

KLIMASCHUTZ DURCH STÄDTEBAURECHT

Gestaltungsmöglichkeiten und -grenzen Karlfried Daab

Ziel des Klimaschutzes ist die Begrenzung des weltweiten Temperaturanstiegs bis 2050 auf max. zwei Grad im Vergleich zum Jahr 1900. Welche Gestaltungsmöglichkeiten haben Stadtplaner, mit städtebaulichen Planungsinstrumenten kommunalen Klimaschutz zu betreiben, und welche rechtlichen Grenzen sind dabei zu beachten?

ALLGEMEINER KLIMASCHUTZ ALS PLANUNGSZIEL

Seit der Novellierung des BauGB 2004 ist der allgemeine Klimaschutz Ziel der Bauleitplanung. Gemäß § 1 (2) BauGB sollen Bauleitpläne:

- ▶ eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen gewährleisten sowie
- ▶ eine menschenwürdige Umwelt sichern und die natürlichen Lebensgrundlagen schützen und entwickeln, auch in Verantwortung für den allgemeinen Klimaschutz.

Diese Ergänzungen sind ein planungsrechtlicher Paradigmenwechsel. Bisher wurde 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 ausgeschlossen, weil sie den örtlichen Wirkungskreis überschritten.

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

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 (Mitschang 2008).

Weiterhin müssen gem. § 1 (3) BauGB auch Maßnahmen zum Schutz des Klimas stets aus städtebaulichen Gründen „erforderlich“ sein. Nach der Rechtsprechung des BVerwG

begründet die Gemeinde die „städtebauliche Erforderlichkeit“ durch eine planerische Konzeption im Rahmen ihrer planerischen Gestaltungsfreiheit im Wesentlichen selbst. Eine solche Konzeption ist ein Klimaschutzkonzept, das die Klimaziele der Gemeinden darstellt und die zum Erreichen dieser Ziele notwendigen Einzelmaßnahmen im Rahmen des Gesamtkonzepts begründet (Schmidt 2006).

KLIMA ALS ZU BERÜCKSICHTIGENDER BELANG

Klimaschutz ist nicht nur ein Planungsziel. Vielmehr sind in der Bauleitplanung konkret 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 zu berücksichtigen ist. Diese sind gerecht gegeneinander und untereinander abzuwägen.

Dabei kann sich eine Gemeinde 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.

Wie weit reicht der Spielraum für Stadtplaner mit den in der Praxis besonders wichtigen Planungsinstrumenten Klimaschutz zu betreiben?

BEBAUUNGSPLAN

Der (abschließende) Festsetzungskatalog in § 9 (1) BauGB enthält folgende Möglichkeiten, Maßnahmen zum Schutz des Klimas festzusetzen:

Kompakte Baukörper, Südorientierung und Verschattungsfreiheit: Energetisch vorteilhaft sind kompakte Baukörper mit einem günstigen Verhältnis von Wohnfläche und Volumen, einer Baukörperhöhe von mehr als zwei Geschossen und einer Baukörpertiefe von mindestens 10m. Bei Dächern gelten Satteldächer mit einer Dachneigung von 30° als optimal. Gebäude sollten mit den Hauptfensterflächen weniger als 30° von der Südrichtung abweichen.

KLIMASCHUTZMASSNAHME	PLANUNGSRECHTLICHE FESTSETZUNG	RECHTSGRUNDLAGE
Kompakte Baukörper Südorientierung und Verschattungsfreiheit	Maß der baulichen Nutzung, Bauweise, überschaubare und nicht überschaubare Grundstücksflächen, Stellung baulicher Anlagen, Grundstücksgrößen	§ 9 (1) Nrn. 1, 2, 3 BauGB
Energieversorgung	Versorgungsflächen (Standorte für Energieversorgungsanlagen) sowie Versorgungsleitungen	§ 9 (1) Nrn. 12, 13, 21 BauGB
Verwendung von Energieträgern	Gebiete, in denen ... bestimmte Luft verunreinigende Stoffe nicht oder nur beschränkt verwendet werden dürfen	§ 9 (1) Nr. 23a BauGB
Einsatz der Solarenergie	Gebiete, in denen ... bauliche Maßnahmen für den Einsatz erneuerbarer Energien wie insbesondere Solarenergie getroffen werden müssen	§ 9 (1) Nr. 23b BauGB
Wärmedämmung	bauliche und sonstige technische Vorkehrungen ... zur Vermeidung ... von schädlichen Umwelteinwirkungen	§ 9 (1) Nr. 24 BauGB

