

An den
Präsidenten des Landtags Nordrhein-Westfalen
Herrn André Kuper, MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

Per E-Mail: anhoerung@landtag.nrw.de

Stadt Castrop-Rauxel
Bereich Stadtplanung und Bauordnung

Auskunft erteilt Dipl.-Ing. Philipp Röhnert

Tel. 0 23 05 / 1 06 - 2720

E-Mail: philipp.roehnert@castrop-rauxel.de

Eingang/Zimmer B/C / 325

Mein Zeichen 61

Datum 14.01.2022

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/4760

A02, A18

Abstandsregeln für nicht brennbare Photovoltaikanlagen - Anhörung
A02 – Photovoltaik – 21.01.2022
Stellungnahme des akbab

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

Herzlichen Dank für die Einladung zur Anhörung und die Gelegenheit zur Abgabe einer Stellungnahme zur Überprüfung der Abstandsregelung für Photovoltaikanlagen.

Zu den Fragen habe ich die übrigen Bauaufsichtsbehörden unseres Arbeitskreises um Einschätzung gebeten und eine Reihe von Rückmeldungen erhalten, die eine vergleichsweise homogene Bewertung des Sachverhalts widerspiegeln.
Auf dieser Grundlage gebe ich folgende Einschätzung ab:

Zu Frage 1)

Wie bewerten Sie den in § 32 Abs. 5 S. 2 BauO NRW gefundenen Kompromiss zwischen divergierenden Anforderungen des Brandschutzes einerseits und des Energiesparens andererseits?

Die Zurückstellung von Anforderungen des Brandschutzes in § 32 Abs. 5 Satz 2 BauO NRW 2018 zugunsten der Errichtung etwas größerer PV-Anlagen hat bereits seit 2019 die Anforderungen an die Feuerwehr für die Brandbekämpfung erhöht.
Auf die Arbeit der Bauaufsichtsbehörden hatte diese Erleichterung keine Auswirkung.

Für die Anhörung möchte ich jedoch verdeutlichen, dass in § 32 Abs. 5 Satz 2 BauO NRW 2018 keine „nicht brennbaren“ Photovoltaik-Anlagen angesprochen werden, sondern lediglich solche, die außen nicht brennbar verkleidet sind.
Die Feuerwiderstandsfähigkeit dieser Bekleidung bleibt unbeachtlich.
Insofern ist dort nicht gewährleistet, dass keine brennbaren oder spannungsführenden Bauteile bei einem Gebäudebrand freigelegt werden und zum Brand beitragen.
Alle bisher bekannten Anlagen beinhalten brennbare Bauteile, und – aufgrund der elektrischen Spannung – ein Risiko als Zündquelle.

Sprecherin
Frau Martina Stefens
Stadt Essen
Abteilungsleitung Bauaufsicht
Amt für Stadtplanung und Bauordnung
Lindenallee 10, 45127 Essen
E-Mail: martina.stefens@amt61.essen.de

Redaktion
Peter Horstmann
Stadt Hamm
Leiter Bauordnungsamt
Gustav-Heinemann-Straße 10, 59065 Hamm
Tel.: 02381/174300, Fax: 02381/17104300
E-Mail: horstmann@stadt.hamm.de

Zu Frage 2)

Ist aus Ihrer Sicht eine Unterschreitung des Mindestabstands von 0,5 m, ohne dass die Photovoltaikanlagen durch eine Brandwand gegen Brandübertragung geschützt sind, brandschutztechnisch (z.B. Vorbeugung der Brandausbreitung zwischen Nachbarhäusern) möglich und unbedenklich? Welche Probleme bestehen hier gegebenenfalls?

Die PV-Anlage kann nicht isoliert vom Gebäude bewertet werden. Ein Brandüberschlag zwischen den aneinander gebauten Gebäuden ist das größere Risiko.

Die „Brandwand“ ist eine der wichtigsten baulichen Vorkehrungen gegen die Ausbreitung von Feuer. Sie ist stets zwischen Gebäuden, sowie zur Unterteilung von sehr großen Gebäuden vorgesehen.

Diese Struktur hat eine hohe Bedeutung in der Brandbekämpfung und muss für die Feuerwehr im praktischen Einsatz unbedingt verlässlich sein. Sie dient als „Rahmen“ der Einsatztaktik innerhalb dessen sich die konkrete Brandbekämpfung abspielt.

Dieser Rahmen wird zwar auch durch unterstützenden Maßnahmen (z.B. Kühlung) gestärkt – aber er muss baulich bereits da sein und unbedingt funktionieren.

