

Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
Wortprotokoll
43. Sitzung

Öffentliche Anhörung

Berlin, den 27. Juni 2011, 13.00 Uhr
Sitzungsort: Paul-Löbe-Haus
Berlin
Sitzungssaal: Raum E 600

Vorsitz: Dr. Anton Hofreiter, MdB

TAGESORDNUNG:

Einziger Tagesordnungspunkt **S. 3**

Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der klimagerechten
Entwicklung in den Städten und Gemeinden

BT-Drucksache 17/6076

Sachverständigenliste / Stellungnahmen **S. 21**

Anwesenheitsliste*

Mitglieder des Ausschusses

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses

CDU/CSU

Bilger, Steffen
Fischer, Dirk
Götz, Peter
Grotelüschen, Astrid
Holmeier, Karl
Jarzombek, Thomas
Kammer, Hans-Werner
Lange, Ulrich
Lietz, Matthias
Ludwig, Daniela
Schnieder, Patrick
Sendker, Reinhold
Storjohann, Gero
Vogel, Volkmar Uwe
Wichtel, Peter

SPD

Bartol, Sören
Beckmeyer, Uwe
Burkert, Martin
Gottschalck, Ulrike
Groß, Michael
Hacker, Hans-Joachim
Herzog, Gustav
Kumpf, Ute
Lühmann, Kirsten

FDP

Döring, Patrick
Körber, Sebastian
Luksic, Oliver
Müller, Petra
Simmling, Werner
Staffeldt, Torsten

DIE LINKE.

Behrens, Herbert
Bluhm, Heidrun
Leidig, Sabine
Lutze, Thomas

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Herlitzius, Bettina
Hofreiter, Anton, Dr.
Wagner, Daniela

Stellv. Mitglieder des Ausschusses

Aumer, Peter
Bellmann, Veronika
Börnsen, Wolfgang
Dörflinger, Thomas
Granold, Ute
Heiderich, Helmut
Hübinger, Anette
Kaufmann, Stefan, Dr.
Koeppen, Jens
Lach, Günter
Mayer, Stephan
Stracke, Stephan
Vaatz, Arnold
Wegner, Kai

Brase, Willi
Groschek, Michael
Hinz, Petra
Kahrs, Johannes
Ortel, Holger
Paula, Heinz
Pronold, Florian
Rossmann, Ernst Dieter, Dr.
Schwarzelühr-Sutter, Rita

Deutschmann, Reiner
Goldmann, Hans-Michael
Günther, Joachim
Höferlin, Manuel
Kamp, Heiner
Sänger, Björn

Enkelmann, Dagmar, Dr.
Menzner, Dorothee
Remmers, Ingrid
Seifert, Ilja, Dr.

Ebner, Harald
Krischer, Oliver
Kühn, Stephan
Nestle, Ingrid
Wilms, Valerie, Dr.

*) Der Urschrift des Protokolls ist die Liste der Unterschriften beigegefügt.

Einzigiger Tagesordnungspunkt

Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der klimagerechten Entwicklung in den Städten und Gemeinden

BT-Drucksache 17/6076

Vorsitzender: Ich möchte Sie und Euch ganz herzlich begrüßen zur 43. Sitzung des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung. Wir haben heute die öffentliche Anhörung zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der klimagerechten Entwicklung in den Städten und Gemeinden. Es gibt auch einen entsprechenden Gesetzentwurf der Bundesregierung auf Drucksache 17/6253, der zwar Teil des Energiepakets aber jetzt nicht formell Teil der Anhörung ist. Er kann trotzdem sicher im Hinterkopf mit berücksichtigt werden. Als Sachverständige möchte ich ganz herzlich begrüßen, in alphabetischer Reihenfolge: Herrn Dr. Bunzel vom Deutschen Institut für Urbanistik, herzlich Willkommen! Herrn Gedaschko, Präsident des Bundesverbands deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen, auch herzlich Willkommen! Dr. Kegler, Labor für Regionalplanung. Dann Dr. Stücke vom Zentralverband der Deutschen Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümerversammlung. Herrn Dr. Löhr und den Beigeordneten Norbert Portz. Soviel ich weiß, hat man sich geeinigt, dass Sie alle drei kommunalen Spitzenverbände, vertreten. Dann möchte ich noch begrüßen, Herrn Professor Olaf Reidt von der Rechtsanwaltskanzlei Redeker, Sellner und Dahs und last but not least, Herrn Professor Martin Wickel von der HafenCity Universität Hamburg. Sie alle heiße ich herzlich Willkommen! Sie haben uns ja teilweise schriftliche Stellungnahmen übermittelt. Unsere Anhörung soll wie gewohnt stattfinden: Sie als Sachverständige tragen erst einmal in alphabetischer Reihenfolge in fünf Minuten vor. Bitte halten Sie sich auch an die fünf Minuten, weil die Zeit drängt und tragen Sie einfach Ihre wichtigsten Kernbotschaften vor, die Sie uns hier noch einmal mitgeben wollen. Die Berichterstatter, die Sie befragen, haben Ihre schriftlichen Stellungnahmen ja gelesen. Sie müssen deshalb nicht alles wiederholen. Also bitte einfach die wichtigsten, zentralen Kernbotschaften in fünf Minuten noch einmal zusammenfassen. Wir werden mal wieder versuchen, das Frageverfahren dann so durchzuführen, dass der Sie Befragende zwei Möglichkeiten hat: Entweder eine Frage an zwei Sachverständige oder zwei Fragen an einen Sachverständigen. Das klappt zwar meistens

nicht, aber wir probieren es noch einmal. Vielleicht verständigen wir uns im Obleutegespräch dann darauf, dass wir es anders machen. Die Angesprochenen antworten dann direkt darauf und darauf folgt der Berichterstatter der nächsten Fraktion. Dann wünsche ich uns jetzt eine spannende Anhörung. Ich hoffe, es sind alle einverstanden, dass wir wie immer ein Wortprotokoll erstellen. Für das Wortprotokoll ist es ganz wichtig, dass Sie das Mikrofon, so wie sie es jetzt bei mir sehen, zu sich heranziehen und dann einschalten. Sie erkennen, dass es eingeschaltet ist, wenn es hier leuchtet. Und dann bitte ich Sie, Herr Bunzel, einfach mit Ihrem Vortrag zu beginnen. Danke!

Dr. Arno Bunzel (Deutsches Institut für Urbanistik): Herzlichen Dank, Herr Vorsitzender. Meine Damen und Herren, ich leite das Planspiel, das zur Vorbereitung der geplanten Städtebaurechtsnovelle in diesem Jahr in Auftrag gegeben wurde und möchte heute darüber berichten, welche Einschätzungen die Planspielkommunen zu dem vorliegenden Gesetzentwurf bislang gewonnen haben. An dem Planspiel sind Kommunen aus ganz Deutschland beteiligt; sieben Kommunen unterschiedlicher Größenordnung. Das sind die Städte Bremerhaven, Dortmund, Landshut, Leipzig und Treuenbrietzen in Brandenburg, Wittmund an der Nordsee und die kleine Gemeinde Alling in der Nähe von München. Also ganz unterschiedliche Gemeinden. Ein Planspiel, auf den Punkt gebracht, soll im Praxistest erkunden, ob ein Gesetz praktikabel ist und ob es funktioniert. Es soll durch die Normanwender selbst geprüft werden. Wir haben durch das Vorziehen der Teile der geplanten Novellierung, die sich mit dem Klimaschutz beschäftigen, das Planspiel etwas modifizieren müssen, um noch rechtzeitig die Auffassung der Planspielkommunen in das Gesetzgebungsverfahren einbringen zu können. Wir haben den Gesetzentwurf daher Ende Mai mit den genannten Kommunen in einem Workshop in der Tiefe diskutiert. Ziel war es vor allen Dingen, die versammelte, praktische Erfahrung zu nutzen, um zu prüfen, ob der Gesetzentwurf an substantiellen Mängeln leidet. Das Ergebnis, um das gleich vorweg zu nehmen, ist, dass substantielle Mängel, wenn man einmal von einem kleinen Baustein absieht, auf den ich noch zu sprechen kommen werde, nicht erkennbar sind. Ich verweise insoweit auf das Papier, das den Fraktionen, den Mitgliedern des Ausschusses, auch vorliegt. Zwischenzeitlich haben wir vier der genannten sieben Kommunen auch noch einmal vor Ort besucht und intensiv nachgefragt. Auch diese Befragung hat keine neuen Erkenntnisse dahingehend erbracht, dass es Probleme mit

dem neuen Gesetz über den einen bereits angesprochenen Punkt hinaus gibt.

Wichtigstes Ergebnis des Planspiels ist, dass mit dem vorliegenden Gesetzentwurf die Handlungsspielräume der Gemeinden in Städtebau zu Gunsten des Klimaschutzes erweitert werden. Hierzu gibt es von den Kommunen große Zustimmung. Auch den Städten und Gemeinden ist der Klimaschutz ein wichtiges, kommunalpolitisches Anliegen und insofern ist der Gesetzentwurf, weil er die Umsetzung dieser Ziele begünstigt und erleichtert, begrüßt worden. Dies gilt nicht nur für den Bereich, der sich mit der Bauleitplanung beschäftigt, also mit der Ausweisung klimaschonender, energieeffizienter, neuer Baugebiete, Gewerbegebiete, Wohngebiete oder von Standorten für erneuerbare Energien. Es gilt genauso für die vorgesehenen Änderungen im Besonderen Städtebaurecht und vielleicht sogar noch mehr in diesem Bereich, weil es hier um Regelungen geht, die quartiersbezogene Maßnahmen im Siedlungsbestand ermöglichen. Gerade in diesem Bereich sind größere Effekte zu erwarten als beim Neubau neuer Siedlungen. Das resultiert letztendlich aus dem banalen Umstand, dass die Städte im Wesentlichen gebaut sind und nur noch in geringem Umfang erweitert werden müssen. Dementsprechend stoßen die Vorschläge im Besonderen Städtebaurecht, die Belange des Klimaschutzes und der Klimaanpassung hervorzuheben, auf große Unterstützung und zwar unabhängig von der Frage der Förderung, weil man sich davon eine Anstoßwirkung dahingehend verspricht, dass die Städte darauf aufmerksam werden, etwas in dem Bereich zu tun. Quartiersbezogene Ansätze ermöglichen – das ergibt sich im Grunde genommen auch aus den Erläuterungen des Gesetzentwurfs – energetisch optimierte, aber auch eben städtebaulich vorteilhaftere Lösungen für energiepolitisch sinnvolle Ziele. Das wird begleitet durch das Instrumentarium der städtebaulichen Verträge. Gerade im Rahmen der Stadterneuerung, im Stadtumbau ist der Vertrag ein wichtiges Instrument, um auch private Akteure mit Kapital und Engagement einzubeziehen und insofern sind die vorgesehenen Änderungen im § 11 BauGB und im § 171 c BauGB durchweg zu begrüßen. Es gibt keinen Grund, hier Abstriche zu machen. Nun möchte ich die vorgesehenen Änderungen im § 1 Abs. 5, § 1a BauGB und bei den Festsetzungs- und Darstellungsmöglichkeiten ansprechen: Hier besteht große Zustimmung, vor allen Dingen deshalb, weil der Gesetzentwurf endgültig mit der Unsicherheit aufräumt, die viele Gemeinden begleitet hat: Nämlich, dass man etwas tun kann aus Gründen des allgemeinen, globalen Klimaschutzes. Der Gesetzentwurf sieht jetzt vor, dass man das tun kann. Das ist eine sehr begrü-

ßenswerte Vorschrift. Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch, darauf hinzuweisen und zwar in Bezug auf die Änderung bei § 9 Abs. 1 Nr. 23 b BauGB, dass dies im Lichte des Energiefachrechtes zu diskutieren ist. Die Städte haben auch erkannt, dass man hier Modifizierungen im Hinblick auf die Anforderungen des Erneuerbaren-Energien-Wärmegesetzes vornehmen kann, aber sie werden sicherlich überfordert sein, die energiepolitischen Vorgaben im Regelfall zu toppen. Es geht um die nähere, an den örtlichen Erfordernissen ausgerichtete Optimierung.

Jetzt komme ich zu dem Punkt, wo Kritik in einem kleinen Element geäußert worden ist. Das betrifft die Ebene der Zulassung von Solardächern im Außenbereich, § 35 Abs. 1 Nr. 8 BauGB der neu im Gesetz ist: Dort ist den Planspielkommunen aufgefallen, dass im Gesetzentwurf steht, dass es darauf ankommt, dass es um Dächer auf zulässigerweise errichteten Gebäuden geht. Jetzt bitte ich Sie das Wort „errichten“ in den Blick zu nehmen, weil mit dem Wort „errichten“ sind natürlich auch Gebäude einbezogen, die seit vielen Jahren leer stehen, die brachliegen, die längst Ruinen geworden sind: Sie sind einmal zulässig errichtet worden. Deshalb die Empfehlung der Kommunen, um hier auch Missbrauch entgegenzuwirken, doch anstelle von „zulässigerweise errichtete Gebäude“ ins Gesetz die Formulierung „zulässigerweise genutzte Gebäude“ aufzunehmen. Das heißt, dass nur genutzte Gebäude auch in den Genuss dieser Privilegierung kommen.

Ich komme zum Ende. Nachträgliche Wärmedämmung war ein Thema und wurde begrüßt, § 248 BauGB, allerdings mit dem Hinweis darauf, dass im Rahmen der Länderkompetenzen, die Länder eben doch noch etwas nachbessern müssen an der einen oder anderen Stelle. Denn die Kommunen haben doch die Sorge, dass, wenn es völlig und in jedem Fall genehmigungsfrei gestellt wird – das ist Aufgabe der Länder – es in Einzelfällen doch zu Problemen kommen könnte, weil sie überhaupt nichts davon erfahren, wenn Entwicklungen eintreten, die etwa die baukulturellen Belange schädigen würden. Mein Fazit: Insgesamt große Zustimmung zum Gesetzentwurf mit Ausnahme dieses einen, kleinen Änderungsvorschlags mit materieller rechtlicher Substanz, nämlich die Frage der Solardächer nicht auf zulässigerweise errichteten, aber auf zulässigerweise genutzten Gebäuden. Dankeschön!

Vorsitzender: Dann sage ich vielen Dank. Das waren jetzt sieben bis acht Minuten. Als nächstes hat Herr Gedaschko das Wort. Ich möchte Ihnen noch recht herzlich zu Ihrem neu übernommenen

und wichtigen Amt gratulieren und ich denke, Sie werden nicht das letzte Mal hier sein. Der Präsident des GdW ist traditionell oft im Ausschuss und ich hoffe, Sie fühlen sich hier wohl, denn Sie werden es mit der Runde noch öfter zu tun bekommen.

Axel Gedaschko (GdW): Vielen Dank, Herr Dr. Hofreiter, den Glückwunsch kann ich ja sozusagen gleich an Sie zurückgeben. Sie sind zwar schon länger dabei, aber in der Funktion als Vorsitzender neu, also auch für Sie – sozusagen wechselseitig – alles Gute! Zum Gesetzentwurf selber: Sie wissen, dass gerade auch mein Vorgänger vielfach gefordert hat, nicht nur einem Häuserkampf zu frönen, wenn es um die energetische Sanierung geht, sondern bitte eine ganzheitliche Betrachtung zu haben und so wird es Sie nicht wundern, dass ich genau diese Sichtweise hier auch vertrete. Dieser Gesetzentwurf kommt insofern genau dem entgegen, was die Wohnungswirtschaft tatsächlich auch braucht. Wir brauchen, jenseits der energetischen Sanierung, insbesondere wenn wir uns auch einmal auf das gesetzgeberische Ziel fokussieren, erneuerbare Energien, Kraft-Wärme-Kopplung, auch in den Quartieren zu verankern und das im BauGB zu verdeutlichen genau diese ganzheitliche Betrachtung. Denn, wenn wir die Energiewende wirklich wollen, will sich die Wohnungswirtschaft gerne Gedanken darüber machen, dies dann auch in den Quartieren zu realisieren. Insofern ist es wichtig, dass dann diese Vorhaben entsprechend auch gesetzgeberisch abgebildet werden. Das ist hier erfolgt und wird insofern ausdrücklich begrüßt. Was wir ferner ausdrücklich begrüßen, ist, dass wir eine Betrachtung der Quartiere haben, wo auch an die im Quartier befindlichen Eigentümer ein Angebot gemacht wird, diese Quartiere energetisch zu sanieren und als Quartier insgesamt zu betrachten. Wir haben uns genau diese Regelung sehr intensiv angeguckt, ob es hier eine verpflichtende Regelung gibt, was extrem schwierig gewesen wäre. Weil man den Einzelnen schlicht und ergreifend überfordert, selbst wenn man versucht es kompensatorisch auszugleichen. Da dies aber hier nicht beabsichtigt ist, wird es von uns ausdrücklich begrüßt, hier eine solche Regelung einzuführen, weil sie eben Riesenchancen bietet. Ein dritter Punkt, der ist eben ganz kurz benannt worden: Planungsrechtliche Absicherung nachträglicher Dämmung. Hier vielleicht einfach die Frage, ob es ausreicht, das im Baugesetzbuch zu verankern oder ob es nicht sinnvoll ist, das gegebenenfalls auch noch zivilrechtlich zu begleiten.

Meine Damen und Herren, abschließend vielleicht noch einen Hinweis: Bei allem, was hier gemacht wird, ist extrem notwendig, dass man

jenseits der fachlichen Voraussetzungen das Ganze dann auch fördert. Insofern sind wir beim Bundesrat, der hierfür vorgeschlagen hat, einen speziellen Anreiz zu setzen. Denn solche Anreize, das wissen wir aus anderen Bereichen der Städtebauförderung, haben eine hohe investitionslenkende Wirkung. Um dieses gesetzgeberisch gewollte Ziel tatsächlich auch ins Werk zu setzen, ist eben diese Begleitung durch Mittel der Städtebauförderung sehr wichtig. Das führt mich abschließend zu der Bitte, insgesamt die Mittel der Städtebauförderung nicht abzusenken, sondern, wenn möglich, zu erhöhen. Vielen Dank.

Vorsitzender: Vielen Dank! Herr Dr. Kegler.

Dr. Harald Kegler (Labor für Regionalplanung): Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren Abgeordnete. Ich freue mich zunächst, dass ich eingeladen worden bin, hier aus zweierlei Perspektive eine Stellungnahme abzugeben. Zum einen aus Sicht der Wissenschaft, ich lehre an der Bauhaus-Universität in Weimar, und zum zweiten aus der Sicht der planenden Zunft. Ich bin seit 15 Jahren planerisch auf der Stadt- und Regionalebene in verschiedenen Verbänden und Organisationen tätig. Insofern bringe ich hier einen Blick, sowohl aus der planerischen Praxis, wie auch aus der Forschung im nationalen und internationalen Bereich ein. Aus meiner Sicht ist zunächst einmal festzustellen – da kann ich meinen Vorrednern nur zustimmen – dass diese Initiative genau in die richtige Richtung zielt und im Wesentlichen auch eine sehr begrüßenswerte Aktivität ist. Die Initiative kann geradezu auch im internationalen Sinn als beispielgebend angesehen werden. Insofern Zustimmung im Grundsatz. Das, was meine Vorredner gesagt haben, trifft zu und könnte ergänzt werden. Ich möchte drei Punkte benennen: Das Eine, ein grundsätzlicher Aspekt, der als Empfehlung ausgesprochen werden soll, ein Zweiter, der einen Aspekt betrifft, der an verschiedenen Stellen im Entwurf auftaucht und der eine bestimmte Akzentuierung vornehmen soll und ein Dritter, der eben die planerische Seite betrifft, wie die entsprechenden konzeptionellen Arbeiten tatsächlich vorgebracht werden. Das sind also keine Anmerkungen, die etwas grundlegend verändern, sondern erweitern, ergänzen und abrunden.

Das Erste: Es werden – zu Recht gleich einleitend und im ersten Paragraphen – auch die zwei Seiten, die eine klimagerechte Stadtentwicklung betreffen, vermerkt. Das sind einmal die Anpassung an die Folgen des Klimawandels und zum Zweiten quasi die Minderung der Ursachen, nämlich die CO₂-Reduktion in unterschiedlichen Formen. Es fehlt ein drittes Moment: Dieses

Moment wird in der nationalen wie internationalen Fachdebatte unter dem Stichwort der Resilienz verstanden; also eine vorbeugende Robustheit. Wenn man das mal mit der Gesundheit vergleicht, dann ist das Eine, das wir die Krankheitsfolgen bekämpfen müssen, das ist die Anpassung. Wir müssen die Krankheitsursachen bekämpfen, das ist also die Minderung der CO₂-Emissionen. Wir müssen uns aber selber auch aktiv abhärten. Wir müssen vorbeugen, gewissermaßen unsere Abwehrkräfte langfristig stabilisieren, damit wir resilienter werden gegenüber Einflüssen von außen. Resilienz, „resilient city“ wird international zunehmend zu einem wichtigen Punkt, der uns langfristig Nachsorgekosten in erheblichem Maße einspart und es wäre, aus meiner Sicht, sinnvoll, diesen dritten Aspekt – vorbeugende Robustheit – in dem Grundsatzparagrafen 1 zu erwähnen. Er hat schlicht und ergreifend im Augenblick keine fiskalischen Konsequenzen, aber langfristig deutliches Einsparungspotential hinsichtlich der Investitionen oder auch der Reparaturen bezogen auf die Folgen des Klimawandels. Das ist ja ein sehr komplexer Aspekt. Ich empfehle also dieses Moment mit aufzunehmen, um damit auch im internationalen Maßstab die Vorreiterrolle Deutschlands zu betonen und nicht zuletzt auch langfristig die Wettbewerbsfähigkeit und auch die soziale Sicherheit zu stabilisieren. Was darunter dann im Einzelnen zu verstehen ist, das ist in Konzeptionen vor Ort zu entwickeln und durch Planungen auf städtischer und regionaler Ebene zu untersetzen.

Nun bin ich beim zweiten Punkt: Er betrifft die Formulierung „dezentrale und zentrale Systeme“ in unterschiedlicher Form. Die zentralen Systeme als sichernde Grundlagen haben wir. Sie sollen auch als sichernde Grundlagen bestehen bleiben. Ich denke nur an die Elektroenergienetze und anderes. Es sollte aber insbesondere die Dezentralität gefördert werden, was vor allem die Wärmeversorgung und andere grundlegende Ressourcen betrifft. Das heißt, hier wäre eine schlichte Ergänzung: Insbesondere die Dezentralität ist zu befördern. Gerade auf kommunaler Ebene und im ländlichen Raum spielt das eine ganz erhebliche Rolle. Das würde auch einen deutlichen Schub geben für die Entwicklung regionaler Stabilitäten. Der dritte Punkt betrifft die Förderung von Planung: Ich war selbst beteiligt an dem Modellvorhaben EXWOST: Städtebau, energetische Stadterneuerung. Ein sehr erfolgreiches Projekt des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung. Hier hat sich gezeigt, dass mit einer 100 prozentigen Anschubfinanzierung die Kommunen in die Lage versetzt werden, strategische Konzepte zu erarbeiten, mit einem vergleichsweise geringen finanziellen Einsatz langfristige Vorsorge für

strategische Entwicklungen zu treffen. Stadtumbau, Stadterneuerung und anderen Tatbestände der Stadtentwicklung, können hier sehr sinnvoll zusammengeführt werden. Weitergehende Konzepte, Fortschreibungen, Vertiefungen, etc., sollten dann anteilig finanziert werden. Hier sollten auch Infrastrukturunternehmen einbezogen werden. Man könnte also eine Förderung von einhundert Prozent, Bund - Länder einführen, um Standards zu setzen und damit auch langfristig die Gewährleistung einer Klimagerechtigkeitsentwicklung, gerade bei den kleineren Kommunen im ländlichen Raum abzusichern, denn die sind oft nicht in der Lage, Eigenmittel und das notwendige Know-How selbst aufzubringen. Dies würde langfristig einer klimagerechten Stadtentwicklung planvoll einen Vorschub leisten und könnte all die Aspekte, die ich eben auch angesprochen habe, auf eine solide Grundlage stellen. Damit würde ein ganz erheblicher Beitrag für die qualifizierte, klimagerechte Stadtentwicklung geleistet und könnte die Initiative, die jetzt von der Bundesregierung ergriffen worden ist, auf der kommunalen Ebene planerisch absichern. Herzlichen Dank.

