

Solaranlagenverordnung: Warum Berlin scheiterte

Warten statt Taten

Der Wille war da, der Mut nicht. Als eine der ersten Städte der Welt wollte Berlin bereits Mitte der 90er- Jahre eine Baupflicht für thermische Solaranlagen verordnen. Doch der Widerstand der Wohnungswirtschaft war größer – das ambitionierte Gesetz wurde durch eine Selbstverpflichtung der Wirtschaft ersetzt. Zur Geschichte der fast eingeführten Solaranlagenverordnung.

Von Holger Rogall

Die ersten Beschlüsse der Bundesregierung zur CO₂-Reduktion erfolgten 1990/91, 1997 wurden in Kioto Reduktionsziele völkerrechtlich verbindlich festgelegt. Auch viele Kommunen nahmen ihre globale Verantwortung an, so trat Berlin 1990 dem Klimabündnis der europäischen Staaten bei, das Berliner Energiespargesetz von 1990 und das Energiekonzept von 1994 wurden verabschiedet, dass eine Selbstverpflichtung zur 25 %-CO₂-Reduktion "aus eigener Kraft" beinhaltete.

Entstehungsgeschichte der Solaranlagenverordnung

Im Frühjahr 1993 entstand in einem Gespräch zwischen einem Abgeordneten und einem Mitarbeiter der Senatsverwaltung für Umweltschutz die Idee, eine Baupflicht für thermische Solaranlagen auf Neubauten einzuführen. In den Jahren 1993/94 beschloss die Berliner SPD auf allen Ebenen eine derartige Baupflicht mit Hilfe einer Solaranlagenverordnung (SolVO) durchzusetzen. Im März 1995 wurde ein gemeinsamer Antrag zur Novellierung des Berliner Energiespargesetzes von den Koalitionsfraktionen SPD und CDU ins Abgeordnetenhaus eingebracht. Nach den Beratungen im Umwelt- und Bauausschuss stimmte das Parlament einstimmig (bei Enthaltung einer kleinen Oppositionspartei) der Novellierung zu.

Gesetzestext zur Änderung des Berliner Energiespargesetzes:

"(4) Der Senat wird ermächtigt, eine Rechtsverordnung zu erlassen, durch die bestimmt wird, dass bei Neubauten mit zentraler Warmwasserversorgung in der Regel 60 % des zu erwartenden Jahreswarmwasserbedarfs über thermische Solaranlagen zu decken sind. (...) Die Rechtsverordnung regelt Einzelheiten und Ausnahmen."

Der Gesetzestext wies drei "Geburtsfehler" auf: Aufgrund einer falschen Auskunft eines Verwaltungsmitarbeiters wurde die Formulierung "wird ermächtigt" statt "erlässt" gewählt und damit dem Senat die Möglichkeit eingeräumt, von der Ermächtigung keinen Gebrauch zu machen. Zweitens hatte die CDU durchgesetzt, dass die Baupflicht auf Neubauten mit zentraler Warmwasserversorgung beschränkt wurde (was die Gefahr der Ausstattung mit dezentralen Durchlauferhitzern bedeutete). Drittens hatten sich die Initiatoren mit der geforderten 60 %-Quote auf die optimale Deckungsquote von Ein- und Zweifamilienhäusern bezogen, obgleich für Mehrfamilienhäuser eine 30 %-Deckungsquote sinnvoller ist. Durch die ausgezeichnete Zusammenarbeit zwischen Parlament und Verwaltung während des Gesetzgebungsprozesses gelang es der Umweltverwaltung, bereits im gleichen Monat den ersten Entwurf der SolVO vorzulegen. Trotz einstimmigen Parlamentsbeschlusses stimmten die Bau- und Finanzverwaltung nicht zu, sodass

der Senat die Verordnung vor den Landtagswahlen im Oktober nicht mehr in Kraft setzte.

Ausgewählte Bestimmungen der SolVO (Entwurf vom 8.2.1996):

§1 Die Baupflicht von thermischen Solaranlagen solle für Wohngebäude >80 m² Wohnfläche und alle sonstigen (auch Gewerbebauten) mit erheblichem Warmwasserbedarf gelten.

