D12/17543

Bauleitplanerische Handlungsinstrumente zur Förderung der Energieeffizienz, der erneuerbaren Energien, des globalen Klimaschutzes

Dr. Gerhard Spieß
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

23.12.2010

Schriftliche Zusammenfassung eines Referats im Rahmen des Workshops „Energie + Kommune III“ am 15.12.2010 beim Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München

I. Vorbemerkung

Neben zahlreichen anderen Handlungsinstrumenten (wie für Hausdämmung, Zuschüsse zu Solaranlagen etc.) war Thema des Workshops im Besonderen die städtebaulichen Handlungsinstrumente der Kommunen. Der Workshop befasste sich mit der Frage, welche Instrumente stellen die gesetzlichen Regelungen den Kommunen hier zur Verfügung und wie können diese im Einzelfall angewandt werden.

II. Städtebauliche Planungsleitsätze

Der Gesetzgeber hat durch die Verankerung städtebaulicher Planungsleitsätze jedenfalls abstrakt das Thema „Klimaschutz und erneuerbare Energien“ auf die Tagesordnung der Bauleitplanung gesetzt. Eine allgemeine Klimaschutzklausel, wie sie § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 1 und 7 ROG für das Raumordnungsrecht enthält:

> *„Der Raum ist in seiner Bedeutung für die Funktionsfähigkeit der Böden, des Wasserhaushalts, der Tier- und Pflanzenwelt* ***sowie des Klimas*** *einschließlich der jeweiligen Wechselwirkungen zu entwickeln, zu sichern oder, soweit erforderlich, möglich und angemessen, wieder herzustellen.*
>
> *(…)*
>
> *Dabei sind die räumlichen Vorraussetzungen für den Ausbau der erneuerbaren Energien, für eine sparsame Energienutzung sowie für den Erhalt und die Entwicklung natürlicher Senken für klimaschädliche Stoffe und für die Einlagerung dieser Stoffe zu schaffen.“*

fehlt zwar (noch) im BauGB. Doch gleichwohl ist auch dort bereits seit einiger Zeit der Klimaschutz in § 1 Abs. 5 S. 2 BauGB

„Sie (die Bauleitpläne) sollen dazu beitragen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern und die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln, ***auch in Verantwortung für einen allgemeinen Klimaschutz,*** *sowie die städtebauliche Gestalt und das Ort- und Landschaftsbild baukulturell zu erhalten und zu entwickeln“*

und in § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. a BauGB

„Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind insbesondere zu berücksichtigen:

(…)

7.
Die Belange des Umweltschutzes, einschließlich des Naturschutzes und der Landschaftspflege, insbesondere

a) die Auswirkungen auf Tiere, Pflanzen, Boden, Wasser, Luft, ***Klima*** *und das Wirkungsgefüge zwischen ihnen sowie die Landschaft und die biologische Vielfalt,“*

verankert. Auch für erneuerbare Energien hat der Gesetzgeber in § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. f BauGB

„Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind insbesondere zu berücksichtigen:

(…)

7.
Die Belange des Umweltschutzes, einschließlich des Naturschutzes und der Landschaftspflege, insbesondere

(…)

lit. f die Nutzung erneuerbarer Energien, sowie die sparsame und effiziente Nutzung von Energie,“

und in § 11 Abs. 2 BauNVO

„sonstige Sondergebiete für Anlagen, die der Erforschung, Entwicklung oder Nutzung erneuerbarer Energien, wie Wind- und Sonnenenergie, dienen.“

den Klimaschutz und die erneuerbaren Energien zur Aufgabe der Bauleitplanung und des Städtebaurechts insgesamt gemacht. Ob und inwieweit das BauGB allerdings den Kommunen auch ausreichende Werkzeuge (Festsetzungsmöglichkeiten im Bebauungsplan etc.) in

die Hand gibt, ist nach wie vor nicht unumstritten und birgt insgesamt gewisse Risiken für die Bauleitplanung.

III. Verhältnis Bauleitplanung und Energiefachrecht

Bevor die einzelnen Handlungs- und Festsetzungsmöglichkeiten der Kommunen erörtert werden, gilt es einen grundsätzlichen Blick auf das Verhältnis zwischen Bauleitplanung und Energiefachrecht zu werfen. Dazu vergleiche im Einzelnen die Ausführungen von Herrn Schiebel in seinem Vortrag, der sich insbesondere mit den gesetzlichen Regelungen des Energiefachrechts (EEG, EEWärmeG, EnEV, EnEG) befasst.

