

## **ES MUSS OHNE GEHEN!**

Stellungnahme zum Entwurf des Gesetzes zur Änderung des  
Klimaschutzgesetzes Baden-Württemberg der Fraktion  
GRÜNE und der Fraktion der CDU vom 13.07.2021

27. August 2021

### **Impressum**

*Verbraucherzentrale  
Baden-Württemberg e.V.*

*Verbraucherpolitik*

*Paulinenstraße 47  
70178 Stuttgart*

*[vorstand@vz-bw.de](mailto:vorstand@vz-bw.de)*

## WÜRDIGUNG

Die Landtagsfraktionen Grüne und CDU haben einen Gesetzentwurf zur Änderung des baden-württembergischen Klimaschutzgesetzes vorgelegt (Drs 17/521). Mit dem Entwurf soll ein im Vergleich zur aktuellen Rechtslage deutlich progressiverer Pfad bei der Minderung von Treibhausgasemissionen beschrritten werden.

Grundsätzlich begrüßt die Verbraucherzentrale Baden-Württemberg jede zielführende politische Bemühung zur Reduzierung der Auswirkungen des menschengemachten Klimawandels. Sie weiß aus ihrer anbieterunabhängigen Energieeinsparberatung, dass die baden-württembergische Verbraucher:innen ein hohes Interesse an der Eindämmung der Folgen des Klimawandels haben. Dieses Interesse wird durch unsere hohen Beratungszahlen eindrücklich belegt.

Mit dem vorgelegten Gesetzentwurf wird die Pflicht zur Installation von Photovoltaikanlagen (PV-Pflicht) auf Dachflächen von neuen Wohngebäuden und Dachsanierung von Bestandsgebäuden erweitert.

Mit der Erweiterung der PV-Pflicht wird zum einen explizit die Ausdehnung des Marktes für PV-Anlagen bewirkt. Dieser Markt ist aber jetzt schon stark ausgelastet und teils durch verbraucherbenachteiligendes Anbieterverhalten gekennzeichnet. Zum andern wird mit der Erweiterung implizit der Lebens- und Entscheidungsbereich Wohnen ganz grundsätzlich verändert: Aus privatem Hausbesitz, der ausschließlich dem Zweck des Wohnens dient und zu diesem Zweck auch erworben wurde/würde, wird die Pflicht zur Stromerzeugung und damit die Pflicht zu unternehmerischem Handeln.

Die Verbraucherzentrale Baden-Württemberg bedankt sich für die Möglichkeit, zum Gesetzesentwurf der Fraktion GRÜNE und der Fraktion der CDU zur Änderung des Klimaschutzgesetzes in Baden-Württemberg Stellung nehmen zu können. Ihre Stellungnahme stützt sie auf ihre Erkenntnisse aus der Verbraucherberatung.

## STELLUNGNAHME

Die für die Ausdehnung der PV-Pflicht auf private Wohngebäude erforderlichen wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen sind zum jetzigen Zeitpunkt nicht gegeben. Bevor eine PV-Pflicht für private Wohngebäude kommen könnte, müssen im EEG die Interessen der privaten Wohngebäudeeigentümer:innen berücksichtigen und die Vorschriften für Speicher, Eigenstrom und auch den Mieterstrom verbessert werden. Zugleich ist eine Beratungsinfrastruktur aufzubauen, die die von der PV-Pflicht betroffenen privaten Wohngebäudeeigentümer:innen in allen relevanten fachlichen, rechtlichen (auch steuerrechtlichen) und wirtschaftlichen Fragen umfassend berät. Zudem sind Regelungen vorzusehen, die eine Ersatzerfüllung ohne Einschränkungen der Rechte als Eigentümer:innen möglich macht.

Eine PV-Pflicht für private Wohngebäude kann darüber hinaus dazu führen, dass freiwillige Dachsanierungen und -dämmungen aufgeschoben werden. Die verpflichtende Verbindung von Dachsanierung und Installation einer PV-Anlage kann damit auch negative Auswirkungen auf den Klimaschutz haben. Eine weitere negative Auswirkung für den Klimaschutz entsteht dadurch, dass - wie sich schon jetzt zeigt - falsch dimensionierte, zu teure und nicht funktionierende Anlagen verkauft und installiert werden. Der

mit den eingesetzten finanziellen Mitteln erzielte Klimaschutzbeitrag ist damit geringer als es die Mittel bei optimalen Einsatz ermöglichen würden.

