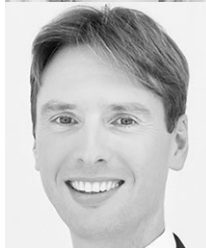




Dana Kupke, Christian Falke

Klimaschutzbezogene Festsetzungen in Bauleitplänen



Kommunen haben es in der Hand, ihren Beitrag zum Klimaschutz zu leisten. Über das planerische Instrument der Bauleitplanung können sie klimaschutzbezogene Festsetzungen treffen und dadurch die Stadtentwicklung zugunsten des Klimaschutzes verändern. Dabei stehen ihnen nicht nur Bauleitpläne, sondern auch andere Gestaltungsmöglichkeiten zur Verfügung, welche aber auch verschiedene rechtliche Hürden aufweisen. Die verschiedenen Klimaschutzdarstellungen und ihre rechtlichen Rahmenbedingungen sind Gegenstand des nachfolgenden Artikels.

Klimaschutz ist in aller Munde. Spätestens seit den „Fridays for future“-Protesten ist in das allgemeine Bewusstsein gerückt, dass klimapolitische Instrumente wie das Pariser Klimaabkommen oder landeseigene Zielvorgaben zum Anteil „grünen“ Stroms alleine nicht ausreichen, um dem Klimawandel zu begegnen. Sie bedürfen auch einer konkreten und zeitnahen Umsetzung vor Ort. Eine Möglichkeit der Umsetzung bieten Bauleitpläne: Seit dem 30.07.2011 ist in § 1a Abs. 5 BauGB ausdrücklich festgeschrieben: „Den Erfordernissen des Klimaschutzes soll sowohl durch Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, als auch durch solche, die der Anpassung an den Klimawandel dienen, Rechnung getragen werden.“ Hierdurch hat der Gesetzgeber den klaren Auftrag an die Kommunen formuliert, mit der Gestaltung ihrer Bauleitpläne aktiv an der Bekämpfung des Klimawandels mitzuwirken. Ansatzpunkte hierfür sind vor allem die Energieversorgung, die E-Mobilität und die Stadtbegrünung zum Zwecke der Klimafolgenbewältigung. Diese Aspekte sollen nachfolgend näher betrachtet werden.

Festsetzungen zur Energieversorgung

Großen Handlungsspielraum für ein „Mehr“ an Klimaschutz in Städten und Kommunen bietet die Energieversorgung. Städte und Kommunen können auf erneuerbaren Energien basierte Versorgungswerke errichten oder deren Errichtung ermöglichen und sodann planerisch steuern, dass der Bezug von Strom und Wärme hieraus erfolgt. Hierfür gibt es verschiedene planerische Ansatzpunkte.

Festsetzungen in Bebauungsplänen

Zunächst ist es möglich, konkrete Festsetzungen zur Energieversorgung in den Bebauungsplan aufzunehmen. Welche Festsetzungen zulässig sind, regelt § 9 BauGB. Der dort aufgeführte Katalog ist „abschließend“, d.h., andere Festsetzungen als die dort genannten sind den Städten und Kommunen verwehrt.¹ Hier stellt sich die erste rechtliche Hürde für den Klimaschutz in der Stadtentwicklung: Das politische „Wollen“ wird durch das rechtliche „Können“ in § 9 BauGB eingeschränkt. Für die Energieversorgung enthält § 9 Abs. 1 BauGB vor allem zwei Festsetzungsmöglichkeiten: § 9 Abs. 1 Nr. 12 BauGB und § 9 Abs. 1 Nr. 23b BauGB.

■ Festsetzung nach § 9 Abs. 1 Nr. 12 BauGB

Mit § 9 Abs. 1 Nr. 12 BauGB kann eine Kommune steuern, dass im Plangebiet Versorgungsflächen für Erneuerbare-Energie-Anlagen zur Verfügung stehen. Dies kann auf verschiedenste Art und Weise stattfinden, beispielsweise durch Anlagen für Kraft-Wärme-Kopplung (Blockheizkraftwerke), Geothermie oder Windenergieanlagen. Letztere werden typischerweise jedoch nicht innerhalb eines bebauten Gebietes, sondern im beplanten oder unbeplanten Außenbereich errichtet. Sie sollen daher in diesem Beitrag, der sich auf städtische Entwicklung im engeren Sinne konzentriert, außen vor bleiben.