Meine erste grundsätzliche These besteht darin, dass das Städtebaurecht das Energiefachrecht nur unterstützen und dieses flankieren, keinesfalls aber ersetzen kann. Eine Kommune sollte sich nicht als Ersatzgesetzgeber für das Energiefachrecht verstehen.

- Dies begründet sich nicht nur in der Tatsache, dass städtebauliche Handlungsinstrumente stets an das Vorliegen von (örtlich bezogenen) städtebaulichen Gründen gekoppelt sind.

- Zusätzlich gilt es zu beachten, dass der Bebauungsplan selbst keine Objektplanung darstellt, sondern in der Regel als „Angebotsbebauungsplan“ den planungsrechtlichen Rahmen für die Umsetzung von Einzelbauvorhaben vorgibt. In diesem Zusammenhang sollte das Ziel eines „schlanken Bebauungsplan“ auch bei den Themen Klimaschutz und erneuerbare Energien nicht aus den Augen verloren werden.

- Zudem darf nicht übersehen werden, dass der Bebauungsplan als Rechtsnorm grundsätzlich auf Dauer angelegt ist, während sich die Anforderungen des Energiefachrechts sehr dynamisch entwickeln. Das Energiefachrecht ist in diesem Zusammenhang auch sehr politisch gefärbt, so dass die Entwicklung sehr schnell beschleunigt bzw. aber auch wieder gebremst werden kann.

- Auch die technische Entwicklung schreitet im Bereich der erneuerbaren Energien und des energieeffizienten Bauens so rasant fort, dass Bebauungsplanfestsetzungen möglicherweise schnell veraltet sind und so stetigen Nachbesserungsbedarf erfordern.

- Im Übrigen setzt sich die konkrete energiefachrechtliche Bauleitplanung auch wegen der hohen technischen Komplexität großes Fachwissen in den Bauämtern voraus, was insbesondere in kleineren Kommunen nicht immer sichergestellt werden kann.

Damit lässt sich zusammenfassend an dieser Stelle festhalten, dass das Verhältnis von Bauleitplanung und Energiefachrecht so ausgestaltet werden sollte, dass der Bebauungsplan den städtebaulichen Rahmen bildet, um die energiefachrechtlichen Anforderungen für die Nutzung erneuerbarer Energien und energieeffizienten Bauens umsetzen zu können.

IV. Klimaschutz und erneuerbare Energien als städtebauliche Gründe?

Immer noch nicht eindeutig entschieden ist die in der juristische Fachwelt umstrittene Frage, ob der Klimaschutz und die Förderung und Nutzung erneuerbarer Energien an sich städtebauliche Gründe darstellen, die für sich genommen eine Bebauungsplanfestsetzung oder einen Bebauungsplan insgesamt tragen können. Während man früher davon ausging, dass eine solche Festsetzung jeweils einen örtlichen Bezug haben musste, und somit überörtlich (global) wirkende Festsetzungen nicht in diesem Sinne städtebaulich gerechtfertigt sind, geht zumindest die juristische Literatur zwischenzeitlich mehrheitlich davon aus, dass Klimaschutz und erneuerbare Energien solche Festsetzungen tragen können.

Auf rechtlich gesichertem Terrain wird man allerdings nur dann sein, wenn diese Festsetzungen zum Klimaschutz konkret die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke zum Gegenstand haben und damit in gewisser Weise einen örtlichen bodenrechtlichen Bezug aufweisen. Nach wie vor ist zu beachten, dass jede Bebauungsplanfestsetzung aufgrund ihrer das Grundeigentum in Inhalt und Schranken bestimmender Funktion nur dann zulässig ist, wenn sie eine ausreichende (gesetzliche) Ermächtigungsgrundlage hat. Dies heißt im Hinblick auf § 9 Abs. 1 BauGB, der ausdrücklich Bebauungsplanfestsetzungen nur aus städtebaulichen Gründen zulässt („im Bebauungsplan können aus städtebaulichen Gründen festgesetzt werden:“), dass städtebauliche Gründe für eine solche Festsetzung zwingend vorliegen müssen. **Man wird daher sagen können: Festsetzungen nach § 9 BauGB zur Vermeidung oder Minderung nachteiliger Auswirkungen auf das Klima und zur Förderung erneuerbaren Energien sind zulässig, soweit diese im Zusammenhang mit der Regelung von Bodennutzungen stehen.**

Die bisherige Rechtsprechung beurteilt die Reichweite solcher klimaschutzbezogenen Festsetzungen offensichtlich enger, auch wenn eine ausdrückliche Rechtsprechung zu der Frage, wie weit aus „städtebaulichen Gründen“ Klimaschutzfestsetzungen getroffen werden können, nicht existiert.