§2 Bei Ein- und Zweifamilienhäusern ist von einem durchschnittlichen Tageswarmwasserbedarf von 25 l pro Person und drei Personen auszugehen; bei Mehrfamilienhäusern ist von 20 Litern pro Person bei einer Temperatur von 60 °C und zwei Personen pro Wohneinheit auszugehen.

Streit um die Verabschiedung der SolVo – die unendliche Geschichte

In dem im Januar 1996 beschlossenen Koalitionsvertrag vereinbarten die Parteien erneut die Verabschiedung der SolVO, anschließend wurde der neue Senat gewählt. Auch der neue Umweltsenator bekannte sich im Frühjahr 1996 zur SolVO und sandte mehrere Schreiben an den Bausenator mit der Bitte um Zustimmung – die aber trotz des Koalitionsvertrages unbeantwortet blieben (der Finanzsenator hatte mittlerweile mitgezeichnet). Darauf beschloss der zuständige Fraktionsarbeitskreis der SPD einen parlamentarischen Antrag, der den Senat aufforderte die SolVO sofort zu verabschieden. Da derartige Anträge nur mit Zustimmung beider Koalitionsparteien eingebracht werden können (was die CDU verweigerte), wurden die Verhandlungen ohne Erfolg fortgesetzt. Mittlerweile hatte der BBU (Berlin-Brandenburgische Wohnungsunternehmen) einen Vorschlag für eine Selbstverpflichtung vorgelegt, der aber von Verwaltung und Politik abgelehnt worden war. Da die politischen Verhandlungen festgefahren waren, einigten sich die Koalitionsparteien im Dezember auf einen parlamentarischen Antrag mit einem zeitlich befristeten Junktim zur Verabschiedung der SolVO. Dieser Antrag erhöhte den Druck auf die Verhandlungspartner, so dass es zum Abschluss der Selbstverpflichtung kam.

Antrag der Fraktion der SPD und der Fraktion der CDU:

"Der Senat wird aufgefordert, bis zum 28. Februar eine Rechtsverordnung zum Einbau von Sonnenkollektoren zu erlassen (...) sofern nicht bis zu diesem Termin eine gleichwertige Vereinbarung mit der Initiative Berliner Wirtschaft getroffen worden ist". (Drs. 13/852-1)

Ursachen für das Scheitern

Aus wissenschaftlicher Sicht ist das Scheitern der SolVO nicht erstaunlich: Maßnahmen des Staates, die die Rahmenbedingungen verändern, erfolgen aufgrund diverser Faktoren des Politikversagens oft nur, wenn der öffentliche Druck groß genug ist. Die Novellierung des Berliner Energiespargesetzes erfolgte parallel zur in Berlin tagenden internationalen Klimaschutz-Konferenz. Nachdem das öffentliche Interesse für das Klimathema nachließ, traten die "Verhinderer" auf den Plan, die vorher geschwiegen hatten. Die Novellierung hätte also einige Wochen vorher eingebracht werden müssen. Weiterhin änderte der Umweltsenator 1997 seinen Politikstil: bis dahin hatte er versucht, alle Ziele und Beschlüsse seiner Partei in der großen Koalition durchzusetzen; von nun an vermied er möglichst alle öffentlichen Konflikte und beschränkte sich zumeist auf Umweltschutzmaßnahmen, die im Konsens mit der Wirtschaft und dem Koalitionspartner erreichbar waren.

Selbstverpflichtung der Berliner Wirtschaft

Im August 1996 hatte der BBU einen ersten Entwurf für eine Selbstverpflichtung vorgelegt. Nach zähen Verhandlungen erklärten noch im März 1997 die Umwelt- und die Bauverwaltung, dass sie nun die SolVO verabschieden wollen, wenn es nicht zu einer "SolVO-Ersetzungsverpflichtung kommt", die in der Lage ist, die gleichen Ziele wie die Verordnung zu garantieren. Im Oktober 97 kam es dann zur Unterzeichnung der "Freiwilligen Vereinbarung zur CO₂-Minderung und zur Verbreitung von Solaranlagen". Die Initiative der Berliner Wirtschaft (KlimaSchutzpartner) verpflichtete sich hierin, zwischen 1997 und 2002 ebenso viele Solaranlagen zu bauen wie durch die SolVO entstehen würden und ihre CO₂-Emissionen darüber hinaus noch zu senken.

