

# BauGB-Klimaschutznovelle 2011

## Erste Erfahrungen der Kommunen

Seit der Novellierung des BauGB 2004 ist der allgemeine Klimaschutz Ziel der Bauleitplanung. Die Klimaschutznovelle, die 2011 in Kraft getreten ist, hat dies in § 1 (2) BauGB nochmals verdeutlicht. Bauleitpläne sollen nicht nur eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen gewährleisten, eine menschenwürdige Umwelt sichern und die natürlichen Lebensgrundlagen schützen und entwickeln, sondern darüber hinaus den Klimaschutz und die Klimaanpassung, insbesondere auch in der Stadtentwicklung, fördern.

Diese Ergänzungen sind ein planungsrechtlicher Paradigmenwechsel. Bis 2004 war die Aufgabe der Bauleitplanung auf den „örtlichen Wirkungskreis“ und, soweit sie klimarelevante Regelungen betraf, ausschließlich auf den Schutz des lokalen Kleinklimas beschränkt. So konnten z. B. Frischluftschneisen in Bebauungsplänen freigehalten werden. Maßnahmen zum allgemeinen Klimaschutz waren dagegen ausgeschlossen, weil sie den „örtlichen Wirkungskreis“ überschritten.

Diese Beschränkung ist seit 2004 entfallen. Gemeinden müssen überörtliche Wirkungen berücksichtigen und dürfen insoweit durch Bauleitplanung auch Klimaschutzpolitik betreiben. Der Leitsatz „Global denken – lokal handeln“ hat mit der Neufassung des BauGB eine planungsrechtliche Ausformulierung erhalten (Daab 2010, 54).

Zwei Grenzen sind dabei zu beachten: Die Bauleitplanung bleibt gemäß Artikel 74 I Nr. 18 GG auf das „Bodenrecht“ beschränkt. Die einschlägigen Fachgesetze im Energie- und Umweltrecht stellen eine Schranke der kommunalen – bodenrechtlichen – Regelungskompetenz dar (vgl. Mitschang 2012, 135).

Weiterhin müssen gem. § 1 (3) BauGB auch Maßnahmen zum Schutz des Klimas stets aus städtebaulichen Gründen „erforderlich“ sein. Nach der Rechtsprechung des BVerwG kann die Gemeinde die „städtebauliche Erforderlichkeit“ durch eine planerische Konzeption im Rahmen ihrer planerischen Gestaltungsfreiheit selbst begründen. Eine solche Konzeption ist z. B. ein Klimaschutzkonzept, das die Klimaziele der Gemeinden darstellt und die zum Erreichen dieser Ziele notwendigen Einzelmaßnahmen aus dem Gesamtkonzept ableitet.

### Klimaschutznovelle 2011

Mit der BauGB-Klimaschutznovelle wurden nicht nur die Ziele und Grundsätze der Bauleitplanung ergänzt, sondern darüber hinaus einzelne Regelungen in der Bauleitplanung und im Besonderen Städtebaurecht neu gefasst.

Für die Bebauungsplanung wurden zwei Festsetzungsmöglichkeiten ergänzt. § 9 (1) Nr. 12 BauGB erlaubt nun die Festsetzung von Flächen für Anlagen und Einrichtungen zur dezentralen und zentralen Erzeugung, Verteilung, Nutzung

oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung. Gemäß § 9 (1) Nr. 23b BauGB können Gebiete festgesetzt werden, in denen bei der Errichtung von Gebäuden oder bestimmten sonstigen baulichen Anlagen bestimmte bauliche oder sonstige technische Maßnahmen für die Erzeugung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung getroffen werden müssen. Gemeindliche Regelungen zum Anschluss- und Benutzungszwang aus Gründen des Klima- und Ressourcenschutzes können nun in den Bebauungsplan nachrichtlich übernommen werden.