An dieser Stelle ist bereits zu beachten, dass für Bebauungspläne nur das nach § 9 BauGB und der BauNVO zur Verfügung gestellte Festsetzungsinstrumentarium zur Verfügung steht. Es gilt auch hier der sogenannte „Numerus clausus“ des Festsetzungskatalogs.

V. Regelungsmöglichkeiten im Flächennutzungsplan

Da der Flächennutzungsplan das gesamte Gemeindegebiet städtebaulich in seinen Zielvorstellungen im Blick hat, sind dort die Handlungsmöglichkeiten naturgemäß grober. Hier kommt insbesondere die Festlegung von Eignungsgebieten z.B. für Windenergie und Biomasseanlagen in Betracht. Aber auch die Festlegung konkreter Standorte für Sondergebiete nach § 11 Abs. 2 BauNVO „für Anlagen, die der Erforschung, Entwicklung oder Nutzung erneuerbarer Energien, wie Wind- und Sonnenenergie, dienen“, ist möglich. Auch durch die Darstellung kompakter Siedlungsstrukturen und die Einbeziehung des Stadtklimas (Frischluftschneisen etc.) können bereits auf der Ebene des Flächennutzungsplans die Aspekte „Klimaschutz“ und „erneuerbare Energien“ Berücksichtigung finden.

VI. Regelungsmöglichkeiten im Bebauungsplan

Wie bereits erwähnt, gilt für die Festsetzung im Bebauungsplan der sogenannte „Numerus clausus“ des Festsetzungskatalogs. Es sind daher im normalen Angebotsbebauungsplan (Anderes kann im Sondergebiet und beim vorhabenbezogenen Bebauungsplan gelten) nur solche Festsetzungen zulässig, die in § 9 Abs. 1 BauGB eine Rechtsgrundlage finden. Folgende Regelungen kommen hier als Rechtsgrundlage für entsprechende Festsetzungen in Betracht:

§ 9 Inhalt des Bebauungsplans

(1) Im Bebauungsplan können aus städtebaulichen Gründen festgesetzt werden:

1. die Art und das Maß der baulichen Nutzung;
2. die Bauweise, die überbaubaren und die nicht überbaubaren Grundstücksflächen sowie die Stellung der baulichen Anlagen;
   (…)
12. die Versorgungsflächen;
13. die Führung von oberirdischen oder unterirdischen Versorgungsanlagen und -leitungen;
    (…)
23. Gebiete, in denen
    a) zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundesimmissionsschutzgesetzes bestimmte Luft verunreinigende Stoffe nicht oder nur beschränkt verwendet werden dürfen,
    b) bei der Errichtung von Gebäuden bestimmte bauliche Maßnahmen für den Einsatz erneuerbarer Energien wie insbesondere Solarenergie getroffen werden müssen;
    (…)
24. die von der Bebauung freizuhaltenden Schutzflächen und ihre Nutzung, die Flächen für besondere Anlagen und Vorkehrungen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen und sonstigen Gefahren im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes sowie die zum Schutz vor solchen Einwirkungen oder zur Vermeidung oder Minderung solcher Einwirkungen zu treffenden baulichen und sonstigen technischen Vorkehrungen;

Im Einzelnen sollen auch folgend einige Beispiele möglicher Bebauungsplanfestsetzungen dargestellt werden:

1. Stellung der Baukörper auf dem Grundstück

Rechtlich auf jeden Fall zulässig sind Festsetzungen zur Festlegung von Bauräumen, Baulinien und der Stellung der Gebäude auf dem Grundstück insgesamt, die sich auf § 9 Abs. 1 Nr. 2 BauGB in Verbindung mit § 23 BauNVO stützen. Auch durch die Festlegung der Firstrichtung, Regelungen zur Geltung von Abstandsflächen und zur Festlegung der Höhe baulicher Anlagen können klimaschutzbezogene Festsetzungen getroffen werden. Sie dienen dazu, eine optimale Ausnutzung der Besonnung zu erreichen, die einerseits den Energiebedarf von Gebäuden insgesamt mindert und zudem für Solarnutzung optimale Bedingungen bei der Gebäudestellung schafft. Die Festsetzungen sollen zur Vermeidung von Verschattungen dienen, um so eine optimale Ausnutzung der Solarenergie zu ermöglichen.