Ohne Mindestabstand zu Brandwänden könnten ein Brand durch die Anlagen die Brandwände leichter überspringen – und deren Nutzen so erheblich beeinträchtigen. Auch die Löschwasserkühlung eines angrenzenden Dachs würde erheblich behindert.

Die Unterschreitung des Mindestabstands ist höchstens im Einzelfall abweichend vertretbar, wenn konkrete Umstände in einer Situation das gefahrlos gestatten. Dazu bietet § 69 BauO NRW 2018 eine hinreichende Rechtsgrundlage.

Zusätzlich zu den Wirkungen im Wohngebäudebau ist die Abstandsregelung in § 32 BauO NRW 2018 auch für große PV-Anlagen auf gewerblichen Gebäude entscheidend: Durch die aktuelle Abstandsregelung bleiben die Brandabschnitte auch auf dem Dach wirksam und direkt von außen ablesbar (Unterteilung der PV-Anlage).

Bei Verzicht auf einen Abstand zu Brandwänden könnten Gewerbehallen auch über die Brandabschnitte hinweg belegt werden. Das würde den Brandüberschlag erheblich befördern, und so die Brandbekämpfung behindert.

Indirekt wirken die Anforderungen an den Brandschutz auch befriedend im nachbarlichen Miteinander, da diese davon ausgehen können, dass (bei Einhaltung) der Nachbar durch seine Bautätigkeit keine Gefährdung des eigenen Eigentums verursacht.

Soweit öffentlich-rechtlich die Belange des Brandschutzes zugunsten anderer Ziele ganz zurückgestellt werden, steigt das zivilrechtliche Konfliktpotential erheblich. Die damit verbundene Unsicherheit über die Risikobewertung kann den Ausbau der Photovoltaik je nach Zivilrechtsprechung deutlich behindern.

Zu Frage 3)

Welche Erfahrungen gibt es aus den anderen Bundesländern, die keine Abstandsregel für nicht-brennbare Solaranlagen in ihrer Landesbauordnung verankert haben?

Entsprechende Erfahrungen sind nicht bekannt.

Zu Frage 4)

Wie bewerten Sie die Studie des TÜV Rheinland und dem Fraunhofer ISE zum Thema Brandwahrscheinlichkeit von Photovoltaikanlagen (http://www.pv-brandsicherheit.de/fileadmin/downloads_fe/Leitfaden_Brandrisiko_in_PV-Anlagen_V01.pdf)?

Welche Auswirkungen hat dies auf die Regelung des § 32 Abs. 5 S. 2 BauO NRW?

Die Studie wird als kompetente und umfangreiche Sachverhaltsaufbereitung gewürdigt.

Sie konzentriert sich vor allem auf die unmittelbaren Wirkungen der Anlagen, aber unterstreicht, dass der vorbeugende Brandschutz auch im Hinblick auf PV-Anlagen wichtig ist.

Zu Frage 5)

Es wird oftmals vorgetragen, dass aufgrund der Abstandsregelungen in § 32 Abs. 5 S. 2 BauO NRW und baulicher Gegebenheiten keine wirtschaftlichen Lösungen machbar seien.

Wie sind aus ihrer Sicht unter Einhaltung der Vorgaben in § 32 Abs. 5 S. 2 BauO NRW, z. B. durch Errichtung einer Brandwand, wirtschaftliche Lösungen dennoch darstellbar?

Bedarf es notwendigerweise eine gesetzliche Anpassung in § 32 Abs. 5 S. 2 BauO NRW?

Diese Behauptung ist den Bauaufsichten nicht bekannt.

Zunächst betrifft die Einschränkung nur den Teil der Gebäude, die grenzständig errichtet sind. Ein großer Teil der Bausubstanz ist insofern unbeschränkt solar nutzbar.

Je kleiner das Gebäude, desto stärker ist die Auswirkung der Regelung. In den maximal betroffenen Fällen – Reihenmittelhäusern mit 5 m Gebäudebreite – bewirkt der Grenzabstand eine Reduzierung der verfügbaren Dachbreite rechnerisch um maximal einen Meter – also um maximal 20%. Meist jedoch erheblich weniger.

Selbst bei einer minimalen Gebäudebreite und -tiefe (also einem sehr kleinen Reihenmittelhaus) bleibt noch halbseitig eine Dachfläche von rund 4 m Breite mal 5 m Tiefe (also 20 m²) für die Errichtung einer Photovoltaik-Anlage.

