

PV-Anlagen: Konflikte mit Baubehörden vermeiden

Ch. Bönning, Aachen

Seit Inkrafttreten des EEG (April 2000) [1] und dem damit verbundenen Anspruch auf eine Einspeisevergütung von 99 Pf pro kWh hat das Interesse am Betrieb von PV-Anlagen stark zugenommen. Bei deren Errichtung ist das öffentliche Baurecht unbedingt zu berücksichtigen, andernfalls kann es zu schwerwiegenden Konsequenzen kommen. Der Beitrag beschreibt, wie diese Probleme zu vermeiden sind.

1 Öffentliches Baurecht

Wenn es um rechtliche Schwierigkeiten geht, stehen bislang Probleme mit dem Netzbetreiber im Vordergrund:

- Der Einspeisevertrag entspricht oft nicht den gesetzlichen Anforderungen oder belastet den Anlagenbetreiber einseitig.
- Der Netzzugang wird unnötig erschwert. Netzausbaukosten, die vom Netzbetreiber allein zu tragen sind, werden von diesem als Netzanschlusskosten deklariert und schrecken potentielle Betreiber von PV-Anlagen wieder ab.

Künftig wird ein anderes rechtliches Problem in den Vordergrund treten. Bei der Errichtung von PV-Anlagen ist das öffentliche Baurecht zu beachten (Bild 1). Dessen Missachtung kann den Handwerker besonders hart treffen. Nach der Montage der Anlage auf dem Dach ist es durchaus möglich, dass der grundsätzlich zufriedene Kunde ein Schreiben von der örtlichen Baubehörde erhält, in dem diese sogar den Abriss der Anlage fordert. Ein Ordnungswidrigkeitsverfahren wird eingeleitet. Die Freude über die PV-Anlage hält nicht lange an. Gegenseitige Schuldzuweisungen folgen. Negative Werbung bis hin zum Vorwurf der Verletzung der Aufklärungspflicht sind das Ergebnis.

Der Handwerker sollte auf jeden Fall problematische von unproblematischen Fällen unterscheiden können. Dazu muss er kein Jurist sein. Im Folgenden werden die „schwierigen Fälle“ erläutert.

2 Baurecht gilt auch bei Genehmigungsfreiheit

In vielen Streitfällen war den Betroffenen vorher nicht klar, dass sie das öffentliche

Baurecht beachten müssen. Dies hängt damit zusammen, dass für die Errichtung einer PV-Anlage häufig keine Baugenehmigung erforderlich ist. So ist zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen die Errichtung von Solarenergieanlagen auf oder an Gebäuden als untergeordnete Nebenanlagen gemäß § 65 Nr. 44 BauO NW genehmigungsfrei. Vergleichbare Vorschriften enthalten die Bauordnungen anderer Bundesländer. (Zum Teil hängt die Genehmigungsfreiheit von der Größe der PV-Anlage ab.) Der Errichter der PV-Anlage am Gebäude wiegt sich in trügerischer Sicherheit.

Die Bauaufsichtsbehörden haben auch die Aufgabe, über die Einhaltung öffentlich-rechtlicher Vorschriften und die aufgrund dieser Vorschriften erlassenen Anordnungen bei baulichen Vorhaben zu wachen. Da PV-Anlagen immer mit dem Erdboden verbunden sind (sei es durch ein Haus oder direkt), handelt es sich bei ihnen um bauliche Anlagen. Um es hier ganz deutlich zu sagen: Auch wenn eine Baugenehmigung nicht notwendig ist, sind andere öffentlich-rechtliche Vorschriften einzuhalten.

Der Einwand, man hätte diese nicht gekannt, ist bedeutungslos.

3 Baubehörde einbeziehen

Die Baubehörde frühzeitig aufzusuchen ist ein Weg, Schwierigkeiten zu umgehen. Dort lässt sich am ehesten klären, ob diese bei der Errichtung der PV-Anlage Probleme sieht. Dieser Zeitaufwand ist vermeidbar, und die eine oder andere Baubehörde soll auch schon sehr unwillig auf „Kundenkontakt“ reagiert haben.

Dem Installateur sei geraten, zumindest die Risikofälle zu erkennen. Wenn er Risiken vermutet, sollte er dem Kunden empfehlen, die Sache aufzuklären. Unproblematische Fälle bedürfen sicherlich keiner weiteren Abklärung mit der Behörde.