2. Maß der baulichen Nutzung

Auch das Maß der baulichen Nutzung kann mit der Zielrichtung effektiver Energieausnutzung damit auch mittelbar des Klimaschutzes festgesetzt werden. Hier stützt man sich auf § 9 Abs. 1 Nr. 1 BauGB in Verbindung mit den §§ 16 ff. BauNVO. Hintergrund derartiger Festsetzungen ist, dass bei größerer Baumasse der Energieverlust von Gebäuden deutlich geringer ist. Daher kann auch die Festsetzung eines hohen Maßes baulicher Nutzung zumindest teilweise dem Klimaschutz der Förderung erneuerbarer Energien dienen.

Zu beachten ist bei den Festsetzungen zum Maß der baulichen Nutzung, dass hier die Außenmaße der Gebäude relevant sind. Durch zusätzliche Dämmmaßnahmen können daher etwa in alten Bebauungsplänen deutliche Einschränkungen in Bezug auf die Nutzfläche entstehen. Hier wäre es denkbar, im Bebauungsplan eine ausdrückliche Ausnahmeregelung aufzunehmen, dass das Maß der baulichen Nutzung in einem bestimmten Prozentsatz überschritten werden darf, wenn diese Überschreitung ausschließlich der Installation zusätzlicher Dämmmaßnahmen dient. Ob man in diesen Fällen mit Befreiungen im Sinne von § 31 Abs. 2 BauGB arbeiten kann, ist zumindest nicht unproblematisch, da damit ausdrücklich nur atypische Sonderkonstellationen erfasst sein sollen, nicht aber eine generelle Regelung für die Überschreitung des Maßes baulicher Nutzung zur Förderung klimafreundlichen Bauens.

3. Ausrichtung und Neigung von Dachflächen

Auch die Ausrichtung und Neigung von Dachflächen auf der Grundlage von § 9 Abs. 1 Nr. 23 lit. b BauGB ist eine Festsetzung, die typischerweise in Bebauungsplänen anzutreffen ist. Aus dem Umfang der Festsetzung kann durch genaue Untersuchungen über die beste Dachneigung zur Sicherstellung eines idealen Son-

neneinfallwinkels für Solaranlagen etc. festgelegt werden. Häufig gerät eine solche Festsetzung allerdings in Konflikt mit baugestalterischen Festsetzungen. Schwierig ist es zum Teil, typische Dachlandschaften und Dachneigungen (etwa flache Dachneigung in Oberbayern) mit der optimalen Nutzung von Solarenergie auf Dachflächen in Einklang zu bringen. Hier gilt es zu beachten, dass es zwar inzwischen technisch bereits Solaranlagen gibt, die gerade auch bei niedrigen Dachneigungen effektiv arbeiten. Diese haben aber erhebliche Mehrkosten zur Folge, so dass dieser Gesichtspunkt sicher zusätzlich in der Abwägung Berücksichtigung finden müsste.

4. Verhinderung von Verschattung durch Vegetation

Auf der Grundlage von Festsetzung nach § 9 Abs. 1 Nr. 25 a und b BauGB können Festsetzungen getroffen werden, die sicherstellen, dass die Errichtung von Gebäuden oder bei der Nutzung von Solarenergie auf Dachflächen keine oder keine übermäßige Verschattung durch Vegetation eintritt. Auch hier gilt es allerdings zu beachten, dass die grünordnerischen Festsetzungen dann Hand in Hand mit dem Städteplaner festgelegt werden müssen. Schließlich ist auch eine ausreichende und sinnvolle Grünordnung in einem Bebauungsplan ein wesentliches städtebauliches Element.

5. Flächen für Versorgungsanlagen/-leitungen

Die Festsetzungen von Flächen für Versorgungsanlagen und Versorgungsleitungen auf der Grundlage von § 9 Abs. 2 Nr. 12 und 13 BauGB ist eher eine Festsetzung, die am Rande die Nutzung erneuerbarer Energien zum Gegenstand hat und zur Umsetzung etwa von Fernwärmenetzen etc. dient.