„Versorgungsflächen“ im Sinne der Vorschrift dienen der Aufnahme von Anlagen für die Versorgung der Bevölkerung mit Strom, Wasser, Gas, Fernwärme, Telekommunikationsdienstleistungen und der dazugehörigen Nebenanlagen.² Darunter

¹ Mitschang/Reidt in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 2019, § 9 Rn. 2.

² Mitschang/Reidt in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 2019, § 9 Rn. 69.



fallen etwa Gas- und Wasserkraftwerke, Heizkraftwerke für Fernwärme oder Blockheizkraftwerke. Ein gutes Beispiel für die Gestaltungsmöglichkeiten, die § 9 Abs. 1 Nr. 12 BauGB bietet, liefert die Stadt Freiburg im Breisgau. Sie hat im Rahmen eines Bebauungsplans ein Rundum-Heiz-, Strom- und Wasserversorgungskonzept zugunsten des Wohngebietes festgesetzt: „Die Wärmeversorgung erfolgt durch eine zentrale Heizanlage. Zur Energiegewinnung ist eine Kaltwasser-Wärmepumpe bzw. eine Holzenergieanlage zu betreiben. Die Wasserentnahme erfolgt durch den vorhandenen Brunnen (...). Der zu Heizzwecken erforderliche Strom wird durch Wasserkraftnutzung oder Sonnenenergiegewinnung im Gebiet selbst erzeugt.“³

Oftmals wird anstelle einer Festsetzung nach § 9 Abs. 1 Nr. 12 BauGB auch die Festsetzung eines Sondergebietes nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 BauGB i.V.m. § 11 Abs. 2 BauNVO möglich sein. Vorteil der Festsetzung eines Sondergebietes (z.B. Sondergebiet Fotovoltaik) ist, dass hier nicht die Einschränkung gilt, dass die gewonnene Energie gerade der Versorgung der Bevölkerung dienen muss. Eine Sondergebietsfestsetzung bietet sich daher an, wenn zu erwarten ist, dass die geplante Anlage mehr Energie erzeugt, als zur Versorgung notwendig ist, und daher eine Einspeisung der überschüssigen Energie ins Netz erfolgen soll.

Zu beachten ist außerdem, dass mit der Festsetzung nach § 9 Abs. 1 Nr. 12 BauGB allein noch kein Anschluss- und Benutzungszwang einhergeht. § 9 Abs. 1 Nr. 12 BauGB dient selbst nur der Standortsicherung, bezweckt aber allein noch nicht, dass die Bevölkerung auch Strom und Wärme aus erneuerbaren Energien bezieht. Die Zulässigkeit eines solchen Anschluss- und Benutzungszwangs bemisst sich nicht nach dem BauGB, sondern nach den jeweiligen Landesgesetzen. Diese lassen unter bestimmten Voraussetzung die Festlegung eines Anschluss- und Benutzungszwangs durch kommunale Satzung zu. Zahlreiche Kommunen haben hiervon in Form von Fernwärmesatzungen bereits Gebrauch gemacht.

■ Festsetzung nach § 9 Abs. 1 Nr. 23 BauGB

Mit § 9 Abs. 1 Nr. 23b BauGB kann eine Kommune steuern, dass bei der Errichtung von Gebäuden und anderen baulichen Anlagen auch 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. Damit kann eine Kommune festsetzen, dass bei der Errichtung neuer Gebäude auch Maßnahmen erfolgen, die den Einsatz erneuerbarer Energien ermöglichen. Bestandsgebäude können hingegen nicht über § 9 Abs. 1 Nr. 23b BauGB verpflichtet werden.

Wiederum die Stadt Freiburg im Breisgau hat die Festsetzungsmöglichkeit nach § 9 Abs. 1 Nr. 23b BauGB genutzt, als sie eine brachliegende Innenstadtfläche mit einem vorhaben-

bezogenen Bebauungsplan überplant hat. Neben dem bereits dargestellten Gesamtversorgungskonzept setzt der Plan ferner i.S.d. § 9 Abs. 1 Nr. 23b BauGB fest: „Bei der Errichtung von Gebäuden sind bauliche Maßnahmen für den Einsatz erneuerbarer Energien (insbesondere Solarenergie) vorzusehen. Hierbei handelt es sich u.a. um Leitungsstränge, Schächte, ggf. auch statische Aufwendungen im Dachbereich.“⁴