Vorsitzender: Herzlichen Dank Herr Dr. Kegler. Dann haben Sie gleich das Wort, Herr Dr. Löhr

Dr. Rolf-Peter Löhr: Danke sehr, Herr Dr. Hofreiter. Ich möchte auf einen Aspekt eingehen, der in den Stellungnahmen – soweit ich sie gelesen habe – gar nicht vorkommt, nämlich den Aspekt der Gesundheit. Herr Dr. Kegler hat Gesundheit gerade als Beispiel genommen für die Notwendigkeit, Ursachen zu bekämpfen, auch vorzubeugen und worauf ich hinweisen will, ist die Tatsache, dass das der Aspekt der Klimaanpassung eine ganz wesentliche Beziehung zur Gesundheit hat. Das kommt im Gesetz so unmittelbar nicht zum Ausdruck, braucht es auch gar nicht, aber es hat eine Bedeutung. Gesundheit ist ja heute ein allgemeiner, elementarer Grundsatz von Stadtplanung, denkt man. Aber wenn man konkrete Fragestellungen aufwirft, dann stellt man häufig fest, dass bestimmte gesundheitliche Aspekte in der kommunalen Praxis eben keine Bedeutung haben oder jedenfalls nicht die hinreichende Bedeutung. Das heißt, da muss durchaus noch nachgearbeitet werden und die Bedeutung, die das für das Thema Anpassung hat, besteht darin, dass die Gesundheit ein herausgehobener, städtebaulicher Belang ist. Alle anderen Belange sind abwägbar, Gesundheit ist nicht abwägbar. Sie können die Umwelt an einer Stelle belasten und an anderer Stelle sozusagen wieder aufbauen. Gesundheit können Sie nicht an anderer Stelle wieder aufbauen. Die ist an der Stelle entweder vorhanden oder nicht vorhanden und das führt auch im Gesetz dazu, dass die Gesundheit als

Belang genannt ist, aber weiter hinten auch als städtebaulicher Missstand für die Substanzschwächensanierung aufgeführt ist. Das heißt, Sie können gar nichts anderes machen, als eine gesundheitsorientierte Planung zu machen, rechtlich gesehen. Die Klimaanpassung ist nun nicht so dieses technische Element mit energetischen Fragen, sondern da geht es darum, wie muss die städtebauliche Situation verbessert werden, dass die Menschen auch angesichts der zu erwartenden Hitzeperioden und sonstigen zu erwartenden, besonderen Belastungen überleben können, auch wenn sie schon gesundheitlich beeinträchtigt sind. Es geht vor allem um Alte, Junge, vielleicht Behinderte und sonstige beeinträchtigte Menschen. Die Bedeutung dafür zeigt, dass es nicht darauf alleine ankommen kann zu planen, weil das ist das, was in Zukunft passiert, sondern, dass das Wesentliche ist – darauf hatte Herr Dr. Bunzel auch schon hingewiesen – im Bestand etwas zu tun. Das heißt, die Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse im Bestand durchzuführen. Dazu bräuchte man das Gesetz gar nicht zu ändern im Hinblick auf Klimaanpassung. Aber es ist, glaube ich, auch schon gesagt worden, das Gesetz ist ja vielfach gekennzeichnet durch Klarstellungen und Präzisierungen und ich denke, dass das etwas ist, was ganz wichtig ist, um das Problembewusstsein der Bürgerinnen und Bürger, aber auch der Planerinnen und Planer zu schärfen, damit in dieser Richtung etwas passiert. Und dazu gehört eben auch, dass man sich nicht damit begnügen kann, einen Appell zu formulieren, du kannst das machen und das wäre eigentlich wichtig, sondern, da muss mehr passieren. Es muss eine Handlungsorientierung geliefert werden.

Das geht über die Forschung. Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung macht ja ein großes Forschungsprogramm zu urbanen Strategien der Klimaanpassung, wo viele Modellvorhaben das ja gerade versuchen, deutlich zu machen, was da alles geht. Da sieht man, dass das Anpflanzen von Bäumen wichtig ist, aber dass es vor allem darauf ankommt, eine gemeindeweite Klimastrategie, eine Klimaplanung durchzuführen, damit die einzelnen Maßnahmen einen Sinn geben. Es geht hier nur mit ganzheitlicher Sicht, es geht hier nur mit integriertem Ansatz. Alles andere wäre Stückwerk und würde das Problem in gar keiner Weise lösen. Deswegen ist das bei der Planung wichtig, aber deswegen ist es auch wichtig, aufgrund von so einer Klimaplanung zu gucken, wo sind die wichtigsten Ansatzpunkte für die Stadterneuerung? Wo muss am ehesten etwas gemacht werden? Wo fehlen Verbindungen für Grünflächenvernetzung oder ähnliches? Und deswegen ist es mir ganz wichtig, dass im § 136 BauGB,

dies auch ausdrücklich genannt wird: Die klimagerechte Stadtentwicklung als ein Tatbestand der Stadterneuerung. Dies heißt, wenn es da drin steht, auch, dass der § 164 b BauGB entsprechend ergänzt werden muss, damit da ausdrücklich steht, dass auch diese klimagerechten Anforderungen durch städtebauliche Fördermaßnahmen unterstützt werden. Denn sonst ist es wirklich nur ein Verschieben der Zuständigkeiten an die Kommunen und an die Länder, die, wie wir alle wissen, nicht in der besten finanziellen Lage sind. Insofern wäre dieses für mich ein wichtiger Aspekt, den Zusammenhang von Klimaanpassung und Gesundheitsförderung und Gesundheitsvorbeugung im Gesetz zu belassen, wie er jetzt drinsteht und vielleicht zu ergänzen um den § 164 b BauGB. Herzlichen Dank!

Vorsitzender: Vielen Dank! Als nächstes haben Sie, Herr Portz, das Wort.

Nobert Portz (Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände): Vielen Dank, Herr Vorsitzender, Herr Dr. Hofreiter, meine sehr verehrte Damen und Herren, in der Tat, Sie haben es angekündigt: Ich spreche als Vertreter aller drei kommunalen Spitzenverbände: Deutscher Städte- und Gemeindebund, Deutscher Städtetag und Deutscher Landkreistag. Das Planungsrecht ist an und für sich ein Gestaltungsrecht der Kommunen. Eines der wenigen, die noch verbleiben und von daher haben wir auch mit diesem Gesetz, mit dieser Novellierung besondere Erwartungen verbunden. Auf der einen Seite sehen die Städte und Gemeinden in der Energiewende durchaus eine Chance. Sie sind nicht nur Planungsträger, sie sind sehr großer öffentlicher Gebäudebesitzer, sie sind der größte öffentliche Auftraggeber. Alles Dinge, die sicherlich im Rahmen Klimawandel und Energieeinsparung hier zu Buche schlagen. Wir haben drei Leitlinien als Erwartungen, die wir insgesamt auch mit der Energiewende, aber auch mit dem Planungsrecht verbinden. Erstens, eine stärkere Dezentralität der Energieversorgung. Zweitens, dass man in dem Spagat zwischen Erweiterung von Privilegierung etwa im Außenbereich und planerischer Steuerung, die planerische Steuerung bevorzugt. Das heißt: Vorsicht bei Erweiterungen von Privilegierungen im Außenbereich. Die führen naturgemäß – wie wir alle wissen – auch zu Konflikten. Natur und Landschaft ist hier nur ein Thema. Und Drittens: Wenn man – was wir begrüßen – die klimagerechte Stadtentwicklung in das besondere Städtebaurecht integriert, dann ist unseres Erachtens zwangsläufig damit auch eine Erhöhung, keinesfalls eine Senkung der Fördermittel in der Städtebauförderung verbunden. Sie wissen vielleicht, morgen tagt hierzu die Sonderbaumministerkonferenz der Länder.

Zweiter Punkt kurz zum Verfahren: Ich weiß es geht nicht anders, trotzdem spreche ich es an. Aus Sicht der Städte und Gemeinden ist es negativ wenn man innerhalb von kurzen Zeiträumen zwei Gesetzesnovellen hat. Das ist ja hier mit der Aufspaltung des Gesetzgebungsverfahrens verbunden. Dies führt zweifellos zu Erschwernissen und auch zu Akzeptanzproblemen vor Ort, wenn man mal sieht, wie viele Novellierungen es auch in den letzten Jahren und Jahrzehnten im Städtebaurecht gegeben hat. Deswegen unser Petitum auch an die hier anwesenden Abgeordneten und auch an die Bundesregierung, dass zumindest die zweite Stufe des Gesetzgebungsverfahrens sehr zeitnah, sprich in der zweiten Hälfte dieses Jahres erfolgt, damit das – zumindest nach außen hin – den Städten und Gemeinden fast als aus einem Guss erscheinen kann. Wir würden auch begrüßen wenn dann für das Planspiel etwas mehr Zeit gegeben wäre. Denn die Planspiele zeigen immer – das ist wirklich vorbildhaft, was die Bundesregierung hier macht – dass hier eben auch Unebenheiten ausgeglichen werden können und es insofern durchaus in den vergangenen Jahren in dem Bereich zu guten Gesetzen gekommen ist. Dritter Punkt: Hauptinhalte des Gesetzgebungsverfahrens. Die werden im Grundsatz von uns geteilt. Das sind ja auch, um das noch einmal zu sagen, nicht zuletzt Ausflüsse der sogenannten „Berliner Gespräche“, wenn auch hier nur in dem ersten Teil, also Bauleitplanung und Klimaschutz stärken, Repowering von Windenergieanlagen, städtebauliche Verträge, erneuerbare Energien im Außenbereich, besondere Städtebaurecht, geringfügige Überschreitung des Maßes der baulichen Nutzung.

Tendenziell werden Handlungsspielräume erweitert und Unklarheiten beseitigt. Zwei Punkte würde ich allerdings aufgreifen, die sind auch bisher im Gesetzgebungsverfahren schon aufgegriffen. Der erste ist der schon angesprochene Punkt: Solaranlagen auf zulässigerweise errichteten Gebäuden. Unser Petitum: Ausdrücklich abstellen auf die tatsächlich ausgeübte Nutzung. Und das Zweite ist der § 248 BauGB, auch im Gesetzgebungsverfahren – Bundesrat, Bundesregierung – schon angesprochen: Die geringfügige Überschreitung beim Maß der baulichen Nutzung. Nicht abstellen auf EnEV und erneuerbare Energien. Es geht weitestgehend um den Bestand. Und bitteschön auch hier eine Einvernehmensregelung für die Gemeinde vorsehen, die fehlt nämlich. Der dritte Punkt und das ist mir auch noch wichtig, betrifft die Frage der Kostenneutralität für Städte und Gemeinden. Wir bezweifeln das, weil wir nicht davon ausgehen, dass in der Fläche die Städte und Gemeinden hier die zentrale Zukunftsaufgabe schon in dem

Sinne angegangen sind, wie es jetzt mit den neuen Herausforderungen auch kommt – gerade nach Fukushima. Um Klimaschutzkonzepte umzusetzen braucht es Arbeit, braucht es auch Geld. Häufig müssen derartige Dinge – nehmen Sie einfach mal eine Bestandserhebung – nach außen gegeben werden. Es fließt ein in Umweltberichte, das geht alles nicht ohne Kosten und von daher haben wir – wie gesagt – Zweifel, hier den Satz zu unterstreichen, dass das für die Städte und Gemeinden nicht mit zusätzlichen Kosten verbunden ist. Ich verweise im übrigen auf die Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände, des Deutschen Städte und Gemeindebundes und des Deutschen Städtetages einerseits und des Deutschen Landkreistages andererseits, die Ihnen ja vorliegt.

Ich komme schon zum Fazit: Die – das haben Sie nicht zu verantworten – naturgegebene Eile des Gesetzgebungsverfahrens, die Aufspaltung des Gesetzgebungsverfahrens auf zwei Stufen und auch die Frage der Kostenneutralität wird von uns kritisch gesehen. Zweiter Punkt, die maßgeblichen Inhalte werden von uns geteilt, Handlungsspielräume werden erweitert, Unklarheiten werden beseitigt. Es bleibt allerdings bei Verbesserungswünschen. Da kommen wir sicherlich noch im Einzelnen darauf zu sprechen. Ansonsten bleibt das ausdrückliche Petitum wie gesagt, ich glaube das hat Herr Minister Ramsauer auch bei der Veranstaltung 50 Jahre Baugesetzbuch im letzten Jahr angekündigt, in diesem Jahr auch die zweite Stufe zu Ende zu bringen, damit die Städte und Gemeinden das auch als ein Gesetzgebungsverfahren vor Ort akzeptieren. Vielen Dank.

Vorsitzender: Vielen Dank Herr Portz! Als nächstes Prof. Reidt.

Prof. Dr. Olaf Reidt (Fachanwalt für Verwaltungsrecht): Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren. Ich möchte mich auf einige wenige Aspekte beschränken, die jetzt vor allem für die Rechtsanwendungspraxis von Interesse sind, damit meine ich sowohl die Kommunen, als auch die sonstigen Rechtsanwender, die mit dem BauGB und insbesondere Bebauungsplänen zu tun haben. Das sind vor allem Aspekte der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit, die für alle Beteiligten ganz entscheidend sind. Insofern sind die zahlreichen klarstellenden Regelungen, die in das BauGB aufgenommen werden, durchaus zu begrüßen. Ich kann zwar immer sagen: Klarstellung und redaktionelle Präzisierungen sind gar nicht so wichtig. Für die diejenigen, die damit tagtäglich zu tun haben, sind sie aber schon von ganz maßgeblicher Bedeutung. Das kann man also nur als positiv ansehen. Drei Aspekte gibt es allerdings, bei denen man viel-

leicht noch einmal darüber nachdenken sollte, ob es nicht noch weiterer Präzisierungen bedarf, um auch die Möglichkeit mit dem Gesetz zu arbeiten, zu optimieren. Ich fange mit dem Bereich der Abwägung an, die ja für viele Kommunen das zentrale Element der städtebaulichen Steuerung ist. Das soll ja zum Teil, im Hinblick auf den Klimaschutz, im § 1 Abs. 5 und § 1a BauGB etwas ausgeweitet werden. § 1 Abs. 5 BauGB soll ja eine Definition der klimagerechten Stadtentwicklung enthalten. Das ist richtig, das ist vernünftig. Es gibt dann einen zweiten Satz der sagt, dass dieser Belang abzuwägen ist. Nun ist eigentlich alles in der Planung abzuwägen. Der Satz stellt immerhin klar, dass die klimagerechte Stadtentwicklung kein Ziel der Raumordnung ist, dass als isolierter Aspekt sozusagen vor die Klammer der Abwägung gezogen wird. Aber man stellt sich trotzdem die Frage: Was bedeutet dieser zusätzliche Satz, insbesondere in der Kombination mit § 1 Abs. 5 BauGB, wo von der Förderung des Klimaschutzes die Rede ist? Und da werden sich viele – und das ist auch meine bisherige Erfahrung aus Gesprächen mit Kommunen – die Fragen stellen: Ist das so etwas wie ein Optimierungsgebot, hat das eine Gewichtungsvorgabe, ist das ein Klimaschutzvorbehalt? Wie ist das genau zu verstehen? Da Planung immer darauf ausgerichtet sein muss, ausgewogene und standortbezogene Entscheidungen zu treffen, sollte man hier aus meiner Sicht überlegen, ob man nicht in den § 1a Abs. 5 BauGB klarstellend aufnimmt, dass dieser Belang neben den anderen Belangen des § 1 Abs. 6 BauGB zu berücksichtigen ist, um von vornherein den Eindruck zu vermeiden, dass es hier um ein Optimierungsgebot geht, das für die Praxis auch relativ schwierig zu händeln wäre.

Der zweite Aspekt, der sich auf die Abwägung bezieht, ist der § 1 Abs. 5 Satz 2 BauGB, in dem steht, dass die klimagerechte Stadtentwicklung zu fördern ist. Auch da stellt sich die Frage: Was heißt konkret denn eigentlich „fördern“? Nach meinem Verständnis ist damit gemeint, dass die Kommunen die Voraussetzungen für eine klimagerechte Stadtentwicklung schaffen sollen, sei es durch Möglichkeiten der energetischen Optimierung von Gebäuden, sei es auch dadurch, dass Flächenvorratspolitik und Freihaltepolitikbetrieben wird. Stichwort: Frischluftschneisen und ähnliches. Schwieriger wird es dabei, wenn es um schlichte Untersagungen geht, also dass bestimmte Nutzungen ausgeschlossen werden müssen. Das kann auch bisher schon erfolgen, wenn dafür ortsspezifische Gründe sprechen, aber wenn das nicht der Fall ist, sehe ich hier einen relativ deutlichen Konflikt auch zu den bundesrechtlichen Spezialgesetzen, das sich eben im Bundesemissionschutzgesetz, im TEHG und so weiter ausdrückt.

Da gibt es dann zwangsläufig Konflikte, weil eben diese Steuerungen möglicherweise unkoordiniert nebeneinander laufen. Und da sollte man zumindest darüber nachdenken, ob man diese Förderung nicht unter die Maßgabe stellt, dass sie unter Berücksichtigung des sonstigen Fachrechts zu erfolgen hat. Also, dass was im TEHG geregelt ist für die CO₂-Emissionen, die zulässig sind: Zertifikatehandel etc. sollte nicht dadurch unterlaufen werden, sonst läuft das unkoordiniert nebeneinander.

Ein weiterer Punkt, der sich jetzt auf ein anderes Thema bezieht, ist der § 35 BauGB, Stichwort „Solaranlagen“. Da ist das Nötige gesagt worden. Herr Dr. Bunzel, ich kann Ihnen da nur zustimmen: Es kann nur um eine bestandsgeschützte, zulässige Nutzung gehen, nicht um lange aufgegebene Zonen, die quasi damit wieder in Nutzung gebracht werden sollen. Ich glaube, da sind wir einer Auffassung. Der dritte Punkt, der wurde gerade von Herrn Portz schon angesprochen, ist der § 248 BauGB, der sich auf die energetische Optimierung vorhandener Gebäude bezieht. Die Regelung ist als solche vernünftig und auch zu begrüßen. Sie ist aus meiner Sicht in einem Punkt zu starr, indem sie eben nur auf die EnEV abstellt. Da sollte die Möglichkeit bestehen, auch darüber hinaus gehend Optimierung zu betreiben. Insofern ist sie nach meinem Verständnis zu starr und zu eng gefasst. Auf der anderen Seite ist es jetzt auch von der Rechtsdogmatik her ein etwas atypischer Tatbestand. Denn es ist der Sache nach eine Befreiung, insbesondere von Bebauungsplanfestsetzungen, aber insofern ungewöhnlich, weil Befreiungen nach § 31 Abs. 2 BauGB typischerweise zum einen ins Ermessen der Genehmigungsbehörde gestellt werden und zum anderen vom Einvernehmen der Gemeinde abhängig sind. Und das ist insbesondere in den Fällen, in denen eine Kommune einen Bebauungsplan aufgestellt hat, auch ganz vernünftig. Denn die Belange, die die Gemeinde in die Planung eingebracht hat, das sind ja vielfach bestimmte, bewusst gemachte Festsetzungen zu Baulinien und Baugrenzen. Die werden dadurch unterlaufen und das ohne Ermessen und ohne Beteiligung der Gemeinde im Genehmigungsverfahren. Das scheint mir von der Systematik her nicht recht geglückt zu sein. Insofern kann ich mich dem Vorschlag von Herrn Portz nur anschließen, dass man den Tatbestand zwar flexibler macht auf der einen Seite, aber auf der anderen Seite, die Gemeinden einbindet. Das geht nach meinem Verständnis in erster Linie dadurch, dass man, ähnlich wie bei den Befreiungstatbeständen, daraus eine Ermessensregelung macht, die durchaus eng sein kann, aber die zumindest auch Flexibilität im Einzelfall belässt. Vielen Dank!

Vorsitzender: Vielen Dank! Als nächstes Herr Dr. Stücke.

Rechtsanwalt Dr. Andres Stücke (Haus & Grund): Vielen Dank, Herr Vorsitzender, meine sehr geehrten Damen und Herren. Ich darf mich zunächst für Haus und Grund Deutschland für die Einladung zu dieser Anhörung bedanken. Unsere schriftliche Stellungnahme liegt vor, deswegen möchte ich mich eigentlich auf einen Aspekt beschränken: Wir haben im Koalitionsvertrag der Bundesregierung gesehen, dass es Ziel der Regierung ist, eine bessere Integration privater Eigentümer in die Stadtentwicklung zu forcieren. Aus unserer Sicht hat die Bundesregierung hier schon entscheidende Signale gesetzt. Mit diesem Gesetzentwurf wird jetzt auch ein wichtiger Beitrag dazu geleistet, dass dies nun auch unter energetischen Aspekten Geltung beansprucht und das ist ein Ansatz, den wir begrüßen. Eingehen möchte ich auf einen Aspekt, der den § 136 Abs. 2 BauGB betrifft, der den Begriff des städtebaulichen Missstandes erweitert. Wir haben die Sorge, dass hier ein Einfallstor aufgemacht wird, dass es Gemeinden im Widerspruch zum Wirtschaftlichkeitsgebot, das aus Art. 14 des Grundgesetzes fließt, ermöglicht, Eigentümer mit Anforderungen zu konfrontieren, die dieses Gebot verletzen. Denn es wird bestimmt dem Klimawandel entgegen gewirkt, wenn zum Beispiel alle Gebäude eines Gemeindegebietes, den Passivhausstandard einhalten. Ob dies für die einzelnen betroffenen Eigentümer dann auch noch wirtschaftlich möglich ist, ist die Frage. Aus unserer Sicht wäre es erforderlich, hier noch einmal klarstellend hervorzuheben, dass dieses Wirtschaftlichkeitsgebot hier auch Geltung beansprucht, um Gemeinden mit ambitionierten, eigenen Klimaschutzzielen daran zu erinnern, dass es auch Schranken für diese Vorstellungen gibt. Das wäre aus unserer Sicht die wichtigste Anmerkung zu dem, was in diesem Gesetz vorgelegt worden ist. Vielen Dank!

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr Stücke. Vorbildlich! Knapp und klar. Last but not least, Professor Wickel.

Prof. Dr. jur. Martin Wickel (HafenCity University Hamburg, Urban Planning and REAP): Herr Vorsitzender, meine sehr geehrten Damen und Herren. Ich möchte noch einmal eine Bemerkung machen zur Bedeutung des Klimaschutzes und zum Zusammenhang mit dem Städtebau. Es ist so: Die Frage wie unsere Städte geplant und gebaut werden, hat ganz erheblichen Einfluss auf den Klimaschutz. Sie beeinflusst die Frage wie hoch der Energieverbrauch insgesamt ist. Sie beeinflusst auch die Frage wie die Energie erzeugt wird. Dass das

Städtebaurecht, also hier eine ganz zentrale Rolle haben sollte, das wird wohl inzwischen nicht mehr bestritten. Bedauerlich und ein Stück weit auch erstaunlich ist vor diesem Hintergrund, dass wir auf der Grundlage des jetzt geltenden Rechts, immer noch darüber streiten, inwieweit mit der Bauleitplanung, also mit dem zentralen Instrument des Städtebaurechts, überhaupt Klimaschutz betrieben werden kann. Juristisch spitzt sich das auf die Frage zu – und der Herr Bunzel hatte das auch schon gesagt – inwieweit der Klimaschutz im Sinne des globalen Klimaschutzes ein städtebauliches Erfordernis oder ein städtebaulicher Grund sein kann. Hier komme ich zum vorliegenden Gesetzentwurf. Ich halte es für eine ganz wesentliche Errungenschaft des Gesetzentwurfs, dass diese Frage jetzt mit absoluter Eindeutigkeit geklärt wird. Nach der Neuformulierung des § 1 Abs. 5 BauGB, der Einfügung des § 1a Abs. 5 BauGB und der Verankerung des Leitbilds der klimagerechten Stadtentwicklung kann kein vernünftiger Zweifel mehr daran bestehen, dass der globale Klimaschutz ein städtebauliches Erfordernis ist. Das bedeutet, das Bauleitpläne im wesentlichen oder sogar alleine mit dem Zweck Klimaschutz zu betreiben aufgestellt werden können, natürlich immer im Bereich der städtebaulichen Mittel. Das ist der zentrale Punkt der Gesetzesnovelle. Ich möchte auch noch auf einige Details eingehen – aufgrund des gesetzten Rahmens natürlich nicht auf alle – und möchte vor allen Dingen die Punkte hervorheben, wo ich noch Lücken sehe und wo ich denke, dass der Gesetzentwurf noch weiter hätte gehen können. Das ist zum Einen der Katalog der Festsetzungsmöglichkeiten für die Bebauungspläne in § 9 Abs. 1 BauGB. Hier sehe ich noch Ergänzungsmöglichkeiten bei Nr. 23b. Der wird tatsächlich ausgedehnt, das ist sehr zu begrüßen, das sollte auch die Handhabbarkeit der Vorschrift in der Praxis wesentlich verbessern. Es gibt aber einen Gesichtspunkt der hier außen vor bleibt und das ist der Bestand. Die Festsetzungsmöglichkeit der Nr. 23 b bezieht sich alleine auf die Errichtung von Gebäuden, also Neubauten. Es ist heute auch schon angeklungen, dass die großen Einsparpotenziale aber im Bereich des Bestandes liegen. Das Gesetz bringt das ja an verschiedenen Stellen, insbesondere beim Sanierungsrecht auch zum Ausdruck. Hier fehlt es. Ich glaube man hätte Nr. 23b in § 9 Abs. 1 BauGB auch auf die Änderung und vielleicht sogar Nutzungsänderung von Gebäuden erweitern und ausdehnen können. Bestandschutzgesichtspunkte können – glaube ich – dem gegenüber zurückstehen.

