errichteten Ärztehaus, in dem ausschließlich freiberuflich tätige Ärzte praktizieren, keine Verpflichtung zur Installation einer Photovoltaikanlage, währenddessen auf einem neu errichteten Gebäude, indem ausschließlich eine Apotheke betrieben wird, eine solche zu errichten wären.

Nicht eindeutig zu beantworten sein dürfte die Frage, welche weitere Bedeutung dem Klammerzusatz „*Handelsgewerbe*“ zukommt. Denn nach § 2 Abs. 2 HGB ist jedes Gewerbe – sofern es sich nicht um ein land- oder forstwirtschaftliches Unternehmen handelt (§ 3 Abs. 1 HGB) – ein Handelsgewerbe, sofern das Unternehmen nach Art oder Umfang einen in kaufmännischer Weise eingerichteten Geschäftsbetrieb nicht erfordert.⁴² Damit statuiert § 2 Abs. 2 Halbsatz 2 HGB im Interesse des Geschäftsverkehrs und aufgrund der Sachnähe des betroffenen Unternehmers

³⁶ *Schwartze*, in: BeckOK HGB, a. a. O. (Fn. 35), § 1 Rn. 10 m. w. N.

³⁷ *Körper*, in Oetker, a. a. O. (Fn. 33) § 1 Rn. 49.

³⁸ *Schwartze*, in: BeckOK HGB, a. a. O. (Fn. 35), § 1 Rn. 23 m. w. N.

³⁹ § 2 Abs. 2 BRAO, § 32 Abs. 2 Satz 2 StBerG, § 1 Abs. 2 Satz 2 WPO, § 2 Satz 3 BNotO, § 1 Abs. 2 BundesärzteO, § 1 Abs. 4 ZahnheilkundeO; vgl. *Schwartze*, in: BeckOK HGB, a. a. O. (Fn. 35), § 1 Rn. 23 m. w. N.

⁴⁰ Vgl. *Körper*, in Oetker, a. a. O. (Fn. 33), § 1 Rn. 35.

⁴¹ *Schwartze*, in: BeckOK HGB, a. a. O. (Fn. 35), § 1 Rn. 25 m. w. N.

⁴² *Merk*, in: Baumbach/Hopt, Handelsgesetzbuch, 40. Aufl. 2021, § 1 Rn. 22, 25.

eine widerlegliche Vermutung. Bei fehlender Eintragung trägt der Unternehmer, der bestimmten an die Vollkaufmanneigenschaft geknüpften Rechtsfolgen entgehen will (z. B. der Rügeobliegenheit des § 377 HGB), die Darlegungs- und Beweislast dafür, dass kein Handelsgewerbe, sondern nur ein Kleingewerbe vorliegt. Fraglich ist daher, ob die Solarpflicht nur für Handelsgewerbe gelten soll oder auch für Kleingewerbe; oder mit anderen Worten gesprochen: Soll dem Bauherrn die Möglichkeit geboten werden, über den Nachweis der Kleingewerbeeigenschaft nicht unter die Solarpflicht zu fallen? Vermutlich sollen alle gewerblich genutzten Neubauten unter die Solarpflicht fallen, unabhängig davon, ob im Einzelfall ein Handelsgewerbe oder nur ein Kleingewerbe vorliegt. Hierauf deutet zumindest das in § 3 Nr. 3 SolarG-RefE zweifach verwendete Wort „alle“ hin. Möglicherweise soll die Aufzählung in § 3 Nr. 3 Satz 2 SolarG-RefE auch nur beispielhaft im Sinne von „insbesondere“ zu verstehen sein. Aufgrund dieser Unsicherheiten könnte sich eine Klarstellung im Gesetzestext sowie in der Begründung anbieten.

Für den Bereich der Land- und Forstwirtschaft könnte ebenfalls über eine Klarstellung nachgedacht werden, damit z. B. eindeutig bestimmbar ist, ob gewerbliche Tierhaltungsanlagen, insbesondere Stallungen, die an ein Stromnetz der öffentlichen Versorgung angeschlossen sind (vgl. § 4 Abs. 1 Satz 2 SolarG-RefE), der Solarpflicht unterfallen.⁴³ Der Referentenentwurf geht wohl nicht von einer Solarpflicht aus, wie sich aus den Ausführungen im Bereich der Kostenberechnung für das Konnexitätsprinzip folgern lässt.⁴⁴ Allerdings betreiben auch Land- und Forstwirte ein Gewerbe (vgl. § 3 Abs. 2 HGB), aber kein Handelsgewerbe im Sinne von § 1 Abs. 2 HGB, da Land- und Forstwirtschaft nach § 3 Abs. 1 HGB von der Regelung des § 1 Abs. 2 HGB ausgenommen ist. Dies gilt selbst dann, wenn sie ein Unternehmen betreiben, das eine kaufmännische Einrichtung erfordert.⁴⁵

