

# Bauleitplanung als kommunales Steuerungsinstrument für Klimaschutzmaßnahmen

Fachkongress Wärmesektor  
Nils Wegner

Trier, 29. November 2017

[www.stiftung-umweltenergierecht.de](http://www.stiftung-umweltenergierecht.de)

**STIFTUNG UMWELTENERGIERECHT  
– ZUKUNFTSWERKSTATT FÜR  
DAS RECHT DER ENERGIEWENDE**

# Stiftung Umweltenergierecht

- Gegründet am 1. März 2011 von 46 Stiftern, mittlerweile zahlreiche Zustiftungen und Spenden
- Zweck ist die Förderung der Rechtswissenschaft auf dem Gebiet des Klimaschutz- und Umweltenergierechts

## **Leitfrage: Wie muss sich der Rechtsrahmen ändern, damit die klima- und energiepolitischen Ziele erreicht werden können?**

- Operativ tätig als gemeinnützige, außeruniversitäre Forschungseinrichtung mit rund 20 Rechtswissenschaftlern
- Teil eines interdisziplinären und europäischen Forschungsnetzwerkes
- Finanzierung über Zuwendungen und Spenden sowie Aufträge der öffentlichen Hand wie Ministerien und EU-Kommission
- <http://www.stiftung-umweltenergierecht.de/>

## Würzburger Gespräche zum Umweltenergierecht

- Fachgespräche, Workshops und Tagungen zu aktuellen rechtlichen Themen der Energiewende
- Förderung des Austauschs von Wissenschaft und Praxis

## Recht der Erneuerbaren Energien

- Analyse des Rechtsrahmens für Wind, Sonne, Biomasse, Wasser und Geothermie
- Forschungsprojekte in den Bereichen Strom, Wärme und Mobilität
- Entwicklung konkreter Vorschläge zur Fortentwicklung der jeweiligen Instrumente und weiterer Elemente des Rechtsrahmens

## Europäisches Umweltenergierecht

- Untersuchungen zum europäischen Rechtsrahmen
- Rechtsvergleichende Analysen zum Recht der verschiedenen EU-Mitgliedstaaten
- Entwicklung konkreter Vorschläge zur Fortentwicklung des Europarechts

## Stiftung Umweltenergierecht

## Schriften zum Umweltenergierecht

- Veröffentlichung zentraler Forschungsergebnisse der Stiftung Umweltenergierecht
- Forum für rechtswissenschaftliche Dissertationen zur Energiewende