VII. Umstrittene Bebauungsplanfestsetzungen

Während die vorstehend dargestellten Bebauungsplanfestsetzungen dem üblichen Handlungsinstrumentarium von Bebauungsplänen entsprechen und seit jeher angewandt werden - neu ist hier lediglich, dass als städtebauliche Rechtfertigung (auch) der Klimaschutz und die Nutzung erneuerbarer Energien herangezogen werden - gibt es in der fachlichen Diskussion einige Bebauungsplanfestsetzungen, deren rechtliche Zulässigkeit nach wie vor umstritten ist:

1. Installation von Solaranlagen

Nicht eindeutig beantwortet werden kann die Frage, ob auf der Rechtsgrundlage des § 9 Abs. 1 Nr. 23 lit. b BauGB die zwingende Installation von Solaranlagen festgesetzt werden kann. Fraglich ist dies schon deshalb, weil die Rechtsgrundlage lediglich „bauliche Maßnahmen“ zulässt und diese nur bei der „Errichtung von Gebäuden“ zur Anwendung kommen kann. Fraglich ist, ob die zwingende Installation von Solaranlagen eine bauliche Maßnahme ist bzw. eine solche technische Maß-

nahme auch von diesem Festsetzungskatalog umfasst ist. Dies ist nach wie vor nicht abschließend geklärt. Eindeutig ist allerdings, dass über den Bebauungsplan keine Betriebspflicht für eine Solaranlage festgelegt werden kann, selbst wenn sie bautechnisch auf der Grundlage von § 9 Abs. 1 Nr. 23 b BauGB festgesetzt werden könnte. Nicht außer Acht gelassen werden darf in diesem Zusammenhang, dass sich diese Festsetzungsmöglichkeit nicht auf Gebäudebestand beziehen kann. § 9 Abs. 1 Nr. 23 lit. b BauGB spricht hier ausdrücklich nur von solchen Maßnahmen bei der „Errichtung von Gebäuden".

2. Festsetzungen zur Wärmedämmung, Heizungsanlagen mit niedriger Vorlauftemperatur, Höchstgrenzen für Jahres-Primärenergiebedarf

Rechtsgrundlage für Festsetzungen zur Wärmedämmung, für Heizungsanlagen mit niedriger Vorlauftemperatur und für Höchstgrenzen für Jahres-Primärenergiebedarf kann möglicherweise § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB sein. Während die Festsetzung etwa von besonderen Isolierglasfenstern oder isolierenden Außenwänden auf Grundlage dieser Festsetzung sicher zulässig ist, ist sehr fraglich, ob etwa vorgegeben werden kann, dass in Gebäuden Heizungsanlagen mit niedriger Vorlauftemperatur installiert werden müssen oder gar Höchstgrenzen für den Jahres-Primärenergiebedarf festgesetzt werden können. Dies dürfte nach überwiegender Auffassung auch in der juristischen Literatur nicht zulässig sein; insbesondere für die Festlegung von Höchstgrenzen für den Jahres-Primärenergiebedarf wird dies gelten, da es sich hierbei sicher nicht um eine „bauliche und sonstige technische Vorkehrung" im Sinne von § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB handelt.

Festsetzungen von Wärmedämmungen auf der Grundlage von § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB sind nach herrschender Meinung nicht zulässig, da damit kein unmittelbarer Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen erreicht wird.

3. Verbrennungsverbote

Größerer Handlungsspielraum besteht hier auf der Grundlage von § 9 Abs. 1 Nr. 23 lit. a BauGB. Zunächst ist allgemein anerkannt, dass die Festsetzung von Verbrennungsverboten zur globalen Luftreinhaltung zulässig ist. Zur Frage, ob eine solche Festsetzung aus Gründen allgemeinen Klimaschutzes zulässig ist, kann auf den obigen Diskussionsstand verwiesen werden.

Zu beachten ist bei dieser Festsetzungsmöglichkeit allerdings, dass sie nur stoffbezogene Festsetzungen zulässt, nicht aber anlagenbezogen Grundlage für die Festsetzung von Grenz- oder Zielwerten sein kann. Dementsprechend scheiden Anlagenverbote (Heizungsanlagen, die bestimmte technische Anforderungen nicht einhalten) auf dieser Rechtsgrundlage aus.