b) Betriebe des Handwerks, der Industrie und des Verkehrs

Unter die Gewerbebetriebe des § 3 Nr. 3 LSolarG-RefE sollen nach der Legaldefinition auch diejenigen des Handwerks, der Industrie und des Verkehrs fallen. Die Bedeutung dieses Teils der Vorschrift erscheint ebenso nicht ganz eindeutig. Denn § 1 Abs. 2 HGB gilt nach allg. Meinung ohnehin für alle Handwerker. Jeder Handwerker ist Gewerbetreibender.⁴⁶ Ob eine Einschränkung nach Halbsatz 2 („es sei denn, daß das Unternehmen nach Art oder Umfang einen in kaufmännischer Weise eingerichteten Geschäftsbetrieb nicht erfordert“) gestattet wird, betrifft wiederum die bereits dargestellte allgemeine Frage, wie weit die Solarpflicht gefasst werden soll.

⁴³ Vgl. insofern die Kritik zum niedersächsischen Gesetzentwurf LT-Drs. NI 18/9393, S. 39.

⁴⁴ Begründung zum LSolarG-RefE, S. 2 f.: „Näherungsweise wird die Zahl von 1.404 Bauanträgen für Nicht-Wohngebäude abzgl. landwirtschaftlicher Betriebsgebäude im Jahr 2017 herangezogen.“

⁴⁵ Merkt, in: Baumbach/Hopt, a. a. O. (Fn. 42), § 3 Rn. 3; Schwartze, in: BeckOK HGB, a. a. O. (Fn. 35), § 3 Rn. 5.

⁴⁶ Merkt, in: Baumbach/Hopt, a. a. O. (Fn. 42), § 1 Rn. 26.

Inhaber eines Handelsgewerbes und damit Betreiber des Unternehmens kann jede natürliche oder juristische Person des privaten oder öffentlichen Rechts sein.⁴⁷ Der Begriff „Industrie“ beschreibt einen Wirtschaftszweig, der die Gesamtheit aller mit der Massenherstellung von Konsum- und Produktionsgütern beschäftigten Fabrikationsbetriebe eines Gebietes umfasst, oder bezeichnet die Gesamtheit der Fabrikationsbetriebe einer bestimmten Branche in einem Gebiet.⁴⁸ Insofern dürfte es sich bei diesem Begriff ebenfalls nur um eine beispielhafte Aufzählung dahingehend handeln, dass auch Neubauten, in denen – typischerweise von juristischen Personen – Fabrikationsbetriebe zur Massenherstellung von Konsum- und Produktionsgütern betrieben werden, unter die Solarpflicht fallen sollen. Im Übrigen dürften die allgemeinen Regelungen zur Bestimmung des Gewerbes gelten.

Gleiches dürfte schließlich für den Begriff des „Verkehrs“ gelten. Hiermit dürfte wohl gemeint sein, dass auch Neubauten für Unternehmen, die im Verkehrssektor tätig sind, unter die Solarpflicht fallen sollen. Üblicherweise fallen diese Unternehmen bereits unter den Begriff des Handelsgewerbes nach § 1 Abs. 2 HGB, so dass auch sie über die Begrifflichkeit „Unternehmen des Handels“ in § 3 Nr. 3 LSolarG-RefE bereits unmittelbar vom Anwendungsbereich des Landessolargesetzes erfasst sind; wiederum verbunden mit der bereits angesprochenen Frage, ob der Nachweis der Kleinunternehmereigenschaft gestattet sein soll oder nicht.

2. Neubauten

Der Begriff des Neubaus ist im Referentenentwurf des Landessolargesetzes nicht definiert.

Unter einen Neubau dürfte zunächst einmal ein vollständig neu errichtetes Gebäude fallen. Insofern dürfte Einigkeit bestehen.

Schwieriger zu beantworten sein dürfte die Frage der Abgrenzung zu einem „bloßen“ Umbau oder einer „bloßen“ Erweiterung eines bestehenden Gebäudes, das die Solarpflicht des Landessolargesetzes nicht auslöst, zu einem Umbau oder einer Erweiterung solchen Ausmaßes, dass dieses Bauvorhaben einem Neubau gleichkommt und daher als Neubau im Sinne des Landessolargesetzes zu definieren ist. Insofern dürfte sich anbieten, auf die Dogmatik des bauplanungsrechtlichen Bestandsschutzes und die zu den Grenzen des Bestandsschutzes ergangene, inzwischen gefestigte Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zurückzugreifen. Der bauplanungsrechtliche Bestandsschutz betrifft– neben der Frage nach dem Schutz vor Beseitigung – die Frage, ob und inwieweit weitere Vorhaben im Zusammenhang mit vorhandenen baulichen Anlagen zuzulassen sind.⁴⁹

⁴⁷ Schwartze, in: BeckOK HGB, a. a. O. (Fn. 35), § 1 Rn. 37, 40.