Je stärker eine Dachfläche zusätzlich durch Lüftungsauslässe, Schornsteine, Gauben oder andere „Störungen“ durchbrochen ist, desto kleiner wird die verbleibende Fläche. Nur in der Verbindung dieser zwei unterschiedlichen Sachverhalte „bauliche Gegebenheiten“ und „Abstandsregel“ mag der Vortrag im Einzelfall zutreffen. Es gibt teilweise Dächer, die durch Ein- und Aufbauten nur noch wenig Potential für Solarenergie bieten. Dabei handelt es sich jedoch um wenige Einzelfälle mit letztlich mangelnder Eignung. Hier wäre der Bauherr selbst in der Pflicht, die „Störungen“ im Vorfeld durch geeignete Planung zu bündeln oder auf die „abgewandte“, zweite Dachhälfte zu verlegen.

Anlagen werden in sehr stark variierenden Größen angeboten. Eine Errichtung ist insofern auch für eine kleinere Fläche möglich. Je größer die Anlage, desto preiswerter ist der erzeugte Strom. Gerade im Wohnhaus ist jedoch auch der Eigenverbrauchsanteil wirtschaftlich relevant – und der ist umgekehrt um so höher, je kleiner die Anlage ist.

Die Wirtschaftlichkeit einer Anlage hängt von den Kosten, insbesondere dem Marktpreis der Module und den Handwerkskosten, sowie den Erträgen ab (Einspeisevergütung, Eigenverbrauchsanteil), nicht zuletzt auch Zinsniveau und Strompreisentwicklung.

Es gibt keine Pauschalen für eine bestimmte Mindestgröße für eine wirtschaftliche Anlage. Aktuell dürften die stark steigenden Baukosten nachteilig auf die Wirtschaftlichkeit wirken. Das könnte generell für kleinere Hausanlagen problematisch sein.

Zudem ist die niedrige Einspeisevergütung ausschlaggebend dafür, dass fast nur noch die Eigennutzung für Kleinanlagen wirtschaftlich ist.

Bei Eigennutzung bedeutet geringere „Wirtschaftlichkeit“ eine längere Amortisationszeit. Erst wenn diese die Lebensdauer der Anlage überschreitet, wäre sie tatsächlich unwirtschaftlich. Die Berechnung fußt auf der Höhe des angenommenen ersparten zukünftigen Strompreises – und ist insofern ohnehin hoher Unsicherheit unterworfen.

Typischerweise werden Kleinanlagen auf Einzelhäusern auch nicht als Renditeobjekt berechnet und errichtet. Die Errichtungskosten haben faktisch eher den Charakter einer Konsumausgabe mit Einspareffekt. Photovoltaik stellt so ein Bekenntnis zur Energiewende dar, dient der Selbstversorgung und Absicherung gegen steigende Energiepreise, sowie auch der Prestigebildung.

Die Grenzabstände sind typischerweise weder Auslöser einer Unwirtschaftlichkeit, noch kann deren Änderungen die Preisentwicklung und -unsicherheit kompensieren.

Lediglich in wenigen, spezifischen Einzelfällen könnte gerade diese geringe zusätzliche Fläche einen entscheidungserheblichen Einfluss für die Errichtung einer Anlage haben.

Die erforderlichen Investitionen für eine kleine PV-Anlage wie im Beispiel oben liegen im oberen vierstelligen Bereich. Bauliche Maßnahmen wie die Errichtung einer Brandwand durch Dach oder auch nur die Verlegung von Dachanschlüssen sind fast immer viel zu kostspielig, um so die Wirtschaftlichkeit durch dann größere Installationsflächen zu verbessern. Lediglich bei bestehenden Brandwänden vermeidet diese Regelung unnötige Einschränkungen.

Sofern komplett „nicht brennbare“ PV-Anlagen auf den Markt kommen, könnten auch diese mit Mehrkosten verbunden sei, so dass selbst deren grenzständige Zulassung die Wirtschaftlichkeit gar nicht verbessern würde.

Es wird einige Fälle geben, in denen die Anlagen eine längere Amortisationszeit haben. Das ist gerade bei sehr schmalen Reihenmittelhäusern zu erwarten, die aktuell gerne gebaut werden. Bezogen auf die gesamte Gebäudesubstanz handelt es sich jedoch um einen sehr geringen Anteil der Gebäude.

Zu Frage 6)

Könnte aus Ihrer Sicht die Abstandsregelung für nicht-brennbare Solaranlagen in NRW entfallen?

Der Mindestabstand ist für den vorbeugenden und abwehrenden Brandschutz wichtig. Zudem hat die Vorgabe befriedigende Wirkung im nachbarschaftlichen Miteinander. Und sie dient der Rechtssicherheit gegenüber zivilrechtlichem Richterrecht. Insofern ist die Abstandsvorgabe sinnvoll und wird benötigt.