Die Klimaschutznovelle weist in § 11 BauGB darauf hin, dass die Errichtung und Nutzung von Anlagen und Einrichtungen zur dezentralen und zentralen Erzeugung, Verteilung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung sowie Anforderungen an die energetische Qualität von Gebäuden Gegenstand von städtebaulichen Verträgen sein kann. Dies stellt keine Neuregelung dar, Verträge mit diesem Inhalt waren wegen des nicht abschließenden Katalogs des § 11 BauGB bereits vor der Novellierung möglich.

Im Besonderen Städtebaurecht gibt es Neuregelungen, nicht nur durch die Klimaschutznovelle, sondern ergänzend durch die im Jahr 2013 in Kraft getretene Novelle zur Stärkung der Innenentwicklung der Städte. Nach § 136 BauGB kann nun die energetische Beschaffenheit oder Gesamtenergieeffizienz Anhaltspunkt für einen städtebaulichen Missstand sein. Klimaschutz und -anpassung werden in § 171a-c BauGB als neue Aufgaben des Stadtumbaus genannt.

### Umfrage zur Umsetzung der Klimaschutznovelle

Der Arbeitskreis Energie und Planung der Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung e. V. hat in Kooperation mit dem Klima-Bündnis e.V. eine Umfrage durchgeführt, wie die Kommunen die neuen Ziele in der verbindlichen Bauleitplanung umsetzen, ob sie die Neuregelungen in §§ 9-11 BauGB in Bebauungsplänen nutzen und für welche Maßnahmen zum Klimaschutz ihnen eine rechtliche Grundlage im aktuellen BauGB fehlt.

Da wesentliche Änderungen im Besonderen Städtebaurecht erst mit der Novelle zur Stärkung der Innenentwicklung der Städte kürzlich in Kraft traten, musste sich die Umfrage darauf beschränken, die Erfahrungen der Kommunen auf die seit 2011 geänderten Ziele und Grundsätze der Bauleitplanung sowie die Festsetzungen in Bebauungsplänen zu ermitteln.

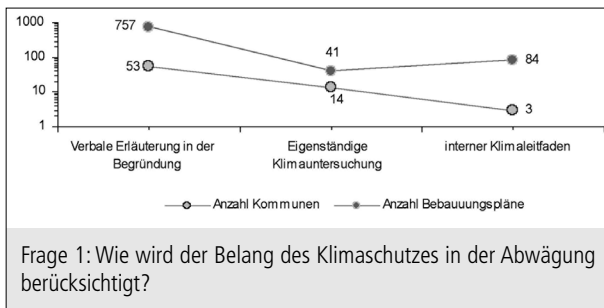
Ende Juli erhielten die Kommunen über das Klima-Bündnis einen zweiseitigen Fragebogen. 53 Kommunen haben diesen bis Mitte Oktober 2013 ausgefüllt und zurückgeschickt, auch wurden acht Zettel leer zurückgeschickt. Die

53 auswertbaren Fragebögen erfassen insgesamt 757 Bebauungspläne. Im Folgenden werden die Neuregelungen der Klimaschutznovelle im Zusammenhang mit den ausgewerteten Rückmeldungen der Kommunen vorgestellt.

### Klima als zu berücksichtigender Belang

Klimaschutz ist nicht nur ein Planungsziel. Vielmehr sind in der Bauleitplanung gem. § 1 (6) BauGB die „Nutzung erneuerbarer Energien“ und die „sparsame und effiziente Nutzung von Energie“ im Rahmen des Abwägungsgebots zu berücksichtigen. Dabei haben die Belange von Klima und Energie aber keine eingebaute Vorfahrt: „In der Abwägung zu berücksichtigen“ bedeutet, dass neben dem Kriterium des Klimaschutzes eine Vielzahl weiterer Belange, die § 1 (6) BauGB nennt, in der Planung zu berücksichtigen ist. Diese Belange sind gem. § 1 (7) BauGB gerecht gegeneinander und untereinander abzuwägen. Eine Gemeinde kann sich aber im Rahmen der Abwägung in Kenntnis der unterschiedlichen Belange für die Bevorzugung z. B. des Klimaschutzes entscheiden und damit andere Belange, z. B. wirtschaftliche, hintanstellen. Diese Entscheidungen sind rechtlich dann nicht zu beanstanden, wenn der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gewahrt bleibt.