⁴⁸ Duden online, Industrie, <https://www.duden.de/rechtschreibung/Industrie> (Abruf vom 2. Jul. 2021).

⁴⁹ Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, Werkstand: 141. EL Febr. 2021, § 35 Rn. 178; vgl. zu den verschiedenen Facetten des Bestandsschutzes auch Grigoleit/Klanten, Rechtsgutachten, a. a. O. (Fn. 4), S. 45 f.

Formeller und materieller Bestandsschutz liegt dann vor, wenn ein Bauwerk im Zeitpunkt seiner Errichtung den öffentlich-rechtlichen Vorschriften entsprochen hat und mit der erforderlichen Genehmigung errichtet worden ist.⁵⁰ Geschützt wird sodann das Gebäude im Umfang seines vorhandenen baulichen Bestands und in seiner Funktion. Vorausgesetzt wird eine im Wesentlichen vorhandene Bausubstanz, die funktionsgerecht genutzt wird. Mit der Beseitigung des Gebäudes erlischt der Bestandsschutz, wobei grundsätzlich unbedeutend ist, ob das Gebäude durch Maßnahmen des Eigentümers oder anderer Personen bewusst oder durch zufällige Ereignisse, wie Brand und Naturkatastrophen, beseitigt wird.⁵¹ Bestandsschutz ist insoweit zu verstehen als Schutz der ursprünglich rechtmäßigen Bestandsnutzung.⁵²

Anerkannt ist, dass der Bestandsschutz auch notwendige Maßnahmen zur Erhaltung des Gebäudes erfasst, wie insbesondere Instandsetzungs- und Renovierungsmaßnahmen. Voraussetzung für vom Bestandsschutz gedeckte Reparaturen ist, dass die Identität der baulichen Anlage erhalten bleibt.⁵³ Nach der gefestigten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts gilt hierfür folgende Abgrenzung:⁵⁴

„Gemäß § 29 Abs. 1 BauGB gelten die §§ 30 bis 37 BauGB für Vorhaben, die u. a. die Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung von baulichen Anlagen zum Inhalt haben. Nicht jede Instandsetzung oder Sanierung eines Gebäudes ist mit dessen Änderung im Rechtsinne verbunden. Eine Änderung im Sinne des § 29 BauGB liegt nur vor, wenn ein vorhandenes Gebäude in städtebaulich relevanter Weise baulich umgestaltet wird. Davon ist auszugehen, wenn die Baumaßnahme mit einer Erhöhung des Nutzungsmaßes verbunden ist. Aber auch in Fällen, in denen das Erscheinungsbild unangetastet bleibt und das Bauvolumen nicht erweitert wird, können an der Anlage vorgenommene Bauarbeiten das Merkmal einer Änderung aufweisen. Denn nach dem Wortsinn des § 29 BauGB reicht es aus, dass eine Anlage nach baulichen Maßnahmen als eine andere erscheint als vorher. Der Senat stellt in diesem Zusammenhang maßgeblich auf Art und Umfang der Baumaßnahmen ab. Eingriffe in die vorhandene Bausubstanz qualifiziert er als Änderung im Sinne des § 29 BauGB, wenn

⁵⁰ Reichel/Schulte, Handbuch Bauordnungsrecht, 2004, Kap. 15 Rn. 107; Grigoleit/Klanten, Rechtsgutachten, a. a. O. (Fn. 4), S. 45.

⁵¹ Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, a. a. O. (Fn. 49), § 35 Rn. 179 m. w. N. zur Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts.

⁵² Reichel/Schulte, Handbuch Bauordnungsrecht, a. a. O. (Fn. 50), Kap. 15 Rn. 107 f. Grundlage der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist diejenige des Bundesverfassungsgerichts zum Umfang der Eigentumsgarantie aus Art. 14 Abs. 1 GG. Das Bundesverfassungsgericht hat im Nassauskiesungsbeschluss vom 15. Juli 1981 - 1 BvL 77/78 = BVerfGE 58, 300 - hierzu ausgeführt: „Die Bestandsgarantie erfasst bei einer ausgeübten Grundstücksnutzung den rechtlichen und tatsächlichen Zustand, der im Zeitpunkt der hoheitlichen Maßnahme besteht; sie gibt aber keinen Anspruch darauf, über den hiernach geschützten räumlichen Bereich hinauszugreifen. Das Argument, das weitere Ausgreifen sei „von der Natur der Sache her gegeben“ und wirtschaftlich vernünftig, entbehrt der verfassungsrechtlichen Legitimation.“ (juris Rn. 192); vgl. hierzu auch Grigoleit/Klanten, Rechtsgutachten, a. a. O. (Fn. 4), S. 45 ff.