Möglich dürfte indes auf dieser Grundlage eine Festsetzung sein, wonach die Verwendung bestimmter Brennmaterialien, die zur Emission bestimmter CO2-Werte

führen, nicht zulässig ist. Allerdings wird hier zum Teil ein Konflikt mit dem Immissionsschutzrecht und insbesondere mit europarechtlichen Vorgaben gesehen.

4. Festsetzung eines Anschluss- und Benutzungszwangs

Zu beachten ist, dass auf der Grundlage von § 9 Abs. 1 Nr. 23 lit. b BauGB kein Anschluss- und Benutzungszwang festgesetzt werden kann. Als Rechtsgrundlage dafür können Art. 23 und 24 BayGO, aber auch spezial gesetzlich geregelt, § 16 EEWärmeG herangezogen werden. Diese Regelungen lassen (in der Regel für Neubaugebiete) die Festlegung eines Anschluss- und Benutzungszwanges für die Nutzung von öffentlichen Nah- und Fernwärmenetzen auch zum Zwecke des Klima- und Ressourcenschutzes zu.

VIII. Beachtung des Abwägungsgebotes!

Selbst wenn man die ersten beiden Hürden für eine klimaschutzbezogene Festsetzung im Bebauungsplan überwunden hat, nämlich städtebauliche Gründe und eine Rechtsgrundlage für eine Festsetzung gefunden hat, heißt dies noch nicht, dass diese Festsetzung im Einzelfall zulässig ist. Wie bei jeder Bebauungsplanfestsetzung muss eine solche den Anforderungen des Abwägungsgebots gemäß § 1 Abs. 7 BauGB genügen. Dies wird in der Praxis gerade bei solchen Festsetzungen häufig übersehen.

Dabei ist zunächst festzuhalten, dass häufig solche Festsetzungen Nutzungseinschränkungen für Eigentümer zur Folge haben können und auch zum Teil eine nicht unerheblichen wirtschaftlichen Aufwand mit sich bringen. Diese Belastungen des Grundstückseigentümers müssen städtebaulich gerechtfertigt und im Rahmen der Abwägung durch gewichtige städtebauliche Gründe „aufgewogen“ werden. Hier muss insbesondere das Kosten-/Nutzungsverhältnis betrachtet und konkret in Bezug auf die Belastungen der Grundstückseigentümer gesetzt werden. Auch der Aufwand entsprechender Festsetzungen im Planvollzug darf nicht außer Betracht bleiben. Unterschiedliche Maßstäbe können sich hier ergeben, je nachdem, ob die Festsetzung zwingend sein soll oder nur zu bestimmten Maßnahmen *berechtigen* soll.

Vor diesem Hintergrund dürfte die Überschreitung spezial gesetzlich geregelter energiefachrechtlicher Anforderungen an den Klimaschutz nur bei städtebaulichen Sondersituationen gerechtfertigt sein.

IX. Regelungsmöglichkeiten durch städtebaulichen Vertrag

Nicht jeder Bebauungsplan und nicht jede städtebauliche Maßnahme eignet sich dazu, in einem begleitenden städtebaulichen Vertrag zusätzliche Regelungen zu treffen. Ein Vertrag setzt zudem immer eine Übereinstimmung zwischen der Kommune als dem einen Vertragspartner und dem Verpflichteten (möglicherweise Grundstückseigentümer) auf der anderen Seite voraus. Dies schränkt den Anwendungsbereich städtebaulicher Verträge etwas ein. Andererseits gilt auch der Grundsatz der Vertragsfreiheit

(mit Einschränkungen) im öffentlichen Recht, so dass das Handlungsinstrument eines städtebaulichen Vertrages auch in Bezug auf Klimaschutzfestsetzungen und die Verwendung erneuerbarer Energien deutlich flexibler ist als eine Festsetzung im Bebauungsplan.