Alle Kommunen gaben an, dass der Klimaschutz Teil der Begründung zum Bebauungsplan bzw. des Umweltberichts ist und so in verbaler Form berücksichtigt wird. Ein Viertel der Kommunen erklärte, darüber hinaus in mindestens einem Bebauungsplan eine eigenständige Klimauntersuchung durchzuführen. Bezogen auf die Gesamtzahl von



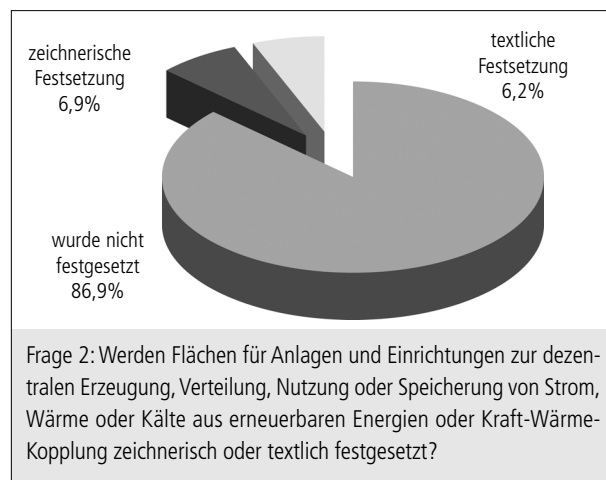
757 erfassten Bebauungsplänen liegt die Quote der Bebauungspläne mit eigenständiger Klimauntersuchung allerdings bei nur ca. 5 %, wobei zwei Kommunen mit 20 die Hälfte aller Klimauntersuchungen durchführte. Drei Kommunen gaben an, bei Bebauungsplänen stets eigene Klimaleitfäden als Checkliste zu verwenden, und prüften damit 84 Bebauungspläne.

### Energieversorgung

Zur Versorgung mehrerer Gebäude mit dezentralen Anlagen, wie Blockheizkraftwerken oder solaren Langzeitwärmespeichern, können im Bebauungsplan Standorte der Flächen für Anlagen und Einrichtungen zur dezentralen und zentralen Erzeugung, Verteilung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung gem. § 9 (1) Nr. 12 BauGB festgesetzt werden. Die Gemeinden können dazugehörige Leitungen zu den einzelnen Wärmeverbrauchern als Versorgungsleitungen gem. § 9 (1) Nr. 13 BauGB festsetzen.

Die planungsrechtliche Sicherung der Leitungen mit Geh- und Leitungsrechten zugunsten der Bewohner der Siedlung ist gem. § 9 (1) Nr. 21 BauGB möglich.

Weil ein Bebauungsplan eine „Angebotsplanung“ der Gemeinde ist, kann er die Flächen für die Energieversorgung nur im Plan vorhalten, nicht aber zur Nutzung dieser Versorgungsanlagen zwingen. Dies kann die Gemeinde aber vertraglich vereinbaren oder über einen kommunalen Anschluss- und Benutzungszwang erreichen. Etwa ein Drittel der Kommunen hat solche Anlagen zur Energieversorgung bereits zeichnerisch und/oder textlich in mindestens einem Bebauungsplan festgesetzt. Insgesamt wurden 100 Anwendungsbeispiele benannt. Die Regelungsmöglichkeit wird also von vielen Kommunen aufgegriffen.