⁵³ Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, a. a. O. (Fn. 49), § 35 Rn. 181 m. w. N. zur Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts.

⁵⁴ Beschl. v. 10. Okt. 2005 -, 4 B 60/05, Rn. 4 (juris) m. w. N.; ebenso u. a.: Bay. Verwaltungsgerichtshof - Urt. v. 7. März 2018 -, 1 B 16.2375, Rn. 15 (juris).

das Bauwerk dadurch seiner ursprünglichen Identität beraubt wird. Ein solcher Identitätsverlust tritt nach der Rechtsprechung des Senats nicht nur ein, wenn der Eingriff in den vorhandenen Bestand so intensiv ist, dass er die Standfestigkeit des gesamten Bauwerks berührt und eine statische Nachberechnung erforderlich macht, sondern erst recht, wenn die Bausubstanz ausgetauscht wird oder die Baumaßnahmen sonst praktisch einer Neuerrichtung gleichkommen (...).“

Ergänzend führt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof auf Grundlage der vorzitierten Rechtsprechung in seinem Urteil vom 7. März 2018 aus:⁵⁵

„Entscheidend sind damit Art und Umfang der baulichen Maßnahmen. Wird das Gebäude durch sie derart verändert, dass es sich gegenüber dem früheren Zustand als etwas anderes, als ein „aliud“ darstellt, liegt eine Änderung im Rechtssinne vor, die den Bestandsschutz entfallen lässt (...).“

Danach sind Maßnahmen zur Erhaltung und zeitgemäßen Nutzung der baulichen Anlage bloße Instandhaltungsarbeiten. Hierunter fallen beispielsweise das Wiederherrichten zerstörter oder schadhafter Bauteile, das Beseitigen von Mängeln oder Schäden durch Maßnahmen, die den bisherigen Zustand im Wesentlichen unverändert lassen oder diesen wiederherstellen und erhalten. Ebenso fallen Reparaturen, die das Gebäude vor dem vorzeitigen Verfall oder dem Eintritt der Unbenutzbarkeit vor dem Ablauf der Lebensdauer seiner Substanz schützen, unter bloße Erhaltungsmaßnahmen.⁵⁶

Wann auf Grundlage dieser Rechtsprechung im konkreten Einzelfall ein Gebäude hingegen derart verändert worden ist, dass es sich gegenüber dem früheren Zustand als etwas anderes darstellt, bedarf im konkreten Einzelfall der Würdigung durch die zuständige Baugenehmigungsbehörde.⁵⁷

Nach alledem dürfte die Definition „Neubau“ durch Rückgriff auf die Rechtsprechung und Literatur zu den Grenzen des bauplanungsrechtlichen Bestandsschutzes hinreichend bestimmt sein. Es obliegt der politischen Einschätzung, dies ggf. in der parlamentarischen Ausschussberatung klarzustellen.

⁵⁵ 1 B 16.2375, Rn. 15 (juris).

⁵⁶ Vgl. Reichel/Schulte, Handbuch Bauordnungsrecht, a. a. O. (Fn. 50), Kap. 15 Rn. 117.

⁵⁷ Vgl. BVerwG - Beschl. v. 21. März 2001 - , 4 B 18/01, Rz. 11 (juris): „(...) wann im konkreten Einzelfall ein Gebäude derart verändert worden ist, dass es sich gegenüber dem früheren Zustand als etwas anderes darstellt, bedarf der tatrichterlichen Würdigung und damit der Entscheidung durch die Verwaltungsgerichte der ersten und zweiten Instanz, nicht jedoch der Entscheidung des für die Klärung von Rechtsfragen zuständigen Revisionsgerichts (...).“

3. Parkplatzflächen

Der Referentenentwurf definiert in § 3 Nr. 2 SolarG-RefE Parkplatzflächen als „*notwendige Stellplätze im Sinne von § 47 Abs. 1 Satz 1 oder Abs. 3 Landesbauordnung Rheinland Rheinland-Pfalz in der Fassung vom 24. November 1998 (GVBl. 1998, S. 365) zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 03. Februar 2021 (GVBl. S. 66) für gewerblich genutzte Gebäude*“.