## Dissertationsprogramm Umweltenergierecht

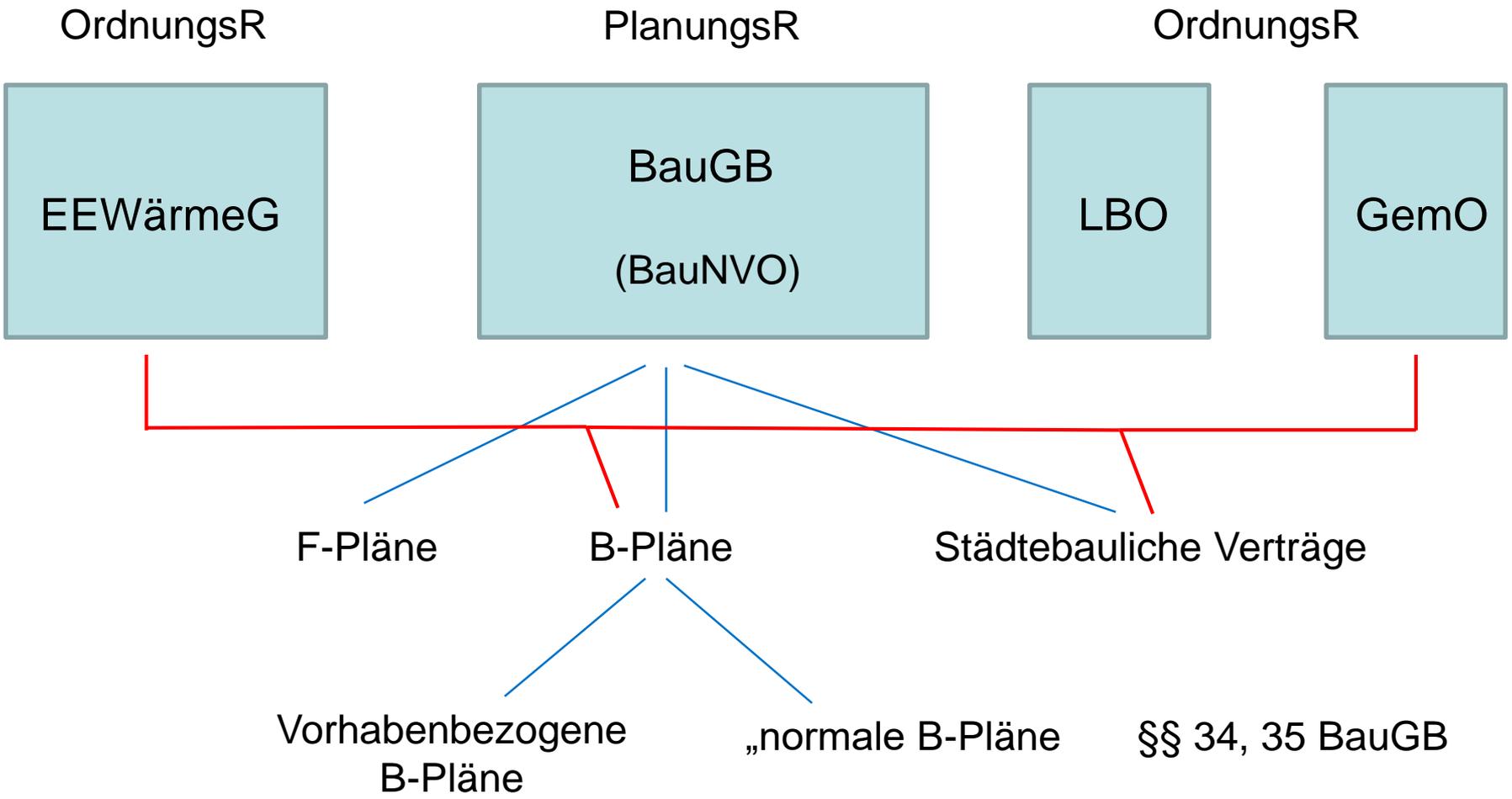
- Organisation eines Doktorandennetzwerkes
- Verleihung eines Dissertationspreises

## Energie- infrastrukturrecht

- Forschungsvorhaben zum Um- und Ausbau der Strom- und Gasnetze
- Untersuchungen zum Rechtsrahmen für Energiespeicher
- Entwicklung konkreter Vorschläge zur Fortentwicklung des Rechtsrahmens für Speicher und Netze

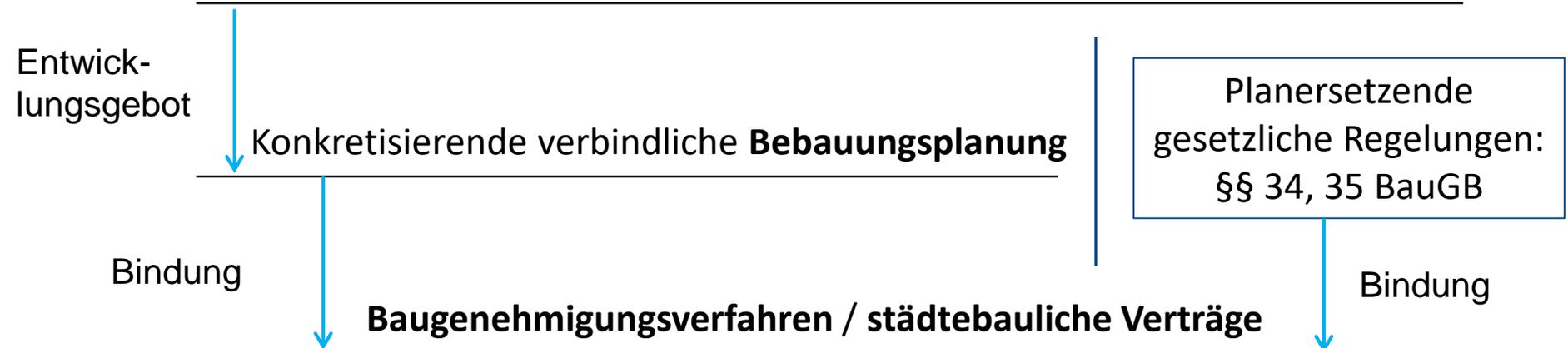
# BAULEITPLANUNG ALS STEUERUNGS- INSTRUMENT FÜR KLIMASCHUTZ

# Bauleitplanung als Steuerungsinstrument I



# Bauleitplanung als Steuerungsinstrument II

Vorbereitende **Flächennutzungsplanung** – grds. gesamtes Gemeindegebiet



## Bauleitplanung als Steuerungsinstrument III

### Bauleitplanung als Steuerungsinstrument?

- Steuerung im Rahmen der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung
  - Baurecht als **Recht der Bodenordnung**
- Steuerung im Rahmen der Gesetze – Grenzen des **Vorrangs** sowie des **Vorbehalts des Gesetzes**
- Steuerung im Rahmen des Durchsetzbaren – **faktische Grenzen** kommunaler Verhandlungsmacht
- Überwiegend **reine Angebotsplanung**
- Steuerungswirkung vorwiegend auf **Neubauten** begrenzt