Der Gesetzgeber sollte sich daher bei der PV-Pflicht auf öffentliche Gebäude und gewerblichen Wohngebäude beschränken, zumal dort aufgrund der größeren Dachflächen das Kosten-Nutzen-Verhältnis in der Regel positiv ausfällt.

## BEGRÜNDUNG

### 1. SITUATION DER VERBRAUCHER:INNEN

#### a. Erkenntnisse aus der Verbraucherberatung

Die Verbraucherzentrale Baden-Württemberg führt anbieterunabhängige Verbraucherrechts- und -energieeinsparberatung durch. Aus diesen Beratungen hat sie folgende Erkenntnisse gewonnen, die es bei der Überarbeitung des Gesetzentwurfes unbedingt zu berücksichtigen gilt.

Aus unserer Beratung wissen wir von Anbietern, die die Motivation der Verbraucher:innen zum Klimaschutz für ihre wirtschaftlichen Zwecke zum Nachteil der Verbraucher:innen auszunutzen versuchen. Bei solchen Geschäften werden etwa unrealistische Angaben zur „Stromernte“, zu den Möglichkeiten des Eigenverbrauchs und zu den Kosten gemacht. Hinzu kommen dubiose Zahlungsvereinbarungen (etwa die Bezahlung der Anlage vor dem Anschluss ans Stromnetz). Oft ist der Preis zu hoch angesetzt, die Montage der Anlage mangelhaft. Auch werden andere Module oder Speicher verbaut, als vertraglich vereinbart wurde. Fakt ist also, dass Verbraucher:innen schon derzeit vielfach gar keine bedarfsgerechten PV-Anlagen verkauft bekommen.

Aus unserer Beratung wissen wir darüber hinaus, dass Sparkassen und Banken KfW-Kredite einfach nicht anbieten, sondern bestrebt sind, ihre eigenen teureren Kredite zu verkaufen.

Aus unserer Beratung wissen wir zudem, dass Netzbetreiber versuchen, Inbetriebnahmekosten für neue PV-Anlagen geltend zu machen. Derartige Kosten sieht das EEG allerdings nicht vor. Dazu gab es schon 2010 eine Entscheidung der Clearingstelle EEG mit dem Tenor: „Die Inbetriebnahme bedarf keiner Mitwirkung des Netzbetreibers.“ Gleiches gilt auch für die Prüfung des Anschlussbegehrens mit der anschließenden Netzverträglichkeitsprüfung.

#### **DER MARKT IST NICHT REIF FÜR EINE PFLICHT**

Der Markt für PV-Anlagen ist schon jetzt durch geschönte Angebote und zu viele unseriöse Anbieter gekennzeichnet. Bevor der baden-württembergische Gesetzgeber eine PV-Pflicht für private Wohngebäude beschließt, müssen folgende Maßnahmen umgesetzt sein: Die Klimaschutzpolitik ist verbraucherorientiert auszurichten. Eine wirksame Marktüberwachung des PV-Anlagenmarktes ist zu etablieren. Banken und Sparkassen im Land sind wirksam dazu anzuhalten bzw. darauf zu verpflichten, KfW-Kredite zu vermitteln.

Aus der Beratung wissen wir zudem, dass Verbraucher:innen, die ganz ohne Pflicht schon heute eine PV-Anlage installieren möchten, bei der Umsetzung oft an bestehenden Bebauungsplänen und Erhaltungssatzungen scheitern.

Aus unserer Beratung wissen wir des Weiteren, dass Netzbetreiber schon bei der durch § 8 Abs. 5 und 6 EEG (2021) geregelte Netzverträglichkeitsprüfung Verbraucher:innen Schwierigkeiten bereiten und vor Probleme stellen, da sie sich nicht an die zeitlichen Vorgaben halten. Zudem sind die Vorgaben und Bestimmungen äußerst kompliziert.