Zu Frage 7)

Gibt es Erkenntnisse über die tatsächliche Brandgefahr, die von nicht-brennbaren Solaranlagen ausgeht?

Die Brandgefahr aus der Anlage selbst ist nicht allein entscheidend. Viel wichtiger ist die Wirkung im Zusammenspiel mit der Brandbekämpfung für das Gebäude.

Zu Frage 8)

Wie häufig sind nicht-brennbare Solaranlagen ursächlich für Dach-/Hausbrände?

Grundsätzlich sind Brandereignisse glücklicherweise sehr selten. Mit ihrem Ausbruch muss gleichwohl jederzeit gerechnet werden. Deswegen sind die Anforderungen des Baurechts darauf ausgelegt, gerade auch im Brandfall ein gesetzlich festgelegtes Mindestmaß an Sicherheit und Schutz für Leib und Leben der Nutzer zu gewährleisten. Ergänzend dienen die Anforderungen dem Eigentumsschutz sowohl der Gebäude als auch der Nachbargebäude (Brandüberschlag).

§ 32 Abs. 5 Satz 2 BauO NRW 2018 gilt erst seit drei Jahren. Nur relativ wenige Anlagen sind auf dieser Basis entstanden. Das ist ein sehr kurzer Zeitraum, um aus praktischen Erfahrungen auf die Sicherheit im Brandfall zu schließen.

Mit vollständig „nicht brennbaren“ Photovoltaik-Anlagen gibt es keine Erfahrungen. Die bereits dargelegten Hemmnisse für die Feuerwehreinsätze entstehen jedoch auch bei komplett nicht brennbaren Anlagen auf dem Dach.

Zu Frage 9)

Welche Teile von Solaranlagen sind hinsichtlich der Brandgefahr problematisch?

Problematisch sind stromführende und brennbare Teile. Dazu wird auf die Studie aus Frage 5 verwiesen.

Ebenfalls problematisch ist die Behinderung der Brandbekämpfung durch Verdeckung von Dachteilen, die Feuer umlenkende Wirkung der Platten, sowie die Gefährdung durch Spannungsführung.

Zu Frage 10)

Gibt es in der Praxis Schwierigkeiten, die Nicht-Brennbarkeit der Anlagen durch entsprechend zertifizierte Produkte nachzuweisen?

Zertifizierte nicht brennbare Solaranlagen sind hier nicht bekannt.

Die Anforderungen nach § 32 Abs. 5 Satz 2 sind ohne Schwierigkeiten nachweisbar.

Zu Frage 11)

Welche technischen Möglichkeiten gibt es, die Solaranlagen (noch) sicherer zu machen?

Hierzu haben die Bauaufsichtsbehörden keine eigenen Erkenntnisse.

Zu Frage 12)

In welchem Umfang hemmt die bestehende Abstandsregelung in NRW den Ausbau der Solarenergie auf Dächern?

Aufgrund der Begünstigung gegenüber dem regulären Brandschutzabstand von 1,25 m hat die geltende Abstandsregelung eher fördernde Wirkung.

Die Anlagen sind zudem verfahrensfrei.

Die Bauordnungsbehörden werden jedoch gelegentlich durch Bürgerfragen beratend einbezogen. Im akbab sind lediglich zwei Fälle von Ordnungsverfahren wegen zu geringer Grenzabstände bekannt geworden, jeweils aufgrund von Nachbarbeschwerden.

Abweichungsanträge sind ebenfalls nicht bekannt geworden. Insofern hat die Bevölkerung diese Regelung scheinbar nicht als besonderes Hemmnis wahrgenommen.

Insgesamt hat die Regelung nur sehr geringe Auswirkungen auf den Ausbau der Solarenergie, da sehr viele Gebäude überhaupt nicht betroffen sind oder die Einschränkung keine wesentliche Rolle spielt.

Mit freundlichen Grüßen

gez. P. Röhnert

Geschäftsstelle des AKbab

Im Arbeitskreis nordrhein-westfälischer Bauaufsichtsbehörden – AK bab – sind rund 170 engagierte Untere Bauaufsichtsbehörden aus NRW langjährig organisiert. Wir sind ein Austauschgremium zur regelmäßigen informellen Beratung über Fragen der Anwendungspraxis der Bauordnung. Die Koordinierung erfolgt durch die Geschäftsstelle aus neun Leitungen der Bauaufsicht großer und kleiner Städte und Kreise im ganzen Land.