# GLOBALER KLIMASCHUTZ ALS STÄDTE- BAULICHER ZWECK

## Globaler Klimaschutz als städtebaulicher Zweck?

- Relevanz der Frage
  - Wärmerelevante Darstellungen/Festsetzungen nur eingeschränkt durch **lokalen Immissionsschutz** motiviert oder zur **Beeinflussung des Mikroklimas** gedacht
  - Wärmerelevante Darstellungen/Festsetzungen zum **Zwecke des allg. Klimaschutzes** nur möglich, wenn Klimaschutz städtebaulicher Belang ist
- Stand der Diskussion
  - Noch in Folge des EAG Bau 2004 umstritten, trotz zahlreicher gesetzlicher Ansatzpunkte in Richtung allg. Klimaschutzes
  - Einfachgesetzliche Klärung erst mit **Klimaschutznovelle 2011** sowie Novelle 2013
  - Weitere Klärung mit **§ 16 EEWärmeG** und diesbezgl. **Urteil BVerwG**
  - Abschließende verfassungsrechtliche Klärung?
  - Klimaschutz durch städtebauliche Maßnahmen zulässig, soweit bodenrechtlicher Bezug gewahrt

# ERWEITERTE HANDLUNGSMÖGLICH- KEITEN – FLUCH UND SEGEN FÜR DIE KOMMUNEN?

## Erweiterte Handlungsmöglichkeiten

- Stärkung eines **bottom-up Klimaschutz**es für die Wärmewende
- Berücksichtigung des Klimaschutzes bei städtebaulicher Planung **erhöht Komplexität** der Verfahren
  - Wenn Festsetzungen eine Ausrichtung auf den Klimaschutz verhindern (bspw. „falsche“ Dachausrichtung; Vorgaben Dachgestaltung etc.) kann dies zu Abwägungsfehlern führen
  - Teils schwierige Abwägungen mit Eigentümerinteressen; Berücksichtigung komplexer technischer Vorgänge (Bsp. Vorgaben für Bereich der Prozesswärme)
- Erlass von **Leitlinien für die Kommunalverwaltung** durch Gemeinderäte
- Verwaltungsinterne **Prüf- und Dokumentationspflichten** für berücksichtigungsfähige Festsetzungsmöglichkeiten
- Auflistung unstreitig zulässiger Festsetzungen
- Formulierung eines **kommunalen Klimaschutzkonzeptes** zur Rationalisierung von Abwägungsvorgängen

# FLÄCHENNUTZUNGSPLANUNG

## Rolle der Flächennutzungsplanung

- Eignung zur Umsetzung kommunaler Klimaschutzkonzepte aufgrund **Erfassung des gesamten Gemeindegebietes**
- Initiierung einer „**Planungskette**“, die aufgrund des Entwicklungsgebotes durch Bebauungspläne und städtebauliche Verträge fortzusetzen ist
- **Entwicklungsoffenheit der Darstellungsmöglichkeiten** (§ 5 Abs. 2 nicht abschließend) schafft Planungsspielräume
  - Grenze für Flächennutzungsplanung jedoch Umsetzbarkeit in Bebauungsplänen, da Planung sonst nicht erforderlich

## Festsetzungsbeispiele für die Wärmeversorgung

- Flächen für Heizkraftwerke (§ 5 Abs. 2 Nr. 2 lit. b BauGB)
- Darstellungen bzgl. Wärmeversorgung von Einzelgebäuden in ganzen Gebieten (§ 5 Abs. 2 Nr. 2 lit. b) BauGB

Bsp.: Generelle **Vorgabe eines Fernwärmeanschlusses**, dessen Um- und Durchsetzung dann aber durch Festsetzungen in Bebauungsplänen/städtebaulichen Verträgen/durch kommunale Satzung erfolgen muss