■ Rechtsfolge von Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 BauGB

Hat eine Stadt oder Kommune Festsetzungen nach § 9 BauGB in ihrem Bebauungsplan getroffen, so führt dies dazu, dass ein Vorhaben nur zulässig ist, wenn es diesen Festsetzungen entspricht, § 30 Abs. 1 BauGB. Das heißt beispielsweise, dass in einem nach § 9 Abs. 1 Nr. 12 BauGB festgesetzten Versorgungsgebiet keine anderen baulichen Anlagen als Versorgungslagen für erneuerbare Energien zulässig sind. Was mit § 9 Abs. 1 BauGB nicht einhergeht, ist jedoch eine Pflicht der Bauherrn zur Errichtung und zum Betrieb entsprechender Anlagen.⁵

Gestaltungssatzung

§ 9 Abs. 1 BauGB regelt nur die allgemeinen baulichen Festsetzungen einer Kommune. Die Vorschrift enthält vornehmlich „Flächenfestsetzungen“ und beschränkt dadurch die Regelungsmöglichkeiten auf die flächenbezogene Steuerung von Nutzungsmöglichkeiten.⁶ Nur vereinzelt enthält § 9 Abs. 1 BauGB Festsetzungen, die auch maßnahmenbezogene Regelungen ermöglichen. Was § 9 Abs. 1 BauGB nicht ermöglicht, ist eine positive Gestaltungspflege hinsichtlich des Ortsbildes bzw. der baulichen Gestaltung von Gebäuden festzusetzen. Hierfür bietet sich als planerisches Instrument die Gestaltungssatzung an. Mit einer Gestaltungssatzung kann eine Kommune durch Satzung örtliche Bauvorschriften entsprechend den Landesgesetzen erlassen.⁷ Gestaltungssatzungen bieten ein Instrument für die Kommune, eigene gestalterische Zielsetzungen zu verwirklichen und insbesondere das Ortsbild dynamisch zu beeinflussen, gleichzeitig aber auch klimapolitische Ziele umzusetzen. Dieses Instrument wird vor allem bei Solaranlagen sinnvoll: Um Solaranlagen auf Gebäuden sicher und effizient zu errichten, bedarf es besonderer Anforderungen an Dachneigung, -form, -aufbauten und Firstrichtung. Diese Anforderungen können sichergestellt werden, indem durch eine Gestaltungssatzung entsprechende Regelungen zu Dachformen etc. getroffen werden.

Da derartige Vorgaben jedoch die eigenen Bauwünsche der Bauherren beschränken und dadurch in deren grundrechtlich geschützte Eigentumsgarantie (Art. 14 GG) eingreifen, gilt die Gestaltungsfreiheit der Kommunen nicht grenzenlos. Vielmehr muss sich jede Gestaltungsregelung immer am Grundsatz der

³ Stadt Freiburg im Breisgau, Bebauungsplan Nr. 4-047b.

⁴ Stadt Freiburg im Breisgau, Bebauungsplan Nr. 4-047b.

⁵ Söfker in EZBK BauGB, Mai 2019, § 9 Rn. 112.

⁶ Spannowsky in BeckOK BauGB, 01.05.2019, § 9 Rn. 1.

⁷ Vgl. etwa § 89 SächsBO, Art. 84 BayBO, § 74 LBO BW.



Verhältnismäßigkeit messen lassen.⁸ Dies kann im Einzelfall zu einer erheblichen rechtlichen Hürde werden.



Abb. 1: Elektroladestationen in Beelitz-Heilstätten (Foto: Hein Glück)

Festsetzungen zur E-Mobilität

Neben der Energieversorgung an sich bietet vor allem die E-Mobilität Raum für klimapolitische Maßnahmen: Aktuelle Befragungen zeigen, dass zwei Drittel aller Autofahrer sich grundsätzlich vorstellen können, ein Elektroauto anzuschaffen.⁹ Der Erwerb eines solchen scheitert gleichwohl meist an der Skepsis über ausreichend Ladeinfrastruktur.

Dem können Städte und Kommunen durch planerisches Handeln abhelfen, indem sie planerische Festsetzungen für öffentliche Stellplätze mit Lademöglichkeiten treffen. Hier zeigt sich gleichwohl besonders deutlich das Auseinanderfallen von politischem Willen und rechtlichen Möglichkeiten: Während ein politischer Konsens zur Förderung der E-Mobilität besteht¹⁰, enthält § 9 BauGB bislang keine ausdrückliche Festsetzungsmöglichkeit für E-Mobilität bzw. E-Infrastruktur. Dies ist deshalb problematisch, da die Festsetzungsmöglichkeiten der Städte und Kommunen – wie bereits dargestellt – durch den abschließenden Katalog des § 9 Abs. 1 BauGB begrenzt sind. Die Kommunen sind dennoch nicht machtlos, was den Ausbau von Ladeinfrastruktur angeht: So ließe sich etwa über § 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB die Festsetzung von Stellplätzen mit Ladeinfrastruktur steuern.¹¹ Auch über § 9 Abs. 1 Nr. 12 BauGB wäre die Festsetzung von Stellplätzen mit Ladeinfrastruktur möglich, sofern der Strom aus erneuerbaren Energien erfolgt.¹² Problematisch ist in jedem Fall, dass über § 9 Abs.