Stellplätze sind wiederum legaldefiniert in § 2 Abs. 8 Satz 1 Landesbauordnung (LBO) als „*Flächen zum Abstellen von Kraftfahrzeugen außerhalb öffentlicher Verkehrsflächen*“. Durch den Verweis auf die Landesbauordnung und die dortige Definition von Stellplätzen dürften Parkplatzflächen im Sinne des Landessolargesetzes hinreichend definiert sein.

V. Zeitspanne zwischen Verabschiedung und Inkraftsetzung der neuen Regelungen

Die Frage der verfassungsrechtlich erforderlichen Zeitspanne zwischen der Verabschiedung des Gesetzes und der Wirksamkeit der neuen Regelungen ist anhand der konkret betroffenen Rechtspositionen zu prüfen. Bei privaten Neubauten ist die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG betroffen, bei kommunalen Neubauten die Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 49 Abs. 1 bis 3 LV (Art. 28 Abs. 2 GG).

I. Private Neubauten

Die Anordnung der Solarpflicht für private Neubauten bedeutet einen Eingriff in den Schutzbereich von Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG. Betroffen ist die Baufreiheit als privates, aus dem Grundeigentum (§ 903 BGB) verfassungsrechtlich geschütztes Recht. Baufreiheit meint dabei das Recht zur baulichen Nutzung im Rahmen der Gesetze.⁵⁸

Der Eingriff in den Schutzbereich von Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG kann nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in drei Formen erfolgen⁵⁹: Zum einen durch eine Inhalts- und Schrankenbestimmung (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG). Solche Normen legen generell und abstrakt die Rechte und Pflichten des Eigentümers fest, bestimmen also den „*Inhalt*“ des Eigentums. Der Gesetzgeber schafft damit auf der Ebene des objektiven Rechts diejenigen Rechtssätze, die die Rechtsstellung des Eigentümers begründen und ausformen; sie können privatrechtlicher und öffentlich-rechtlicher Natur sein.⁶⁰ Darüber hinaus kann der Gesetzgeber nach Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG sowohl unmittelbar durch Gesetz einem bestimmten oder bestimmbar Personenkreis konkrete Eigentumsrechte zu entziehen, die aufgrund der allgemein geltenden Gesetze im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG rechtmäßig erworben worden sind (Legalenteignung), oder er

⁵⁸ *Grigoleit/Klanten*, Rechtsgutachten, a. a. O. (Fn. 4), S. 32.

⁵⁹ Beschl. v. 15. Juli 1981 - 1 BvL 77/78 = BVerfGE 58, 300 -, Rn. 117 (juris); vgl. hierzu und zum folgenden auch *Grigoleit/Klanten*, Rechtsgutachten, a. a. O. (Fn. 4), S. 32 f.

⁶⁰ Beschl. des BVerfG v. 15. Juli 1981 - 1 BvL 77/78 = BVerfGE 58, 300 -, Rn. 118 (juris).

kann die Exekutive ermächtigen, konkretes Eigentum Einzelner zu entziehen (Administrativenteignung).⁶¹

Bei der Solarpflicht handelt es sich um einen Eingriff in Form der Inhalts- und Schrankenbestimmung (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG). Die Pflicht zur Installation einer Photovoltaikanlage entzieht keine konkrete Eigentumsposition, so dass ein Eingriff in Form der Enteignung ausscheidet, sondern macht für die Vorgaben für die Gestaltung baulicher Anlagen und schränkt damit die künftige Gestaltungsfreiheit des Eigentümers ein.⁶²

Ob die Regelungen des Solargesetzes den vom Bundesverfassungsgericht für eine Eingriffsrechtfertigung aufgestellten konkreten Vorgaben entsprechen, kann – wie eingangs der Stellungnahme ausgeführt – im Hinblick auf die erbetene kurzfristige Stellungnahme nicht im Rahmen dieses Gutachtauftrags geprüft werden.⁶³ Hier soll konkret nur zu der Frage Stellung genommen werden, ob stichhaltige Argumente gegen einen Zeitraum von einem Jahr zwischen Verabschiedung und Wirksamkeit der Regelungen sprechen.