- Darstellung sog. „**Nullenergiegebiete**“, d.h. von Gebieten, in denen bilanziell nicht mehr Energie verbraucht als erzeugt wird
  - Rechtlich möglich, da § 5 Abs. 2 BauGB nicht abschließend
  - Umsetzung über Bebauungsplanung möglich

# BEBAUUNGSPLANUNG

## Rolle der Bebauungsplanung

- Konkretisierung der Darstellungen der Flächennutzungspläne durch außenverbindliche Festsetzungen
  - Grundsätzlich allein Angebotsplanung
  - Unmittelbarer planungsrechtlicher Maßstab im Baugenehmigungsverfahren
  - Festsetzungskatalog des § 9 BauGB allerdings abschließend
- Einschränkung der Technologieoffenheit des EEWärmeG zugunsten einer klimagerechten Stadtentwicklung

## Festsetzungsbeispiele I

Festsetzungen mit Bedeutung für Solarenergie (bspw. Solarthermie) und Wärmeenergieverbrauch

- § 9 Abs. 1 Nr. 1 BauGB: Festlegungen bzgl. **Kompaktheit von Gebäuden** über Kombination aus Grundflächenzahl und Geschossflächenzahl; i.V.m. § 18 BauNVO Festlegung der **Dachneigung** über Bestimmung von First- und Traufhöhe
- § 9 Abs. 1 Nr. 2 BauGB: Freihaltung von **Flächen für Flächenerd Kollektoren; Ausrichtung der Gebäude** (3. Var.); Festlegung **geschlossener Bauweise** aus Effizienzgründen; anderweitige Bauweise zur Optimierung von Solarnutzung; Ergänzung städtebaulicher Kennzahlen um **solare Gütezahl** und Anpassung von Festsetzungen
- § 9 Abs. 1 Nr. 2a BauGB: großzügige Abstände zur Vermeidung von Verschattung, aber: Konflikt zu sparsamen Flächenverbrauch
- § 9 Abs. 1 Nr. 12 BauGB: Flächen für EE- und KWK-Anlagen

## Festsetzungsbeispiele II

- § 9 Abs. 1 Nr. 23 lit.a) BauGB
  - Weiterhin **str.** inwieweit hiernach Festsetzungen zum Zwecke des allg. Klimaschutzes möglich sind – CO<sub>2</sub> als „luftverunreinigender Stoff“?
- § 9 Abs. 1 Nr. 23 lit. b) BauGB
  - heutige Form durch BauGB-Novelle 2011 erhalten
  - faktische **Durchbrechung des Grundsatzes reiner Angebotsplanung**; Beschränkung auf Neubaubereich aber geblieben (allenfalls Geltung bei größeren Umbauten von Bestandsgebäuden)
  - Wärmebereich: bspw. **Festsetzung von Installationspflicht** für Solarthermieanlagen, Biomassefeuerungsanlagen etc.
  - Weitere **unterstützende bauliche Gestaltungen**:  
Festsetzung von Mindestdeckungsraten; Größe; Wirkungsgrad etc. zur Beschränkung der Technologieoffenheit des EEWärmeG
  - Soweit Installationspflicht nicht angeordnet wird, können zumindest **Leerrohre** festgesetzt werden, um spätere freiwillige Nachrüstung zu ermöglichen
- Sonstige Festsetzungen gem. § 9 Abs. 1 Nr. 24, 25 BauGB

## Beispiele aus der Praxis

- In Literatur bislang ausschließlich Bsp. von vor 2011 beschrieben (Vgl. ausführlich **Kahl/Schmidtchen**, Kommunalen Klimaschutz durch Erneuerbare Energien, 2013; **Longo**, Neue örtliche Energieversorgung als kommunale Aufgabe, 2010):
  - **Vellmar** (Nordhessen), lokale Agenda 21, Bebauungsplan und städtebauliche Verträge
  - **Baunatal** (Nordhessen), **Installationspflicht** für Nutzung von EE-Anlagen zur Warmwasser- und Wärmeversorgung über Festsetzungen sowie Modifikation der Anforderungen nach EEWärmeG; ergänzender städtebaulicher Vertrag
  - **Hamburg Speicherstadt**, Festsetzungen hinsichtlich Deckungsgrad EE sowie Modifikation der Technologieoffenheit des EEWärmeG auf Grundlage des Hamburgischen Klimaschutzgesetz
  - **Heidelberg (Bahnstadt)**, vor 2001 nur Empfehlungen, bei Entwicklung der Bahnstadt Umsetzung über **städtebauliche Verträge** im Rahmen **städtebaulicher Entwicklungsmaßnahme**
  - **Freiburg i. Br. (Vauban, Rieselfeld)**, keine Festsetzungen, sondern **unverbindliche Hinweise** zu Jahresenergieverbrauch, Nutzung des Nahwärmenetzes sowie der aktiven Nutzung von Solarenergie
  - etc.