### Maßnahmen für erneuerbare Energien oder KWK

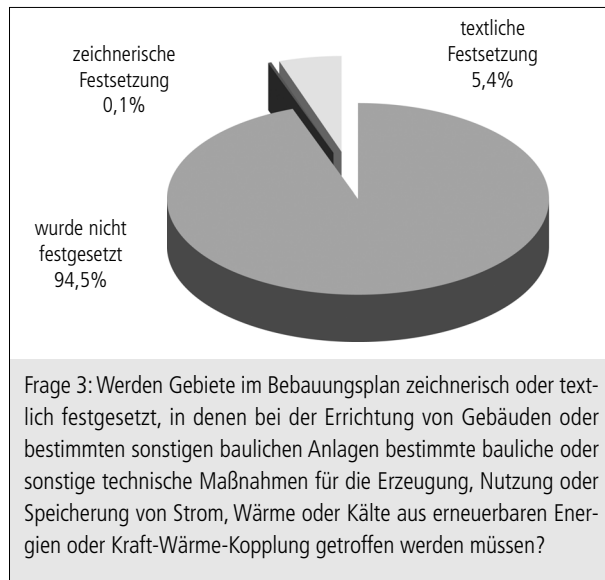
§ 9 (1) Nr. 23b BauGB erlaubt die Festsetzung von Gebieten, in denen bei der Errichtung von Gebäuden oder bestimmten sonstigen baulichen Anlagen bestimmte bauliche oder sonstige technische Maßnahmen für die Erzeugung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung getroffen werden müssen.

Neu ist, dass die Vorschrift nicht mehr auf die Solarenergie beschränkt ist und nunmehr auch technische Maßnahmen wie z. B. die Anlagen selbst festgesetzt werden können. Die Neuregelung beendet einen Streit in der Literatur, ob eine Solaranlage eine bauliche oder eine technische Maßnahme ist und die Festsetzung nur zum Einbau von Blindleitungen als bauliche Maßnahme für solche Anlagen ermächtigt. In der Begründung der Bundesregierung zum Gesetzentwurf ist als Zweck der Festsetzung der Bau von Fotovoltaikanlagen an oder auf Lärmschutzwänden ausdrücklich genannt. Im Übrigen soll die Festsetzung nach der Gesetzesbegründung dazu beitragen, die Vorgaben des Erneuerbare-Energien-Wärmegesetzes umzusetzen.

Umstritten bleibt, ob der Anteil erneuerbarer Energien über die Mindestanforderungen des EEWärmeG hinaus erhöht werden darf. Kann z. B. der bei der Nutzung von Solarenergie der in § 5 EEWärmeG geforderte Deckungsgrad von mind. 15 % durch Städtebaurecht verdoppelt werden? Die Lehre vertritt überwiegend die Auffassung, dass die Gemeinde nicht unter dem Deckmantel des Städtebaurechts in den Kompetenzbereich der Fachgesetze übergreifen darf

(z.B. Söfker 2011, 541). Eine gerichtliche Klärung dieser Frage steht noch aus.

Problematisch ist bei der Festsetzung solcher Anlagen der Nachweis ihrer Verhältnismäßigkeit. Dem Eigentümer dürfen keine „wesentlichen finanziellen Lasten“ auferlegt werden. Der ökologische Nutzen der Festsetzung ist gegen das wirtschaftliche Interesse des Grundeigentümers abzuwägen (Grigoleit 2012, 99; Mitschang 2012, 139).

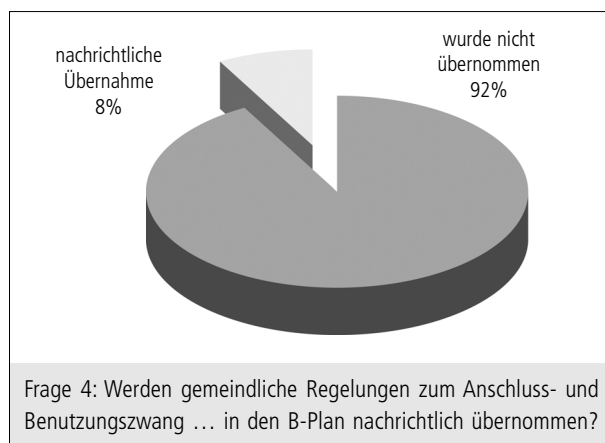


Die Auswertung der Fragebögen zeigt, dass die Kommunen von dieser Festsetzungsermächtigung selten Gebrauch machen. Nur eine Kommune gab an, in einem einzigen Bebauungsplan solche Gebiete zeichnerisch festgesetzt zu haben. Die vergleichsweise hohe Zahl von Bebauungsplänen mit textlichen Festsetzungen ist auf zwei „Solarstädte“ zurückzuführen, die mehr als die Hälfte aller Anwendungsbeispiele beisteuerten.