Die Frage des Zeitpunkts der Wirksamkeit einer neuen gesetzlichen Regelung nach dessen Verabschiedung betrifft die Frage, ob der Übergangszeitraum für eine sachgerechte Reaktion auf die neuen baurechtlichen Anforderungen hinreichend lang bemessen ist. Zu bewerten ist dies im Rahmen der Angemessenheit der Ausgestaltung der neuen Inhalts- und Schrankenbestimmung i. S. d. Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG.⁶⁴

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist anerkannt, dass der Gesetzgeber bei der Neuordnung eines Rechtsgebietes im Rahmen des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG auch dann, wenn der Eingriff an sich verfassungsrechtlich zulässig ist, aufgrund des rechtsstaatlichen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und des Vertrauensschutzes (Rechtsstaatsprinzip) eine angemessene Übergangsregelung treffen muss.⁶⁵ Dabei steht dem Gesetzgeber für die Überleitung bestehender Rechtslagen, Berechtigungen und Rechtsverhältnisse ein breiter Gestaltungsspielraum zur Verfügung. Zwischen der sofortigen, übergangslosen Inkraftsetzung des neuen Rechts und dem ungeschmäleren Fortbestand begründeter subjektiver Rechtspositionen sind vielfache Abstufungen denkbar. Der Nachprüfung durch das Bundesverfassungsgericht unterliegt nur, ob der Gesetzgeber bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht und der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe unter Berücksichtigung aller Umstände die Grenze der Zumutbarkeit überschritten hat.⁶⁶

⁶¹ Beschl. des BVerfG v. 15. Juli 1981 - 1 BvL 77/78 = BVerfGE 58, 300 -, Rn. 119 f. (juris).

⁶² Vgl. *Grigoleit/Klanten*, Rechtsgutachten, a. a. O. (Fn. 4), S. 33.

⁶³ Vgl. zu dieser Thematik ausführlich *Grigoleit/Klanten*, Rechtsgutachten, a. a. O. (Fn. 4), S. 33 ff.

⁶⁴ Vgl. BVerfG, Urt. v. 8. Febr. 1977 - 1 BvR 79/70, 1 BvR 278/70, 1 BvR 282/70 -, Rn. 130 (juris); vgl. auch *Grigoleit/Klanten*, Rechtsgutachten, a. a. O. (Fn. 4), S. 38 f.

⁶⁵ Vgl. BVerfG, Urt. v. 8. Febr. 1977 - 1 BvR 79/70, 1 BvR 278/70, 1 BvR 282/70 -, Rn. 129 (juris); Beschl. vom 15. Juli 1981 - 1 BvL 77/78 = BVerfGE 58, 300 -, Rn. 187 (juris); Beschl. v. 6. Nov. 1985 - 1 BvL 22/83 -, Rn. 22 (juris); vgl. auch BFH, Urt. v. 31. Mai 2005 - I R 107/04 -, Rn. 17.

⁶⁶ BVerfG, Urt. v. 8. Febr. 1977 - 1 BvR 79/70, 1 BvR 278/70, 1 BvR 282/70 -, Rn. 130 (juris); dem folgend: BFH, Urt. v. 31. Mai 2005 - I R 107/04 -, Rn. 23.

Der Referentenentwurf sieht eine Inkraftsetzung der neuen Regelung vor, wenn der Antrag auf Baugenehmigung ab dem 1. Oktober 2022 bei der zuständigen unteren Bauaufsichtsbehörde eingeht (vgl. § 4 Abs. 1 Satz 1, § 5 Abs. 1 Satz 1 SolarG-REfE). Aus der Fragestellung lässt sich ableiten, dass eine Verabschiedung des Gesetzes bis spätestens Ende September 2021 beabsichtigt ist, damit bis zur Inkraftsetzung der Solarpflicht ein Zeitraum von mindestens einem Jahr besteht. Die Länder, die bereits eine Solarpflicht eingeführt haben, sehen Übergangszeiträume zwischen Verabschiedung und Inkraftsetzung von eineinhalb Jahren (Berlin) über ca. zweieinviertel Jahre (Baden-Württemberg für Nichtwohngebäude) bis zu knapp drei Jahren (Hamburg) vor. Die Gesetzentwürfe aus Niedersachsen und Schleswig-Holstein, jeweils datierend auf den 1. Juni 2021, sehen eine Solarpflicht bei allen nach dem 31. Dezember 2022 bzw. ab dem 1. Januar 2023 gestellten Bauanträgen vor und werden damit vermutlich im Bereich von ca. eineinviertel Jahren liegen. Der vorliegende Gesetzentwurf von Baden-Württemberg sieht unterschiedliche Übergangszeiträume vor. Bei der Erstreckung der Solarpflicht auf Wohngebäude ist ein Übergangszeitraum von knapp zehn Monaten ab Vorlage des Gesetzentwurfs bis zur Inkraftsetzung der Regelung vorgesehen, bei der Herabsetzung des Schwellenwertes für Parkplatzflächen von knapp sechs Monaten und bei der Erstreckung der Solarpflicht auf die Dachsanierung bei Bestandsbauten von knapp eineinhalb Jahren.⁶⁷

Damit ist zu prüfen, ob bei der gebotenen Gesamtabwägung (s. o.) bei einem Übergangszeitraum von einem Jahr zwischen Verabschiedung und Inkraftsetzung die Grenze der Zumutbarkeit überschritten ist, so dass sich das Vertrauen eines Bauherrn in die bisherige Regelung als gegenüber dem Anliegen des Gesetzgebers vorrangig erweist.