# STÄDTEBAULICHE VERTRÄGE

## Städtebauliche Verträge

- Vorteile vertraglichen Handelns
  - Potenzial erwächst aus **größeren rechtlichen Handlungsspielräumen** (keine Begrenzung auf Regelungskanon) und **Verhandlungsmacht** von Kommunen, soweit diese Grundstückseigentümer sind + Möglichkeit der **Kostenabwälzung**
  - Konsensuales Vorgehen hat vielfach **höhere Akzeptanz**
- Vertragliche Handlungsmöglichkeiten, § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 (EE- und KWK-Anlagen), 5 (energetische Qualität von Gebäuden):
  - **„Aufladen“ von Grundstückskaufverträgen** (privatrechtliche Verträge mit städtebaulicher Zwecksetzung)
    - Vereinbarung Einsatz von EE-Wärmeversorgungsanlagen (Verschärfung der Anforderungen nach EEWärmeG und technologische Feinsteuerung)
    - Auch Installation (nicht nur die Nutzung) von Anlagen kann bestimmt werden
      - Einbeziehung privaten Sachverständigen hinsichtlich technischer Berechnungen
      - Mögliche Kombination von B-Plan und städtebaulichem Vertrag

# STÄDTEBAULICHE SANIERUNG UND STADTUMBAU

## Städtebauliche Sanierung und Stadtumbau

- Städtebauliche Sanierung und Stadtumbau als Instrumente zur **Adressierung des Häuserbestands**
- Städtebauliche Sanierung (erst 2013 novelliert)
  - Hoheitliches Handeln durch Satzung und Verpflichtungen
  - Zentraler Begriff des „**städtebaulichen Misstands**“ gem. § 136 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 BauGB auch „unter Berücksichtigung der Belange des Klimaschutzes und der Klimaanpassung“ zu bestimmen; vgl. auch §§ 136 Abs. 3 Nr. 1 lit. h, Abs. 4 S. 2 Nr. 1 BauGB
  - Vgl. auch Baumaßnahme gem. § 148 Abs. II S. 1 Nr. 5 BauGB
- Stadtumbau (bereits 2011 weiterentwickelt)
  - Stärker **konsensual ausgerichtetes** Instrument
  - Bereits seit 2011 „klimabezogener Stadtumbau“ möglich
  - Abhängigkeit von Fördermitteln, um private Investitionen auszulösen

# FAZIT

## Fazit

- Steuerungsinstrumente der Bauleitplanung bieten zahlreiche Möglichkeiten zur Förderung und Einforderung von EE-Wärmeeinsatz
  - Spätestens seit 2011/2013 rechtssichere Umsetzbarkeit
  - Abhängigkeit der Ausübung von kommunalpolitischem Willen
- Steuerungseinfluss vorwiegend auf Neubauten gerichtet
- Durch Kombination von Festsetzungen in Bebauungsplänen und ergänzende städtebauliche Verträge können erhebliche Verschärfungen bzw. Modifizierungen von Vorgaben des EEWärmeG erreicht werden

# Bleiben Sie auf dem Laufenden

- **Info | Stiftung Umweltenergierecht** informiert periodisch über die aktuellen Entwicklungen
- [www.umweltenergierecht.de](http://www.umweltenergierecht.de) als Informationsportal

Wer wir sind

## Stiftung Umweltenergierecht – die Zukunftswerkstatt für den Rechtsrahmen der Energiewende

Forschungsgebiet Umweltenergierecht

Fabian Pause, Mitbegründer der Stiftung



### Forschung für den Rechtsrahmen der Energiewende

Der Rechtsrahmen ist die entscheidende Größe für die Energiewende – ohne passende Gesetze wird die Transformation der Energieversorgung nicht gelingen. Die Stiftung Umweltenergierecht widmet sich daher in vielfältigen Forschungsprojekten aktuellen wie grundsätzlichen Fragestellungen zur Energiewende rund um die Leitfrage:

#### Aktuelles

Berlin, 23. Januar 2017

Info | Stiftung Umweltenergierecht | www.umweltenergierecht.de

November / 2016

### Weichen für die Erneuerbaren werden auf europäischer Ebene neu gestellt

Stiftung Umweltenergierecht begleitet Prozess für neuen europäischen Rechtsrahmen für erneuerbare Energien

EDITORIAL  
Liebe Leserinnen und Leser,  
der 4. November markiert eine Zäsur: Das Pariser Klimaschutzabkommen tritt in Kraft, nachdem das doppelte Quorum erfüllt ist. Mehr als 55 Staaten, die für mehr als 55 Prozent der weltweiten Treibhausgasemissionen verantwortlich sind, haben den völkerrechtlichen Vertrag ratifiziert. Damit ist viel schneller als ursprünglich geplant ein neues Abkommen zwischen den Staaten in Kraft getreten.