Ausdrücklich regelt § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 BauGB, dass städtebauliche Verträge mit dem Ziel, die Nutzung von Netzen und Anlagen der Kraft-Wärme-Kopplung sowie von Solaranlagen für die Wärme-, Kälte- und Elektrizitätsversorgung zulässt. Diese Regelung ist aber nicht abschließend, wie es sich aus dem Wort „insbesondere“ in § 11 Abs. 1 S. 2 BauGB ausdrücklich ergibt. Fragliche Regelungen aus Gründen des Klimaschutzes und der Förderung erneuerbarer Energien in einem städtebaulichen Vertrag sind in jedem Falle zulässig. Da im Übrigen im Rahmen der Vertragsfreiheit auch nicht wie bei Bebauungsplanfestsetzungen ein „Numerus clausus des Festsetzungskatalogs“ gilt, können städtebauliche Verträge viel flexibler gestaltet werden als konkrete Bebauungsplanfestsetzungen.

Allerdings sind natürlich auch bei städtebaulichen Verträgen Grenzen zu beachten, die im wesentlichen im Kopplungsverbot (§ 54 VwVfG, § 11 Abs. 2 BauGB) enthalten sind. Jede vertragliche Regelung in einem städtebaulichen Vertrag braucht einen Sachzusammenhang zur städtebaulichen Maßnahme, die gleichsam als „städtebauliche Rechtfertigung“ angesehen werden kann. Es muss also ein unmittelbarer Bezug zum Vorhaben oder zum Baugebiet bestehen. In diesem Zusammenhang gilt auch die Kausalität bereits eine Rolle und auch der Grundsatz der Lastengerechtigkeit muss beachtet werden.

Darüber hinaus muss ein städtebaulicher Vertrag den gesamten Umständen nach angemessen sein. Aus dem Begriff „den gesamten Umständen nach“ ergibt sich, dass hier durchaus ein großzügiger Rahmen gesetzt wird. Insgesamt muss aber die Angemessenheit auch unter Berücksichtigung des Sachzusammenhangs gewahrt bleiben. Dem Investor, der ein großes Baugebiet auf eigenen Flächen entwickelt, darf etwa nicht die Erstellung eines Blockheizkraftwerks vollständig auf eigene Kosten auferlegt werden, das nicht nur zur Versorgung des vorliegenden Baugebiets sondern weiterer Baugebiete bestimmt ist.

Darüber hinaus ist ein städtebaulicher Vertrag nicht zulässig, wenn der Vertragspartner bereits einen Anspruch auf die Gegenleistung hat. Hier ist etwa zu beachten, dass die Erteilung einer Baugenehmigung nicht vom Abschluss eines städtebaulichen Vertrages abhängig gemacht werden kann, der zusätzliche Regelungen zum Schutz des Klimas und der Verwendung erneuerbarer Energien zum Gegenstand hat, wenn auf der Grundlage eines Bebauungsplans oder nach § 34 BauGB bereits ein Anspruch auf Erteilung der Baugenehmigung besteht. Bei einem Bebauungsplan sollten daher solche Verträge in jedem Fall vor dem Satzungsbeschluss abgeschlossen werden.

Beispielhaft können sich mögliche Regelungen in einem städtebaulichen Vertrag auf Bau- und Rückbauverpflichtungen beziehen. Aber auch der Einsatz von Sonnenkollek-

toren kann vorhabenbezogen über das gesetzlich zulässige Maß hinaus, sowie die Regelung des Anschluss- und Benutzungszwangs (§ 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 BauGB) und darüber hinaus die Festlegung weiterer ökologischer (Bau) Standards Gegenstand eines städtebaulichen Vertrages sein.

Die Risiken städtebaulicher Verträge bestehen darin, dass die Kommune nur auf vertragliche Durchsetzungsmöglichkeiten vertraglicher Verpflichtungen zurückgreifen kann. Zudem besteht im Hinblick auf das oben aufgeführte Kopplungsverbot (Sachzusammenhang, Angemessenheit, kein Anspruch auf Gegenleistung) das Risiko der Nichtigkeit eines Vertrages. Häufig wird auch die Rechtsnachfolge in einem städtebaulichen Vertrag nicht sachgerecht gelöst. Es muss im Vertrag sichergestellt werden, dass die Regelungen auch auf einem möglichen Rechtsnachfolger (im Grundeigentum) übergehen. Hier bieten sich zum Teil flankierende Festsetzungen in einem Bebauungsplan an.