Ein Grund dafür, dass diese Festsetzung von den Kommunen sehr selten genutzt wird, könnte darin liegen, dass in der Literatur Unsicherheiten über ihre Reichweite geäußert werden. So besteht die Gefahr, dass die Vorschrift wegen mangelnder Anwendung „leer“ läuft.

### Anschluss- und Benutzungszwang

Die Kommunen können nach Bestimmungen des Landesrechts einen Anschluss- und Benutzungszwang an ein Netz der öffentlichen Nah- oder Fernwärmeversorgung begrün-



den. Nach § 16 EEWärmG können sie davon auch zum Zwecke des Klima- und Ressourcenschutzes Gebrauch machen. Zum Zweck der besseren Information der Bürger sollen solche gemeindlichen Regelungen in Bebauungspläne gem. § 9 (4) BauGB nachrichtlich übernommen werden.

Neun Kommunen gaben an, einen bestehenden Anschluss- und Benutzungszwang aus Gründen des Klima- und Ressourcenschutzes in 64 Fällen nachrichtlich im Bebauungsplan zu übernehmen. Allerdings könnten sich diese Übernahmen teilweise auf andere Anschluss- und Benutzungszwänge zur Ver- und Entsorgung von Gebieten beziehen. Der mit 44 Kommunen überwiegende Teil gab an, wegen fehlender gemeindlicher Regelung von der nachrichtlichen Übernahme im Bebauungsplan keinen Gebrauch zu machen.

### Städtebauliche Verträge

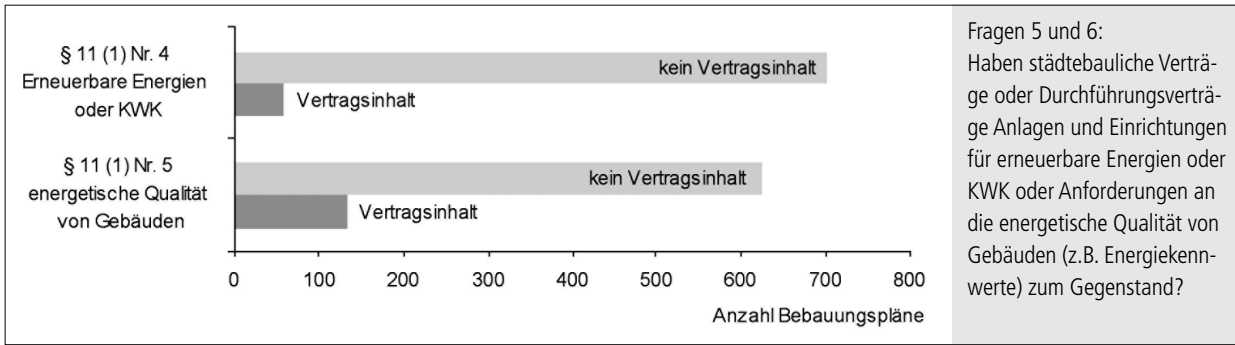
Mit städtebaulichen Verträgen zu Bebauungsplänen kann die Gemeinde Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft, die einen bodenrechtlichen Bezug haben, regeln. Zu diesen Aufgaben gehört auch der Klimaschutz, wie durch die Einfügung der Nr. 4 und 5 in § 11 (1) BauGB klargestellt worden ist. Anwendungsbeispiele für solche Verträge sind die Errichtung und Nutzung von Anlagen und Einrichtungen zur dezentralen und zentralen Erzeugung, Verteilung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung oder Anforderungen an die energetische Qualität von Gebäuden (Energiekennwerte). Städtebauliche Verträge erlauben auch die Absicherung des Baus einer Siedlung im Passivhaus-Standard. Vom Grundsatz her können alle Maßnahmen zum Klimaschutz, für die § 9 (1) BauGB keine Möglichkeit der Festsetzung im Bebauungsplan vorsieht, in städtebaulichen Verträgen vereinbart werden.