Dezember / 2016

### Forschung im Schaufenster

Die Stiftung Umweltenergierecht ist ein Partner im SINTEG-Projekt zur Norddeutschen EnergieWende 4.0.

Was sieht die Energieversorgung der Zukunft aus? Antworten auf diese Frage sollen in fünf Regionen im Rahmen des Förderprogramms „Schaufenster intelligente Energie - Digitale Agenda für die Energiewende“ (SINTEG) entwickelt und demonstriert werden. Wie sieht der innere Aufbau des Schaufensters aus? Zu dieser Frage wird die Stiftung Umweltenergierecht den vier Jahren intensiv forschen und Vorschläge unterbreiten.

Musterlösungen für die zukünftige Energieversorgung erproben

Mit den Schaufensterregionen sollen Musterlösungen für die zukünftige Energieversorgung erprobt werden. Das zentrale Anliegen von NEW 4.0 ist es, Schleswig-Holstein und Hamburg als Erzeugungs- und Verbrauchszentren zu verknüpfen, um die beiden Bundesländer besser Energie zu versorgen. Virtuelle Kraftwerke, Konzepte für die Stromspeicherung und Sektorkopplung sollen für eine stets optimale Abstimmung von Erzeugung und Verbrauch sorgen.

Die dafür notwendigen neuen Marktregeln stehen im Mittelpunkt der Arbeiten der Stiftung, da es der heutige Rechtsrahmen nicht ermöglicht, die in NEW 4.0 angestrebten Anwendungen umzusetzen. Für Thorsten Müller, wissenschaftlicher Leiter der Stiftung ist das neue Forschungsvorhaben von besonderer Bedeutung: „Die Neuordnung des Ordnungswahrrams in der Energiebranche, daher wird NEW 4.0 ein Nukleus für unsere Forschungsaktivitäten in den nächsten Jahren bilden.“

Erstes Ergebnis aus Projektvorbereitung der Stiftung: Experimentierklauseln im Energiericht

Ein erstes konkretes Ergebnis haben die Vorbereitungen zum Projekt bereits geliefert. Mit dem Diskussionspapier „Experimentierklauseln im Energiericht“ hat die Stiftung den Weg in stark eingeschränkter Form – wenn auch in der Bestimmung eines Gesetzes zur Änderung der Bestimmungen zur Stromerzeugung aus Kraft-Wärme-Kopplung und zur Eigenversorgung – beschreiben. „Es ist unser Ziel, weitere solcher Impulse zu geben“, schreibt Projektleiter Oliver Antoni dem Anspruch der Stiftung an NEW 4.0.

Die Kommissionenvorschläge werden im am 15. Dezember in einem Workshop in Berlin näher beleuchtet. Hierzu möchten wir Sie herzlich einladen. Hierzu möchten wir herzlichem Grüßen und den allerbesten Weihnachtswünschen

Dr. Thorsten Müller

Stiftung

Umweltenergierecht

## Stiftung Umweltenergierecht

Nils Wegner, LL.M. (Stockholm)

Wissenschaftlicher Referent

Ludwigstraße 22

97070 Würzburg

Tel.: +49 9 31.79 40 77-0

Fax: +49 9 31.79 40 77-29

E-Mail: [wegner@stiftung-umweltenergierecht.de](mailto:wegner@stiftung-umweltenergierecht.de)

[www.stiftung-umweltenergierecht.de](http://www.stiftung-umweltenergierecht.de)

Unterstützen Sie unsere Arbeit durch Zustiftungen und Spenden für laufende Forschungsaufgaben

**Spenden:** Sparkasse Mainfranken Würzburg (IBAN DE16790500000046743183 / BIC BYLADEM1SWU)

**Zustiftungen:** Sparkasse Mainfranken Würzburg (IBAN DE83790500000046745469 / BIC BYLADEM1SWU)