Eine zweite Festsetzungsmöglichkeit, die meines Erachtens auch noch sinnvoll wäre, wären energetische Standards. Die fehlen im Gesetzentwurf vollständig. Sie sind derzeit vor allen

Dingen in der EnEV geregelt. Allerdings hat die EnEV natürlich als bundeseinheitlich geltendes Recht ein wesentlichen Nachteil: Sie kann auf lokale Besonderheiten keine Rücksicht nehmen, darauf nicht eingehen. Die Standards sind dementsprechend auch vielleicht nicht besonders ambitioniert. Hier hätten die Gemeinden vielleicht die Möglichkeit, mit Blick auf lokale Besonderheiten, die das dann auch rechtfertigen, weitergehende Standards zu setzen. Eine solche Festsetzungsmöglichkeit fehlt. Dann gibt es einen Bereich, den der Gesetzentwurf meines Erachtens gar nicht wirklich ausdrücklich beleuchtet – implizit ist er vorhanden – das ist die Frage der verfahrensrechtlichen Verankerung des Leitbilds der klimagerechten Stadtentwicklung. Denn spätestens seit dem Europarechtsanpassungsgesetz Bau von 2004 erkennt auch das BauGB an, dass die Erreichung von Zielen in der Bauleitplanung auch etwas damit zu tun hat wie diese Ziele im Verfahrensrecht reflektiert werden. Das geschieht hier bei der klimagerechten Stadtentwicklung auch, jedenfalls insofern als durch die Aufnahme in dem Katalog des § 1a Abs. 5 BauGB die Aspekte der klimagerechten Stadtentwicklung auch zum Gegenstand der Umweltprüfung im § 2 Abs. 4 BauGB werden. Das trägt aber natürlich nur dort, wo die Umweltprüfung überhaupt Anwendung findet. Da gibt es eine wesentliche Ausnahme und das ist das beschleunigte Verfahren nach § 13a BauGB, das bei den sogenannten Bebauungsplänen der Innenentwicklung zur Anwendung kommt. Bebauungspläne der Innenentwicklung, wenn man dort vor allen Dingen an Nachverdichtung denkt, dann ist dies ein Thema was ganz erhebliche Implikationen hat und zwar sowohl für den Klimaschutz, als auch für die Klimaanpassung. Ich denke es wäre gut, wenn das auch verfahrensrechtlich reflektiert wird. Das fehlt mir im Gesetzentwurf im Augenblick noch so ein bisschen. Zusammenfassend möchte ich aber sagen, dass ich glaube, das den Kommunen mit diesem Gesetzentwurf ein leistungsfähiges Instrumentarium zur Verfügung gestellt wird, um Klimaschutz im Städtebau zu betreiben. Das bedeutet übrigens nicht, dass wir hier auf eine Art klimazentriertes Stadtplanungs- oder Städtebaurecht schauen. Es ist nach wie vor so, dass im Mittelpunkt der planerischen Ambitionen der planerische Gestaltungsspielraum der Gemeinden steht. Und das bedeutet auch, dass Gemeinden nach wie vor, wenn sie andere städtebauliche Ziele verfolgen, den Klimaschutz auch hinter diese Ziele zurückstellen können. Das ist im Rahmen der Abwägung – meines Erachtens – eröffnet. Das passiert wahrscheinlich in der Praxis häufiger, als einem das lieb sein kann und daran wird auch die Novelle nicht viel ändern. Allenfalls wird hier die Argumentationslast für die Gemeinden etwas erhöht. Auf der Haben-Seite kann man

aber auf jeden Fall verbuchen, dass die Gemeinden die Klimaschutz betreiben wollen, jetzt ein leistungsfähiges Instrumentarium in die Hand gegeben bekommen, mit dem das zweifelsfrei auch möglich ist. Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.

Vorsitzender: Vielen Dank Herr Wickel. Dann folgt der erste Berichterstatter: Herr Götz!

Abg. Peter Götz: Vielen Dank Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, meine Herren Sachverständige. Zunächst auch aus der Sicht der CDU/CSU-Bundestagsfraktion herzlichen Dank nicht nur für die Arbeit, sondern auch für das Verständnis, dass es alles sehr schnell gehen musste. Aber wenn man relativ schnell aus der Atomenergie aussteigen will, muss man auch wieder relativ schnell einsteigen in die Thematik. Das ist der Hintergrund dieser ganzen Aktion und ich mache keinen Hehl daraus: Mir wäre es auch lieber gewesen, Herr Portz, es wäre alles in einem geschehen. Aber, ich glaube es ist in der Sache richtig, so zu verfahren. Deshalb bitte ich einfach noch einmal um Verständnis dafür. Ich habe zwei Fragen. Eine an Herrn Portz und eine an Herrn Dr. Kegler. Herr Dr. Kegler: Sie hatten das für mich wichtige Thema der Robustheit, das was im Vorgriff zu laufen hat, angesprochen und da gibt es auch zu Recht eine Bemerkung von Ihnen, dass dies vor Ort zu entscheiden ist in letzter Konsequenz. Das macht es natürlich nicht ganz einfach, das ins Gesetz reinzuschreiben, was vor Ort zu entscheiden ist und deshalb wäre meine Frage an Sie, wie Sie sich das vorstellen können, dass das ins Gesetz reingeschrieben wird, was vor Ort zu entscheiden ist? Die zweite Frage hat Herr Prof. Dr. Wickel ausgelöst. Er hat vorhin in seinen kurzen Ausführungen dargestellt, dass wir vor nicht all zu langer Zeit, als wir den § 13a ins Baugesetzbuch aufgenommen haben, die Innenentwicklung, von einer Umweltprüfung verschont haben, um es mal so vorsichtig zu sagen. Herr Portz, mich würde interessieren: Wie sehen die kommunalen Spitzenverbände dies? Besteht Sehnsucht bei Bebauungsplänen im Innenbereich, die Umweltprüfung wieder aufzunehmen?

Vorsitzender: Machen wir es einfach alphabetisch: Herr Kegler.

Dr. Harald Kegler (Labor für Regionalplanung): Vielen Dank für die Nachfrage. Es ist in der Tat schwierig eine zentrale, für allgemeine Fälle zutreffende Formulierung zu finden. Meine Empfehlung wäre, diesen Begriff „vorbeugende Robustheit“ im Rahmen der Stadtentwicklungskonzepte bzw. der Bauleitplanung durch die Kommunen im Sinne der langfristigen Sicherung klimagerechter Stadtentwicklung aufzunehmen.

Also den Gebietskörperschaften auf kommunaler, wie auch auf regionaler Ebene eine Empfehlung auszusprechen. Diese Empfehlung kann umgekehrt natürlich nicht eingeklagt werden, würde aber den Kommunen und Gebietskörperschaften eine Handhabe geben, darüber nachzudenken: Wie wäre vor Ort diese Robustheit zu gewährleisten und wie kann man das in allen Belangen der städtischen und regionalen – also auch den ländlichen Raum betreffenden Entwicklung – berücksichtigen? Also, ein Empfehlungscharakter zur vorbeugenden Robustheit, das könnte im § 1a BauGB als dritter Punkt mit aufgeführt werden.

Nobert Portz (Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände): Vielen Dank, Herr Götz, ich bin dankbar für die Frage, weil das ja in der Tat eine zentrale Frage ist. Also die Frage war: Besteht Sehnsucht – so hatten Sie es formuliert – die Umweltprüfung sozusagen im Gegensatz zu § 13a BauGB, der ja relativ neu ist, wieder aufzunehmen? Klare Antwort: Nein. Ich will das kurz erläutern. Der § 13a BauGB ist ja seinerzeit eingeführt worden, nicht nur um Verfahren zu beschleunigen, sondern weil man den richtigen Umweltgedanken forciert hat, dass man das Leitbild – ich spreche jetzt mal von Leitbild – der kompakten Stadt, der kompakten Gemeinde forcieren wollte. Das ist ja tendenziell dann am besten zu verwirklichen, wenn man sich nach innen bewegt, angesichts der demographischen Entwicklung, die wir in Deutschland haben, um so sinnvoller denn je, also wenn man Innenentwicklung betreibt, starke Innen- und Ortskerne fordert und damit auch Außenbereichsflächeninanspruchnahmen vermeidet. Das ist die Zielrichtung. Ich will auch noch einmal sagen: Es betrifft ja, was die – in Anführungszeichen – „mögliche Weglassung“ der formellen Umweltprüfung angeht, nur Flächen in einer Größenordnung von unter 20.000 m². Dritter Punkt ist die Abwägung der Gemeinde, wonach Umweltbelange natürlich in jede Bauleitplanung einzustellen ist. Die bleibt auch bei Verfahren nach § 13a BauGB. Was also im Grundsatz – in Anführungszeichen – nur wegfällt, ist die formelle Seite des Umweltberichts, nichts anderes. Also ich warne davor, hier mit Umweltqualitäten zweier Klassen zu operieren, die da heißen: Bei § 13a BauGB ist alles möglich und da ist „Sodom und Gomorra“ und ansonsten nicht. Das stimmt einfach nicht und deswegen noch einmal mein Fazit: Es besteht keine Sehnsucht. Die Umweltbelange werden auch so ausreichend berücksichtigt.

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr Portz. Eine Anmerkung: Die Worterteilung erfolgt eigentlich durch mich. Das hat auch einen ganz technisch-praktischen Grund: Für das Wortprotokoll

tun sich unsere Protokollanten viel leichter, wenn man vorher sagt, wer jetzt als nächstes spricht. Für das Wortprotokoll: Es war gerade Herr Portz. Jetzt hat Herr Hacker das Wort.

Abg. Hans-Joachim Hacker: Vielen Dank für die Worterteilung Herr Vorsitzender. Ich bin etwas erkältet und bitte das nachzusehen. Ich möchte mich deswegen nicht in große Dankesreden an die Sachverständigen ergehen. Ich schließe mich den Worten von Herrn Götz an: vielen Dank für Ihre zügige Arbeit! Ich stelle eine Frage an zwei Sachverständige, an Herrn Dr. Bunzel und an Herrn Prof. Dr. Reidt. Im vorgelegten Gesetzentwurf sind keine spezifischen Ausführungen oder Regelungsvorschläge zur Notwendigkeit der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und zur Steigerung der Gebäude- und Energieeffizienz insgesamt enthalten. Sehen Sie hier in diesem Bereich gesetzgeberischen Handlungsbedarf und sollte man, wenn nicht in dieser Novelle – aber hier würde es ja eigentlich reinpassen –, das später noch einmal beleuchten? Das wäre meine Frage an die beiden Sachverständigen.

Vorsitzender: Gut, dann beginnen wir wie immer alphabetisch: Herr Bunzel.

Dr. Arno Bunzel (Deutsches Institut für Urbanistik): Zwei Punkte hatten Sie angesprochen. Einmal die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, ein Bereich der im Gesetz schon geregelt ist. In § 1a BauGB befindet sich eine Vorschrift, die den Vorrang der Innenentwicklung begründet, mit dem Ziel die Inanspruchnahme von Flächen im Außenbereich zu reduzieren. Das hat natürlich auch Bezüge zum Thema Energieeinsparung, weil Siedlungsstrukturen bzw. Siedlungserweiterungen haben immer Auswirkungen auf den Energiebedarf der Siedlungen insgesamt. Insofern ist das ein Thema, das zusammengehört. Ich glaube, dass die derzeitige Regelung – Schlagwort: Bodenschutzklausel – diesem Anspruch weitestgehend gerecht wird. Ich würde im übrigen darauf verweisen, dass wir ja den zweiten Teil der Novelle, der sich ja mit dem Thema Innenentwicklung weiterbeschäftigen wird, noch vor uns haben und da weiteren Optimierungsbedarf einbringen können. Insofern sehe ich für diese Frage in dieser Novelle jedenfalls keine Veranlassung, etwas zu tun. Der zweite Punkt – Energieeffizienz von Gebäuden – als Forderung noch einmal zu formulieren. Ich würde hier durchaus eine Arbeitsteilung mit einem anderen Rechtsbereich, dem Energierecht, sehen. Wir haben vor allem im Bereich der Energieeinsparverordnung ganz ehrgeizige – und wenn ich das richtig beobachte – im ständigen Fortschritt sich weiterentwickelnde Anforderungen an die Energieeffizienz von

Gebäuden, sodass ich glaube, dass man den Städten und der Energieeffizienz insgesamt keinen großen Gefallen damit tut, wenn man den Städten den Auftrag geben würde, diese Entwicklung noch zu beschleunigen. Ich glaube, dass es sehr gut ist, wenn man im Rahmen der Vorgaben der Europäischen Union, der Gebäuderichtlinie der Europäischen Union, die Weiterentwicklung vorantreibt. Ich habe auch den Eindruck, dass Deutschland in diesem Bereich eher eine Vorreiterrolle hat, also hinterhinkt. Die Arbeitsteilung zwischen Städtebaurecht, Bauleitplanung und Energiefachrecht sehe ich hier als – im Moment jedenfalls – einigermaßen gelungen an. Man sollte das nicht überreizen.

Vorsitzender: Vielen Dank! Vielleicht zur Erklärung wegen des Wortprotokolls. Es läuft sozusagen ein Tonband mit, wird dann nachher abgehört und mitgeschrieben. Deswegen ist es einfach sinnvoll, wenn das immer klar und deutlich gemacht wird. Dann tut sich das Sekretariat viel leichter. Herr Prof. Reidt!

Prof. Dr. Olaf Reidt (Fachanwalt für Verwaltungsrecht): Herr Vorsitzender vielen Dank! Ich fange mit dem zweiten Punkt an – Energieeffizienz. Ich denke das ist in erster Linie ein Thema des Fachrechts. Das Städtebaurecht, das Bodenrecht muss dafür die räumlichen Voraussetzungen schaffen. Ich denke, die sind gegeben. Was die Neuplanung angeht, sind sie ohnehin gegeben. Was den Bestand angeht, haben wir mit der beabsichtigten Neuregelung im § 248 BauGB ein Instrument mit dem man umgehen kann. Da sehe ich keinen Handlungsbedarf. Was den Bodenschutz als solches angeht, Herr Dr. Bunzel wies darauf hin – wir haben den § 1a Abs. 2 BauGB, die sogenannte Bodenschutzklausel, die für sich genommen als Programmsatz auch hohes Gewicht hat. Die allerdings in der Praxis mit zahlreichen Schwierigkeiten verbunden ist, denn sie hat auf der einen Seite relativ hohes Gewicht; auf der anderen Seite ist ein in der Praxis immer wieder betonter Grundsatz der räumlichen Trennung. Räumliche Trennung hat natürlich viele Vorteile, gerade wenn ich einen Betrieb habe, der Lärm emittiert und jemanden, der Ruhe haben möchte. Je weiter das auseinander liegt, desto leichter löse ich den Konflikt. Es liegt aber auf der Hand, dass eine solche Konfliktlösung mit großem Flächenverbrauch verbunden ist, mit sehr viel Verkehr und vielerlei Dingen mehr. Wenn man die kompakte Stadt anspricht, spricht vieles dafür, die Dinge näher zueinander zu bringen. Das muss dann wieder durch technische Schutzvorkehrungen kompensiert werden. Da ist allerdings die Planungspraxis und die Rechtsprechung zum Teil sehr restriktiv. Das beginnt mit den technischen Regel-

werken, etwa die TA-Anleitung Lärm, die davon ausgeht, dass vor dem Fenster, also draußen, gemessen wird und dass auch von vielen Emissionsbehörden so mitgetragen wird. Sie brauchen keine Lärmschutzfenster, wenn die zuständige Behörde sagt, gemessen wird drinnen, vor dem Fenster, dann ist das ein relativ wirkungsloses Instrument. Das ist eine Frage der technischen Regelwerke, an die man aus meiner Sicht heran muss, das könnte aber auch im Grundsatz schon etwas stärker auch im Baugesetzbuch implementiert werden, etwa bei der Bodenschutzklausel, dass zum Flächen Einsparen auch technische Schutzvorkehrungen in Betracht kommen, dass die stärker mit berücksichtigt werden müssen. Das wäre natürlich auch da an dieser Stelle in erster Linie ein Programmsatz, der aber eine gewisse Wirkung entfaltet und auch indizierende Wirkung für nachfolgende Änderungen in den technischen Regelwerken usw. hätte. Also insofern kann man da durchaus noch das Eine oder Andere für die Planungspraxis optimieren.

Vorsitzender: Vielen Dank! Frau Müller.

Abg. Petra Müller: Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Vielen Dank an die Sachverständigen. Ich finde, man kann gar nicht genug loben, in so kurzer Zeit so viel Sachverstand zusammenzubringen. Das ist sehr schön und es macht das Arbeiten einfacher. Ich möchte zwei Dinge sagen zu den Stellungnahmen. Einmal zur Stellungnahme des Bundesrates. Ich finde alles sinnvoll, was vereinfacht. Die Stellungnahme des Bundesrates verkompliziert es für die Kommunen, dem können wir als FDP-Bundestagsfraktion nicht folgen. Was Sie eben gesagt haben, war zum großen Teil Lob, längst nötig, überfällig, wichtig. Es gab verschiedene Aspekte, die eine Rolle spielen, Gesundheit etwa. Aber der Deutsche Städte- und Gemeindebund hat in seiner Stellungnahme geschrieben, dass sie erhöhten Kostenaufwand für Städten und Gemeinden durch Planungsleistung und adäquate Datenerfassung, wie z. B. Luftbilder befürchten. Und wenn wir jetzt über diese Gesundheitsaspekte sprechen, und damit kommt jetzt meine Frage an Herrn Portz, die Herr Dr. Kegler angestoßen hat: Sehen Sie nicht doch in diesem Gesetzentwurf die Verhältnismäßigkeit und Wirtschaftlichkeit gewahrt? Ich kann Ihre Ängste zwar verstehen, aber letztendlich sind diese Planungsleistungen in vielen Städten und Gemeinden, glaube ich, heute gang und gäbe und Normalität. Dies ist jedenfalls meine Einschätzung aus meinen kommunalpolitischen Erfahrungen. Meine zweite Frage geht an Herrn Dr. Bunzel. Sie hatten eben gesagt, ich habe es mir aufgeschrieben, da ging es nochmal um Ihr Planspiel, die Neuregelung bei den Solaranla-

gen. Da halte ich Ihren Einwand für vollkommen richtig... „in zulässiger Weise genutzte Gebäude“, haben Sie gesagt. Gibt es generell noch andere Stolperfallen? Herr Gedaschko hat eben angefügt, die Bewertung des § 248 BauGB noch einmal zu überdenken. Vielleicht gibt es ja in diesem Bereich noch Möglichkeiten, zu denen Sie etwas ausführen können. Vielen Dank.

Vorsitzender: Vielen Dank Frau Müller. Herr Portz.

Nobert Portz (Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände): Vielen Dank. Damit da kein Missverständnis aufkommt, wir halten den Gesetzentwurf, was die Akzente angeht – etwa Verhältnismäßigkeit –, für sachgerecht, auch dass man hier weiterhin den Grundsatz der Abwägung in den Vordergrund stellt, das ist der große Unterschied zu dem, ich sage jetzt mal bewusst, einseitigen Vorgaben des Energiefachrechts. Was die Kostenneutralität angeht, so haben alle Spitzenverbände gemeinsam diese als fragwürdig angesehen, weil wir einfach glauben, dass viele Kommunen eben noch nicht soweit sind. Das ist die eine Seite. Und auf der anderen Seite kommt durch die Zukunftsaufgabe Klimaschutz, auch wenn es Teil der Abwägung ist – jetzt einfach vom faktischen her – ein „Push“ in die Materie – auf neudeutsch sozusagen – reinkommt. Es kommen zusätzliche Anforderungen auf die Kommunen zu, was Datengrundlage Klimabericht angeht, Dinge wie Kaltwarmluftschneisen usw. Und das ist nach unserer Auffassung eben nicht flächendeckend bei mehr als 11 000 Städten und Gemeinden, zum Nulltarif zu haben. Und es gibt fast so viele Unterschiede wie es Städte und Gemeinden gibt. Es gibt aber eben auch relativ neue Herausforderungen; da gibt es die Anforderungen an den Umweltbericht, der uns alle angeht, Klimaschutzkonzepte, usw., was eben kostenintensiv ist. Es heißt nicht, dass sich die Kommunen nicht schon mit dem Thema befassen. Das führt zu erhöhtem Personalbedarf, was häufig auch nach Außen gegeben werden muss. Nochmal: Ich halte die Kostenneutralität für fragwürdig. Danke!

Vorsitzender: Vielen Dank! Herr Bunzel.

Dr. Arno Bunzel (Deutsches Institut für Urbanistik): Zu der Frage, ob es generell noch andere Stolperfallen gibt. Ich habe eine genannt und gesagt, es ist die einzige mit materieller Relevanz, die wir im Rahmen des Planspiels ermitteln konnten. Ich habe auf die Bedingungen des Planspiels hingewiesen, es gab einen großen Zeitdruck. Wir haben nicht alle sieben Kommunen bislang aufsuchen können. Drei werden wir in den nächsten beiden Wochen noch aufsuchen. Das Bild noch nicht ganz rund, das

muss man zugestehen. Gleichwohl haben wir den Eindruck, dass doch der Befund, den wir bis jetzt gewonnen haben, recht gesichert ist, weil alle Kommunen auch die Gelegenheit hatten, sich im Nachgang zu unserem Workshop noch einmal zu äußern, wenn eben im Nachgang Bedenken gekommen wären. Da ist nichts dergleichen passiert. Es gibt einen Punkt, den hatte ich eben angesprochen, der den Gemeinden etwas Sorge bereitet. Er betrifft aber meines Erachtens im Kern nicht den Bundesgesetzgeber; das ist die Freistellung bei Überschreitung bzw. Abweichung von den Festsetzungen des Bebauungsplans. Das ist ja auch von anderen Sachverständigen hier angesprochen wurden. Hier haben die Städte etwas Sorge, dass ihnen in sensiblen Bereichen – es sind ja immer nur Einzelfälle – etwas durch die Lappen geht. Das sie einfach nicht mitbekommen, wenn diese Vorgänge völlig verfahrensfrei gestellt werden und die Gemeinden gar keine Informationen mehr darüber bekommen, was da erhalten bleibt. Dies ist eine Frage, die primär – meines Erachtens jedenfalls – durch die Landesgesetzgeber zu lösen wäre. Und der zweite Punkt, der ist aber eher auch bestätigend Richtung Gesetzentwurf, nämlich die Ausgewogenheit im Hinblick auf das Thema „Außenbereichsschutz“. Also, Solardächer ist das eine Thema, das andere ist die Biomasse. Da haben die Städte große Sorge, dass nun sehr viel größere Anlage im Außenbereich privilegiert werden. Sie finden das nur deshalb akzeptabel, weil die Neuregelung nicht mehr regelt, als in den gleichen Körpern eine größere Effizienz der Anlagen zu ermöglichen. Und nur unter der Voraussetzung finden sie das akzeptabel, völlig nachvollziehbar. Wer die Dinger gesehen hat, weiß, dass das massive Auswirkungen auf das Landschaftsbild und auch auf die Verkehrsströme haben kann.

Vorsitzender: Vielen Dank! Frau Bluhm.

Abg. Heidrun Bluhm: Danke, Herr Vorsitzender! Ein großes Dankschön geht an die Sachverständigen, die sehr kurzfristig die Knackpunkte hier herausgearbeitet haben. Das macht uns die Arbeit natürlich auch leichter. Ich würde gern an dieser Stelle auch mal ein Lob an unser Bauministerium geben. Ich glaube an dieser Stelle wird deutlich, dass auch jemand aus der Opposition an einer Gesetzesinitiative mitarbeiten kann, wenn man vorher miteinander über Zielstellungen spricht. Deshalb einfach auch mal ein Lob an die andere Seite heute. Die Diskussion zeigt es ja, dass wir hier im Wesentlichen auch durch die Sachverständigen bescheinigt bekommen, dass es sinnvoll und richtig ist, so schnell und auch so kurzfristig an dieser Stelle zu reagieren. Jetzt zu meinen beiden Fragen: In der allgemeinen Städtebaupolitik der Kommunen,

auch im Stadtbau, hat sich gezeigt, dass Quartierslösungen oftmals nur umgesetzt werden können, wenn man über kommunale oder genossenschaftliche Wohnungsunternehmen verfügt. Und dass die Ziele, die sich Städte setzen, mit diesen Wohnungsgesellschaften in der Regel umgesetzt werden. Jetzt haben wir für die klimagerechte Umgestaltung der Städte einen weiteren Schwerpunkt des allgemeinen Städtebaus, den wir mit dieser Novelle auf den Weg bringen wollen.