4 Konfliktfälle frühzeitig feststellen

Es ist wichtig, sich einen Überblick über die eigene Bauordnung (die Bauordnung des jeweiligen Bundeslandes, die sich in Detailfragen unterscheiden) und die Genehmigungsbedürftigkeit der Anlage zu verschaffen. Ist das Vorhaben baugenehmigungspflichtig (wie im Regelfall bei PV-Anlagen auf der grünen Wiese), so ist die Behörde ohnehin einzuschalten. Hier bietet sich der Antrag auf Erlass eines Bauvorbescheides an.

4.1 Innen- und Außenbereich nach dem Bauplanungsrecht

Situation: Auf einem Haus, das mit zwei weiteren Häusern mutterseelenallein 3 km vom nächsten Ortskern entfernt steht, soll eine Anlage errichtet werden.



1 Besonders in historischen Altstädten sind die Auflagen des Denkmalschutzes zu beachten

Foto: Ch. Bönning

Autorin

Rechtsanwältin Dr. Christina Bönning hat sich auf Rechtsfragen im Zusammenhang mit Solaranlagen spezialisiert und ist in einer eigenen Kanzlei in Aachen tätig.

Ist die Errichtung der PV-Anlage nicht genehmigungspflichtig, muss das Bauplanungsrecht zunächst auf jeden Fall beachtet werden. Das Bauplanungsrecht ist im bundesweit geltenden Baugesetzbuch (BauGB) geregelt. Die zentrale Rolle spielen § 29 ff. des BauGB. Bei diesen Paragraphen unterscheidet der Baurechtler zwischen Vorhaben im Innen- oder im Außenbereich. Im Innenbereich wird nach qualifiziert beplanten und unbeplanten Gebieten getrennt. Im Regelfall ist die Unterscheidung zwischen Innen- und Außenbereich auch einem Laien möglich. Im Außenbereich liegen diejenigen Gebiete, die nicht innerhalb des räumlichen Geltungsbereiches eines Bebauungsplanes oder der „im Zusammenhang bebauten Ortsteile“ liegen.

Die meisten baugenehmigungsfreien Vorhaben spielen sich im Innenbereich ab. Die Abgrenzung kann unklar sein, z. B., wenn auf einem Haus eine PV-Anlage errichtet werden soll, in dessen Umgebung sich nur ein bis fünf Häuser befinden. Hier wird es sich vermutlich nicht um einen im Zusammenhang bebauten Ortsteil handeln.

Bei unklaren Fällen sollte man entweder eine Rechtsberatung aufsuchen oder kurz bei der Behörde anfragen.

Neben dem BauGB kann auch noch das Landschaftsschutzgesetz zu beachten sein.

4.2 Größere Anlage in einem reinen Wohngebiet

Situation: In einem Gebiet existieren nur Wohnhäuser. Eine PV-Anlage von 30 kW soll errichtet werden (gewerbliche Nutzung durch Stromverkauf).

Liegt das Vorhaben im Innenbereich eines reinen Wohngebiets, wird die genehmigte Errichtung der PV-Anlage schwierig. Im beplanten und unbeplanten Innenbereich unterscheidet der Baurechtler nach verschiedenen Baugebietstypen. So wird zum Beispiel das reine Wohngebiet, in dem nur Wohngebäude zulässig sind, vom allgemeinen Wohngebiet, dem Dorf-, Misch-, Gewerbe- oder Industriegebiet abgegrenzt. Wer eine größere PV-Anlage in einem reinen Wohngebiet errichtet, kann auf Probleme stoßen. In diesem Fall sollte der zukünftige Betreiber die Behörde von einem Ausnahmefall nach der Baunutzungsverordnung überzeugen.

Bei Misch-, Gewerbe- oder Industriegebieten ist dies unproblematisch. Im Falle von allgemeinen Wohngebieten, die sich durch Wohngebäude, kleinere Läden, Schank- und Speisewirtschaften sowie nicht störende Handwerksbetriebe, Anlagen für kirchliche, kulturelle, soziale, gesundheitliche und sportliche Zwecke kennzeichnen lassen, bestehen kaum Bedenken. Nicht störende Gewerbebetriebe werden dort ausnahmsweise zugelassen. Im Falle eines Rechtsstreites wird man hier Vorbehalte der Baubehörde ausräumen können.

4.3 Reizvolle Landschaften

Situation: In einem vom Tourismus lebenden Alpendorf soll eine PV-Anlage errichtet werden.