Sind städtebauliche Verträge also der Königsweg zur Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen, wie es in der Literatur vielfach geäußert wird?

Zu bedenken ist, dass ein Vertragsabschluss zwei Partner braucht. Im Gegensatz zur Bauleitplanung hat die Gemeinde hier keine Planungshoheit. In der Praxis stellen sich den Gemeinden zwei Probleme:

- ▶ Die Druckmittel der Gemeinden sind gering, wenn Eigentümer und Investoren nicht für Maßnahmen des Klimaschutzes zu gewinnen sind oder keine ausreichenden Fördermittel zur Verfügung gestellt werden können.
- ▶ In Bebauungsplanverfahren ist in der Regel eine Vielzahl von Eigentümern betroffen. Es gelingt in der Praxis sehr selten, mit jedem einzelnen Eigentümer einen städtebaulichen Vertrag über den Klimaschutz abzuschließen. Handhabbar ist der Abschluss solcher Verträge hingegen bei vorhabenbezogenen Bebauungsplänen, da es mit dem Vorhabenträger nur einen Vertragspartner für die Kommune gibt.

Etwas mehr als ein Drittel der Kommunen gab an, Klimaschutzmaßnahmen regelmäßig über städtebauliche Verträge zu Bebauungsplänen bzw. Durchführungsverträgen zu Vorhaben- und Erschließungsplänen zu sichern. 56 Beispiele beziehen sich auf vertragliche Regelungen für Anlagen und Einrichtungen für erneuerbare Energien oder KWK. Eine



Fragen 5 und 6:  
Haben städtebauliche Verträge oder Durchführungsverträge Anlagen und Einrichtungen für erneuerbare Energien oder KWK oder Anforderungen an die energetische Qualität von Gebäuden (z.B. Energiekennwerte) zum Gegenstand?

mit 134 Beispielen deutlich größere Anzahl von Verträgen regelt die energetische Qualität von Gebäuden (z. B. Energiekennwerte). Aufgrund der hohen Anzahl von Umsetzungsbeispielen sind vertragliche Regelungen in den Kommunen offenbar ein bevorzugtes Mittel zur Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen.

### Gesamtauswertung

33 überwiegend kleinere Kommunen, das sind etwa zwei Drittel aller Rückmeldungen, gaben an, dass sie bisher keine der Neuregelungen der Klimaschutznovelle in der Bauleitplanung angewendet haben. Sie begründeten dies z. B. damit, dass die bisherigen Festsetzungsmöglichkeiten in Bebauungsplänen ausreichen und die Anwendung der Neuregelungen städtebaulich nicht erforderlich sei. Einige Kommunen halten starre Festlegungen zum Klimaschutz in Bebauungsplänen oder Verträgen für kontraproduktiv und ziehen Beratungsgespräche vor.

Andere Kommunen verwenden die Neuregelungen wegen fehlender Rechtssicherheit nicht. Einzelne Kommunen haben kein Energiekonzept, das planungsrechtliche Festsetzungen rechtfertigen könne. Eine geringe Zahl kleinerer Kommunen führt Bebauungspläne ausschließlich im beschleunigten Verfahren gem. § 13a BauGB durch und vertritt die Auffassung, dass Klimaschutz in diesen Verfahren keine Rolle spiele.

### Vorschläge der Kommunen

Abschließend wurden die Kommunen befragt, für welche Maßnahmen des Klimaschutzes Regelungsmöglichkeiten im BauGB fehlen.