Aus unserer Beratung wissen wir schließlich, dass Überlassungs- bzw. Abtretungsmodelle bei PV-Anlagen (z.B. Pacht) für Verbraucher:innen mit hochkomplexen Rechtsfragen und über die Laufzeit einem erheblichen Insolvenzrisiko des Anbieters verbunden sind. So müssen Verbraucher:innen etwa nicht nur zu Vertragsbeginn prüfen, welche Leistungen Sie erhalten und wie Gewährleistungsrechte verteilt sind, sondern auch zu Vertragsende beispielsweise prüfen, wer die Anlage übernimmt, ob sie abgebaut oder übernommen werden kann und zu welchem Preis. Zudem schlagen im Falle einer Insolvenz nicht nur Einnahmenverluste durch, sondern neben der für Dritte eher wertlosen PV-Anlage auch die nichterfüllte PV-Pflicht.

## **b. Strukturelle Benachteiligung**

Mit Umsetzung der PV-Pflicht unterwirft der Gesetzgeber die betroffenen privaten Wohngebäudeeigentümer:innen dem Rechtsrahmen des 105 Paragraphen und fünf Anhänge umfassenden Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien (EEG).<sup>1</sup>

Das EEG ist ganz grundsätzlich auf Wirtschaftsakteure ausgerichtet, die über die notwendigen finanziellen, zeitlichen und personellen Ressourcen verfügen, sich mit den umfangreichen und komplexen rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen des Strommarktes auseinanderzusetzen. So sind beispielsweise für die eminent wichtige, allerdings mit erheblichen Rechtsunsicherheiten verbundene Einordnung in Eigenversorgung vs. Direktlieferung keine behördlichen Bescheide o.ä. vorgesehen. Vielmehr verpflichtet das EEG alle Akteure, ihre rechtliche Stellung, ihre Rechte und Pflichten (etwa zur Zahlung von Abgaben, Steuern, Umlagen, Entgelten) selbst zu bewerten. Dabei dürfen sie keine Fehler machen. Unterstützung - etwa seitens der Netzbetreiber - dürfen sie allerdings nicht erwarten, da sie keinerlei Auskunftsrecht besitzen und die Netzbetreiber keine Verpflichtung zur Tiefenprüfung haben. Hinweispflichten für Behörden existieren ebenfalls nicht. Den Verpflichteten wird die Verantwortung zugewiesen, sich stets selbst umfassend über gesetzliche Änderungen zu informieren und diese für sie zutreffend umzusetzen. Hinzu kommen bei der Einbindung von Stromspeichern oder dem Betrieb eines Ladepunktes für Elektrofahrzeuge weitere komplexe Rechtsfragen (z.B. zum erforderlichen Messkonzept und zusätzliche Melde- und Nachweispflichten), denen sich die Akteure anzunehmen haben.

Darüber hinaus müssen die Verpflichteten etwa auch wissen, dass sie sich mit der Smart Meter Einbaupflicht gemäß dem Messstellenbetriebsgesetz auseinandersetzen müssen, und das Ausmaß der Pflichterfüllung von der Größe der PV-Anlage abhängt.

Den privaten Wohngebäudeeigentümer:innen fehlen in aller Regel die finanziellen Mittel, die fachlichen, rechtlichen und wirtschaftlichen Kenntnisse sowie auch die Zeit, um der auferlegten sanktionsbewehrten Aufgabe rechtssicher nachzukommen. Sie können sich die erforderlichen Mittel und Kenntnisse auch nicht ohne Weiteres beschaffen, da zum einen die erforderliche Beratungsinfrastruktur schlicht nicht vorhanden ist und zum

---

<sup>1</sup> Ggf auch unter den Anwendungsbereich der Verordnung (EU) Nummer 1227/2011 über die Integrität und Transparenz des Energiegroßhandelsmarktes (REMIT) und §§ 40 bis 42 des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG)

anderen auch für die Beschaffung wiederum finanzielle Mittel und Kenntnisse erforderlich sind. Hinzukommt, dass private Einzelakteure gegenüber den anderen Wirtschaftsakteuren auf dem Strommarkt (Netzbetreiber, Übertragungsnetzbetreiber) fachlich, finanziell und personell benachteiligt sind. Dies führt dazu, dass sie jenen Aufwand etwa bei Meldepflichten betreiben müssen, der von den Netzbetreibern vorgegeben wird, nicht aber den für sie wirtschaftlichen. Dies gilt, auch wenn die Anmeldung kleiner Anlagen beim Netzbetreiber vereinfacht wurde und Anlagen mit einer installierten Leistung von bis zu 10,8 Kilowatt auch angeschlossen werden können, wenn der Netzbetreiber nicht binnen eines Monats nach Eingang des Anschlussbegehrens einen Zeitplan vorgelegt hat. Für größere Anlagen ist die Realisierung der Pflicht dann noch von dem Zeitplan des Netzbetreibers abhängig.