Deshalb ist meine Frage an Herrn Portz: Wie kann es gelingen, auch die privaten Investoren, ähnlich wie bei den kommunalen und auch genossenschaftlichen Wohnungsgesellschaften, von der Stadt her mit einzubinden und zu organisieren. Dass diese Zielstellungen, die man verfolgt, auch von Beginn des Prozesses an, gemeinsam mit allen Eigentümern auf den Weg bringt und steuert? Und das – vor allem was Herr Dr. Stücke gesagt hat – vor dem Hintergrund der Wirtschaftlichkeit, die ja auch eine Rolle spielen muss. Wie kann man als Gemeinde gewährleisten, dass das mit allen Beteiligten am Prozess organisiert wird? Jetzt mal nicht nur aus Kostengründen betrachtet. Ich glaube, es gibt da durchaus Möglichkeiten für die Städte. Man muss natürlich zusätzlich Geld in die Hand nehmen, wenn man das realisieren will. Ich meine jetzt aber vor allem in inhaltlicher Hinsicht. Das ist die erste Frage. An Herrn Dr. Kegler die zweite Frage: Es hat sich jetzt gerade auch bei der Neuregelung des Außenbereichs in der Diskussion gezeigt, dass Städte und Gemeinden in der Stadt-Umland-Beziehung durchaus auch zu Konflikten kommen können, wenn im Umland energetische Anlagen entstehen, die möglicherweise für die Städte notwendig sind, sich aber auch kontraproduktiv – als Konkurrenz – entwickeln können. Deshalb die Frage an Sie: Sollte mit der Gesetzesnovelle die Regionalplanung noch weiter ausgebaut werden? Oder sind die Kriterien, die wir jetzt neu festlegen wollen, ausreichend, um in der Stadt-Umland-Beziehung hier nicht kontraproduktiv, sondern produktiv im positiven Sinne des Gesetzes agieren zu können?

Vorsitzender: Vielen Dank! Herr Portz.

Nobert Portz (Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände): Vielen Dank, Frau Bluhm für die Frage! Sie haben völlig zu Recht geschildert, dass natürlich quartiersbezogene Lösungen um so leichter sind, je mehr man über Steuerungsmöglichkeiten seitens der Kommunen verfügt. Die sind natürlich bei Einheiten, die sozusagen kompakt vorhanden sind, seien es kommunale oder genossenschaftliche Unternehmen leichter als bei vielen Privaten. Das ist

ein Problem und das will ich auch gar nicht wegwischen. Ich habe jetzt auch nicht die Patentlösung. Das ist nicht primär ein rechtliches Problem. Ich glaube, dass das Städtebaurecht auch viele Möglichkeiten offenhält, von Vertragsformen angefangen bis hin zu anderen Formen. Das man insgesamt versuchen muss, hier für alle eine Win-Win-Lösung zu erzielen. Und auch wenn Sie gesagt haben, die Kosten sollten keine Rolle spielen – ich glaube schon, dass gerade im Zuge der Energiewende es sich letztendlich schon lohnen muss, auch für den Privaten. Dass er auch durchaus wirtschaftliche Vorteile sieht – etwa als Vermieter, oder was es da für steuerliche Möglichkeiten gibt, KfW-Programme und Sonstiges, das wird ja möglicherweise auch in anderen Ausschüssen diskutiert. Ich will das zum Anlass nehmen, um noch einen Punkt zu anzusprechen. Wenn man wirklich über Lösungen nachdenkt, dann muss man auch über das Recht hinausdenken und verstärkt über so genannten Best-Practice-Beispiele, Arbeitshilfen usw. nachdenken. Das eine ist immer das Gesetz, und das andere ist der Vollzug. Beim Letzteren hakt es. Wir haben auch in der Vergangenheit ein durchaus gutes Gesetz, aber es ist nicht überall so vollzogen worden. Und deswegen ist das sicherlich ein ganz wesentlicher Akzent, dass man hier über Best-Practice-Beispiele, Arbeitshilfen usw. auch noch weitere Hilfestellungen gibt.

Vorsitzender: Vielen Dank! Herr Kegler.

Dr. Harald Kegler (Labor für Regionalplanung): Ja, Sie sprechen da eine sicherlich wichtige Frage an. Wir können klimagerechte Stadtentwicklung nicht nur innerhalb der administrativen Grenzen einer Stadt klären. Es ist sicherlich so, dass die Stadt-Umland-Beziehungen von entscheidender Bedeutung sind. Wir müssen quasi diesen rechtlich fixierten Raum überwinden. Es sind sicherlich zwei Punkte zu bedenken. Der erste: es sollten die Kommunen und die Gebietskörperschaften auf der regionalen Ebene veranlasst werden, im Sinne einer klimagerechten Stadt- und Regionalentwicklung zu wirken – das knüpft so ein bisschen an meine Resilienzdiskussion an – also, animieren dies zu tun. Und zum zweiten sollte es indirekt eine Belohnung dahingehend geben, dass wenn es Fördertatbestände aus unterschiedlichen Finanzierungsquellen gibt, dies eine Voraussetzung ist, dass es eine Stadt-Regionale-Abstimmung, eine Stadt-Umland-Abstimmung gibt und gemeinsam getragene Konzeptionen eine Basis sind, um Projekte zu verwirklichen. Hier wäre sicherlich ein Moment, dass innerhalb der meist durch EU-Mittel kofinanzierten regionalen bzw. der integrierten ländlichen Entwicklungskonzepte, dieser Tatbestand aufgenommen wird. Dass

dann, wenn Stadt und Umland eine gemeinsame Strategie entwickeln, gemeinsam kooperativ vorgehen, auch eine Belohnung vorgenommen wird. Und es könnte natürlich darauf hingewirkt werden, dass im Rahmen der Flächennutzungsplanung auch die Gebietskörperschaften außerhalb der Städte quasi angehalten werden, sich an diesem Prozess zu beteiligen, damit eine abgestimmte regional orientierte klimagerechte Stadt- und Raumentwicklung ermöglicht wird. Also veranlassen und durchaus auch das eine oder andere mit „Belohnung“ versehen. Dass man, wenn man solche Konzepte hat, auch tatsächlich den Fördertatbestand eher bekommt als diejenigen, die sich nicht in diese kooperative Ebene hineinbegeben.

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr Kegler! Frau Herlitzius.

Abg. Bettina Herlitzius: Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren. Auch ich möchte mich bedanken, dass wir diese Anhörung zustande bekommen haben. Auch ein großes Dankeschön an die Fachleute, dass Sie da sind, vor allem so kurzfristig. Ich habe zwei Fragen an Prof. Wickel. Die erste Frage – da geht es um den § 1 Abs. 5 BauGB, um die Begrifflichkeit. Wir haben den Klimaschutz ja schon auch in der letzten Novelle im Baugesetzbuch verankert, mussten aber die Erfahrung machen, dass es für die Kommunen wenig hilfreich war. Insofern ist natürlich jetzt von besonderem Interesse, wie rechtsicher ist die Formulierung? Wir haben hier – so wie ich das jetzt überblicke – drei verschiedene Formulierungsansätze. Einmal mit dem Gesetzesentwurf Klimaschutz insbesondere die klimagerechte Stadtentwicklung zu fördern. Dann gibt es den Vorschlag Klimaschutz und Klimaanpassung, was es noch deutlicher macht. Und dann gibt es jetzt – ich glaube es ist von den Ländern eingebracht worden – nochmal Klimaschutz, insbesondere die klimagerechte städtebauliche Entwicklung zu fördern. Meine Frage an Sie: Wie schätzen Sie es ein, wie erreichen wir da Rechtssicherheit, um wirklich auch den Kommunen ein hilfreiches Instrument zu geben? Die zweite Frage ist, da geht es darum, Energiekennwerte in Bebauungsplänen einzutragen. Da waren zwar hier schon ein paar Äußerungen zu. Für uns wäre das natürlich sehr wichtig, über die jetzigen Grundlagen hinauszudenken, gerade weil es darum geht, den Kommunen ein Instrument an die Hand zu geben. Also über die EnEV, über die Voraussetzung die wir jetzt schon haben. Denn wir haben nun auch schon einige Kommunen, die Klimaschutzkommunen sein wollen, die CO₂-neutral sein wollen – dass etwa in bestimmten Gebiete – die sie vorher festlegen – höhere Energiekennwerte festgelegt werden, vor allem natürlich in der Altbausubstanz, um

hier ihre ambitionierten Ziele auch wirklich zu untermauern und auch Steuerungsmöglichkeiten zu haben. Führt das, wenn man das denn so machen würde, wirklich zu dem, was teilweise in der Presse debattiert wird zu den Zwängen, dass einzelne Hausbesitzer über ihre Verhältnisse zu irgend etwas gezwungen werden?

Vorsitzender: Vielen Dank! Herr Wickel.

Prof. Dr. Martin Wickel (HafenCity University Hamburg, Urban Planning and REAP): Zur ersten Frage und der Formulierung mit Klimaschutz im § 1 Abs. 5 BauGB. Ich erläutere mal, woher meine grundsätzlichen Bedenken kommen, zu der Formulierung, die wir jetzt im Gesetz haben. Im § 1 Abs. 5 Satz 2 findet sich ja der Klimaschutz bereits erwähnt. Der unvoreingenommene Leser könnte den Eindruck haben, dass das bereits ein wichtiges Ziel des Städtebaurechts ist. Aber für mich – etwas überraschend, es kommt ein bisschen auf die Lesart an – hat sich in der Folge der Novellierung im Jahre 2004 eine lange Diskussion darüber entsponnen, was denn nun tatsächlich mit Klimaschutz an dieser Stelle gemeint ist und unter welchen Bedingungen er denn tatsächlich in der Bauleitplanung eine Rolle spielen kann. Das Problem ist, die Rechtsprechung hat da bislang keine Position gefunden, die verbindlich wäre. Die Literatur und Wissenschaft ist sich nicht einig. Wobei es inzwischen in der Tendenz, das kann man wohl sagen, etwas klimaschutzfreundlicher wird. Aber das ist natürlich alles weit entfernt von einer Rechtssicherheit, die die Kommunen gerne hätten. Das ist der Ausgangspunkt, und deswegen bin ich bei allen Formulierungen, die jetzt ins Gesetz kommen extrem aufmerksam, ob damit auch wirklich sichergestellt ist, dass jetzt Klimaschutz – und zwar ich denke vor allen Dingen an den globalen Klimaschutz – als städtebauliches Erfordernis anerkannt werden kann. Ich halte das bei dem § 1 Abs. 5 BauGB jetzt für gesichert, wobei die Formulierung tatsächlich etwas gewöhnungsbedürftig ist. Denn unter dem Begriff des Klimaschutzes werden hier sowohl Maßnahmen verarbeitet, die dem Klimawandel entgegenwirken, also vor allen Dingen die Vermeidung des Ausstoßes von CO₂ und anderen Treibhausgasen; daneben wird aber auch die Klimaanpassung unter dem Begriff des Klimaschutzes gefasst. Und das halte ich für einen Bruch mit dem normalen Gebrauch des Begriffs Klimaschutz. Er kommt aus dem Raumordnungsgesetz, dort wurde er so schon verwendet; aber ich halte es jedenfalls mindestens für erklärungsbedürftig. Also man hat hier schon eine Unsicherheit; die wird noch etwas größer dadurch, dass wenn man allgemein über Klimaschutz redet, häufig auch der lokale Klimaschutz einbezogen wird. Da ist vor allen Dingen

an Hitzeinseln und Ähnliches zu denken. Das ist ein Aspekt, der bei der Klimaanpassung eine Rolle spielt – aber auch beim Klimaschutz, aber der wird jetzt im Sinne von lokalem Klimaschutz diskutiert. Sie sehen schon, es ist eine gewisse heillose Verwirrung mit den Begriffen und da wäre es mir an der Stelle lieber, es würde ganz klar definiert und auch mit dem üblichen Sprachgebrauch aufgeschrieben, was dort gemeint ist. Im Augenblick ist für mich jedenfalls ganz klar, dass vor allen Dingen der globale Klimaschutz Einzug findet. Ich hebe das mit dem globalen Klimaschutz übrigens deshalb so hervor, weil ich mir bei der Klimaanpassung keine Gedanken mache. Das ist sowieso schon ein städtebauliches Erfordernis ist. Ansonsten findet sich das nochmal wieder in § 1a Abs. 5 BauGB – die Begriffe Klimaschutz und Anpassung, klimagerechte städtebauliche Entwicklung bzw. klimagerechte Stadtentwicklung. Ich finde, das ist jetzt insgesamt, wenn man das Gesamtgebilde betrachtet, klar, dass dort Klimaschutz auch betrieben werden kann. Da hätte ich bei der Fassung des Gesetzentwurfs keine Bedenken. Außer dass es, wie gesagt, in der Praxis tatsächlich zu Unsicherheiten führen mag, wie denn nun der Begriff Klimaschutz wieder zu verstehen ist.

Dann zu den Energiekennwerte. Es ist ja jetzt mehrfach schon angeklungen, ich würde hier an dieser Stelle dem Fachrecht vielleicht nicht ganz so sehr vertrauen, wie die meisten anderen Redner. Ich denke hier aber auch vor allen Dingen an Situationen, in den Gemeinden wirklich mit Blick auf lokale Besonderheiten andere Standards einführen können. Das kann zum Beispiel eine besondere Lagegunst sein. Man hat eine bestimmte günstige Lage innerhalb der Gemeinde, die sowieso sehr energieeffizient ist oder man hat eine bestimmte Energie vor Ort, die man dort verwenden kann, sodass man vielleicht klimafreundlicher wird, wenn man die Vorgaben der EnEV dort ein wenig flexibilisiert. Ich kann mir aber auch zum Beispiel vorstellen, dass man durchaus auch Kosten- und soziale Gesichtspunkte einbezieht. Die EnEV ist eine Regelung, die unterschiedslos auf alle Neubauten und auch Bestandsgebäude in bestimmten Situationen Anwendung findet. Das gilt zum Beispiel dann für den sozialen Wohnungsbau. Das mag aber auch zum Beispiel für bestimmte Luxusbereiche gelten. Ich könnte mir auch vorstellen, dass man in bestimmten Bereichen, wo man weiß, es wird sowieso sehr teuer gebaut und am Ende auch verkauft, dass man dort zum Beispiel – da ist ohnehin schon sehr viel eingepreist – auch im Bereich der Energiestandards weitergeht als man das zum Beispiel im sozialen Wohnungsbau täte. Das sind die lokalen Besonderheiten auf die man, glaube ich, Rücksicht nehmen könnte, die

man noch mitbedenken könnte. Und das kann natürlich die EnEV als bundeseinheitliche Verordnung nicht leisten. Das kann wirklich nur die Gemeinde tun, die vor Ort den Einzelfall im Blick hat. Da ist es gut, dass die Bauleitplanung vor Ort schaut, was geht.

Was Zwänge betrifft, da muss man immer eines sehen: die Bauleitplanung unterliegt dem Grundsatz der Abwägung. D.h. ich muss abwägen, muss dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genüge tun. Hier wird natürlich von niemanden irgend etwas verlangt werden können, was er nicht leisten kann. Verhältnismäßigkeit stelle ich vor allen Dingen darüber her, dass ich lange Übergangsfristen habe und Härteklausele einbaue. Und wie gesagt, die Gemeinden sind hier durchaus in der Lage, den Einzelfall auch in den Blick zu nehmen. Also ich glaube, dass hier keine Angst bestehen sollte, dass hier einzelne Grundstückseigentümer zu etwas gezwungen werden, was sie dann letztlich nicht leisten können. Das kann man mit ganz vielen anderen Festsetzungsmöglichkeiten in der Bauleitplanung genauso tun. Abgesehen davon, dass man natürlich auch immer sehen muss: Bauleitpläne – gerade wenn es um den Bestand geht – haben ja sowieso nur eine sehr beschränkte Wirkungsweise. Wenn man dann den § 29 BauGB sieht, dann stellt man fest, Bauleitpläne spielen vor allen Dingen dann eine Rolle, wenn eine Anlage errichtet oder geändert wird. Das sind aber sowieso Situationen, in denen der Eigentümer Investitionen vornehmen muss, in denen er Geld in die Hand nehmen muss. Und da können sich dann halt auch solche Investitionen anders darstellen, weil sie nicht mehr ganz so schwer wiegen.

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr Wickel! Erste Runde durch. Von der CDU/CSU-Fraktion keine Meldung? Dann hat als nächstes der Herr Hacker das Wort.

Abg. Hans-Joachim Hacker: Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich habe eine technische Frage, die ich gern an Herrn Prof. Reidt richten würde. Wir haben ja hier heute auch das Thema Solaranlagen behandelt und die Notwendigkeit der Umformulierung von zulässigerweise genutzter Gebäude anstelle von errichteter Gebäude festgestellt. Ich glaube, da gibt es wohl weitestgehend auch eine Übereinstimmung, dass man das so machen sollte. Das habe ich aus den Stellungnahmen der anwesenden Sachverständigen entnommen, aber auch aus Stellungnahmen von Verbänden. Ich glaube das ist nicht mehr strittig, wenn denn die Koalitionsfraktionen da auch Änderungsbedarf sehen und einen kleinen entsprechenden Auftrag erteilen....

Abg. Peter Götz: Wir wollen jetzt nicht vorgreifen, aber ich denke, wir machen das so.

Abg. Hans-Joachim Hacker: Ich würde gerne noch eine technische Frage dort anhängen. Ich weiß nicht, welcher Verband das war, aber von einem kam der Vorschlag, zu prüfen statt Gebäude bauliche Anlagen zu definieren, am Beispiel Siloanlagen. Oder könnten noch andere Anlagen dort erfasst sein? Ich bin da nicht der große Experte. Herr Prof. Reidt, könnten Sie sich der Auffassung dieses Verbandes anschließen? Dass man statt in zulässiger Weise genutzte Gebäude jetzt Anlagen sagt. Die zweite Frage ist eigentlich eine Grundsatzfrage, die hätte man eigentlich zu Beginn der ganzen Diskussion stellen sollen. Der Ausstieg aus der Atomenergie muss sich ja im Grunde genommen auch im Baugesetzbuch niederschlagen. Jedenfalls dieser politische Wille, wenn er denn ernst gemeint ist. Ich beziehe mich jetzt mal ganz konkret auf die Privilegierung der Regelung zur Nutzung von Kernenergie zu friedlichen Zwecken im Außenbereich, also § 35 Abs. 1 Ziff. 7 BauGB. Diese Frage würde ich gern an Sie, Herr Dr. Bunzel, stellen. Diese privilegierende Regelung im § 35 Abs. 1 Ziff. 7, was die Nutzung der Kernenergie angeht für wirtschaftliche Zwecke – steht nicht drin – aber das ist damit gemeint. Ich meine hier ausdrücklich nicht Forschungsfragen. Müssten wir hier doch zu einer neuen Definition kommen, weil sonst der Ausstieg aus der Atomenergie im Sinne der Nutzung der Kernenergie für den wirtschaftlichen Bereich im Baugesetzbuch nicht vollzogen wird. Ich glaube, hier gibt es auch noch einen Querverweis zum Atomgesetz. Ich hoffe, meine Frage ist deutlich geworden, Herr Dr. Bunzel? Dankeschön!

Vorsitzender: Herr Reidt, bitte!

Prof. Dr. Olaf Reidt (Fachanwalt für Verwaltungsrecht): Herr Hacker, ich kann mich der Stellungnahme deswegen schon anschließen, weil ich sie mit verfasst habe. Ich will das aber gerne – sie stammt ja von der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung – auch nochmal erläutern. Ich glaube ein Punkt ist sicherlich wichtig und das kam vorhin schon zur Sprache. Nach meinem Verständnis sollte es nicht so sein, dass ein Gebäude nur deshalb im Außenbereich gebaut wird, um überhaupt Solarenergie dort anbringen zu können. Und es sollten auch keine brachgefallenen Gebäude – alte Scheunen oder ähnliches – einfach mit Fotovoltaikanlagen auf den Dächern wieder in Nutzung gebracht werden. Das sollte man sicherlich vermeiden, einfach um den Außenbereich auch entsprechend zu schonen. Aber bei den baulichen Anlagen – ich benutze ganz bewusst den Begriff –, die dort legal vorhanden

sind, sollte man aus meiner Sicht die Möglichkeit haben, Fotovoltaik anzubringen. Das sind häufig Gebäude – Sie haben es völlig zu Recht angesprochen – es gibt eine Reihe von baulichen Anlagen, die sich dafür auch anbieten, die aber im Rechtssinne keine Gebäude sind. Siloanlagen oder ähnliches sind ein Beispiel dafür. Da wird es sicherlich viele Anlagen geben, bei denen das aus technischen Gründen oder sonstigen Gründen nicht geht. Aber da wo es geht, würde ich keinen Grund dafür sehen, dass man das auf Gebäude beschränkt und nicht andere Anlagen mit einbezieht. Zumal es dann wieder eine Diskussion auch im Gesetzesvollzug gibt, was Gebäude sind, was bauliche Anlagen sind. Denn der Begriff ist im Baugesetzbuch als solcher nicht definiert. Deswegen erscheint mir das sinnvoll, dass insoweit ein Stück weit auszuweiten.

Vorsitzender: Vielen Dank! Herr Bunzel.

Dr. Arno Bunzel (Deutsches Institut für Urbanistik): Es ist richtig, § 35 Abs. 1 Ziff. 7 BauGB sieht eine Privilegierung für die wirtschaftliche Nutzung von Kernenergie im Außenbereich vor. Das war auch immer sinnvoll und richtig, weil natürlich solche Anlagen, wenn sie überhaupt zugelassen werden, dann im Außenbereich unterzubringen waren. Die Frage, ob nun zwingend der geplante Atomausstieg dazu führen muss, diese Vorschrift herauszunehmen, ist aus meiner Sicht eher kosmetischer Natur. Weil letztendlich ohne den politischen Willen, solche Anlagen zu betreiben, solche Anlagen auch nicht mehr errichtet werden. Man braucht den Privilegierungstatbestand nicht. Es wäre ein Aufräumen. Es ist rechtlich aus meiner Sicht nicht zwingend notwendig es aufzuheben. Es spricht aber auch nichts dagegen, die Vorschrift schlichtweg aufzuheben. Eine friedliche Nutzung zu Forschungszwecken wird man wahrscheinlich weiterhin zulassen müssen und nur die Nutzung der Kernenergie zu wirtschaftlichen Zwecken wird man herausnehmen können. Da spricht aus meiner Sicht nichts dagegen. Aber es ist auch nicht zwingend erforderlich.

Vorsitzender: Vielen Dank! Dann habe ich als einzige weitere Wortmeldung Frau Herlitzius. Habe ich jemanden übersehen? Nein, offenbar nicht. Frau Herlitzius!

Abg. Bettina Herlitzius: Ich habe eine Nachfrage zu der Umweltprüfung nach § 13a BauGB, bzw. die ja gerade in diesem beschleunigten Verfahren nicht mehr vorgesehen ist. Jetzt müssen wir aber feststellen, dass fast 50 Prozent der Genehmigungsverfahren in Entwicklungsbebauungspläne Verfahren sind, wo es teilweise um bis zu 7 Hektar-Flächen geht. Wir wollen

natürlich die Innenentwicklung haben, auch wir Grüne wollen die haben. Über den Sinn einer vertieften Umweltplanung, da gebe ich Ihnen Recht, kann man wirklich nachdenken. Aber was uns natürlich sehr wichtig wäre, ob man nicht in diesen Verfahren über eine wirklich eingegrenzte Klimaprüfung nachdenkt. Denn gerade im Innenbereich sind natürlich das lokale Klima, Innenstadtentwicklung, Kaltluftschneisen, Grünzüge sehr wichtig. Da kann ich mit einem Gebäuderiegel schon mal komplett eine Schneise zerstören. Insofern ist für uns an dieser Stelle die Frage, ob hier nicht ergänzend statt der Umweltprüfung wenigstens eine gezielte Klimaprüfung eingeführt wird, um den Kommunen da auch ein bisschen auf die Finger zu klopfen. Ich kenne Debatten seit 20, 30 Jahren, wo man sich für diese Luftschneisen in den Innenstadtentwicklungen überhaupt nicht interessiert hat. Wir haben Temperaturgefälle von bis zu 10 Grad zwischen Innenstadt und Außenrandgebieten und das macht sich bei den steigenden Temperaturen, die wir ja nun mal haben – auch wenn es langsam geht –, teilweise sehr stark bemerkbar. Das wäre aus unserer Sicht durchaus wichtig. Weil wie gesagt, es sind unheimlich viele Verfahren, die jetzt über das vereinfachte Genehmigungsverfahren abgewickelt werden. Das wäre meine Frage an Prof. Wickel. Die zweite Frage, da geht es nochmal um Klimaschutz, Stadt der kurzen Wege. Das ist zwar von der Koalition jetzt rausgenommen aus der vorgezogenen Novelle. Es gehört aber für uns natürlich in eine Klimastadt hinein. Und da nochmal die Frage an Herr Portz: Wie weit sehen Sie da die Notwendigkeit von Seiten der kommunalen Spitzenverbände, dass man hier die Stadtentwicklung ein Stück ganzheitlich sieht und dass man auch bei dieser vorgezogenen Novelle diesen Bereich „Stadt der kurzen Wege“ – also klimagerechter Verkehr – stärker involviert.