Besonders kompliziert wird die Lage, wenn man die PV-Anlage in einem „schönen“ Gebiet errichten möchte (Bild 2). In solchen Gegenden können die Gemeinden örtliche Bauvorschriften als Satzungen erlassen. Teilweise regeln diese Satzungen die äußere Gestaltung baulicher Anlagen. Besondere Anforderungen sind häufig an Ortsteile mit baulicher, künstlerischer oder geschichtlicher Bedeutung gestellt. Diese örtlichen Bauvorschriften lassen sich bei der jeweiligen Gemeinde erfragen.

Im Einzelfall belasten die Bauvorschriften den Betroffenen empfindlich. Dürfen nach der Satzung Dachflächen nur bis zu einem bestimmten Prozentsatz mit PV-Anlagen bedeckt sein, stellt dies ein Hindernis für die Errichtung der PV-Anlage dar.

Einige Gemeinden stellen an die farbliche Gestaltung der Dachflächen Anforderungen, die mit einer PV-Anlage schwer oder gar nicht zu erfüllen sind. Problematisch sind auch Bebauungspläne, die derartige Festsetzungen enthalten. Mancher Gemeinderat stellt sich eine schöne neue Siedlung mit einheitlich roten Dachflächen vor und denkt gar nicht daran, dass hiermit PV-Anlagen verhindert werden.

Regelungen überprüfen lassen. Wird festgestellt, dass eine örtliche Bauvorschrift die Errichtung der PV-Anlage verhindert, muss das Vorhaben nicht „ad acta“ gelegt werden. Mehrere Wege können dann zum Ziel, der Errichtung der PV-Anlage, führen. In einem gerichtlichen Verfahren kann jeder indirekt die Satzung überprüfen lassen. Häufig mit dem Ergebnis, dass diese nichtig und ohne rechtliche Bedeutung ist. Die Gemeinden dürfen nicht wahllos Anforderungen an die Gestaltung von Dächern stellen. Aber genaue Definitionen von dem, was sie dürfen und was sie nicht dürfen, gibt es nicht.

Satzungsänderungen. Die Gerichte sind in ihren Entscheidungen in Deutschland nicht einheitlich. In der Zeit vor einer Abrissverfügung oder während des Verwaltungsverfahrens bei der Baubehörde bzw. deren Aufsichtsbehörde kann der Betroffene die rechtlichen Einwände vorbringen.

Die eine oder andere Gemeinde ändert lieber „von sich aus“ die Regelungen, als dies von einem Gericht auferlegt zu bekommen. In vielen Fällen sehen die Satzungen vor, dass die Gemeinde Ausnahmen zulassen kann. Hier sollte man frühzeitig mit der Gemeinde in Kontakt treten. Vorab lässt sich der eine oder andere Mitarbeiter von dem Nutzen der PV-Anlage eher überzeugen.

4.4 Denkmalschutz

Situation: In einem historischen Ortskern soll auf einem Gebäude aus dem vorigen



2 In landschaftlich reizvollen Gebieten können örtliche Bauvorschriften die Errichtung von Solaranlagen einschränken

Foto: M. Schicht

Jahrhundert (altes Rathaus) eine Anlage errichtet werden.

Das Denkmalschutzrecht bereitet große Probleme. Die Baubehörde schreitet gegen die Errichtung der PV-Anlage ein, wenn ein Verstoß gegen das Denkmalschutzgesetz vorliegt. Hier sei die Empfehlung ausgesprochen, zunächst die „Denkmallisten“ der unteren Denkmalbehörden einzusehen. Diese Behörden führen Verzeichnisse, in die die Denkmale eingetragen sind. Sobald ein Gebäude oder ein Gebäudekomplex dort genannt ist, sind die Denkmalschutzgesetze des jeweiligen Landes anwendbar. Hier sei der Hinweis erlaubt, dass jeder, der sein Gebäude in dieser Liste findet und der Ansicht ist, es sei überhaupt kein Denkmal, dagegen vorgehen kann. In manchen Gemeinden sind zahlreiche Häuser in die Denkmallisten aufgenommen worden, bei denen es sich nach der rechtlichen Wertung nicht um ein Denkmal handelt. Dies hatte dann oft andere Gründe.