Private Wohngebäudeeigentümer:innen sind also im Strommarkt ganz grundsätzlich strukturell benachteiligt.

Allerdings unterstellt der baden-württembergische Gesetzgeber mit Ausdehnung der PV-Pflicht auf private Wohngebäude nichthinterfragend, dass private Wohngebäudeeigentümer:innen, die sich - und dies darf keinesfalls negiert werden - bisher aufgrund fehlender finanziellen, rechtlicher, zeitlichen beziehungsweise personellen Mittel aus guten Gründen verantwortungsvoll entschlossen haben, sich nicht dem Strommarkt zuzuwenden, quasi über Nacht diese Mittel erlangt haben und sich ihre strukturelle Benachteiligung von selbst aufgelöst hat.

### **Strukturelle Benachteiligung beseitigen**

Bevor der baden-württembergische Gesetzgeber beschließt, die PV-Pflicht auf private Wohngebäude ausdehnen zu wollen, steht er in der Verantwortung, die strukturelle Benachteiligung der privaten Wohngebäudeeigentümer:innen zu beseitigen. Den privaten Wohngebäudeeigentümer:innen sind mindestens die für ihr rechtssicheres Agieren erforderlichen finanziellen Mittel sowie die fachliche und rechtliche Beratungsinfrastruktur auszubauen. Er hat zugleich dafür Sorge zu tragen, dass zuvor das EEG ebenso wie die einschlägige Gesetzgebung zum Strommarkt auch auf die Belange der privaten Wohngebäudeeigentümer:innen ausgerichtet werden.

### **c. Rechtlicher Status der Verpflichteten**

Schon im Rahmen des Erneuerbare-Wärme-Gesetzes Baden-Württemberg hat der baden-württembergische Gesetzgeber, den Wohngebäudeeigentümer:innen die Entscheidung für einen Beitrag zum Klimaschutz auferlegt. Diesen Beitrag mit einer PV-Anlage zu erfüllen, ist hier aber nur eine von mehreren Optionen. Der Gesetzgeber hat also den rechtlichen Status der Wohngebäudeeigentümer:innen als Verbraucher:innen nicht per se verändert. Er nimmt den Wohngebäudeeigentümer:innen daher auch nicht die ihnen zustehenden Verbraucherrechte. Mit der eigenverantwortlichen Entscheidung über die im Erneuerbare-Wärme-Gesetz Baden-Württemberg festgelegten Erfüllungsoptionen belässt er die Entscheidung, ob eine Wohngebäudeeigentümer:in mit der Installation einer PV-Anlage zur Unternehmer:in (Stromerzeuger:in) werden will und ihre Verbraucherrechte aufgeben möchte, allein den Betroffenen.

Der vorliegende Gesetzentwurf hingegen überlässt diese Entscheidung den Wohngebäudeeigentümer:innen nicht. Vielmehr nimmt er noch nicht einmal Stellung zum rechtlichen Status der Verpflichteten, d.h. ob sie als Verbraucher:innen nach § 13 BGB oder

Unternehmer nach § 14 BGB zu gelten haben. Vom rechtlichen Status als Verbraucher:in hängt jedoch ab, ob Verbraucherrechte wie etwa das Widerrufsrecht bei Haustürgeschäften gelten.

Ansätze zur Klarstellung liefern das Gesetz zur weiteren steuerlichen Förderung der Elektromobilität und zur Änderung weiterer steuerlicher Vorschriften (JStG 2019) und der Bundesgerichtshof (Az.: BGH VIII ZR 121/12).

Der rechtliche Status hat zudem Auswirkungen auf die steuerrechtliche Einordnung und die Steuerveranlagung, der mit der PV-Anlage erzielten Umsätze. Betroffene müssen sich mit steuerlichen und steuerrechtlichen Fragen auseinandersetzen, die sich eigentlich erst Kleinstunternehmer:innen stellen.