Vorsitzender: Vielen Dank! Herr Wickel.

Prof. Dr. jur. Martin Wickel (HafenCity University Hamburg, Urban Planning and REAP): Zum Bebauungsplan der Innenentwicklung und dem beschleunigten Verfahren nach § 13a BauGB. Das ist ja ein Punkt, der ja im zweiten Teil der Novelle noch kommt. Da kann man dann wahrscheinlich trefflich drüber streiten. Ich halte es sozusagen für einen Deal und zwar in dem Sinne, dass man sagt: O.k., wir wollen etwas für die Innenentwicklung tun. Innenentwicklung ist grundsätzlich gut für die Umwelt, weil ich dadurch Außenbereichsflächen schone. Und um die Innenentwicklung auf diese Weise anzuschieben, erleichtere ich das Aufstellen von Bebauungsplänen im Innenbereich, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind und zwar durch eine ganze Reihe von verfahrensrechtli-

chen Erleichterungen. Dazu gehört auch der Wegfall der Umweltprüfung. Das kann man so machen. Ich will das gar nicht kritisieren. Das ist – wie gesagt – die zugrundeliegende Idee. Was man aber vielleicht irgendwann mal machen sollte, ist zu prüfen, ob das tatsächlich dazu führt, dass weniger Außenbereichsflächen in Anspruch genommen werden. Man sollte also die ganze Regelung evaluieren. Vor allen Dingen vor dem Hintergrund, dass sich tatsächlich in einigen Gemeinden dieser Bebauungsplan der Innenentwicklung zu so etwas wie dem Standardverfahren zu entwickeln scheint. Oder jedenfalls zu einem Verfahren, was mehr oder weniger gleichberechtigt neben dem normalen Bauleitplanverfahren steht. Und das geht schon einher mit einer ganzen Reihe von Abbau von Partizipationsrechten und – wie gesagt – auch dieser Umweltprüfung. Aber das will ich an dieser Stelle gar nicht diskutieren. Mir geht es vor allen Dingen hier um die Frage der klimagerechten Stadtentwicklung. Da hat meines Erachtens der Bebauungsplan der Innenentwicklung hat ein ganz besonderes Potenzial. Und zwar in zweierlei Hinsicht. Wenn ich an die Stadt der kurzen Wege denke, die kompakte Stadt, dann ist das natürlich ein Thema, was unmittelbar Klimaschutzimplikationen hat, also im Sinne von globalem Klimaschutz. Das kann sich hier sehr günstig auswirken, wenn ich das wirklich konsequent betreibe. Das ist der eine Punkt. Auf der anderen Seite kann sich aber der Bebauungsplan der Innenentwicklung auch sehr negativ auf Klimaanpassungsfragen auswirken, weil häufig bei Nachverdichtungen zum Beispiel die letzte Freiräume, die in der Innenstadt noch bestehen, infrage gestellt werden. Das kann sich unter Klimaanpassungsgesichtspunkten sehr negativ auswirken; das merkt man vielleicht gar nicht sofort. Aber was man irgendwann mal merken wird, wenn die Temperatur wirklich ansteigt und die Folgen des Klimawandels noch stärker spürbar werden. Ich halte es deshalb für sinnvoll, an dieser Stelle zumindest eine eingegrenzte Klimaprüfung durchzuführen und diese Aspekte in diesen Verfahren doch nochmal besonders hervorzuheben.

Aber das ist auch ein bisschen eine Philosophiefrage an das Planungsrecht insgesamt. Wie hält man es mit der Verfahrensgestaltung? Für wie wichtig hält man die Verfahrensgestaltung? Ich glaube, dass Verfahrensgestaltung ganz elementar ist, um auch inhaltliche Ziele zu erreichen. Ich würde da nicht immer auf die materiellen Prüfkataloge des Bauplanungsrechts vertrauen, sondern hier vor allen Dingen die Verfahrensgestaltung mit in den Blick nehmen. Eine eingegrenzte Klimaschutzprüfung – man muss da nicht die ganze Umweltprüfung machen, das ist dann vielleicht tatsächlich über das

Ziel hinausgeschossen –, die die Kommunen jedenfalls zwingt, sich explizit mit den Folgen im Hinblick auf die klimagerechte Stadtentwicklung zu beschäftigen, das hielt ich an der Stelle für sinnvoll. Danke.

Vorsitzender: Vielen Dank! Herr Portz!

Nobert Portz (Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände): Vielen Dank, Herr Vorsitzender, Frau Herlitzius. Sie haben zu Recht die Stadt der kurzen Wege erwähnt. Nun ist meines Erachtens zu Recht die Bauleitplanung das klassische Instrument einer ganzheitlichen und ressortübergreifenden Herangehensweise. Ich glaube wir streiten gar um das Ziel, sondern nur um die Frage des Vorgehens. Also persönlich bin ich nicht der Auffassung, dass es einen qualitativen Zuwachs bringt, wenn jetzt noch mehr reingeschrieben wird in das Gesetz, zumal wenn Sie mal § 1 Abs. 6 Nr. 7 des BauGB lesen, also einer der vorrangigen Vorschriften. Da ist ja faktisch der Umweltbelang von Buchstabe a bis e schon sehr stark ausgeprägt. Ich glaube, dass durch die Klimaschutzvorgaben, die jetzt zu Recht kommen, in der Tendenz auch erhöhte Anforderungen gestellt werden. Das wird dann im Übrigen auch durch Gerichtsentscheidungen, das darf man nicht vernachlässigen, unterstützt werden. Da wird sich faktisch und damit auch rechtlich etwas in Bewegung setzen, so dass wir nicht noch zusätzlich was reinschreiben müssen. Also von daher ist für mich – ich betone das nochmal – jetzt das Entscheidende der Vollzug. Lasst uns diesen Weg auch gehen. Und auch mit den von mir angesprochenen Arbeitshilfen, was immer da geht, Best-Practices-Beispiele. Es bringt nichts, hier noch mehr reinzuschreiben. Die Personalausdünnung in der Kommune schreitet fort. Die Finanzsituation ist wie sie ist. Und nachher kommt es da zu einer Diskrepanz. Das Ziel ist richtig, die ganzheitliche Stadtentwicklung, die

Bauleitplanung ein klassisches Instrument dazu. Aber ich würde jetzt nicht mehr, als schon im Entwurf enthalten ist, reinschreiben.

Vorsitzender: Ich sagen vielen Dank, Herr Portz! Ihre Anmerkung wird noch eine Nachfrage von Frau Herlitzius nach sich ziehen. Aber es wäre die Einzige in der letzten Runde. Deswegen schlage ich vor, Sie versuchen es bilateral ausdiskutieren, da in allen anderen Fraktionen keine weiteren Nachfragen mehr sind. Ich bedanke mich ganz herzlich bei den Experten für die engagierten Stellungnahmen. Ich bedanke mich dafür, dass Sie uns so gelobt haben oder die Regierung so gelobt haben, dass mal ein gutes Gesetz gelungen ist. Das ist doch immer erfreulich. Sonst hört man oft, dass das Parlament zu schludrig arbeitet. Und wir haben jetzt für Sie alle über eine halbe Stunde Zeit gewonnen. Ich wünsche Ihnen einen schönen Tag und uns eine gute Sitzungswoche.

Ende der Sitzung: 14:45 Uhr

Dr. Anton Hofreiter, MdB
Vorsitzender

**Öffentliche Anhörung am 27. Juni 2011
zu dem Thema „Stärkung der klimagerechten Entwicklung in den Städten
und Gemeinden“**

- BT-Drs.: 17/6076

Sachverständigenliste/Stellungnahmen

A-Drs. 17(15)220-A Norbert Portz Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände	Seite 22
A-Drs. 17(15)220-B Dr. Harald Kegler Labor für Regionalplanung	Seite 33
A-Drs. 17(15)220-C Prof. Dr. Olaf Reidt Fachanwalt für Verwaltungsrecht	Seite 36
A-Drs. 17(15)220-D Axel Gedaschko Präsident des GdW Bundesverbands deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V.	Seite 53
A-Drs. 17(15)220-E Rechtsanwalt Andreas Stücke Haus & Grund	Seite 63
A-Drs. 17(15)220-F Prof. Dr. jur. Martin Wickel HafenCity Universität Hamburg, Urban Planning and REAP	Seite 67
A-Drs. 17(15)220-G Dr. Rolf-Peter Löhr stellv. Institutsleiter des Deutschen Instituts für Urbanistik a. D.	Seite 79
A-Drs. 17(15)219* Dr. Arno Bunzel Deutsches Institut für Urbanistik	Seite 84

* - *Ergebnispapier des Workshops zum Planspiel Bauplanungsrechtsnovelle 2011*

BERATUNGSUNTERLAGE

Bitte aufbewahren!

Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

AUSSCHUSSDRUCKSACHE 17. WP

Nr. 17(15)220-A

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Postfach 12 03 15 · 10593 Berlin

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

Herrn Vorsitzenden

Dr. Anton Hofreiter, MdB

Platz der Republik 1

11011 Berlin

per E-Mail: verkehrs-ausschuss@bundestag.de

16.06.2011/nj

Bearbeitet von

Eva Maria Niemeyer

Telefon 0221 3771-287

Telefax 0221 3771-509

E-Mail:

evamaria.niemeyer@staedtetag.de

Aktenzeichen

61.05.00 D

Gesetzentwurf "Stärkung der klimagerechten Entwicklung in den Städten und Gemeinden"

Sehr geehrter Herr Dr. Hofreiter,

zur Vorbereitung der am 27.06.2011 im Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung des Deutschen Bundestages vorgesehenen öffentlichen Anhörung zum o. g. Gesetzentwurf übersenden wir Ihnen beiliegend die gemeinsame Stellungnahme des Deutschen Städtetages und des Deutschen Städte- und Gemeindebundes sowie die ergänzende Stellungnahme des Deutschen Landkreistages. Die Stellungnahmen beziehen sich auf den Referentenentwurf vom 16.05.2011, dieser ist jedoch mit dem nun der Anhörung zugrunde liegenden Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP nahezu wortgleich.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung

Folkert Kiepe

Anlagen



Bundesministerium für Verkehr, Bau
und Stadtentwicklung
Herrn MinDirig Dietmar Horn
Invalidenstraße 44
10115 Berlin

per E-Mail: ref-sw10@bmvbs.bund.de

24.05.2011/KI

Bearbeitet von
Eva Maria Niemeyer, DST

Telefon 0221 3771-287
Telefax 0221 3771-180

E-Mail:
evamaria.niemeyer@staedtetag.de

Aktenzeichen
61.05.00

**Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der klimagerechten Stadtentwicklung
in den Gemeinden
Ihr Schreiben vom 16.05.2011, Ihr Zeichen: SW 10 – 4115.2/2; SW 11 – 4121.2/1-1.5**

Sehr geehrter Herr Horn,

für die Zusendung des o. a. Gesetzentwurfs und die Gelegenheit zur Stellungnahme danken wir Ihnen. Wir weisen aber darauf hin, dass uns in der Kürze der Zeit eine intensive Prüfung nicht möglich war und behalten uns mögliche weitergehende Anmerkungen für das später folgende Gesetzgebungsverfahren vor.

Das Ziel, mit der Novellierung des Baugesetzbuches eine klimagerechte Stadtentwicklung zu stärken, wird grundsätzlich befürwortet. Höchst bedauerlich ist allerdings, dass das ursprünglich als Gesamtpaket geplante Gesetzesvorhaben zum Klimaschutz und zur Stärkung der Innenentwicklung nun trotz zahlreicher Schnittstellen und Synergien dieser beiden Zielrichtungen nunmehr kurzfristig in zwei Gesetzgebungsverfahren aufgespalten und damit für die Planungspraxis zu zusätzlichen Erschwernissen führen wird. Darüber hinaus wird nun auch für die Regelungen der klimagerechten Stadtentwicklung die Durchführung eines Planspiels wesentlich erschwert, wenn nicht gar unmöglich gemacht. Die Erfahrungen aus früheren Gesetzgebungsvorhaben haben gezeigt, dass die Durchführung eines Planspiels für ein praxisgerechtes Gesetzgebungsverfahren von essentieller Bedeutung ist.

Zu den Regelungen des Gesetzentwurfs im Einzelnen nehmen wir wie folgt Stellung:

Vorblatt

D. Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte

Es wird unterstellt, dass den Städten und Gemeinden durch das Gesetz keine zusätzlichen Kosten entstehen. Dem kann so nicht zugestimmt werden. Aufgrund der gewachsenen Bedeutung der Bekämpfung des Klimawandels und der Anpassung an den Klimawandel werden

- 2 -

diese Belange in der Bauleitplanung stets einen wichtigen Stellenwert einnehmen. Damit verbunden sein wird auch eine zunehmende Spezifizierung der Arbeiten für den Umweltbericht nach § 2 Abs. 4 BauGB (Ausgangszustand, Ermittlung der Auswirkungen und Beschreibung von Maßnahmen).

Die Datenlage in den Städten und Gemeinden für die Beschreibung des Umweltzustandes zu Beginn der Planung liegt je nach Größenordnung der Gemeinde aber in unterschiedlicher Qualität und Quantität vor. Vorliegende Klimaschutzkonzepte werden nicht immer ausreichen, um insbesondere auf der Ebene der vorbereitenden und verbindlichen Bauleitplanung Kaltluftentstehungsgebiete, Wärmeinseln oder Frischluftschneisen ermitteln und bewerten zu können. Gemeindeüberfliegungen zur Erzeugung adäquater Luftbilder zur Erfassung der entsprechenden Arieale im Gemeindegebiet verursachen einen zusätzlichen Kostenaufwand.

Dass die klimagerechte Stadtentwicklung hohe qualitative und damit auch kostenintensive Anforderungen an die Planungsleistung stellt, wird auch durch die geplanten Änderungen in § 5 Abs. 2 Nr. 2 BauGB bestätigt: Demnach soll verstärkt eine Darstellung von städtebaulichen Konzepten für eine klimagerechte Stadtentwicklung im Flächennutzungsplan erfolgen. Entsprechende Aussagen in informellen städtebaulichen Klimaschutz- oder Energiekonzepten sollen somit zum Gegenstand der Flächennutzungsplanung gemacht werden. Das bedingt, dass informelle städtebauliche Konzepte bereits eine umfassende Auseinandersetzung mit den klimaschutzrelevanten Themenstellungen beinhalten müssen, damit sie eine fundierte Abwägungsbasis im Sinne des § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB als Grundlage eines Selbstbindungsbeschlusses der Gemeinde darstellen können.

Als weiteres Beispiel für eine bei Umsetzung der gesetzlichen Möglichkeiten zu erwartende Kostensteigerung für die Gemeinden verweisen wir auf unsere Anmerkungen zu Nr. 8, § 136 BauGB, letzter Absatz.

Zu Artikel 1: Änderung des Baugesetzbuchs

Zu Nr. 3: § 1 a

Der letzte Satz des neuen Absatzes 5 sollte gestrichen werden. Es ist ohnehin Aufgabe der Bauleitplanung, die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen. Der Umstand, dass hier die Berücksichtigung des neuen Grundsatzes in der Abwägung ausdrücklich erwähnt wird, verleitet zu der Fehlannahme, dass der klimagerechten Stadtentwicklung ab sofort eine gegenüber anderen Belangen herausgehobene Bedeutung beizumessen ist.

Im Verhältnis zum Energiefachrecht (EEWärmeG, EEG, EnEG und EnEV etc.) kommt dem Städtebaurecht vor allem die Funktion zu, die möglichst effektive Umsetzung der fachrechtlichen anlagenbezogenen Anforderungen flankierend zu unterstützen. Hierfür bietet das BauGB bereits vielfältige Handlungsoptionen. Das geltende Energiefachrecht setzt ergänzend für den Neubausektor auch jetzt schon hohe Standards sowohl für die energetische Qualität von Gebäuden als auch für den Einsatz erneuerbarer Energien.

Eine weitere Verschiebung der sich aus dem Energiefachrecht ergebenden – anlagenbezogenen – Anforderungen in die – bodenbezogene – kommunale Bauleitplanung birgt ein erhebliches Risiko für die Wirksamkeit entsprechender Bebauungspläne: Schon die technische Komplexität energiefachlicher Vorgaben stellt hohe Anforderungen. Zudem ist nicht zu vernachlässigen, dass die bestehenden, bundesweit geltenden Vorgaben des Energiefachrechts ein auch die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit berücksichtigendes Ergebnis der Abwägung

- 3 -

unterschiedlicher Belange sind. Darüber hinaus wirkt sich die nicht zuletzt aufgrund europarechtlicher Vorgaben notwendige regelmäßige Änderung des Energiefachrechts auch mittelbar auf Bebauungspläne mit entsprechenden Festsetzungen aus: diese würden damit ihre Funktion als auf Dauer angelegte, verlässliche Investitionsgrundlage verlieren. Energiefachrecht und Bauleitplanung sollten daher nicht in Konkurrenz zueinander treten, sondern sich – unter Beachtung ihrer unterschiedlichen Zielrichtungen – gegenseitig ergänzen.

Durch die neue Formulierung des § 1 a Abs. 5 BauGB, der nunmehr die Legaldefinition einer klimagerechten Stadtentwicklung enthält, hat der Gesetzgeber zwar einen globalen Ansatz auch in die Bauleitplanung eingeführt, dennoch gehen wir davon aus, dass sich – auch vor dem Hintergrund des oben dargelegten Verhältnisses zum Energiefachrecht – ein bodenrechtlicher Bezug für Maßnahmen in der Bauleitplanung auch weiterhin ergeben muss. Diese Einschätzung sehen wir auch durch § 9 Abs. 1 BauGB bestätigt: Auch weiterhin sind Festsetzungen des § 9 BauGB nur „aus städtebaulichen Gründen“ möglich. Durch die Ergänzung des § 1 a Abs. 5 BauGB i.V. m. der Neufassung des § 9 Abs. 1 Nr. 23 b) BauGB wird jedoch eine erleichterte Argumentation für Festsetzungen zugunsten der Erfordernisse des Klimaschutzes möglich sein.

Zu Nr. 6: § 11

Bei § 11 Abs. 1 Nr. 5 wäre es wünschenswert, in den Erläuterungen zu präzisieren, dass bei vertraglichen Regelungen – bei Einhaltung der Voraussetzungen im Übrigen – Anforderungen an die energetische Qualität vereinbart werden können, die über die Anforderungen des Energiefachrechts hinausgehen.

Zu Nr. 7: § 35 Abs. 1

Die vorgeschlagene Umstellung des Grenzwertes bei den im Außenbereich privilegierten Biogasanlagen zur besseren Ausnutzbarkeit technischer Verbesserungen zur Erhöhung des Wirkungsgrades ist sachgerecht und wird begrüßt, soweit damit nicht automatisch eine Ausdehnung des Baukörpervolumens der Biogasanlage verbunden wird und/oder zusätzliche Lieferverkehre entstehen.

Kritisch wird die Einfügung einer neuen Nr. 8 in den § 35 Abs. 1 BauGB gesehen, wonach Solaranlagen an oder auf zulässigerweise errichteten Gebäuden künftig privilegiert zulässig sein sollen, wenn die Anlage dem Gebäude baulich untergeordnet ist. Eine funktionelle Unterordnung ist nicht gefordert. Auch soll es nicht darauf ankommen, ob die erzeugte Energie selbst verbraucht oder vollständig oder überwiegend in das öffentliche Netz eingespeist wird. Ähnlich bei wie § 35 Abs. 4 Nr. 2 BauGB wird vorausgesetzt, dass es sich bei dem Gebäude um ein zulässigerweise errichtetes Gebäude handelt. Dies ist dann der Fall, wenn es entweder aufgrund einer Baugenehmigung errichtet wurde oder aber, falls eine Baugenehmigung nicht erteilt wurde, das Gebäude bei seiner Errichtung nicht im Widerspruch zu § 35 bzw. den zuvor für die Bebauung des Außenbereichs maßgeblichen bauplanungsrechtlichen Vorschriften stand. Dabei ist ausreichend, dass das Gebäude bei der Errichtung rechtmäßig war, eine spätere Veränderung der Sach- oder Rechtslage ist unerheblich.

Es ist zu befürchten, dass daher auch bereits aufgegebenen landwirtschaftlichen Anlagen, die beispielsweise in Landschaftsplänen als städtebaulicher Missstand dargestellt werden, durch die Anbringung von Solaranlagen künftig in ihrem Bestand manifestiert werden könnten. Darüber hinaus wäre es schwer nachvollziehbar, dass die Errichtung von Anlagen zur Nutzung von Solarenergie beispielsweise auf einer großflächigen, aufgegebenen Stallanlage (deren Beseitigung aus städtebaulicher Sicht erforderlich wäre) als „Trägerkonstruktion“ privilegiert

wäre, eine mit vergleichbarer Fläche „auf dem Boden“ zu errichtende Freiflächenphotovoltaikanlage dagegen nicht.

Die Privilegierung von Solaranlagen an oder auf Gebäuden sollte daher unbedingt an die Ausübung einer tatsächlichen Nutzung des relevanten Gebäudes geknüpft werden. Erforderlich ist auch, § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB um die neue Nr. 8 zu ergänzen.

Zu Nr. 8: § 136

Die gesetzliche Klarstellung, auch in bebauten Gebieten koordinierende Maßnahmen zum Klimaschutz treffen und quartiersbezogene Maßnahmen entwickeln zu können, wird begrüßt. Die grundsätzliche Zielsetzung einer Verbindung von energiegerechter Stadtentwicklung und Städtebauförderung, sowohl was die Definition städtebaulicher Missstände in § 136 BauGB als auch die Zielsetzung künftiger Städtebauförderungsprogramme angeht, ist seit Langem in der Diskussion und entspricht den Forderungen der Städte und Gemeinden. Die Erweiterungen des städtebaulichen Missstandsbegriffes in § 136 Abs. 2 und 3 BauGB sind von daher zielführend. Mit den Begriffen „Erfordernissen einer klimagerechten Stadtentwicklung“ und „energetische Beschaffenheit“ „Gesamtenergieeffizienz der vorhandenen Bebauung“ werden ausreichend Beurteilungsspielräume für die Annahme bzw. den Nachweis städtebaulicher Missstände im Zusammenhang mit Sanierungsmaßnahmen eröffnet.

Die Neufassung in § 136 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 BauGB sieht vor, dass bereits ein städtebaulicher Missstand begründet sein kann, wenn ein Gebiet „den Erfordernissen der klimagerechten Stadtentwicklung nicht entspricht“. Auch wenn es in gebietsspezifischen Sonderstrukturen um quartiersbezogene fehlende Frischluftschneisen und Vegetation zur Beeinflussung des Mikroklimas oder Starkregen- und Hochwassergefahren gehen kann, bestehen Zweifel, ob dies allein bereits für die eigentumseinschränkende Wirkung der Sanierung ausreichend ist. In der Regel ist allerdings ein ganzes Konvolut von Gründen/städtebaulichen Missständen aus den vorbereitenden Untersuchungen ersichtlich, sodass es in der Praxis wohl stets der Fall sein wird, das Erfordernis einer städtebaulichen Sanierung nicht nur alleine auf Erfordernisse der klimagerechten Stadtentwicklung zu stützen.

§ 136 Abs. 3 Nr. 2 Buchstabe d) (neu) stellt einen weiteren Indikator als „insbesondere“ zu berücksichtigenden Aspekt dar; da aber die anderen insgesamt zwölf „insbesondere zu berücksichtigen“ Belange gleichberechtigt nebeneinander stehen, bestehen keine Bedenken. Allerdings sollte nicht unerwähnt bleiben, dass zur „Gesamtenergieeffizienz der vorhandenen Bebauung und der Versorgungseinrichtungen des Gebietes“ umfängliche Untersuchungen erforderlich sind, die die Kosten der vorbereitenden Untersuchungen in die Höhe treiben werden (vgl. auch insoweit unsere Anmerkungen zu den finanziellen Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte).