1 BauGB in aller Regel nur gesteuert werden kann, dass Flächen für Ladestationen zur Verfügung stehen. Eine Pflicht zur tatsächlichen Errichtung der Ladestationen lässt sich über § 9 Abs. 1 BauGB kaum konstruieren.

Ist die betreffende Stellplatzfläche in öffentlicher Hand, ist dies kein Problem – problematisch wird die Umsetzung jedoch, wenn sich die Fläche in Privateigentum befindet. Um eine tatsächliche Errichtung von Ladesäulen sicherzustellen, könnte sich eine Stadt dann des Instruments des städtebaulichen Vertrags bedienen. Dieser ist in § 11 BauGB geregelt und stellt allgemein eine Möglichkeit der Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privaten in Form von Verträgen dar. In § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1-5 BauGB ist beispielhaft eine Reihe von Maßnahmen aufgezählt, die Gegenstand eines solchen Vertrages sein können. Nach Nr. 4 kann etwa die Errichtung und Nutzung von Anlagen und Einrichtungen der dezentralen Verteilung, Nutzung oder Speicherung von Strom aus erneuerbaren Energien oder KWK in einem städtebaulichen Vertrag vereinbart werden. Darunter dürfte auch die Errichtung und Nutzung von mit EE- oder KWK-Strom gespeisten Ladesäulen fallen.¹³ Die Städte und Kommunen sind in der Ausgestaltung derartiger Verträge grundsätzlich frei und können daher flexibel die Umsetzung von E-Mobilitätsmaßnahmen mit Grundstückseigentümern vereinbaren. Der Nachteil des städtebaulichen Vertrages gegenüber der Festsetzungsmöglichkeit nach § 9 BauGB liegt gleichwohl darin, dass ein Vertrag naturgemäß der Zustimmung des Vertragspartners bedarf. Anders als mit dem Instrument des Bebauungsplans, kann die Kommune hier also nicht als einseitiger Entscheidungsträger agieren.

Festsetzungen zur Klimafolgenbewältigung

Da insbesondere Städte unter der zunehmenden Hitze leiden, gewinnen auch Festsetzungen zur „klimatischen Entlastung“ an Bedeutung. Die Stadt Jena ist hier wiederum mit gutem Beispiel vorangegangen und hat in ihren Handlungsempfehlungen im Rahmen der städtischen Klimaanpassungsstrategie den Erhalt und Ausbau von Grünflächen zur „thermischen Entlastung“ ausdrücklich als planerisches Instrument benannt.¹⁴ Eine solche klimatische Entlastung lässt sich beispielsweise dadurch erreichen, dass planerisch Flächen festgesetzt werden, die von Bebauung freizuhalten sind (§ 9 Abs. 1 Nr. 10 BauGB) oder explizit Flächen als Grünflächen festgesetzt werden (§ 9 Abs. 1 Nr. 15 BauGB). Eine weitere Möglichkeit zur Klimaentlastung in Städten bieten „grüne Häuser“, deren Fassaden und Dächer bepflanzt sind und die hierdurch nicht nur zu einer CO₂-Reduktion, sondern auch zu einer Temperaturre-

8 VG Leipzig, Urteil vom 22. März 2017 – 4 K 969/15 –, juris Rn. 12.

9 Vgl. etwa Umfrage von Statista im Auftrag von Infineon im November 2018, abrufbar unter: <https://www.infineon.com/cms/de/about-infineon/press/press-releases/2018/INFIPC201812-025.html>.

10 Vgl. etwa das Maßnahmenpaket Elektromobilität der Bundesregierung, zusammengefasst vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, abrufbar unter: <https://www.bmu.de/themen/luft-laerm-verkehr/verkehr/elektromobilitaet/bmu-foerderprogramm/massnahmenpaket-der-bundesregierung/>.

11 M.w.N.: Rechtsgutachten „Integration von Elektromobilität in Neubau und Bestand“, Dr. Zengerling, Stand: September 2017, dort S. 12.

12 M.w.N.: Rechtsgutachten „Integration von Elektromobilität in Neubau und Bestand“, Dr. Zengerling, Stand: September 2017, dort S. 14 f.