### **Klarstellung des rechtlichen Status**

Der Gesetzgeber muss im Interesse der Verpflichteten klarstellen, dass die Betroffenen auch im Rahmen der auferlegten PV-Pflicht weiterhin Verbraucher:innen nach §13 BGB sind.

### **d. „Konkurrierende“ Landesgesetzgebung**

Die Installation einer PV-Anlage ist nicht nur Gegenstand dieses Gesetzentwurfs, sondern auch Erfüllungsoption im Rahmen des Erneuerbare-Wärme-Gesetzes Baden-Württemberg - ebenso wie die Installation einer solarthermischen Anlage. Beide Anlagen werden in der Regel auf der Dachfläche installiert. Damit entsteht eine Konkurrenz oder eine Synergie der Gesetze bei begrenzter Dachfläche. Der Gesetzentwurf nimmt jedoch keinen Bezug zum Erneuerbare-Wärme-Gesetz Baden-Württemberg.

### **Klarstellung der Erfüllungsoptionen**

Der Gesetzgeber muss im Interesse der Verpflichteten klarstellen, in welcher Beziehung die Bestimmungen zur PV-Pflicht zu den Bestimmungen der Erfüllungsoptionen im Erneuerbare-Wärme-Gesetz Baden-Württemberg stehen.

## **2. GESETZLICHE REGELUNGEN IM DETAIL**

### **a. E. Kosten für Private**

Im Erklärungsteil des Gesetzentwurfs unter E. Kosten für Private (S. 3) werden den auf die Verpflichteten zukommenden Mehrausgaben Einnahmen gegenübergestellt. Diese Gegenüberstellung vermag insbesondere in Verbindung mit dem Verweis auf Seite 3 der Drucksache 16/8570 den Eindruck zu vermitteln, dass die PV-Pflicht ein wirtschaftlicher Mehrwert für nichtgewerbliche Wohngebäudeeigentümer:innen bedeuten würde („es rechnet sich immer“). Diese Berechnungen gehen grundsätzlich von einem wirtschaftlichen Betrieb der Anlagen aus und legen eine Anlagengröße von 10 kWp zugrunde (vgl. Stellungnahme des Normenkontrollrats Baden-Württemberg gemäß Nr. 6.1 VwV NKR BW).

In aller Regel umfassen solche Berechnungen lediglich die Investitions-, Betriebs- und Reparaturkosten. Sie unterstellen zudem eine Eigenkapitalquote von 100% und vernachlässigen die Kosten für den Netzanschluss. Auch bleiben alle Aufwendungen, die sich aus dem gesetzlichen Anforderungen etwa des EEG ergeben, unberücksichtigt. Darüber hinaus enthalten sie häufig nicht realistische Eigenverbräuche und Strompreisentwicklungen. Vor allem aber lassen diese Berechnungen vollkommen unberücksichtigt, dass Anbieter häufig völlig überdimensionierte und überteuerte Anlagen verkaufen

(wollen), wie unsere Erkenntnisse aus der Beratung aufzeigen (s.o.). Damit gehen die Berechnung an der Lebenswirklichkeit vorbei und stellen die Situation der Verpflichteten geschönt dar.

### **Lebenswirkliche Leistungs- und Kostenrechnungen**

Der Gesetzgeber steht in der Verantwortung, die für die Legitimation des Gesetzes erforderliche Leistungs- und Kostenrechnung an der Marktwirklichkeit auszurichten. Die vorgelegte Berechnung erfüllt diese Anforderung nicht.

#### **b. § 8a Abs. 3**

§ 8a Abs. 3 wird im Begründungsteil zum Gesetzentwurf (S.14) als Ersatzmaßnahme bezeichnet. Bei Absatz 3 handelt es sich jedoch gemäß dem Gesetzentwurf um eine Verfahrensvorschrift zum Nachweis der PV-Pflicht. Unklar bleibt daher, weshalb eine Verfahrensvorschrift eine Ersatzmaßnahme konstituiert.