Zu Nr. 10: § 171 a Stadtumbau

Die Verankerung der klimagerechten Stadtentwicklung in § 171 a BauGB – Stadtumbau – wird begrüßt. Durch die Neuformulierung in § 171 a Abs. 2 Satz 2 nimmt der Gesetzgeber nun neben dem „dauerhaften Überangebot an baulichen Anlagen für bestimmte Nutzungen, namentlich für Wohnzwecke“ ein weiteres typisches Beispiel auf, das die erheblichen städtebaulichen Funktionsverluste dokumentiert, nämlich „die Erfordernisse einer klimagerechten Stadtentwicklung“. Hier wird nach unserem Verständnis somit die Möglichkeit eröffnet, Stadtumbaugebiete auch unter energetischen Gesichtspunkten auszuweisen, wenn es nicht gleichzeitig um den Rückbau eines dauerhaften Überangebots an baulichen Anlagen für bestimmte Nutzungen geht.

- 5 -

Konsequenter Weise muss dies dann aber auch eine Änderung im Rahmen der Städtebauförderung mit sich bringen. Als Entscheidungskriterium für die Aufnahme in das Städtebauförderungsprogramm „Stadtumbau West“ wird u. a. die Strukturschwäche herangezogen. Die Erweiterung in § 171 a Abs. 2 Satz 2 würde nach den geltenden Förderbestimmungen nur den Gemeinden zu Gute kommen, die bereits im Stadtumbauprogramm beim Rückbau baulicher Anlagen gefördert werden. Es sollte daher eine Klarstellung erfolgen, dass – unabhängig vom Kriterium der Strukturschwäche – auch Städtebauförderungsmittel für Stadtumbaumaßnahmen zur Verfügung gestellt werden, die der energetischen, klimagerechten Stadtentwicklung dienen. Mit Blick auf die Erreichung der Klimaschutzziele der Bundesregierung sollte eine flächendeckende und umfassende Sanierung der Gebäudebestände im Bundesgebiet angestrebt werden. Daher erscheint es dringend notwendig, die nachhaltige Förderung der energetischen Erneuerung sowohl anlagenbezogen auf Basis hierfür vorgesehener Förderprogramme als auch quartiersbezogen im Rahmen der Städtebauförderung zu verstärken.

Die Neuregelung in § 171 a Abs. 3 Satz 2 Nr. 6 wird nicht befürwortet: Zum einen schließt der bereits vorhandene Begriff „nachhaltig“ das Kriterium der Klimagerechtigkeit ein, zum anderen sind in diesem Zusammenhang alle zu berücksichtigenden Rechtsgüter / Abwägungsgegenstände mit dem ihnen im Einzelfall zukommenden Gewicht in die Abwägung einzubeziehen. Die Formulierung „insbesondere klimagerechte Stadtentwicklung“ könnte zu einem Vorrang dieses Aspektes führen, der nicht in allen Fällen eine sachgerechte Abwägung zulässt.

Das Ziel der nachhaltigen Erhaltung der Altbausubstanz wird grundsätzlich begrüßt (§ 171 a Abs. 3 Satz 2 Nr. 7). Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass es in der Praxis zu Zielkonflikten zwischen dem Klimaschutz, der städtebaulichen Gestaltung und dem Erscheinungsbild von Gebäuden, dem Ortsbild, dem Denkmalschutz und – natürlich auch – den Interessen des Eigentümers im Hinblick auf die entstehenden Kosten kommen wird.

Zu Nr. 12: § 248 – neu

Mit den vorgeschlagenen Regelungen sollen geringfügige Überschreitungen der Festsetzungen des Bebauungsplans zum Maß der baulichen Nutzung bei Maßnahmen der nachträglichen Wärmedämmung oder des Erneuerbare-Energien-Wärme-Gesetzes generell zulässig seien.

Die Zielsetzung der Regelung wird begrüßt. Hinsichtlich des Wortlautes und der systematischen Einordnung schlagen wir vor, den Begriff „Abweichungen“ beispielsweise durch „Überschreitungen“ zu ersetzen. Der Begriff der „Abweichung“ wird im Bauordnungsrecht verwendet und umschreibt ein bauaufsichtliches Verfahren, mit dem „Abweichungen“ von bauaufsichtlichen Anforderungen zugelassen werden können. Zur Vermeidung von Begriffüberschneidungen mit dem Bauordnungsrecht sollte daher eine andere Terminologie verwendet werden.

Systematisch wäre der Regelungsinhalt konsequenter Weise bei § 31 BauGB einzuordnen, da es sich im Grunde um einen gesetzlich festgelegten Ausnahme- bzw. Befreiungstatbestand handelt. Soweit es bei einer Sonderregelung in § 248 BauGB bleiben sollte, wäre allerdings eine Klarstellung des Verhältnisses der Neuregelung zu der Vorschrift des § 31 BauGB aufzunehmen.

Zur Frage der „Geringfügigkeit“ könnte in der Begründung als Auslegungshilfe auf § 23 Abs. 3 Satz 2 BauNVO verwiesen werden.

- 6 -

Zu inhaltlichen Unklarheiten führt nach unserer Auffassung die einschränkende Voraussetzung „zur Erfüllung einer Pflicht“ unter Bezugnahme auf EnEV und EE WärmeG. Die EnEV enthält keine initiativ zu erfüllende Verpflichtung, den bestehenden Gebäudebestand anzupassen. Sie regelt lediglich die energetische Qualität solcher Maßnahmen, sofern sie – freiwillig bzw. aus sonstigen Sanierungsgründen – an Bestandsbauten durchgeführt werden. Diese Qualitätsverpflichtung der EnEV entfällt schließlich ganz bei kleineren Maßnahmen an den Außenhüllen von Gebäuden, wenn von der Maßnahme nicht mehr als 10 % der jeweiligen Bauteilfläche betroffen ist. Wenn ein Bauherr z. B. aus Kostengründen oder aus technischen Erwägungen (zunächst) nur eine kleinere Teilfläche sanieren lässt, treffen ihn die Verpflichtungen (z. B. die Dämmstandards) der EnEV nicht. Diese Maßnahmen vollziehen sich somit außerhalb des Geltungsbereichs der EnEV im freiwilligen Handlungsbereich. Auch in diesen Fällen kann es zu (geringfügigen) Überschreitungen des Maßes der baulichen Nutzung kommen.

Soweit auch diese Fälle der geringfügigen Überschreitung von der generellen Zulässigkeit erfasst werden sollen – was nach unserer Auffassung zu begrüßen wäre – müsste die Bezugnahme auf die EnEV neu formuliert werden. Gleiches gilt für die Bezugnahme auf das EE WärmeG: Dieses regelt nachträgliche Maßnahmen zu Installation von Anlagen im privaten Gebäudebereich nicht und enthält somit auch keine diesbezüglichen Pflichten (mit Ausnahme bestimmter Landesgesetzgebungen). Auch hier kämen nur freiwillige Maßnahmen in Betracht, mit der Folge, dass die derzeitige Formulierung so ausgelegt werden könnte, dass – mangels Bestehen einer gesetzlichen Pflicht zur Sanierung oder Nutzung erneuerbarer Energien im Bestandsbau – die Erleichterungsvorschrift für freiwillige Maßnahmen nicht anwendbar wäre.

Zu Nr. 12: § 249

Die Formulierung in Absatz 1 trägt durch die gewählte Form der doppelten Verneinung in Satz 1 nicht zur leichten Lesbarkeit und zum Verständnis bei. Ohne Heranziehung der Begründung ist der Gesetzestext kaum nachvollziehbar und sollte daher klarer gefasst werden. Missverständlich ist auch die Überschrift „Sonderregelung“, da hierdurch der Eindruck erweckt wird, es handele sich um eine materielle Spezialvorschrift für Windenergieanlagen, mit der die üblichen städtebaulichen Grundsätze für die Flächennutzungsplanung bzw. Bauleitplanung „außer Kraft“ gesetzt würden. Dies ist jedoch nicht der Fall.

Wir bitten darum, unsere Anregungen im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüßen



Folkert Kiepe
Beigeordneter
des Deutschen Städtetages



Norbert Portz
Beigeordneter
des Deutschen Städte- und Gemeindebundes



DEUTSCHER
LANDKREISTAG

Deutscher Landkreistag · Postfach 11 02 52 · 10832 Berlin

Bundesministerium für Verkehr, Bau
und Stadtentwicklung
Herrn MinDirig Dietmar Horn
Invalidenstraße 44
10115 Berlin

per E-Mail: ref-sw10@bmvb.bund.de

Ulrich-von-Hassell-Haus
Lennéstraße 11
10785 Berlin

Tel.: 0 30 / 59 00 97 - 3 30
Fax: 0 30 / 59 00 97 - 4 30

E-Mail: [Ralf.Bleicher@
Landkreistag.de](mailto:Ralf.Bleicher@Landkreistag.de)

AZ: III-600-18

Datum: 26.5.2011

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der klimagerechten Stadtentwicklung in den Gemeinden

Ihr Schreiben vom 16.5.2011, Ihr Zeichen: SW 10 – 4115.2/2; SW 11 – 4121.2/1-1.5

Sehr geehrter Herr Horn,

für die Zusendung des o. a. Gesetzentwurfs und die Gelegenheit zur Stellungnahme danken wir Ihnen. Angesichts mehrerer auswärtiger Termine war es uns nicht möglich, an der Stellungnahme des Deutschen Städtetages und des Deutschen Städte- und Gemeindebundes mitzuwirken. Auch die angebotene Teilnahme an dem Bund-Länder-Gespräch als Ersatz für das wegen der neuen zeitlichen Dispositionen entfallene Gespräch mit den kommunalen Spitzenverbänden am 27. Mai 2011 war uns aus denselben Gründen nicht möglich. Auch wir behalten uns mögliche weitergehende Anmerkungen für das später folgende Gesetzgebungsverfahren vor.

Die Ausführungen der beiden anderen kommunalen Spitzenverbände zur Aufspaltung des Gesetzgebungsverfahrens, zu den finanziellen Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte und die Änderung der §§ 1a und 11 BauGB unterstützen wir.

Zu Nr. 7: § 35 Abs. 1

Die vorgeschlagene Umstellung des Grenzwertes bei den im Außenbereich privilegierten Biogasanlagen wird von unseren Mitgliedern außerordentlich differenziert gesehen. Mehrfach sind wir darauf hingewiesen worden, dass die zulässige zu erzeugende Leistung für privilegierte Anlagen – sollte der Entwurf Gesetzeskraft erlangen – nicht nur geringfügig, sondern um ca. 40 % erhöht wird. Dies wird in aller Regel Auswirkungen auf die Größe des nun für eine Privilegierung vorgesehenen Baukörpers haben und ist im Übrigen auch mit erheblichen ökologischen Nebenwirkungen verbunden: In einem Kreis in Schleswig-Holstein, in dem sich innerhalb der letzten neun Monate die Zahl der Biogasanlagen von 72 auf 131 erhöht hat, werden bereits derzeit 22 % der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche im Kreisgebiet bzw. 34 % der Ackerfläche für die Erzeugung von Rohstoffen für Biogasanlagen in Anspruch genommen. Die Flächen für Futtermais sind in diese Anteile noch nicht einbe-

zogen. Die zu erwartenden Auswirkungen sind erheblich: Neben der Flächeninanspruchnahme und der Förderung der Entstehung von Monokulturen sind u. a. die Sickerwasserproblematik, die nicht ausreichend dimensionierten Wirtschaftswege, die Verfügbarkeit bezahlbarer Flächen für die Landwirtschaft und auch die Auswirkungen auf den Tourismus zu nennen. In den Gebieten mit hoher Anlagendichte führt dies zu der Forderung, die installierte elektrische Leistung für privilegierte Anlagen nach § 35 Abs. 1 Ziffer 6 BauGB deutlich zu begrenzen. Größere Anlagen wären dann nur über eine Bauleitplanung zu verwirklichen. Im Rahmen der Abwägung könnten dann auch die genannten Belange berücksichtigt werden.

Zudem sollten die Privilegierungsvoraussetzungen um die Realisierung eines Wärmeschutzkonzepts (Mindestwärmenutzungsgrad von in der Regel 60 % bezogen auf die nach Deckung des prozessinternen Wärmebedarfs nutzbaren Wärme) – analog der Empfehlung des EEG-Erfahrungsberichts 2011 – erweitert werden.

Daneben – und unabhängig von der Positionierung der Mitglieder zur Größe privilegierter Biogasanlagen – wird empfohlen, Blockheizkraftwerke, die nicht im räumlichen und funktionalen Zusammenhang mit einer Hofstelle errichtet werden, als zulässige Vorhaben im Außenbereich in den Privilegierungskatalog des § 35 Abs. 1 Nr. 6 neu aufzunehmen (Satelliten-Blockheizkraftwerke). Dabei wird ein Teil des Biogases nicht an der Biogasanlage selbst verstromt, sondern zu einem in ca. ein bis fünf Kilometer Entfernung gelegenen großen Wärmeverbraucher (z. B. Ferkelaufzuchtbetrieb oder Gartenbaubetrieb mit großem Gewächshaus) versetzt, wo Biogas-Abwärme Heizöl, Erdgas oder Kohle substituiert. Darüber hinaus gibt es verschiedene Abwärmenutzungskonzepte am Standort der Biogasanlage selbst, z. B. durch Gärresttrocknung, Holz- oder Hackschnitzeltrocknung. Allerdings sind derartige Wärmenutzungen am Standort der Biogasanlage sowie Satelliten-Blockheizkraftwerke im Außenbereich baurechtlich nicht oder nicht eindeutig zulässig: So sehen manche Genehmigungsbehörden die Trocknungsanlagen nicht mehr als von der Privilegierung der Biogasanlage erfasste Anlagenteile. Satelliten-Blockheizkraftwerke erreichen die üblicherweise für eine mitgezogene Privilegierung geforderte Eigenverbrauchsquote von 50 % der erzeugten Energie regelmäßig nicht, da stets bereits die Hälfte der Energie als Strom eingespeist wird und im Sommer die Wärme nicht vollständig abgenommen wird. Auch im Innenbereich zur Versorgung von Krankenhäusern oder Wohngebieten wird die baurechtliche Zulässigkeit von Satelliten-Blockheizkraftwerken mitunter verneint. Die Schaffung einer Genehmigungsgrundlage für Satelliten-Blockheizkraftwerke im BauGB (sowohl für den Außen- als auch durchgehend für den Innenbereich) sowie für sinnvolle Wärmenutzungskonzepte ist daher hinsichtlich einer effizienten Energienutzung und des Klimaschutzes von besonderer Wichtigkeit. Zudem sind wir darauf hingewiesen worden, dass eine Begrenzung der zulässigen Leistung über die Gasmenge – in welcher Höhe auch immer – nicht zweckmäßig sei, da die Mengen nicht nachweisbar sind (Normbedingungen gemäß DIN 1343). Der Begriff des Normkubikmeter Biogases sagt nichts aus über den Energiegehalt bzw. den Methangehalt des produzierten Biogases. Jahresmengen der gelieferten Strommengen dagegen sind über die Energieversorger aufgrund § 52 EEG zu veröffentlichen und somit für die Aufsichtsbehörde eine prüfbare Tatsache.

Vorgeschlagen wird auch, bei einer Novellierung des § 35 Abs. 1 Nr. 6 die anderen Zulässigkeitskriterien zu überprüfen, da auch sie in der Genehmigungspraxis zu Problemen führen können. § 35 Abs. 1 Nr. 6 enthält unbestimmte Rechtsbegriffe, über die vielfach in jedem einzelnen Genehmigungsverfahren gestritten wird und durch die Länder-Erlasse und Rechtsprechung meist restriktiv ausgelegt werden. Zu diesen Begriffen gehören insbesondere:

- „Im Rahmen eines Betriebs nach § 35 Abs. 1 Nr. 1, 2 und 4“. Diese Voraussetzung verhindert neue Kooperationsmodelle zwischen Landwirten, Gas- oder Wärmeabnehmern und Versorgungsbetrieben und damit auch von technisch komplexeren Anlagen oder Konzepten mit größerem wirtschaftlichen Risiko. Mitunter wird in der Verwaltungspraxis und der Rechtsprechung aus dieser Formulierung abgeleitet, dass nicht nur ein räumlich-funktionaler Zusammenhang zu einem der o. g. Betriebe erforderlich ist – das ist ohnehin im Buchstaben a) geregelt. Vielmehr sollen eigentumsrechtliche Verhältnisse eine Rolle spielen in dem Sinne, dass der Inhaber des o. g. Betriebes – sofern er nicht gleichzeitig alleiniger Eigentümer der Biogasanlage ist – in einer Betreibergesellschaft den bestimmenden Einfluss innehat.

Dabei bleibt unklar und wird unterschiedlich gehandhabt, an welchen Kriterien sich der bestimmende Einfluss bemisst (z. B. stimmrechtliche oder finanzielle Gesellschaftsanteile, Vertretungsberechtigung u. a.). In der Verwaltungspraxis ist es stets problematisch, diese Kriterien – etwa anhand der Gesellschaftsverträge – zu prüfen. Im Übrigen finden häufig nach Abschluss des Genehmigungsverfahrens Betreiberwechsel statt, so dass es sich bei der Prüfung dieser Kriterien nur um eine Momentaufnahme handeln kann. Es ist nicht erkennbar, welche städtebauliche Relevanz die Eigentumsverhältnisse haben sollten, zumal sie bei anderen Privilegierungstatbeständen des § 35 Abs. 1 keine Rolle spielen. Aus städtebaulichen Gesichtspunkten erscheint das Erfordernis des räumlich-funktionalen Zusammenhangs ausreichend und zielführend, um die Biogasanlagen „an die Höfe zu binden“.

- „Biomasse aus nahegelegenen Betrieben“. Dieses Kriterium führt stets zur Diskussion des Begriffs „nah“; wichtiger ist aber die Tatsache, dass hierzu als gesicherter Nachweis oft der Abschluss von langfristigen Lieferverträgen verlangt wird. Der Zwang für Biogasanlagenbetreiber, langfristige Verträge beibringen zu müssen, wirkt sich in hohen Pacht- und Substratpreisforderungen der Anbieter aus, ein Verzicht auf langfristige Verträge könnte somit den Preisdruck lindern.

Zur Einfügung einer neuen Nr. 8 in den § 35 Abs. 1 BauGB teilen unsere Mitglieder die kritische Einschätzung der beiden gemeindlichen Verbände. Es sollte in der Begründung ergänzend klargestellt werden, ob die Anlagen die ganze Dachfläche in Anspruch nehmen dürfen oder ob sie plan aufliegen müssen oder auch von der Dachfläche abgewinkelt werden dürfen.

Eine in der Praxis gerade beim Bau von Biogasanlagen regelmäßig auftretendes Problem sollte bei der anstehenden Novellierung möglichst auch Berücksichtigung finden: Die Form der Sicherung der Rückbauverpflichtung des § 35 Abs. 5 sollte kritisch hinterfragt werden. Dazu folgende Erläuterungen:

Entsprechend dem BauGB sowie den Außenbereichserlassen mancher Länder (z. B. Nordrhein-Westfalen) ist die Rückbauverpflichtung durch Baulast oder in anderer Weise sicherzustellen. Zwischen beiden Varianten besteht kein Rangverhältnis, es soll grundsätzlich das den Bauherrn am wenigsten beeinträchtigende Mittel gewählt werden. Wird eine Baulast eingetragen, reicht dies in der Regel zur Sicherstellung aus, eine zusätzliche Bankbürgschaft wäre nicht erforderlich. Manche Außenbereichserlasse geben allerdings vor, dass es bei einer Betreibergemeinschaft einer Biogasanlage zum Schutz des Landwirtes, auf dessen Grundstück die Anlage errichtet wird, sinnvoll sein kann, die Rückbauverpflichtung durch eine Bankbürgschaft anstelle einer nur den Grundeigentümer belastenden Baulast sicherzustellen. Dies gilt umso mehr, da bei einer Insolvenz der Betreibergesellschaft auch nicht

mehr davon ausgegangen werden kann, dass es zu einer Umsetzung der bestehenden Rückbauverpflichtung kommen dürfte.

Eine Bankbürgschaft/Sicherheitsleistung dürfte in der Regel das geeignetere Mittel sein, um im Fall einer Insolvenz des Betreibers (oder des Grundstückseigentümers) tatsächlich einen Rückbau durchsetzen zu können. Vor diesem Hintergrund sollte überlegt werden, ob das heute noch bestehende Wahlrecht zumindest bei Anlagen, die eine Einspeisevergütung nach dem EEG erhalten, abgeschafft und künftig von vornherein eine Sicherheitsleistung gefordert werden sollte. In manchen Kreisen häufen sich Fälle, in denen ein Landwirt als Antragsteller auftritt und nach Erteilung der Baugenehmigung (oder der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung) Grundstücksteilungen vollzogen werden. So wird grundbuchlich der Standort der Biogasanlage vom landwirtschaftlichen Betrieb getrennt und oftmals an eine Betreibergesellschaft übertragen. Nur auf diesem abgetrennten Grundstück liegt dann die Baulast zur Absicherung der Rückbauverpflichtung. Wenn die Betreibergesellschaft dann nach zwanzig Jahren keine Einspeisevergütung nach dem EEG mehr erhält, wäre eine Insolvenz nicht unwahrscheinlich. Die über Baulast abgesicherte Rückbauverpflichtung wird dann ins Leere laufen.

Die Stellungnahme der gemeindlichen Verbände zu § 136, § 171a und § 248 unterstützen wir.

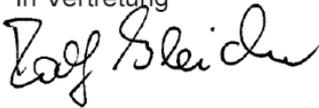
Zu Nr. 12: § 249

Viele unserer Mitglieder regen dringend an, die Lesbarkeit und damit das Verständnis der Vorschrift deutlich zu verbessern.

Sie werden Verständnis dafür haben, wenn ich Ihnen den ausdrücklichen Wunsch unserer Mitglieder übermittle, bei künftigen Novellierungen des Baugesetzbuchs zu dem von Ihrem Haus seit Jahrzehnten praktizierten Verfahren mit angemessenen Rückäußerungsfristen zurückzukehren.

Wir bitten darum, unsere Anregungen im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Dr. Ralf Bleicher

BERATUNGSUNTERLAGE
Bitte aufbewahren!

Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
AUSSCHUSSDRUCKSACHE 17. WP
Nr. 17(15)220-B

Dr. Harald Kegler
Labor für Regionalplanung
Ziebigker Str. 28
06846 Dessau
www.dr-kegler.de

Dessau, 2011-06-21

Stellungnahme zum Gesetzentwurf:

Stärkung klimagerechte Entwicklung von Städten und Gemeinden

Vorbemerkung

Der Intention des vorliegenden Gesetzesentwurfs kann aus wissenschaftlicher wie planungspraktischer Sicht grundsätzlich zugestimmt werden. Damit wird ein überfälliger Schritt vollzogen, den Herausforderungen des Klimawandels im Bereich der Stadt- und Regionalentwicklung auch gesetzgeberisch in einer neuen Dimension gerecht zu werden. Aus dieser Perspektive erscheinen die hiermit vom Autor vorgelegten Positionen und Anmerkungen als befördernde, kritisch konstruktive Ausführungen. Sie betreffen zum Einen Einzelaspekte, zum Anderen aber auch grundsätzliche Fragen und damit weitergehende Themen, die mit dieser Gesetzesinitiative, so der hier unterbreitete Vorschlag aus Sachverständigensicht, aufgegriffen werden könnten.

Grundsätzliches

Die Entwicklung - oder besser - der Umbau der Städte und Regionen zu klimagerechten Gemeinwesen stellt eine der zentralen Aufgaben für die Gesellschaft im 21. Jahrhundert dar. Die sehr zu unterstützende Zielrichtung der Gesetzes-Initiative sollte diese grundlegende Dimension noch deutlicher heraus stellen. Die Entwicklung (der Umbau) zu einer klimagerechten Stadt basiert auf **drei Säulen**: der Anpassung an die Klimafolgen (**Adaption**), der präventiven Emissions-Minderung (**Mitigation**) und der robusten Vorbeugung (**Resilienz**). Der Ansatz im Gesetz sollte um diese letztgenannte wesentliche Komponente erweitert werden.

Maßnahmen zur Minderung des Klimawandels durch Reduzierung von klimaschädlichen Emissionen (Mitigation) und Maßnahmen zur Anpassung an die bereits eingetretenen Folgen des Klimawandels (Adaption) sollten also verknüpft werden durch diese weitere Komponente: die Resilienz. Dabei handelt es sich um vorausschauende Maßnahmen, welche städtebauliche, infrastrukturelle oder landschaftlich-ökologische Robustheit beinhalten und somit die Verletzlichkeit durch Klima- und andere Auswirkungen auf diese Systeme vor Ort minimieren. Dies bedeutet, heute Maßnahmen zu ergreifen, die die Krisenfestigkeit von Städten, Gemeinden, ländlichen Räumen und Wirtschaftsgebieten vorbeugend erhöhen und nicht nur reagierend den Folgen des Klimawandels nachgehen. Dazu zählen

natürlich auch andere Maßnahmen (finanzpolitischer, sozialer, kultureller oder rechtlicher Art), die gesondert zu betrachten wären. Mit dem BauGB könnte dieser Gesichtspunkt der Resilienz, der international bereits ein hohes Maß an Akzeptanz gefunden hat, Einzug halten in die kommunale Planungspraxis. Deutschland wäre auch in dieser Hinsicht ein Vorreiter.