Bauleitplanerische Möglichkeiten der Festsetzung von Klimaschutzmaßnahmen (Quelle: Eigene Darstellung, K. Daab)

Zur Vermeidung übermäßiger Verschattung sollte der Abstand zueinander paralleler Gebäudezeilen das 2,5- bis 3,5-fache der Höhe der Gebäude betragen und der Abstand von Bäumen zu Südfassaden das 2-fache der Baumhöhe (Min. NRW 1998)

Bei Beachtung dieser Entwurfsprinzipien können bis zu 40 % der Heizenergie eingespart werden (Goretzki 2007). Die schematische Anwendung dieser Regeln birgt aber die Gefahr, dass gestalterische und städtebauliche Qualitäten in Baugebieten verloren gehen. Als alleiniger Entwurfsmaßstab sind sie nicht geeignet!

Das Beispiel einer Umnutzung einer ehemaligen Kaserne zeigt, wie solche Regeln als Orientierungsrahmen für den städtebaulichen Entwurf genutzt werden können, ohne andere Entwurfskriterien zu vernachlässigen.



Städtebaulicher Entwurf Leipzig-Gohlis (Quelle: K. Daab)

Der aus dem Entwurf entwickelte Bebauungsplan setzt auf der Grundlage von § 9 (1) Nr. 1 bis 3 BauGB kompakte Baukörper durch enge Baufenster fest, sichert die Südorientierung durch Festsetzung der Stellung der baulichen Anlagen und gewährleistet die Verschattungsfreiheit durch Abstimmung von Gebäudehöhen mit den Abständen der Baufenster.

Energieversorgung: Die Versorgung mehrerer Gebäude über dezentrale Anlagen wie Blockheizkraftwerke oder solare Langzeitwärmespeicher kann im Bebauungsplan durch Festsetzung der Standorte als Flächen für Versorgungsanlagen gem. § 9 (1) Nr. 12 BauGB vorbereitet werden. Die dazugehörigen Leitungen zu den einzelnen Wärmeverbrauchern können als Versorgungsleitungen gem. § 9 (1) Nr. 13 BauGB festgesetzt werden. Auch die planungsrechtliche Sicherung der Leitungen mit Geh- und Leitungsrechten zugunsten der Bewohner der Siedlung gem. § 9 (1) Nr. 21 BauGB ist möglich.

Weil ein Bebauungsplan eine „Angebotsplanung“ der Gemeinde ist, kann er die Flächen für die Energieversorgung nur im Plan vorhalten, aber nicht zu einer Nutzung

dieser Versorgungsanlagen zwingen. Dies kann die Gemeinde nur über einen kommunalen Anschluss- und Benutzungszwang erreichen.

Energieträger: Die Verwendung von bestimmten Luft verunreinigenden Heizbrennstoffen kann gem. § 9 (1) Nr. 23a BauGB in Bebauungsplänen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen verboten werden (sogenannte Verwendungsverbote oder Verwendungsbeschränkungen). CO₂-Emissionen sind schädliche Umwelteinwirkungen gem. § 3 BImSchG, da sie Gefahren für die Allgemeinheit herbeiführen und auf die Atmosphäre einwirken.

In der Regel werden Kohle und Heizöl auf dieser Grundlage ausgeschlossen. Werden zulässige Heizstoffe, z. B. aus regenerativen Energieträgern, mit einer Positivliste festgesetzt, muss gesichert sein, dass eine Versorgung zu zumutbaren Bedingungen und Kosten gewährleistet ist und Alternativen offenbleiben. Eine Beschränkung auf einzelne Energiequellen ist nicht zulässig, weil dadurch bestimmte Energieversorger einen unzulässigen Wettbewerbsvorteil erhielten. Angesichts der langen Lebensdauer von Bebauungsplänen ist eine Fixierung auf wenige Energieträger auch nicht sinnvoll.

Umstritten ist, ob der Anteil erneuerbarer Energien über die Mindestanforderungen des EEWärmG hinaus erhöht werden darf. Kann z. B. der bei der Nutzung von Geothermie und Umweltwärme in § 3 EEWärmG geforderte Deckungsgrad von mind. 50 % durch Städtebaurecht auf 100 % verdoppelt werden? Die Lehre vertritt überwiegend die Auffassung, dass die Gemeinde nicht unter dem Deckmantel des Städtebaurechts in den Kompetenzbereich der Fachgesetze übergreifen darf (Söfker 2009). Eine gerichtliche Klärung dieser Frage steht noch aus.