Fehlendes Bewusstsein. Viele Wohnungseigentümer wissen nicht, dass es sich bei ihrem Haus um ein Baudenkmal handelt und dass damit das komplette Äußere des Hauses unter Denkmalschutz steht. Dies hängt damit zusammen, dass das Denkmalschutzgesetz für ein Haus auch dann gilt, wenn es zum so genannten „Denkmalbereich“ gehört. Ein Denkmalbereich umfasst eine Anzahl von mehreren baulichen Anlagen, bei denen ein öffentliches Interesse an deren Erhaltung und Nutzung besteht (Bild 1). Hierbei kann das eine oder andere Gebäude allein gar keinen Denkmalwert haben. Vielmehr ist es die Gesamtheit, die das Gebiet prägt. Auch die Denkmalbereiche lassen sich den Denkmallisten entnehmen. In einigen Bundesländern sind die Denkmalbereiche ebenfalls in Satzungen, die von den Gemeinden erlassen werden, oder in Bebauungsplänen dargestellt. Auch hier ist in vielen Fällen von den Gemeinden

sehr großzügig verfahren worden und rechtlich nicht immer korrekt.

Abrissverfügung möglich. Wer auf einem Gebäude, auf das das Denkmalschutzgesetz Anwendung findet, eine PV-Anlage errichten möchte, muss sich auf rechtliche Schwierigkeiten einstellen. Man benötigt die Erlaubnis der unteren Denkmalbehörde, wenn das Baudenkmal verändert werden soll. Durch die PV-Anlage liegt stets eine Veränderung vor. Wer die PV-Anlage ohne Genehmigung der Denkmalschutzbehörden errichtet, verstößt gegen das Gesetz. Eine Abrissverfügung ist jedoch nur dann gerechtfertigt, wenn die Erlaubnis zur Errichtung nicht zu erteilen gewesen wäre. Diese Erlaubnis ist zumeist nur dann zu geben, wenn die strittige Handlung durch ein überwiegendes öffentliches Interesse verlangt wird. Hier ist kaum vorstellbar, dass eine Behörde diese Ansicht einmal vertreten wird. Zwar steht die Errichtung der PV-Anlage im öffentlichen Interesse. Jedoch wird fraglich sein, ob dieses öffentliche Interesse überwiegt und ob es unbedingt diese Maßnahme verlangt. Zumindest so lange noch andere Dächer zur Verfügung stehen, werden die meisten Behörden wohl

auch gerichtsfest damit argumentieren können, dass die Errichtung der PV-Anlage nicht verlangt wird, um Strom aus erneuerbaren Energien zu erzeugen. Damit kann die Erlaubnis zumeist nur dann erteilt werden, wenn Gründe des Denkmalschutzes der Erteilung nicht entgegenstehen.

Fehlende Musterurteile. In einigen Fällen haben sich die Gerichte schon mit der Errichtung von PV-Anlagen auf Denkmälern auseinander gesetzt. Eine Orientierungshilfe stellen diese Entscheidungen nicht dar. Zusammen mit Urteilen zu ähnlichen Sachverhalten lässt sich folgende Tendenz in der Rechtsprechung angeben: Schwierig ist die Situation, wenn man eine Anlage auf einem Dach errichten möchte, das von einem historischen Platz gut einsehbar ist. Je schützenswerter die Dachfläche ist (besondere Gauben o. ä.), desto schwerer erhält man die nötige Erlaubnis. Je mehr das Gebäude in seinem Ursprungszustand erhalten ist, desto größer sind die Widerstände gegen Änderungen des äußeren Erscheinungsbilds. Je seltener das Gebäude in Deutschland oder in der Umgebung ist, desto schutzwürdiger ist das Denkmal.

5 Schlussbemerkung

Letztendlich sollen diese Ausführungen nicht davon abhalten, PV-Anlagen aufzubauen. In wenigen Fällen wird das öffentliche Baurecht dazu führen, dass die PV-Anlage tatsächlich nicht errichtet werden kann. Wer jedoch ohne Beachtung des öffentlichen Baurechts seine Anlage plant bzw. seinem Kunden montiert, wird in naher Zukunft mehr und mehr von unliebsamen Schreiben der Behörden betroffen sein.

Mit einem anwaltlichen Rat möchte ich enden: Eine Behörde lässt sich oft besser im Vorverfahren überzeugen als erst im Nachhinein, wenn sie einen negativen Bescheid erlassen hat und sehr viel Porzellan zerschlagen wurde. Häufig lohnt sich der Einsatz bereits im Vorfeld. Eine wenig kooperative Baubehörde sollte jedoch auch in ihre Schranken verwiesen werden. Sie hat sich ebenfalls an Gesetz und Recht zu halten.

Literatur

- [1] Wagner, S.: 15. Symposium Photovoltaische Solarenergie. Elektrotechnik 54 (2000) 7, S. 564–566 und 54 (2000) 9, S. 734.