Die Solarpflicht bedeutet zunächst einmal eine Einschränkung der Dispositionsbefugnis des Eigentümers betreffend die Art und Weise eines geplanten Neubaus dar. Betrachtet man diese Pflicht näher, führt sie für den Bauherrn unmittelbar nur zu Zusatzkosten für die Planung und Errichtung seines Neubaus. Eine darüberhinausgehende erhebliche Einschränkung in seiner Baufreiheit, insbesondere in Form einer Beschränkung von Art und Maß der baulichen Nutzung des Grundstücks, dürfte mit der Solarpflicht hingegen nicht verbunden sein. Denn sie bedeutet lediglich eine zusätzliche Anforderung an das Bauwerk, dürfte hingegen Art und Maß der Nutzung des Grundstücks grundsätzlich nicht einschränken. Die für die Erfüllung der Solarpflicht anfallenden Zusatzkosten sollen zudem im Ergebnis auch zu keiner Zusatzbelastung für den Bauherrn führen. Wie aus § 9 SolarG-RefE und der dazugehörigen Begründung⁶⁸ folgt, muss die Errichtung der Anlage wirtschaftlich vertretbar sein und müssen sich die Aufwendungen innerhalb der üblichen Nutzungszeit durch die erwirtschafteten Erträge amortisieren. Ist dies nicht der Fall, besteht grundsätzlich die Möglichkeit zur Befreiung von der Solarpflicht.⁶⁹ Im Ergebnis stellt sich die Belastung des Bauherrn mit der Solarpflicht damit als eine von ihm vorzufinanzierende verpflichtende Investitionsmaßnahme dar, die sich sodann über die Laufzeit der Anlage von selbst amortisiert.

⁶⁷ Siehe im Einzelnen oben unter B. II.

⁶⁸ Begründung zum LSolarG-RefE, S. 16.

⁶⁹ Begründung zum LSolarG-RefE, S. 16.

Dieser sich selbst amortisierenden verpflichtenden Investitionsmaßnahme steht der Gesetzeszweck gegenüber, mit dem Solargesetz zeitnahe landesrechtliche Maßnahmen zum Schutz des Klimas zu ergreifen, um den durch Menschen verursachten Klimawandel auf höchstens 2 Grad Celsius zu begrenzen sowie die im Landesklimaschutzgesetz festgeschriebenen Klimaschutzziele zu erreichen. Gewichtet man diesen Zweck, dürfte es sich grundsätzlich um einen besonders gewichtigen, international anerkannten Zweck handeln, wie insbesondere die Pariser Klimaschutzvereinbarung vom 12. Dezember 2015 zeigt, die am 4. November 2016 auch in Deutschland in Kraft getreten⁷⁰ ist. Demgegenüber wird von einem künftigen Bauherrn nach einer Überlegungs- und Planungszeit von einem Jahr eine lediglich monetär wirkende, sich zudem selbst amortisierende Investitionsmaßnahme verlangt. Gewichtige Gründe, eine längere Überlegungsfrist vorzusehen, dürften vor dem Hintergrund des gewichtigen Gesetzeszwecks nicht bestehen. Rheinland-Pfalz dürfte sich zudem, wie die obige Darstellung zeigt, mit der vorgesehenen Zeitspanne noch in dem Rahmen halten, den auch andere Bundesländer als Übergangszeitraum vorsehen.

Zusätzlich zu berücksichtigen sein dürfte, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht bereits die Einbringung eines Gesetzentwurfs in das Parlament regelmäßig das Vertrauen in den zukünftigen Bestand einer Rechtslage in Frage stellt.⁷¹ Denn mit der Einbringung eines Gesetzentwurfs in das Parlament durch ein initiativberechtigtes Organ werden geplante Gesetzesänderungen öffentlich. Ab diesem Zeitpunkt sind mögliche zukünftige Gesetzesänderungen in konkreten Umrissen allgemein vorhersehbar. Betroffene können daher regelmäßig nicht mehr darauf vertrauen, das gegenwärtig geltende Recht werde auch in Zukunft unverändert fortbestehen. Es ist ihnen vielmehr bereits ab diesem Zeitpunkt grundsätzlich möglich, ihre wirtschaftlichen Dispositionen auf mögliche zukünftige Änderungen einzustellen.⁷² Daher dürfte im Ergebnis die Berufung eines Bauherrn auf Vertrauensschutz sogar bereits ab Einbringung des Gesetzentwurfs in den Landtag grundsätzlich nicht mehr möglich sein, so dass sich die den Vertrauensschutz ausschließende Übergangsfrist noch um den Zeitraum ab Einbringung in den Landtag bis zum Gesetzesbeschluss verlängern dürfte. Jedenfalls mit dieser verlängerten Übergangszeit dürften keine stichhaltigen Argumente gegen den im Referentenentwurf vorgesehenen Zeitpunkt des Inkrafttretens bestehen.