Resilienz eröffnet den Kommunen, Regionen und Institutionen die Möglichkeit, Maßnahmen in ihrem Zuständigkeitsbereich zu ergreifen, die vorausschauend Ressourcen sichern, Infrastrukturen vorhalten und Baustrukturen bewahren bzw. schaffen, die „unverwüstlich“ sind und die zukünftige städtische und regionale Entwicklung trotz Klimafolgen gewährleisten. Damit würden die Maßnahmen zur übergreifenden Bekämpfung des Klimawandels (u.a. Wärmedämmung) und der Anpassung an die Folgen von Klimaveränderungen durch eine notwendige Komponente der vorbeugenden Gewährleistung wirtschaftlicher, sozialer, ökologischer und kultureller Lebensfähigkeit der Städte und Gemeinden erweitert werden. Resilienz bündelt unmittelbare Daseinsvorsorge mit langfristiger Robustheit gegenüber Entwicklungen, die erst längerfristig wirksam werden, aber heute unbedingt eingeleitet werden müssen. Damit können langfristig gesehen erhebliche Kosten der Nachsorge gespart werden. Zusätzliche Aufwendungen sind eher nicht zu erwarten; es ist vielmehr eine Frage der planerischen Ausrichtung von stadtreionaler Politik.

Kritisch an dem Gesetzentwurf anzumerken ist, dass die Anpassung und Vorbeugung bzgl. des Klimawandels vorrangig auf die energetische Dimension eingeeengt wird. Sie ist sehr wichtig und sollte auch in dem vorgesehenen Rahmen des Gesetzes dargestellt werden, ist aber nicht ausreichend. Es sollte explizit die Anpassung der städtischen und regionalen Infrastruktursysteme generell (Wasser, Abwasser, Kommunikation etc.) sowie die Sicherung von Flächen und anderen lebensnotwendigen Ressourcen für den Ausgleich der Folgen des Klimawandels angesprochen werden. Da eine solche Anpassung bzw. Vorbeugung nur schrittweise erfolgen kann, sind die für eine zukünftige Sicherung der kommunalen bzw. regionalen Entwicklung besonders notwendigen Infrastrukturen als resiliente Elemente zuerst zu behandeln. Hierfür sollten die Gebietskörperschaften angehalten werden, entsprechende Planungen vorzunehmen.

Erst mit der Aufnahme auch dieser dritten Komponente wird das Handlungsfeld der „klimagerechten Stadtentwicklung“ den Herausforderungen gerecht: Anpassung an die Folgen (Adaption), Minderung der den Klimawandel vorantreibenden Emissionen (Mitigation) und Ausbau einer vorbeugenden Robustheit gegenüber den absehbaren Auswirkungen des Klimawandels (Resilienz).

Zu gesetzlichen Regelungen im BauGB

Im Artikel 1 (Pkt. 3), § 1a Abs. 5 des BauGB sollte die Resilienz als dritte Komponente der klimagerechten Stadt Erwähnung finden: „... die der Anpassung an den Klimawandel sowie der Vorbeugung (Resilienz) von dessen Auswirkungen dienen, Rechnung getragen ...“.

Bei der an vielen Stellen auftretenden Formulierung „dezentrale und zentrale Erzeugung, Verteilung oder Speicherung von Strom“ etc. sollte deutlich gemacht werden, dass dezentralen Systemen bevorzugt Rechnung getragen werden sollte, ohne zentrale Systeme aufzugeben. Wichtig ist die bislang vernachlässigte Beförderung des Ausbaus dezentraler Systeme (der Wärme- und Stromversorgung, aber auch im Bereich der Abwasserbehandlung) zu wenig Rechnung getragen wurde und es für eine klimagerechte Stadtentwicklung zukünftig verstärkt darauf ankommt, dezentrale Strukturen auszubauen.

Zu Fördermaßnahmen Dämmung, erneuerbare Energien etc.

Klimawandel und der Umgang mit den Folgen bzw. das Ergreifen von Maßnahmen dagegen oder zur Stärkung der Robustheit sind grundsätzlich eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Sie können nicht einzelnen Akteuren überlassen oder überantwortet werden. Wärmedämmung ist nur eine Komponente bei der Reduzierung von CO₂-Emissionen im Gebäudebestand. Es sollte deutlich gemacht werden, dass der Individualverkehr ebenso eine klimaschädliche Wirkung zeitigt (Elektromobilität löst das Problem nicht, da der MIV auch extrem flächenverzehrend ist). Ähnlich der Beförderung dezentraler Systeme sollte der ÖPNV stärker als bisher privilegierte Rollen erhalten. Dies sollte sich auch in einer Modifikation von Relationen der staatlichen Förderung zugunsten von Bus- und Schienensystemen gegenüber autoorientierten Strukturen äußern.

Wärmedämmung ist wichtig und sollte generell aus Steuermitteln hinsichtlich der Erzielung von Mindeststandards bei der Reduzierung von klimaschädlichen Emissionen finanziert werden. Es können durch verschiedene „kleine Maßnahmen“ an Gebäuden (vom Austausch ineffizienter Heizungen bis zu neuen Fenstern) in kurzer Zeit beträchtliche Verringerungen von CO₂-Emissionen erreicht werden. Das würde insbesondere auch Kleineigentümern helfen. In Abhängigkeit von Baustrukturen, Gebäudealter und sozialer Nutzer- und Eigentümerstruktur sollte dann eine Staffelung von Beteiligungen an Maßnahmen zur weitergehenden Reduzierung von CO₂-Emissionen erfolgen, an denen sich die Eigentümer, Bewohner, Kommunen und Länder beteiligen. Grundlage sollten differenzierte Konzepte der Gebietskörperschaften sein, die einen hohen Effekt der komplex anzulegenden Maßnahmen erwarten lassen. Diese kommunalen/regionalen Konzepte für klimagerechte Stadtentwicklung sollten, wie beim Modellvorhaben EXWOST „energetische Stadterneuerung“ erfolgreich erprobt, zu 100% für die Kommunen gefördert werden.

BERATUNGSUNTERLAGE
Bitte aufbewahren!

Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
AUSSCHUSSDRUCKSACHE 17. WP
Nr. 17(15)220-C

REDEKER SELNER DAHS

RECHTSANWÄLTE

Redeker Sellner Dahs · Leipziger Platz 3 · D-10117 Berlin

Berlin, den 21. Juni 2011

Reg.-Nr. o.A. RDT/sch/16/Anhörung 27.06.11

Sekretariat Prof. Dr. Reidt:
Telefon +49 30 885665-125 (Frau Schröder)
Telefax +49 30 885665 99

E-Mail: schroeder@redeker.de

Bonn

PROF. DR. KONRAD REDEKER
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

DR. KURT SCHÖN (1928–1986)

PROF. DR. HANS DAHS

DR. KLAUS D. BECKER*

Fachanwalt für Verwaltungsrecht

ULRICH KELLER

Fachanwalt für Arbeitsrecht

ULRIKE BÖRGER*

Fachwältin für Familienrecht

DR. FRIEDWALD LÖBBERT*

DR. KAY ARTUR PAPE*

Fachanwalt für Verwaltungsrecht

DR. CHRISTIAN D. BRACHER*

Fachanwalt für Verwaltungsrecht

DR. ANDREAS FRIESSER*

Fachanwalt für Erbrecht

PROF. DR. BURKHARD MESSERSCHMIDT*

Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht

MARTIN REUTER*

DR. JÜRGEN LÖDERS*

Fachanwalt für Steuerrecht

GERNOT LEHR*

PROF. THOMAS THIERAU*

Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht

DIETER MERKENS*

Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht

DR. KLAUS WALPERT*

DR. HEIKE GLAHS*

AXEL GROEGER*

Fachanwalt für Arbeitsrecht

DR. RONALD REICHERT*

Fachanwalt für Verwaltungsrecht

ANDREAS OKONEK*

DR. KLAUS KÖPP, M.C.L.

STEFAN TYSPER

Fachanwalt für Verwaltungsrecht

PROF. DR. HEIKO LESCH*

WOLFGANG KREYSING

DR. JAKOB WULFF*

PROF. DR. WOLFGANG ROTH, LL.M.*

DR. MICHAEL WINKELMÜLLER*

Fachanwalt für Verwaltungsrecht

PROF. DR. BERND MÜSSIG*

BARTHOLOMÄUS AENGENVOORT

Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht

DR. ALEXANDER SCHINK

DR. MATTHIAS GANSKE

Fachanwalt für Verwaltungsrecht

MARCO RIETDORF

Fachanwalt für Verwaltungsrecht

DR. ANNE BUSSENIUS

DR. CHRISTIAN MENSCHING, LL.M.

DR. MARKUS DIERKSMEIER, LL.M.

DR. CHRISTINE OSTERLOH-KONRAD

PHILIPP HUMMEL

Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht

DR. LARS KLEIN

ALEXANDER LEIDIG

NINA LINDER

DR. SUSANNE SADTLER

DR. FRANK MEYER, LL.M.

DR. UDO SÖNS

DR. LITZ NEPOMUCK

CHRISTOPH SCHMIDT

IMKE SCHNEIDER

DR. SEBASTIAN FUHRMANN

DR. JÜRGEN RUBEI, LL.M.

TOBIAS WÖRKERT, LL.M.

BASTIAN WILKE

CHRISTIAN ZEISSLER

PROF. DR. HANS D. JARASS, LL.M.

Professor an der Universität Münster

Of Counsel

Berlin

DR. DIETER SELNER

Fachanwalt für Verwaltungsrecht

DR. PETER-ANDREAS BRAND*

PROF. DR. OLAF REIDT*

Fachanwalt für Verwaltungsrecht

ULRICH BIRNKRAUT*

HARTMUT SCHEIDMANN*

DR. STEPHAN GERSTNER*

DR. ULRICH KARPENSTEIN*

DR. TOBIAS MASING*

Fachanwalt für Verwaltungsrecht

PROF. DR. ANDREA VERSTEYL*

Fachwältin für Verwaltungsrecht

DR. FRANK FELLEBERG, LL.M.

Fachanwalt für Verwaltungsrecht

DR. GERNOT SCHILLER

Fachanwalt für Verwaltungsrecht

DR. HORST VON HOLLEBEN

DR. ANDREAS ROSENFELD*

SABINE WILDFEUER

Fachwältin für gewerblichen Rechtsschutz

DR. GERO ZIEGENHORN

CHRISTIAN JOHANN

DR. PETER KERSANDT

KARSTEN WEIGELT, LL.M.

JOHANNES BOSSELMANN

DOMENIK HENNING WENDT, LL.M.

Brüssel

DR. ANDREAS ROSENFELD*

DR. STEPHAN GERSTNER*

DR. ULRICH KARPENSTEIN*

DR. HORST VON HOLLEBEN

DR. SIMONE LÖNNENBÜRGER

DR. INGO LIEBACH, LL.M.

DR. JAN IMGRUND, LL.M.

Leipzig

DR. THOMAS STICKLER*

Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht

HANS WOLFRAM KESSLER

Fachanwalt für Verwaltungsrecht

IRINA KIRSTIN FESKE

RENÉ TOBIAS MEYER

London

DR. PETER-ANDREAS BRAND*

SABINE WILDFEUER

Fachwältin für gewerblichen Rechtsschutz

* Mitglied der Partnerschaftsgesellschaft

Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der klimagerechten Entwicklung in den
Städten und Gemeinden (BT-Drucksache 17/6076) für die Anhörung des Ausschusses
für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung des Deutschen Bundestags am 27.06.2011

Bonn Mozartstraße 4-10 D-53115 Bonn Tel. +49 228 72626-0 Fax +49 228 72626-99 E-Mail: bonn@redeker.de	Berlin Leipziger Platz 3 D-10117 Berlin Tel. +49 30 885665-0 Fax +49 30 885665-99 E-Mail: berlin@redeker.de	Brüssel 172, Avenue de Cortenbergh B-1000 Brüssel Telefon: +32 2 74003-20 Telefax: +32 2 74003-29 E-Mail: bruessel@redeker.de	Leipzig Mozartstraße 10 D-04107 Leipzig Tel. +49 341 21378-0 Fax +49 341 21378-30 E-Mail: leipzig@redeker.de	London 265 Strand GB-London WC2R 1BH Tel. +44 20 740486-41 Fax +44 20 743003-06 E-Mail: london@redeker.de
--	--	--	---	--

Rechtsform: Partnerschaftsgesellschaft Sitz Bonn AG Essen PR 1947 Ust-ID: DE 122128379
Deutsche Bank Berlin BLZ 100 700 00 Kto. 1 550 359

www.redeker.de

1. **Stellungnahme der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL) vom 24.05.2011**

Es wird im Einzelnen Bezug genommen auf die Stellungnahme der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL) vom 24.05.2011 zu der Entwurfsfassung vom 16.05.2011, die weitgehend unverändert in die Drucksache 17/6076 übernommen wurde. Diese Stellungnahme wird als **Anlage** beigelegt. Es werden daher nachfolgend lediglich noch einzelne Punkte ergänzt und vertieft.

2. **Klarstellende Regelungen zur klimagerechten Stadtentwicklung**

Die vorgesehenen Änderungen im Baugesetzbuch aus Gründen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung sind zu begrüßen. Sie tragen, so wie es auch in der Begründung des Entwurfs zum Ausdruck kommt, dazu bei, die **Innenentwicklung** im Sinne eines **Leitbildes der kompakten Stadt** zu fördern und dadurch dem Klimaschutz Rechnung zu tragen. Dies gilt auch für die geplanten Neuregelungen, die in erster Linie klarstellenden Charakter haben (insbesondere § 5 Abs. 2 Nr. 2, § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4, § 9 Abs. 1 Nr. 12 und § 249 des Entwurfs). Dadurch werden teilweise in der Rechtsanwendungspraxis bestehende Unsicherheiten ausgeräumt. Die Rechtsklarheit wird gefördert. Zudem können auch Regelungen mit eher deklaratorischer Bedeutung bewusstseinsbildend wirken und die Akzeptanz erhöhen. Etwa die Einfügung des § 11 BauGB (städtebauliche Verträge) durch das BauROG 1998 ist dafür ein gutes Beispiel. Die Akzeptanz und Verbreitung städtebaulicher Verträge und damit auch eines stärker auf Kooperation angelegten Städtebaurechts wurde dadurch deutlich erhöht, obgleich die Zulässigkeit von städtebaulichen Verträgen auch zuvor bereits in der Rechtsprechung anerkannt war.

3. **§ 1 a Abs. 5 BauGB (Entwurf)**

§ 1 a Abs. 5 BauGB in der Entwurfsfassung enthält eine **städtebaugerechte Definition** der klimagerechten Stadtentwicklung. Sinnvoll ist dabei die Ergänzung in Satz 2 des geplanten neuen Absatzes, dass es sich um einen Grundsatz handelt, der in der planerischen Abwägung zu berücksichtigen ist. Dies verdeutlicht, dass es sich bei der klimagerechten Stadtentwicklung um einen **abwägungserheblichen Belang** handelt, der nicht, ähnlich einem Ziel der Raumordnung (vgl. § 1 Abs. 4 BauGB), vor die Klammer der Abwägung gezogen ist. Zudem wird deutlich, dass es sich nicht um ein Optimierungsgebot oder einen sonstigen Belang mit einer abstrakten Gewichtungsvorgabe gegenüber anderen Be-

langen handelt. Allerdings ist die Begründung zu dieser Regelung zumindest missverständlich, wenn dort davon die Rede ist, dass „der Klimaschutz bei der Aufstellung von Bauleitplänen verstärkt zu berücksichtigen ist“. Dies könnte eine abstrakte Gewichtungsvorgabe nahe legen, die jedoch zugunsten einer einzelfallbezogenen Gewichtung der verschiedenen Belange im konkreten Planungsfall vermieden werden sollte. Daher könnte sich eine Klarstellung anbieten, etwa dahingehend, dass der Grundsatz nach § 1 a Abs. 5 Satz 1 in der Abwägung nach § 1 Abs. 7 **neben** den in § 1 Abs. 6 genannten Belangen zu berücksichtigen ist.

4. § 1 Abs. 5 Satz 2 BauGB (Entwurf)

Die beabsichtigte Neuformulierung von § 1 Abs. 5 Satz 2 BauGB trägt Unsicherheiten Rechnung, die bei der bisherigen Fassung bestanden. Zu Recht ist die Regelung so formuliert, dass der **Klimaschutz**, insbesondere auch durch eine klimagerechte Stadtentwicklung, zu **fördern** ist. Hier ist die **Abgrenzung** der kommunalen Bauleitplanung zum (insbesondere bundesrechtlichen) **Fachrecht** wichtig. Die Formulierung „fördern“ dürfte so zu verstehen sein, dass es in erster Linie um die **Schaffung von Möglichkeiten** für eine klimagerechte städtebauliche Nutzung geht. Hingegen kann es nicht Aufgabe der Bauleitplanung sein, die im Fachrecht (insbesondere im BImSchG und im TEHG) enthaltenen Standards zu unterlaufen, sofern dafür keine örtlichen Besonderheiten sprechen. **Gewerbliche und auch industrielle Nutzungen** müssen möglich bleiben, zumal auch sie in § 1 Abs. 6 BauGB an verschiedenen Stellen benannt sind. Die diesbezügliche Steuerung muss daher grundsätzlich dem (bundesgesetzlichen) Fachrecht vorbehalten bleiben. Es könnte sich anbieten, diese Differenzierung, die auch der verfassungsrechtlichen Kompetenzzuordnung Rechnung trägt, dadurch zu betonen, dass die Beachtung fachgesetzlicher Vorgaben in der geplanten Neuregelung zu § 1 Abs. 5 Satz 2 BauGB ausdrücklich benannt wird („... und den Klimaschutz, insbesondere auch durch eine klimagerechte Stadtentwicklung, **unter Beachtung der fachgesetzlichen Vorgaben** zu fördern, ...“).

5. § 5 Abs. 2 b BauGB (Entwurf)

- a) In der Begründung zu der Neuformulierung von § 5 Abs. 2 b BauGB heißt es: „So sollte die Vorschrift nicht dahin missverstanden werden, dass Teilflächennutzungspläne nur aufgestellt werden könnten, wenn sie ausschließlich Darstellungen i.S.d. § 35 Abs. 3 Satz 3 enthalten.“ Dies dürfte so zu verstehen sein, dass Teilflächennutzungspläne auch aus anderen Gründen aufgestellt werden können (z.B. als **räumlicher Teilflächennutzungs-**

plan für einen Stadtbezirk oder als **sachlicher Teilflächennutzungsplan** für die Ausstattung des Gemeindegebiets mit bestimmten Einrichtungen etwa zur Energie- oder Fernwärmeversorgung, aber auch zur Ausstattung des Gemeindegebiets mit Einzelhandelseinrichtungen o.ä.). Die derzeitige Formulierung von § 5 Abs. 2 b des Entwurfs gibt dieses Verständnis jedoch nicht ohne weiteres her. Die beabsichtigte Formulierung dürfte vielmehr, ebenso wie die bisherige Fassung, so zu verstehen sein, dass nur für Zwecke des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB sachliche Teilflächenflächennutzungspläne aufgestellt werden dürfen, wobei dies (wie nunmehr klargestellt werden soll) auch für Teile des Gemeindegebiets möglich ist. Um die in der Begründung niedergelegte Zielsetzung zu erreichen, könnte sich ersatzweise folgende Formulierung anbieten:

„Die Gemeinden können, auch für Teile des Gemeindegebiets, sachliche Teilflächennutzungspläne aufstellen. Dies gilt auch für Zwecke des § 35 Abs. 3 Satz 3.“

- b) Die Aufstellung von räumlichen und/oder sachlichen Teilflächennutzungsplänen würde im Übrigen dazu beitragen können, den vielfach festzustellenden **Bedeutungsverlust der Flächennutzungsplanung** im Vergleich zu informellen Planungen (Stadtentwicklungskonzepte für Gewerbe und Industrie, Energie- und Wärmeversorgung, Einzelhandel o.ä.) zu mindern. Derartige Planungen haben als abwägungserhebliche Belange (§ 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB) ihre Bedeutung und Berechtigung. Sie vermögen allerdings die vorbereitende Bauleitplanung durch einen umfassenden Flächennutzungsplan oder auch einen räumlich oder sachlich differenzierten Teilflächennutzungsplan nicht zu ersetzen. Dies gilt nicht zuletzt im Hinblick auf die für die Flächennutzungsplanung – anders als bei einer informellen Planung – zwingend erforderliche Behörden- und vor allem **Öffentlichkeitsbeteiligung**. Gerade letztere kann und soll dazu dienen, die Bürgerinnen und Bürger bereits in einer **frühen Planungsstufe aktiv in Planungsprozesse** einzubinden, die für die gemeindliche Entwicklung richtungsweisend sein sollen. Derartige Beteiligungsschritte zugunsten der Öffentlichkeit sind hingegen bei informellen Planungen nicht verbindlich vorgesehen. In der Planungspraxis ist die aktive Beteiligung der Öffentlichkeit bei informellen Planungen in den Gemeinden in hohem Maße unterschiedlich. Diese könnte also dadurch gestärkt werden, dass die Gemeinden klar und eindeutig berechtigt werden, anstelle einer umfassenden Überarbeitung des gesamten Flächennutzungsplans räumliche und/oder sachliche Teilflächennutzungspläne aufzustellen, auch wenn es nicht um Zwecke des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB geht.

6. § 35 Abs. 1 Nr. 8 BauGB (Entwurf)

Die geplante Ergänzung der im Außenbereich privilegierten Nutzungen um Solaranlagen auf Gebäuden, die ihrerseits im Außenbereich zulässig sind, ist zu begrüßen. Auf diese Weise kann solare Strahlungsenergie sinnvoll genutzt werden, ohne dass es zu einer substantiellen zusätzlichen Flächeninanspruchnahme im Außenbereich kommt. Missverständlich kann allerdings die Formulierung sein, dass von „zulässigerweise errichteten Gebäuden“ die Rede ist. Gemeint sein dürften bestandsgeschützte Gebäude, also solche, die in zulässiger Weise im Außenbereich noch genutzt werden dürfen. Nicht darunter fallen sollen hingegen Gebäude, die zwar ursprünglich in zulässiger Weise errichtet wurden, deren Nutzung allerdings zwischenzeitlich aufgegeben wurde oder deren Bestandsschutz in sonstiger Weise erloschen ist. Um dies klarzustellen, empfiehlt sich eine Modifizierung der Formulierung dahingehend, dass es um die „Nutzung solarer Strahlungsenergie an oder auf zulässigerweise **genutzten** Gebäuden“ geht.

7. § 248 BauGB (Entwurf)

- a) Die beabsichtigte Neuregelung in § 248 BauGB ist prinzipiell sinnvoll, da sie energetische Optimierungen an Gebäuden ermöglicht, ohne dass zuvor in Bestandsgebieten existierende Bebauungspläne geändert werden müssen und ohne dass § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB eine Änderung erfahren müsste.

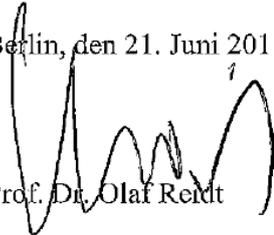
Allerdings erscheint die Anknüpfung allein an die Erfüllung einer Pflicht nach § 9 Abs. 1 Satz 1 der Energieeinsparverordnung oder eine Pflicht i.S.d. § 3 Abs. 2 bis 4 EEWärmeG nicht sinnvoll. Es sollten vielmehr auch, so wie in der Begründung zu der Regelung auch ausgeführt, überobligatorische Maßnahmen möglich sein, so dass die Bezugnahme auf die Energieeinsparverordnung und das EEWärmeG entfallen sollte. Es würde ausreichen, an **Maßnahmen zur Energieeinsparung** anzuknüpfen.

- b) Auch im Übrigen wäre eine **Steigerung der Flexibilität** wünschenswert. Nutzt ein Grundstückseigentümer etwa eine noch nicht vollständig ausgeschöpfte GRZ aus, um zunächst noch eine Terrasse zu errichten, könnte er danach auf der Grundlage von § 248 noch eine nachträgliche Wärmedämmung durchführen. Würde er hingegen zunächst die Wärmedämmung durchführen und damit die festgesetzte GRZ ausnutzen, dürfte er danach seinen Terrassenanbau nicht mehr realisieren. Dies erscheint im Hinblick auf die Zielsetzung der Regelung nicht sachgerecht.