#### **c. § 8a Abs. 6**

Die Erfüllungsoption einer Verpachtung geeigneter Flächen an Dritte nach § 8a Abs. 6 zeigt die ganze Problematik PV-Pflicht für baden-württembergische Verbraucher:innen auf: Eigentumsrechte werden in erheblichem Maße eingeschränkt, indem für lange Zeit einem Dritten Rechte abgetreten werden müssen. So müssen Wohngebäudeeigentümer:innen weitreichende Zutrittsrechte zum Dach - in der Regel über ihre Wohnung - gewähren. Sie sind zudem bei der Ausführung von Bauveränderungen wie etwa dem Einbau von Dachfenstern oder auch dringender Reparatur- und Instandhaltungsarbeiten eingeschränkt. Diese Einschränkungen sind mit komplexen Rechtsfragen der Planung und Absicherung sowie einer hohen wirtschaftlichen Unsicherheit verbunden wie die Erkenntnisse aus unserer Beratung offenbaren (etwa bei Insolvenz des Pächters). Damit zeigt sich auch, dass Überlassungsmodelle das Problem der strukturellen Benachteiligung nicht lösen, sie verschieben diese Problem lediglich.

Darüber hinaus fehlt es an Transparenz über die Angebote der Anbieter. So können Verbraucher:innen noch nicht einmal unterschiedliche Angebote der Überlassungsmodelle miteinander vergleichen.

### **Pacht ist keine Lösung**

Eine PV-Pflicht stellt Verbraucher:innen vor große Herausforderungen und Probleme, die auch nicht durch Erfüllungsoptionen wie Pacht beseitigt werden können. Zudem fehlt es grundsätzlich an Angebotstransparenz. Es bedarf daher zunächst einer Verpflichtung der Anbieter zur Transparenz, bevor der baden-württembergische Gesetzgeber eine PV-Pflicht für private Wohngebäude beschließt.

#### **d. § 8a Abs. 8**

Der neue § 8a Absatz 8 soll nunmehr auch auf die von der PV-Pflicht für Wohngebäude Betroffenen Anwendung finden. Unklar bleibt – auch nach Studium der Gesetzesbegründung – wann die Erfüllung sonstigen öffentlich-rechtlichen Pflichten widerspricht.

### **Klarstellung des Wegfalls der Verpflichtung**

Der Gesetzgeber muss im Interesse der Verpflichteten klarstellen, welches die sonstigen öffentlich-rechtlichen Pflichten sind, die der Erfüllung der PV-Pflicht widersprechen.

### e. § 10 Klima-Sachverständigenrat Abs. 2

Wie die vorliegende Stellungnahme zeigt, werden die baden-württembergischen Verbraucher:innen in hohem Maße von den Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen betroffen sein, die der baden-württembergische Gesetzgeber erlässt und noch erlassen wird. Anders als in anderen Politikbereich wie etwa dem Naturschutz, werden sich Landesregierung und Landtag ausweislich § 10 Abs.2 aber nur von einem Sachverständigenrat beraten lassen, dessen Mitglieder durch wissenschaftliche Betätigung samt Publikation auf dem Gebiet der Klimaforschung oder verwandter Gebiete ausgewiesen sein werden. Im Gegensatz dazu lässt sich die Landesregierung etwa in Fragen des Naturschutzes und der Umwelt auf Grundlage der Verordnung des Umweltministeriums über den Landesbeirat für Natur- und Umweltschutz interdisziplinär beraten. So sind u.a. auch die Belange und Interessen der baden-württembergischen Verbraucher:innen im Landesbeirat für Natur- und Umweltschutz vertreten (§ 5 BeiratsVO Natur und Umwelt).

#### **Belange und Interessen der Verbraucher:innen berücksichtigen**

Das im Rahmen des Gesetzes etablierte Beratungsgremium muss aufgrund der Tragweite der Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen inhaltlich auch die Belange und Interessen der Verbraucher:innen umfassen. Mit der Vertretung sind insbesondere Fragen die den Satus der durch die Maßnahmen Betroffenen als Verbraucher:innen nach § 13 BGB betreffen zu berücksichtigen. Die entsprechenden Mitglieder des Beratungsgremiums haben sich daher über eine mehrjährige eigenständige wissenschaftliche Betätigung samt Publikation auf dem Gebiet des Verbraucherrechts auszuweisen.

...