Besonders häufig wurde gerade von größeren Kommunen der Wunsch nach einer rechtssicheren Festsetzung von Wärmeschutzstandards unterhalb der Werte der EnEV oder nach einer Möglichkeit geäußert, einen Primärenergiefaktor festzusetzen. Mehrfach wurde gewünscht, zur energetischen Sanierung von Gebäuden verpflichtet und dazu auf private Gebäude im Innenbereich zugreifen zu können. Weiter wurde der Wunsch geäußert, auch ohne aufwendige städtebauliche Begründung zur Nutzung der Solarenergie verpflichtet zu können.

Vereinzelt wurde darauf hingewiesen, dass Festsetzungsmöglichkeiten zur Anpassung an den Klimawandel und zur Nutzung des Albedoeffekts durch die Außengestaltung von Gebäuden und befestigten Flächen fehlen. Zur Förderung der Innenentwicklung schlug eine Kommune vor, flächendeckend Mindestwerte für Grundflächenzahl (GRZ) und Geschossflächenzahl (GFZ) in die BauNVO aufzunehmen.

### Fazit

Diese kurze Umfrage kann und soll keine ausführliche Untersuchung zur Umsetzung der Klimaschutznovelle in den Kommunen ersetzen. Die ersten Rückmeldungen aus den Kommunen lassen aber vermuten, dass die Neuregelungen der Klimaschutznovelle in der Bauleitplanung insgesamt zurückhaltend aufgenommen wurden und der Beitrag der Klimaschutznovelle zur Energiewende bisher gering ausfällt.

Der leichten Anwendbarkeit „weicher“ Planungsinstrumente wie der Verträge steht ihre geringe Durchsetzungsfähigkeit gegenüber. Die Festsetzungsmöglichkeiten in „harten“ Planungsinstrumenten wie Bebauungsplänen werden von den Gemeinden auch wegen rechtlicher Bedenken gegen deren Tragfähigkeit bisher deutlich seltener genutzt.

Vielen Kommunen fehlen rechtlich sichere und handhabbare Festsetzungsmöglichkeiten in der Bauleitplanung zur Umsetzung ihrer Klimaschutzkonzepte. Das bisherige Städtebaurecht reicht hier noch nicht aus. Es bleibt notwendig, das Verhältnis von planungsrechtlichen und fachgesetzlichen Bestimmungen (EnEV, EEWärmeG) zu klären sowie die energetische Sanierung des Gebäudebestands planungsrechtlich zu erleichtern. Bis dahin ist es Aufgabe der kommunalen Planungspraxis, die bestehenden Gestaltungsspielräume stärker als bisher zu nutzen!

*Karlfried Daab, Dr.-Ing., Geschäftsführer DNR Daab Nordheim Reutler Architekten, Stadt- und Umweltplaner Leipzig, SRL, Lehrbeauftragter HTWK Leipzig*

### Quellen

**Daab, Karlfried (2010):** Klimaschutz durch Städtebaurecht, in: PLANERIN 3/2010, S. 54–56

**Grigoleit, Klaus Joachim (2012):** Photovoltaik in der Bauleitplanung, in: ZfBR 2012, Sonderausgabe, S. 95–99

**Mitschang, Stephan (2012):** Auswirkungen der Klimaschutznovelle auf die kommunale Bauleitplanung, in: DVBI, S. 134–141

**Söfker, Wilhelm (2011):** Das Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden, in: ZfBR 2011, S. 541–548

Karlfried Daab ist Mitglied der SRL-Projektgruppe Planungsrecht und hat in dieser Funktion intensiv an den Stellungnahmen der SRL zu den letzten BauGB-Novellen 2011 (Klimaschutz) und 2013 (Innenentwicklung) mitgearbeitet. Er ist außerdem Mitglied des AK Energie und Planung. Die Auswertung der Umfrage ist das erste Projekt des AK Energie und Planung, der sich am 24. Oktober 2013 in Bad Hersfeld gegründet hat. Eine Zusammenfassung der Gründungssitzung finden Sie unter SRL-Intern in diesem Heft.