X. Regelungsmöglichkeiten des besonderen Städtebaurechts

1. Stadtumbau

Im Rahmen eines Stadtumbaus auf der Grundlage der §§ 171 a bis d BauGB kann die Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen auch Gründe des Klimaschutzes umfassen. Hier ist z.B. auf den Rückbau baulicher Überhänge die Stärkung kompakter Stadtstrukturen zu verweisen. In der Regel werden solche Maßnahmen des Stadtumbaus durch städtebauliche Verträge umgesetzt, so dass diese Instrumente auch in der Regel konsensuale Lösungen bedingen.

2. Städtebauliche Sanierung

Auch die Erfordernisse des Klimaschutzes können einen städtebaulichen Misstand darstellen, der eine städtebauliche Sanierung nach §§ 136 ff. BauGB zum Gegenstand hat. Dies betrifft insbesondere Gebiete, deren energetischer Baubestand nicht zeitgemäß ist und für die eine energetische Infrastruktur fehlt. Auch hier wird man in erster Linie auf eine Kooperation zwischen Gemeinde und Sanierungsbeteiligten setzen.

3. Private Initiativen zur Stadtentwicklung

Ein weiteres Instrument des besonderen Städtebaurechts im Zusammenhang mit etwa der Nutzung erneuerbarer Energien können private Initiativen zur Stadtentwicklung gemäß §§ 141 f. BauGB sein. Hier kann z.B. die Errichtung und der Betrieb eines Blockheizkraftwerks (mit Anschluss- und Benutzungsregelungen) Gegenstand einer privaten Initiative zur Stadtentwicklung sein.

XI. Sonstige Handlungsinstrumente

Außerhalb konkreter bauleitplanerischer Festsetzungen kann die Kommune aber auch über allgemeine Handlungsinstrumente eine Förderung des Klimaschutzes und der Nutzung erneuerbarer Energien erreichen. Denkbar sind hier insbesondere - vergleichbar mit den Einzelhandelskonzepten - die Aufstellung kommunaler Klimaschutzkonzepte, die als Grundlage für die Umsetzung von Bauleitplänen einerseits aber auch für konkrete Einzelbauvorhaben und die energetischer Sanierung von Gebäuden sein können.

Hinzu kommt die Möglichkeit, über kommunale Förderprogramme die Nutzung von erneuerbaren Energien einerseits oder die energetische Sanierung von Gebäuden andererseits auch finanziell zu unterstützen.

Auch über den normalen Grundstücksverkehr - die Kommune veräußert eigene Grundstücke zur Bebauung oder zur Weiternutzung - kann die Gemeinde außerhalb bauleitplanerischer Festsetzungen im Grundstückskaufvertrag Verpflichtungen für die Nutzung entsprechender Energieformen oder die Gebäudegestaltung vorgeben.

Auf die Ausgestaltung eines Anschluss- und Benutzungszwangs auf der Grundlage von Art. 23 und 24 BayGO bzw. § 16 EEWärmeG wurde oben bereits hingewiesen.

XII. Ausblick:
Berliner Gespräche zum Städtebaurecht

Der Koalitionsvertrag der gegenwärtigen Bundesregierung vom 26.10.2009 sieht im Hinblick auf gesetzgeberische Vorhaben zum BauGB und der BauNVO unter anderem vor, dass in diesen Regelwerken der Klimaschutz zu verankern ist und der Vorrang der Innenentwicklung weiter gestärkt werden soll. Zur Vorbereitung des Gesetzgebungsverfahrens, insbesondere zur Revision der BauNVO fanden Expertengespräche, die sogenannten „Berliner Gespräche zum Städtebaurecht“ statt. Diese Gespräche führten zu Empfehlungen für das Gesetzgebungsverfahren. Im Ergebnis wurden im Rahmen diese Expertengespräche erhebliche Bedenken zur Ausdehnung der Regelungsmöglichkeiten zum Klimaschutz in der Bauleitplanung geäußert. Befürwortet wurde allerdings die Neufassung einer sogenannten Klimaschutzklausel, wie sie etwa für das Raumordnungsrecht bereits in § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. ROG enthalten ist.

Die Erweiterung von Festsetzungsmöglichkeiten im Instrumentarium des § 9 BauGB wurde nicht für erforderlich gehalten. Hier sah man bereits für die Kommune ausreichenden Gestaltungsspielraum. Zentrale Aussage der Expertengespräche war, dass die Details dem Energiefachrecht vorbehalten bleiben sollen und der Bebauungsplan lediglich solche Maßnahmen zulassen, nicht aber selbst regeln soll.

Dr. Spieß, 23.12.2010