Selbstverpflichtung der Initiative Berliner Wirtschaft:

"Die Initiative wird (...) eine dem Entwurf der Solaranlagenverordnung entsprechende Anzahl von solarthermischen Anlagen pro Jahr realisieren." Ergibt sich "ein Zurückbleiben hinter den Zielwerten um mehr als 10 %, so kann das Land Berlin frühestens mit Ablauf des Jahres 2002 die Solaranlagenverordnung in Kraft setzen." (Drs. 13/239, S. 3)

Die Ergebnisse der Selbstverpflichtung werden je nach Sichtweise unterschiedlich interpretiert. Schon der Soll-Ist-Vergleich fällt je nach Abgrenzung völlig unterschiedlich aus. So kommt die Unternehmensvereinigung Solarwirtschaft (UVS) zum Ergebnis, dass durch die Initiative nur 5.000 m² statt der 105.000 m² errichtet wurden, die eine SolVO erbracht hätte. Dabei rechnet der UVS nur die Kollektorflächen mit, die die Unternehmen der Initiative selbst gebaut haben, und geht davon aus, dass die durch eine SolVO errichteten Flächen auf Ein- und Zweifamilienhäusern nicht die von der Initiative angenommenen 1,5 m² pro Haus erbracht hätten, sondern die für diese Häuser übliche Größe von ca. 6 m². Vertreter der Initiative verweisen hingegen darauf, dass sie eine viel höhere CO₂-Reduktion erbracht hätten als vereinbart und geben die Kollektorfläche mit 24.000 errichteten zu ca. 50.000 notwendigen Quadratmetern an.

Auszüge aus den Berichten des Energiebeirates über die Jahresberichte der Initiative:

Berichtszeitraum 1999: Ein Mitarbeiter der Umweltverwaltung plädiert "angesichts der Realisierungslücke für Überprüfung des Instrumentariums der Klimaschutzpartner" (Protokoll vom 15.6.2000, S. 2).

Zu 2000: "Die Bewertung der Leistungsnachweise durch den Energiebeirat ist problematisch (...) da die KlimaSchutzPartner im Energiebeirat zu stark vertreten sind." Nur rund ein Drittel der in Berlin seit 1998 installierten Kollektorfläche ist auf Mehrfamilienhäusern errichtet (fällt unter die Vereinbarung, Protokoll vom 17.7.2001).

Zu 2001/02: "Auch mit dem letzten Leistungsnachweis für 2002 werden die Rückstände bei der Realisierung solarthermischer Anlagen nicht aufgeholt werden können," (Protokoll September 2002, S.5).

Bewertung der Selbstverpflichtung

Die Initiative verkauft den Bau von Kollektorflächen auf Ein- und Zweifamilienhäusern als eigenen Erfolg und geht bei der Berechnung der Kollektorfläche von unrealistischen Zahlen aus – doch selbst nach den von ihr verwendeten Zahlen ist

die Selbstverpflichtung für den Bau von Solaranlagen gescheitert. Aus wirtschaftspolitischer Sicht bleibt festzuhalten, dass durch den Verzicht auf die SolVO die Chance eines Aufbaus einer Berliner Solarindustrie und einer positiven Entwicklungsperspektive für das Handwerk verspielt wurde (der UVS geht hier von ca. 300 dauerhaft beschäftigten Handwerkern und bis zu 100 Beschäftigten im produzierenden Gewerbe aus). So gingen zwei Solarunternehmen, die in Hinsicht auf die SolVO ihre Kapazitäten ausgeweitet hatten, in den folgenden Jahren bankrott.