⁷⁰ Vgl. die Bekanntmachung über das Inkrafttreten des Übereinkommens von Paris vom 20. Okt. 2016, BGBl. II S. 1240.

⁷¹ „Die Einbringung eines Gesetzentwurfs im Deutschen Bundestag stellt das Vertrauen in den zukünftigen Bestand einer Rechtslage in Frage.“, BVerfG - Beschl. v. 10. Okt. 2012 -, 1 BvL 6/07, Rn. 55 (juris).

⁷² Vgl. BVerfG - Beschl. v. 10. Okt. 2012 -, 1 BvL 6/07, Rn. 57 (juris).

II. Kommunale Neubauten

Soweit kommunale Neubauten unter die Solarpflicht fallen, ist Prüfungsmaßstab der Übergangsregelung Art. 49 Abs. 1 bis 3 LV (Art. 28 Abs. 2 GG).

Geschützt ist die kommunale Selbstverwaltung. Der Schutz bedeutet keine grundrechtliche Gewährleistung, sondern eine institutionelle Garantie, d. h. geschützt ist die kommunale Selbstverwaltung als öffentlich-rechtlich geregelte Einrichtung.⁷³ Ein Teilaspekt dieser kommunalen Selbstverwaltung bildet die kommunale Finanzhoheit. Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz leitet aus Art. 49 Abs. 6 LV in gefestigter Rechtsprechung ab, dass den Gemeinden und Gemeindeverbänden eine angemessene Finanzausstattung verfassungsrechtlich verbürgt ist, weil eigenverantwortliches Handeln eine entsprechende Leistungsfähigkeit der Selbstverwaltungskörperschaft voraussetzt. Die Verfassung für Rheinland-Pfalz gewährleistet den Kommunen daher die Finanzhoheit verstanden als Ausgabenhoheit auf der Grundlage einer angemessenen Finanzausstattung.⁷⁴

Auch die garantierte kommunale Selbstverwaltung aus Art. 49 Abs. 1 bis 3 LV und damit die kommunale Finanzhoheit bedarf der gesetzlichen Ausgestaltung. Sie kann insofern zwar eingeschränkt werden, ist aber nicht zur Disposition des einfachen Gesetzgebers gestellt. Vielmehr sind dem beschränkenden Zugriff des Gesetzgebers seinerseits Schranken gesetzt. Er unterliegt insbesondere dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.⁷⁵ Daher dürfte die Argumentation zu Art. 14 GG auf kommunale Neubauten übertragen werden können. Eine Übergangsregelung von einem Jahr zwischen Gesetzesbeschluss und Inkraftsetzung der Solarpflicht für von den Kommunen errichtete gewerbliche Neubauten dürfte auch vor dem Hintergrund des gewichtigen Zieles des Klimaschutzes für die kommunale Finanzplanung unter Vertrauensschutzgesichtspunkten ausreichend sein, zumal gewerbliche kommunale Neubauten eher die Ausnahme als die Regel bedeuten dürften. Rechnet man zusätzlich die Zeit ab der Einbringung des Gesetzesentwurfs in den Landtag hinzu, dürften im Ergebnis auch in Bezug auf kommunale gewerbliche Neubauten keine stichhaltigen Argumente gegen den vorgesehenen Zeitpunkt des Inkrafttretens der Regelung sprechen.

Wissenschaftlicher Dienst

Anlage

(Referentenentwurf Landessolargesetz Stand 24. Juni 2021)

⁷³ *Hellermann*, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 47. Edition, Stand: 15. Mai 2021, Art. 28 Rn. 32 m. w. N.; vgl. auch *Grigoleit/Klanten*, Rechtsgutachten, a. a. O. (Fn. 4), S. 52 f.

⁷⁴ Ausführlich: VerfGH RP, Ur. vom 16. Dez. 2020 - VGH N 12/19, VGH N 13/19, VGH N 14/19 - Rn. 52 ff. (juris) m. w. N.

⁷⁵ BVerfG - Beschl. v. 27. Jan. 2010 -, 2 BvR 2185/04, 2 BvR 2189/04, Rn. 91 (juris) m. w. N.