Solarenergie: § 9 (1) Nr. 23b BauGB erlaubt die Festsetzung von Gebieten, in denen bei der Errichtung von Gebäuden bestimmte bauliche Maßnahmen für den Einsatz erneuerbarer Energien wie insbesondere Solarenergie getroffen werden müssen.

Ein Teil der Literatur versteht diese Vorschrift als allgemeine Ermächtigung, bei Neubauten zum Bau von Solaranlagen zu verpflichten. Mit den baulichen Maßnahmen seien auch die technischen Maßnahmen wie die Solaranlagen selbst gemeint (Schmidt 2006, Eckart et al. 2008).

Die Gegenmeinung ist der Auffassung, der Begriff „bestimmte bauliche Maßnahmen“ umfasse ausschließlich vorbereitende Maßnahmen wie z. B. den Einbau von Leitungsschächten oder Blindleitungen, um später kostenintensive Nachrüstungen zu vermeiden (z. B. Schrödter § 9 RN 138b). Auch zu dieser Frage steht eine Rechtsprechung noch aus.

Sofern bei der Festsetzung von Solaranlagen ein hoher solarer Deckungsgrad vorgeschrieben wird, kommt es zu dem oben angesprochenen Abgrenzungsproblem zum EEWärmG, da dort für Solaranlagen ein Deckungsgrad von lediglich 15 % gefordert wird.

Problematisch ist bei der Festsetzung von Solaranlagen der Nachweis ihrer Verhältnismäßigkeit. Dem Eigentümer dürfen keine „wesentlichen finanziellen Lasten“ auferlegt werden. Dies muss im Einzelfall nachvollziehbar dargelegt werden und dürfte bei Solarenergieanlagen derzeit kaum gelingen (Schrödter § 9 RN 138 c).

Wegen dieser Unsicherheiten in der Rechtsanwendung haben die Gemeinden bisher selten gewagt, Solaranlagen festzusetzen. So eindeutig die Festsetzungsermächtigung zunächst klingt, sie greift in der Praxis ins Leere.

Wärmedämmmaßnahmen und Wärmebedarfswerte: Gem. § 9 (1) Nr. 24 BauGB können bauliche und sonstige technische Vorkehrungen zur Vermeidung von schädlichen Umwelteinwirkungen im Sinne des BImSchG festgesetzt werden. Üblicherweise werden auf dieser Rechtsgrundlage Lärmschutzmaßnahmen wie z. B. Lärmschutzwände festgesetzt.

Diskutiert wird, ob im Hinblick auf die Schädlichkeit von CO₂ auch Wärmedämmmaßnahmen an Gebäuden zur Vermeidung schädlicher Umwelteinwirkungen festgesetzt werden können. Gem. 3 (1) BImSchG ist CO₂ eine schädliche Umwelteinwirkung (s. o.). Das für den Schutz vor Wärmeverlusten anzuwendende Fachgesetz, das EnEG, lässt in § 1 (3) höhere Anforderungen durch andere Rechtsvorschriften ausdrücklich zu.

Somit könnten im Bebauungsplan z. B. die Emissions-Eigenschaften bestimmter Baustoffe wie Wärmedurchgangskoeffizienten als konkretisierende Zielwerte festgesetzt werden. Fraglich ist, ob solche Festsetzungen angesichts sich verschärfender Anforderungen der Fachgesetze zweckmäßig sind: In Bebauungsplänen Ende der 90er-Jahre wurde z. B. der Wärmebedarf für Wohngebäude auf max. 70 kWh/m²/a festgesetzt. Seit der letzten Novelle der EnEV 2009 gelten niedrigere Werte, und die Festsetzungen des Bebauungsplans stehen nun im Widerspruch zu aktuellen EnEV.

Teile der Literatur bestreiten die Anwendbarkeit des § 9 (1) Nr. 24 BauGB für Wärmedämmmaßnahmen, da diese Maßnahme nicht die örtliche Umweltqualität verbessere und daher der bodenrechtlichen Bezug fehle (Schrödter § 9, RN 147). Ob die Gegenüberstellung von örtlicher Bauleitplanung und globalem Klimaschutz noch mit dem bauleitplanerischen Ziel des allgemeinen Klimaschutzes vereinbar ist, ist fragwürdig und von der Rechtsprechung noch nicht geklärt. Die skeptischen Einschätzungen in den Kommentierungen führen aber dazu, dass solche Maßnahmen in der Praxis selten festgesetzt werden.

Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass es durchaus möglich ist, Maßnahmen zum Klimaschutz in Bebauungsplänen festzusetzen. Wegen rechtlicher Risiken werden diese Möglichkeiten aber selten ausgeschöpft. Können Maßnahmen zum Klimaschutz effektiver mithilfe weicher Planungsinstrumente vertraglich vereinbart werden?

STÄDTEBAULICHE VERTRÄGE

Durch städtebauliche Verträge 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 in § 11 (1) BauGB klargestellt worden ist. Anwendungsbeispiele für solche Verträge sind der Einbau und die Nutzung von Solaranlagen oder die Nutzung von bestimmten Versorgungsanlagen wie Kraft-Wärme-Kopplung. Auch der Bau einer Passivhaus-Siedlung kann über städtebauliche Verträge gesichert werden.

Sind städtebauliche Verträge also der Königsweg zur Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen, wie es in der Li-

teratur vielfach geäußert wird (z. B. Krautzberger 2008)? 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 überzeugen sind und keine oder keine ausreichenden Fördermittel zur Verfügung gestellt werden können. Außerdem ist in Bebauungsverfahren 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 bei vorhabenbezogenen Bebauungsplänen, da es mit dem Vorhabenträger nur einen Vertragspartner für die Kommune gibt.

FAZIT

Ein effizienter Klimaschutz ist mit dem Städtebaurecht noch nicht zu erreichen. Zwar wurde mit der Novellierung des BauGB 2004 dem Klimaschutz eine stärkere Rolle zugewiesen. Die Planungspraxis hat diese Rolle seitdem aber noch nicht ausreichend ausfüllen können. Der Wirksamkeit weicher Planungsinstrumente wie den städtebaulichen Verträgen steht eine geringe Durchsetzungsfähigkeit gegenüber. Die Festsetzungsmöglichkeiten in harten Planungsinstrumenten wie Bebauungsplänen werden von den Gemeinden vor allem wegen bestehender rechtlicher Unwägbarkeiten zu wenig genutzt.

Das Städtebaurecht wird künftig stärker gefordert sein, den Gemeinden eine sichere rechtliche Grundlage zur Umsetzung von Klimaschutzkonzepten zu geben. Zu wünschen bleibt, dass die geplante Änderung des BauGB das Verhältnis planungsrechtlicher und fachgesetzlicher Bestimmungen klärt und die Reichweite der Anwendung der §§ 9 (1) Nrn. 23a und b sowie 24 BauGB zur Festsetzung regenerativer Energien, von Solaranlagen und Wärmedämmmaßnahmen eindeutig formuliert.

Bis dahin bleibt es Aufgabe der Praxis, die bestehenden Gestaltungsspielräume zu konkretisieren und sinnvoll zu nutzen!

Karlfried Daab, Dr.-Ing., SRL, Inhaber Büro Stadtplanung + Architektur in Bürogemeinschaft DNR Daab Nordheim Reutler, Leipzig

LITERATUR

- Eckart, F.; Schmitz, B.; Schmidtke, P.K. (2008):** Kommunaler Klimaschutz durch Baurecht, in: ZNER 2008 Heft 4, S. 334 ff.
- Goretzki, P. (2007):** Energieeffiziente Bauleitplanung. Stuttgart
- Krautzberger, M. (2008):** Städtebauliche Verträge zur Umsetzung klimaschützender und energieeinsparender Zielsetzungen, in: DVBL 2008 Heft 12, S. 737 ff.
- Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung NRW (Hg.) (1998):** Planen mit der Sonne. Arbeitshilfen für den Städtebau
- Mitschang, S. (2008):** Die Belange von Klima und Energie in der Bauleitplanung, in: NuR 2008, S. 601 ff.
- Schmidt, A. (2006):** Klimaschutz in der Bauleitplanung nach dem BauGB 2004, NVwZ 2006 Heft 12, S. 1354 ff.
- Schrödter, H. u.a. (2009):** Kommentar BauGB. München
- Söfker, W. (2009):** Bebauungsplan, Energieeinsparungsverordnung und Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz, in: UPR 2009 Heft 3, S. 81 ff.