Aus Sicht der Umweltökonomie war das Scheitern der Selbstverpflichtung vorprogrammiert: Da keine ausreichenden Anreize und Sanktionsmechanismen zur Einhaltung existieren, handeln Unternehmen, die Solaranlagen bauen, ökonomisch nicht zweckrational bzw. nur aufgrund der unsicheren Hoffnung auf einen Imagegewinn – hierzu sind aber nur wenige bereit. Umweltökonomisch wird dieses unzureichende Handeln mit dem "Gefangenendilemma" und "Trittbrettfahrersyndrom" erklärt. Die mangelnden Sanktionsmechanismen gaben Vertreter der IHK mehrfach als Grund dafür an, nie wieder eine derartige Selbstverpflichtung zu unterzeichnen. Daher können Selbstverpflichtungen als ein Instrument des ausgehenden 20. Jahrhunderts angesehen werden, als der politische Wille zu wirksamen Maßnahmen nicht vorhanden war. Aufgrund ihres Scheiterns werden sie sukzessive durch rechtliche Bestimmungen ersetzt: Einhaltung Mehrwegquote durch Pfandpflicht, Selbstverpflichtung der Autoindustrie zur Rücknahme durch das Altfahrzeuggesetz, die Selbstverpflichtung zur Batterierücknahme durch die Batterieverordnung.

Fazit und Ausblick

Trotz des Scheiterns der SolVO war die Initiative hierfür nicht zwecklos. Erstens konnten die unzweifelhaften Erfolge der Klimaschutzpartner bei der CO₂-Reduktion nur durch die "drohende" SolVO erreicht werden. Zweitens wurde die Idee der Baupflicht für thermische Solaranlagen von anderen Städten aufgegriffen: So haben die Städte Madrid, Sevilla und Barcelona sowie vier kleinere Städte zwischen 2000 und 2003 die Baupflicht nach "Berliner Muster" in Form einer Satzung umgesetzt. Vellmar bei Kassel hat eine Baupflicht für thermische Solaranlagen durch einen städtebaulichen Vertrag umgesetzt. In Berlin würde sich anbieten, das Energiespargesetz durch die neue parlamentarische Mehrheit zu novellieren und hierbei die Ziele zu präzisieren (Pflicht zur SolVO, 30 %-Deckungsrate für alle Gebäude mit Warmwasserbedarf). Da dies nach den bisherigen Erfahrungen nicht wahrscheinlich ist, bietet es sich an, eine "flexible" Baupflicht in die nächste Novellierung der Energiesparverordnung auf Bundesebene aufzunehmen. Da sich die Hauptpotenziale für Solaranlagen tendenziell vom Wohnungsneubau auf den Gebäudebestand verlagern, bietet sich eine Koppelung verbliebener Wohnungsfördermittel (inkl. Sanierung und Modernisierung) an den Bau von thermischen Solaranlagen an, ebenso die Einführung eines Gesetzes zur Solarwärmevergütung sowie ein CO₂-Emissionshandelsystem für die Wohnungswirtschaft. Für die Einführung derartiger Systeme sprechen viele umweltökonomische Argumente. So könnte etwa ein Zertifikats-System an die Regelungen der EU-Richtlinie zum CO₂-Emissionshandel gekoppelt und als Pilotprojekt auch in einem einzelnen Bundesland eingeführt werden.

Quellen:

Das geschilderte Beispiel für Politikversagen auf Länderebene wurde der Veröffentlichung, Rogall, H.: Akteure der Nachhaltigkeit, München 2003, entnommen.

Die Zitate entstammen den Protokollen des Energiebeirates und den Drucksachen des Abgeordnetenhauses von Berlin.

Über den Autor:

Dr. Holger Rogall ist Professor für Umweltökonomie an der Fachhochschule für Wirtschaft Berlin. Er war 1991–2001 Mitglied des Berliner Abgeordnetenhauses (u.a. umweltpolitischer Sprecher und Sprecher in der Enquete-Kommission "Zukunftsfähiges Berlin"), h.rogall@t-online.de