13 Nach Reidt in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 2019, § 11 Rn. 61 geht die „Regelung (...) über die vom EAG Bau 2004 umfassten Anlagen der Kraft-Wärme-Kopplung und Solaranlagen hinaus und umfasst sämtliche in diesem Zusammenhang in Betracht kommende Anlagen.“; dies dürfte demnach auch für Ladesäulen gelten.

14 Gesamtkatalog der Handlungsempfehlungen zum Handbuch einer klimawandelgerechten Stadtentwicklung für Jena, dort S. 18.



gulation führen.¹⁵ Im Bebauungsplan kann Dachbegrünung nach § 9 Abs. 1 Nr. 25 BauGB verbindlich festgesetzt werden. Denn § 9 Abs. 1 Nr. 25 BauGB ermöglicht die Festsetzung der Bepflanzung von Teilen baulicher Anlagen mit Bäumen, Sträuchern und sonstiger Bepflanzung. Daneben kommt ebenfalls eine Gestaltungsatzung nach den Landesbauordnungen in Betracht.



Abb. 2: Wohnturm „Bosco Verticale“ in Mailand (Foto: Annick Rietz)

¹⁵Vgl. Presseartikel des NABU, abrufbar unter: <https://www.nabu.de/umwelt-und-ressourcen/oekologisch-leben/balkon-und-garten/grundlagen/dachwand/00571.html>.

Ausblick

Es kann damit festgehalten werden, dass für Städte und Kommunen einige Wege existieren, Klimaschutzmaßnahmen planerisch zu berücksichtigen und hierdurch eine klimafreundliche Stadtentwicklung zu steuern. Zentrales Element ist hierbei der Bebauungsplan. Die Grenzen, die das Gesetz mit dem Festsetzungskatalog des § 9 Abs. 1 BauGB setzt, stellen dabei eine rechtliche Hürde dar. Um diese zu überwinden, bietet sich – wie etwa im Beispiel der Stadt Freiburg – an, künftig vermehrt auf vorhabenbezogene Bebauungspläne zu setzen. Diese haben den Vorteil, dass der Katalog des § 9 BauGB nicht gilt, müssen im Gegenzug aber einen strengen Vorhabenbezug aufweisen. Daneben wird es künftig erforderlich sein, vermehrt Gestaltungsatzungen und städtebauliche Verträge als zusätzliche Handlungsinstrumente zu nutzen. Nur so kann eine umfangreiche und effektive klimaschützende/-schonende Stadtentwicklung erreicht werden.

Dr. Dana Kupke, Fachanwältin für Verwaltungsrecht, prometheus Rechtsanwaltsgesellschaft mbH, Leipzig

Christian Falke, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, prometheus Rechtsanwaltsgesellschaft mbH, Leipzig

Klaus Habermann-Nieße

Stadtentwicklung und Energie zusammen denken: energetische Stadtsanierung



Angesichts des Klimawandels mit erhöhten Anforderungen an Klimaschutz und die Anpassung an den Klimawandel rückt Nachhaltigkeit wieder in den Vordergrund. Das KfW-Programm 432 „Energetische Stadtsanierung“ fordert die energetischen Maßnahmen, die dem Klimaschutz dienen, in einen engen Kontext zur Quartiersentwicklung zu stellen. Der integrierte Ansatz der Quartierskonzepte dient dazu, soziale Kontexte und Maßnahmen der klimaangepassten Gestaltung des Wohnumfeldes gemeinsam zu denken. Die tradierte Stadterneuerung wird so um Kontexte der Nachhaltigkeit erweitert.

Das Programm verknüpft Anforderungen an energetische Gebäudesanierung, effiziente Energieversorgungssysteme und den Ausbau erneuerbarer Energien mit demografischen, ökonomischen, städtebaulichen und wohnungswirtschaftlichen Lösungen auf Basis integrierter Quartierskonzepte. Ein Sanierungsmanagement soll dabei die Umsetzung in einem kooperativen Prozess begleiten und beschleunigen. Seit der Einführung des KfW-Programms 432 vor acht Jahren bewil-

ligte die für energetische Quartierskonzepte KfW über 1.303 Förderanträge. Sie förderte 928 Konzeptentwicklungen und inzwischen 325 Sanierungsmanagements in den Kommunen (Stand 30.6.2019).

Die Programmkommunen decken ein breites Spektrum unterschiedlicher Größen ab. Es reicht von Kleinstädten und Landgemeinden mit wenigen tausend Einwohnern bis hin zu den