Eine aus diesem Grunde für sinnvoll gehaltene Flexibilisierung der Regelung sollte gleichzeitig jedoch dadurch beschränkt werden, dass anstelle eines gebundenen Anspruchs, so wie er derzeit in § 248 BauGB vorgesehen ist, eine **Ermessensregelung** vorgesehen wird, mit der besser auf Einzelfälle reagiert werden könnte. Die Regelung wäre dann im Hinblick auf die Überschreitung von Maßfestsetzungen einerseits offener und weitergehend, andererseits durch das auf der Rechtsfolgenseite bestehende behördliche Ermessen so begrenzt, dass konkreten Umständen des Einzelfalls sachangemessen Rechnung getragen werden kann.

- c) Zu berücksichtigen ist im Weiteren, dass durch die Regelung von den Festsetzungen eines gemeindlichen Bebauungsplans abgewichen werden kann und damit die **gemeindliche Planungshoheit** unmittelbar berührt ist. In wohl sämtlichen anderen Fällen trägt das Baugesetzbuch dem durch das **Einvernehmenserfordernis des § 36 Abs. 1 BauGB** Rechnung. Dies erscheint auch hier geboten, insbesondere in Fällen, in denen Festsetzungen etwa zu den überbaubaren Grundstücksflächen auf ganz gezielten städtebaulichen Überlegungen für den betreffenden Ortsbereich beruhen. Eine Einvernehmensregelung auch in Fällen des § 248 BauGB sollte allerdings auch die Grenzen für die Verweigerung des gemeindlichen Einvernehmens und dessen Ersetzungsmöglichkeit (vgl. § 36 Abs. 2 BauGB) einschließen, um einem etwaigen Missbrauch der Regelung zu Lasten der energetischen Optimierung von Gebäuden vorzubeugen.

Berlin, den 21. Juni 2011



Prof. Dr. Olaf Reidt



Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung

Stellungnahme der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL) zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der klimagerechten Stadtentwicklung in den Gemeinden (Stand: 16.05.2011)

1. Vorbemerkung

Die DASL begrüßt, dass mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der klimagerechten Stadtentwicklung in den Gemeinden in verschiedenen Punkten bislang bestehende rechtliche Unklarheiten und Unsicherheiten beseitigt werden. Er trägt dazu bei, die Innenentwicklung im Sinne eines Leitbildes der kompakten Stadt zu fördern und dadurch dem Klimaschutz Rechnung zu tragen.

Die vorgesehenen Veränderungen des Städtebaurechts aus den Gründen von Klimaschutz und Klimapassung sollen nach dem mitgeteilten Zeitplan ohne die bei Novellen im Städtebaurecht bisher stets vorgenommene Rückkoppelung mit der kommunalen Praxis stattfinden. Dass damit die wichtigen und innovativen Planspiele ausfallen, ist eine bedauerliche Folge des gewählten Verfahrens. Das Städtebaurecht könnte man sicher ohne Gefahr für Klimaschutz und Klimaanpassung – so wie ursprünglich vorgesehen – in einer größeren Novelle (BauGB und BauNVO) und mit Durchführung des schon vorbereiteten Planspiels noch bis Ende 2011 novellieren. Wenn davon gleichwohl abgesehen wird, sollte dies zumindest durch eine besonders sorgfältige Gesetzesevaluation und Gesetzesfolgenprüfung, insbesondere im Hinblick auf baukulturelle Belange, kompensiert werden.

Aus Sicht der DASL gibt es weitere Bereiche des Städtebaurechts, in denen eine behutsame Fortentwicklung ebenfalls angezeigt ist. Dies wird durch die Ergebnisse der „Berliner Gespräche zum Städtebaurecht“ ebenso bestätigt wie durch die vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Städtetag im Jahr 2010 durchgeführte Umfrage. Auch die Ergebnisse einer von der DASL selbst bei ihren Mitgliedern im Jahr 2010 durchgeführten Umfrage belegen dies. Die DASL geht daher davon aus, dass insbesondere auf der Grundlage der Ergebnisse aus den „Berliner Gesprächen zum Städtebau-

recht“ weitere Fortentwicklungen des Städtebaurechts zeitnah folgen werden.

2. § 1 Abs. 5 Satz 2 BauGB (neu)

Die Neuformulierung von § 1 Abs. 5 Satz 2 BauGB wird begrüßt. Die Ersetzung des Begriffs des „allgemeinen“ Klimaschutz durch den insbesondere auf die klimagerechte Stadtentwicklung bezogenen Klimaschutz verdeutlicht den städtebaulichen Bezug und räumt die Unklarheiten aus, die mit der Formulierung „Verantwortung für den allgemeinen Klimaschutz“ verbunden waren. Der Begriff „fördern“ stellt zu Recht klar, dass es im Städtebaurecht in erster Linie um die Schaffung von Möglichkeiten für eine klimagerechte städtebauliche Nutzung geht, nicht hingegen um dem Fachrecht (insbesondere dem BImSchG und dem TEHG) vorbehaltenen Restriktionen für bestimmte Einzelnutzungen, sofern sie nicht durch örtliche Besonderheiten gerechtfertigt sind.

Allerdings bezieht sich die neue Klimaschutzklausel allein auf den Klimaschutz. Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel bleiben außen vor. Aus der Sicht der DASL würde eine Berücksichtigung auch von Anpassungsmaßnahmen an den sich bereits vollziehenden Klimawandel bereits in § 1 Abs. 2 BauGB (neu) die insoweit hervorgehobene Bedeutung von Anpassungsmaßnahmen gerade im Rahmen der Stadtentwicklung deutlich machen.

3. § 1a Abs. 5 BauGB (neu)

Die Definitionen, dass die klimagerechte Stadtentwicklung sowohl Maßnahmen der Mitigation als auch der Adaption umfasst, wird begrüßt. Zu Recht wird aus Sicht der DASL auch daraufhingewiesen, dass die klimagerechte Stadtentwicklung in der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB zu berücksichtigen ist. Die besondere Betonung in dem neugefassten Planungsleitsatz des § 1 Abs. 5 Satz 2 sowie in § 1a Abs. 5 Satz 1 zeigen zwar einerseits, dass es sich um eine wichtige Abwägungsposition für die städtebauliche Planung handelt, andererseits jedoch der Klimaschutz im konkreten Fall zu einem sachgerechten Ausgleich mit anderen öffentlichen und privaten Belangen gebracht werden muss. Durch diese Klarstellung werden von vornherein unnötige Diskussionen um einen Abwägungsvorrang, eine Einordnung als Optimierungsgebot o.ä. vermieden, ohne damit die Bedeutung des Klimaschutzes in Frage zu stellen.

Die in der Begründung zu dem Regelungsentwurf genannten Beispiele für Mitigation und Adaption bekräftigen anknüpfend an § 1 Abs. 5 Satz 2 BauGB (neu), dass die städtebauliche Dimension des Klimaschutzes im Bereich der Bauleitplanung bei der Bodennutzung

liegt, nicht hingegen bei den in erster Linie dem Fachrecht vorbehaltenen Anforderungen an bestimmte Einzelnutzungen (z.B. Industrieanlagen).

Bislang nicht hinreichend berücksichtigt wird in dem Gesetzesentwurf allerdings, dass die ausdrücklich angesprochene „Stadt der kurzen Wege“ auch eine enge Verknüpfung mit der Bodenschutzklausel des § 1a Abs. 3 Satz 1 BauGB hat, die ihrerseits in einem Spannungsverhältnis zu dem insbesondere in § 50 BImSchG verankerten Trennungsgrundsatzes steht. Dies gilt nicht nur für Störfallanlagen im Sinne der Seveso-II-Richtlinie. In der Planungspraxis scheidet eine verstärkte Bedeutung der Bodenschutzklausel und damit auch eine für den Klimaschutz positive Reduzierung des Flächenverbrauchs (Stadt der kurzen Wege, Kaltluftschneisen u.ä.) häufig daran, dass Immissionskonflikte in erster Linie durch räumliche Trennung und entsprechenden Flächenverbrauch Rechnung getragen wird. Vielfach erfolgt dies, obgleich derartige Konflikte auch durch geeignete Schutzvorkehrungen (z.B. Schallschutzmaßnahmen bei Geräuschen, Filteranlagen bei Gerüchen und sonstigen Luftschadstoffen) gelöst werden könnten. Die Gebietstypisierungen in der Baunutzungsverordnung sowie die untergesetzlichen Regelwerke, insbesondere die TA Luft, die TA Lärm oder auch die DIN 18005, verstärken dies. Zur Reduzierung des Flächenverbrauchs und zu Umsetzung des in der Begründung des Gesetzesentwurfs angesprochene Konzepts der „Stadt der kurzen Wege“ empfiehlt es sich aus Sicht der DASL, die Bedeutung von technischen Schutzvorkehrungen stärker zu betonen. Ebenso wie für die energetische Optimierung können technische Schutzvorkehrungen insbesondere für den Lärmschutz Verwendung finden, der gerade in der besonders störungsempfindlichen Nachtzeit in erster Linie Innenraumschutz ist. Etwa nach § 1a Abs. 2 Satz 2 BauGB könnte dafür folgender Satz ergänzt werden:

„Schädlichen Umwelteinwirkungen und sonstigen negativen Auswirkungen auf Belange, die für die Abwägung von Bedeutung sind, kann, insbesondere bei der Innenentwicklung, außer durch räumliche Abstände auch durch geeignete Schutzvorkehrungen Rechnung getragen werden.“

Dass ein solcher Ansatz rechtlich selbst im Bereich des Störfallschutzes nach Maßgabe der Seveso-II-Richtlinie tragfähig ist, wird durch die Schlussanträge der Generalanwältin Eleanor Sharpston vom 14.04.2011 (Rechtssache C 53/10) zu dem Vorlagebeschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 03.12.2009 (4 C 5.09 – Gartencenter) bestätigt, die aus unionsrechtlicher Sicht gerade nicht ausschließlich oder auch nur vorrangig auf räumliche Abstände im Bereich des Immissionsschutzes abstellen. Aus Sicht der DASL empfiehlt es sich zudem, die Bedeutung und Funktion technischer Schutzvorkehrungen auch in den untergesetzlichen Regelwerken zu verankern, insbesondere in der TA Lärm.

4. § 5 Abs. 2 Nr. 2 BauGB (neu)

Die geplante Ergänzung in § 5 Abs. 2 Nr. 2 um die Regelung unter lit. b) und lit. c) ist aus Sicht der DASL berechtigt, auch wenn sie im Hinblick auf den nur beispielhaften Katalog der Darstellungsmöglichkeiten in Flächennutzungsplänen lediglich deklaratorische Wirkung hat. Sie bekräftigt allerdings den Stellenwert, den der Klimaschutz zukünftig in der Bauleitplanung einnehmen soll. Hier spielt gerade die Flächennutzungsplanung im Hinblick auf die das gesamte Gemeindegebiet betreffende Flächenentwicklung eine wesentliche Rolle. Zu Recht wird in der Begründung des Regelungsentwurfs auch die stärkere Koordinierungs- und Steuerungsfunktion des Flächennutzungsplans im Vergleich zu Klimaschutz- oder Energiekonzepten bzw. vergleichbaren informellen Planungen (§ 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB) betont. Derartige Konzepte sind im Bereich des Klimaschutzes wie auch in anderen Bereichen der gemeindlichen Planung zwar wichtig, jedoch sind sie rechtlich nicht in der Lage und auch nicht dafür vorgesehen, die Steuerungsfunktion des Flächennutzungsplans zu ersetzen. Anderenfalls könnten sowohl aus Sicht des nationalen Rechts als auch des Unionsrechts Risiken aufgrund der bei informellen Planungen regelmäßig anzutreffenden Verfahrensdefizite, vor allem im Hinblick auf die Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung, nicht ausgeschlossen werden.

5. § 5 Abs. 2b BauGB (neu)

Die Neuformulierung in § 5 Abs. 2b BauGB erreicht aus Sicht der DASL die mit ihr angestrebte Klarstellung nicht. Noch immer kann die Regelung dahingehend missverstanden werden, dass nur für Zwecke des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB sachliche Teilflächennutzungspläne aufgestellt werden können. Gerade dies soll jedoch ausweislich der Begründung des Entwurfs, zu Recht, nicht gemeint sein. Aus Sicht der DASL könnte sich vor diesem Hintergrund folgende Formulierung anbieten:

„Die Gemeinden können, auch für Teile des Gemeindegebiets, sachliche Teilflächennutzungspläne aufstellen. Dies gilt auch für Zwecke des § 35 Abs. 3 Satz 3.“

Im Übrigen wird die Möglichkeit zur Aufstellung von sachlichen Teilflächennutzungsplänen für das gesamte Gemeindegebiet oder von Teilen davon ausdrücklich begrüßt. Die Gemeinden werden dadurch in die Lage versetzt, durch sich sachlich und räumlich ergänzende Teilpläne eine sachgerechte vorbereitende Bauleitplanung zu betreiben. Dadurch können informelle Planungen, nicht nur Klimaschutzkonzepte sondern etwa auch Einzelhandelskonzepte leichter in die Bauleitplanung integriert werden (vgl. bereits vorstehend unter Ziff. 4.). Die Koordinierungs- und Steuerungsfunktion des Flächennutzungsplans kann auf diese Weise besser genutzt werden. Die Legitimation und die allgemeine Akzeptanz derartiger

Planungen wird aufgrund der gemäß §§ 3 und 4 BauGB notwendigen Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung erhöht.

6. § 9 Abs. 1 Nr. 12 BauGB (neu)

Die hier vorgesehene Ergänzung hat aus Sicht der DASL lediglich klarstellende Funktion. Dies entspricht auch den Ausführungen in der Begründung des Entwurfs. Bei einer entsprechenden Festsetzung kann allerdings zweifelhaft sein, ob es sich bei Anlagen nach § 9 Abs. 1 Nr. 12 BauGB nur um solche der örtlichen oder auch um solche der überörtlichen Versorgung handeln kann, so wie sie beispielsweise bei Windenergieanlagen im norddeutschen Raum in Betracht kommen. Aus diesem Grunde könnte sich aus Sicht der DASL eine Klarstellung empfehlen, dass die Festsetzung nach § 9 Abs. 1 Nr. 12 Versorgungsflächen für Anlagen der örtlichen und überörtlichen Versorgung meint.

7. § 9 Abs. 1 Nr. 23b BauGB (neu)

Die Ergänzung der Festsetzungsmöglichkeit um technische Maßnahmen ist aus Sicht der DASL sinnvoll. Allerdings scheint die derzeitige Formulierung sprachlich missglückt. Insbesondere ist unklar, was genau „bestimmte“ bauliche Anlagen bzw. „bestimmte“ bauliche und sonstige technische Maßnahmen sein sollen. Aus Sicht der DASL ist hier eine Überarbeitung notwendig.

8. § 9 Abs. 6 BauGB (neu)

Die Aufnahme gemeindlicher Regelungen zum Anschluss- und Benutzungszwang auf der Grundlage von § 16 EEWärmeG als nachrichtliche Übernahmen in den Bebauungsplan wird begrüßt und als sinnvoll angesehen. Aus der Sicht der DASL wäre die Aufnahme einer entsprechenden Regelung für den Flächennutzungsplan in § 5 Abs. 4 BauGB sinnvoll. Damit würde bereits frühzeitig dem Informationsbedürfnis aller Beteiligten sowie der Öffentlichkeit Rechnung getragen. Zudem könnten bei der Aufstellung und Integration von Klimaschutz- und Energiekonzepten (vgl. § 5 Abs. 2 Nr. 2 BauGB (neu)) entsprechende Vor- und Maßgaben besser berücksichtigt werden.

9. § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 und 5 BauGB (neu)

Die Ergänzung des beispielhaften Katalogs von möglichen Regelungsgegenständen in städtebaulichen Verträgen kann dazu beitragen, die gesteigerte Bedeutung des Klimaschutzes zu

betonen. Gerade die flexiblen Einsatzmöglichkeiten eines städtebaulichen Vertrages können hier sinnvoll genutzt werden. Zu beachten ist allerdings, dass in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung zunehmend das Verhältnis zwischen Bebauungsplanfestsetzungen einerseits und vertraglichen Regelungsmöglichkeiten andererseits problematisiert wird. In einigen Gerichtsentscheidungen wird die Auffassung vertreten, dass vertragliche Regelungen in den Fällen, in denen Festsetzungsmöglichkeiten nach § 9 BauGB bestehen, unzulässig seien (s. insbesondere OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 18.12.2007 – 2 A 3.07; OVG Schleswig, Urteil vom 12.03.2009 – 1 KN 12/08; vgl. auch OVG Lüneburg, Beschluss vom 04.01.2011 – 1 MN 130/10). Gerade in den Fällen, in denen die Reichweite der planerischen Festsetzungsmöglichkeiten nach § 9 BauGB unklar ist oder die Steuerungsmöglichkeiten aus Planfestsetzung und städtebaulichem Vertrag miteinander kombiniert werden sollen, kann dies den zur Flexibilisierung gedachten Einsatzbereich städtebaulicher Verträge erheblich beschränken. Hinzukommen große Unsicherheiten in der Planungspraxis. Diese könnten dadurch ausgeräumt werden, dass – ähnlich wie bereits beim naturschutzrechtlichen Ausgleich (§ 1a Abs. 3 Satz 4 BauGB) – ausdrücklich klargestellt wird, dass durch städtebauliche Verträge Festsetzungen eines Bebauungsplans oder Bestimmen in sonstigen städtebaulichen Satzungen sowohl ergänzt als auch ersetzt werden können. Dabei ist es selbstverständlich, dass für die Planungsentscheidung relevante Vertragsinhalte Gegenstand der Beteiligungsschritte gem. den §§ 3 und 4 BauGB sein müssen, sei es durch Auslegung des entsprechenden Vertrags bzw. Vertragsentwurf, sei es durch Darlegung der betreffenden Vertragsinhalte in der Begründung des auszulegenden Plans.

Sofern § 11 BauGB bei der vorgesehenen weiteren Novellierung des BauGB nicht erneut geändert werden sollte, wird überdies vorgeschlagen, durch eine Änderung des § 11 BauGB die für die Städte und Gemeinden außerordentlich problematische neueste Rechtsprechung des BVerwG (Urt. v. 1.12.2010 – 4 C 9.10 -, ZfBR 2011, S. 364 ff.) zu städtischen Eigenesellschaften zu korrigieren. In § 11 sollte klargestellt werden, dass durch städtebauliche Verträge nach § 11 BauGB auch vom Erschließungsrecht abweichende Regelungen getroffen werden können.

10. § 34 Abs. 1 BauGB (ergänzender Regelungsvorschlag)

Unter Ziff. 3 zu § 1a Abs. 5 BauGB (neu) wurde bereits darauf hingewiesen, dass die räumliche Trennung von konfligierenden Nutzungen zwar eine wichtige Möglichkeit ist, um den Anforderungen an eine störungsfreie und damit geordnete städtebauliche Entwicklung Rechnung zu tragen. Gleichzeitig resultiert daraus aber ein entsprechend großer Flächenverbrauch, der der Zielsetzung der Innenentwicklung und der Entwicklung einer kompakten Stadt abträglich ist. Dem kann und sollte aus Sicht der DASL in dafür geeigneten Fällen

mittels einer Ersetzung räumlicher Abstände durch technische Schutzvorkehrungen Rechnung getragen werden. Für den Bereich der Bauleitplanung wurde hierzu unter Ziff. 3 bereits ein Lösungsvorschlag unterbreitet. Im Zusammenhang mit dem unbeplanten Innenbereich gelten ähnliche Überlegungen.

Hier kommt aus Sicht des Bundesverwaltungsgerichts hinzu, dass die in § 34 Abs. 1 Satz 2 1. Hs. BauGB genannten gesunden Wohn- und Arbeitsverhältnisse auf Fälle eines städtebaulichen Missstandes beschränkt sind (BVerwG, Vorlagebeschluss zum EuGH vom 03.12.2009 – 4 C 5.09 – Gartencenter). In den Schlussanträgen der Generalanwältin Eleanor Sharpston vom 14.04.2011 (C-53/10) wird zu diesem Vorlagebeschluss in Bezug auf die Anforderungen der Seveso-II-Richtlinie, also für Störfallanlagen betont, dass sich die Anforderungen der Seveso-II-Richtlinie nicht nur auf den Planungsfall beziehen sondern auch auf den gebundenen Genehmigungsanspruch erstrecken, so wie er im unbeplanten Innenbereich besteht. Ein Verständnis von § 34 Abs. 1 Satz 2 1. Hs. BauGB dahingehend, dass sich die Regelung nur auf städtebauliche Missstände bezieht, ist aus Sicht der DASL weder zwingend, noch wäre sie unionsrechtskonform. Wegen der bestehenden Auslegungsmöglichkeiten bedarf es indes keiner grundlegenden Umgestaltung. Aus Sicht der DASL genügt vielmehr eine unionsrechtskonforme Auslegung dahingehend, dass gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse dann bei einem neu hinzukommenden Vorhaben nicht gewahrt sind, wenn unzumutbare Immissionskonflikte oder nicht hinnehmbare Störfallrisiken bestehen.

Gleichzeitig wird in den Schlussanträgen von Frau Sharpston aber auch betont, dass das notwendige Schutzniveau nicht allein durch räumliche Abstände sondern auch durch technische Maßnahmen sichergestellt werden kann. Dies gilt aus Sicht der DASL, ebenso wie bei der Bauleitplanung, nicht nur im Zusammenhang mit Störfallbetrieben sondern ganz allgemein für Immissionskonflikte. Zur Reduzierung des Flächenverbrauchs und damit insbesondere auch im Interesse des Klimaschutzes empfiehlt sich aus Sicht der DASL daher eine Ergänzung zu § 34 Abs. 1 Satz 2 1. Hs. BauGB, die etwa wie folgt lauten könnte:

„Diesen Anforderungen kann neben räumlichen Abständen insbesondere auch durch geeignete technische oder sonstige Schutzvorkehrungen Rechnung getragen werden.“

11. § 35 Abs. 1 Nr. 8 BauGB (neu)

Der vorgesehene neue Tatbestand für eine privilegierte Außenbereichsnutzung bezieht sich auf Vorhaben an oder auf zulässiger errichteten Gebäuden im Außenbereich, sofern die betreffende Anlage zur Nutzung solarer Strahlungsenergie dem Gebäude baulich untergeordnet ist. Im Außenbereich sind allerdings auch bauliche Anlagen vorstellbar, an oder auf denen Anlagen zur Nutzung solarer Strahlungsenergie angebracht werden können, die keine

Gebäude sind (z.B. Siloanlagen). Es wird daher angeregt, den Begriff des Gebäudes durch den weitergehenden Begriff der baulichen Anlage zu ersetzen.

Um Missbrauch zu vermeiden, sollte gleichzeitig jedoch eine Beschränkung auf solche bauliche Anlagen vorgesehen werden, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Gesetzesänderung schon bestanden.

12. § 136 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1, Abs. 3 Nr. 2d), Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 , § 148 BauGB (neu), ergänzender Regelungsvorschlag zu § 147 BauGB

Die Regelungen sind zu begrüßen, weil sie für die Praxis klarstellen, dass Klimaschutz und Klimaanpassung auch Aufgaben der städtebaulichen Sanierung sein können. Maßnahmen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung können dabei aber auch Maßnahmen der kommunalen Infrastruktur erfordern. Deshalb sollte diese Aufgaben in § 147 aufgenommen werden. Hierfür könnte in § 147 Nr. 4 nach "Erschließungsanlagen" eingefügt werden:

"einschließlich Maßnahmen der kommunalen Infrastruktur für den Klimaschutz und die Klimaanpassung“.

13. § 164b Abs. 2 BauGB (ergänzender Regelungsvorschlag)

§ 164b Abs. 2 BauGB sollte um eine Nr. 4 ergänzt werden, in der die Gegenstände der Städtebauförderung entsprechend den geplanten Änderungen der §§ 136 und 171 BauGB aufgenommen werden. Damit sollte klargestellt werden, dass ohne Städtebauförderung Klimaschutz und Klimaanpassung im Bestand nicht umgesetzt werden kann. Die Bestimmung könnte wie folgt lauten:

"4. städtebauliche Maßnahmen für die klimagerechte Stadtentwicklung“.

14. § 171a Abs. 2 Satz 2, Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 und Nr. 6 BauGB (neu)

Wie zu Nr. 12 (§ 136 BauGB).

15. § 171c Satz 2 Nr. 1 und Nr. 4 BauGB (neu)

Wie zu Nr. 9 (§ 11 BauGB).

16. § 248 BauGB (neu)

Die vorgesehene Sonderregelung wird durch die DASL im Grundsatz begrüßt. Sie trägt einem erheblichen praktischen Problem Rechnung. Schwierigkeiten mit den Maßvorgaben bestehen in erster Linie im baulichen Bestand und damit im Geltungsbereich existierender Maßfestsetzungen. Allein durch Änderungen bei den Maßobergrenzen in § 17 BauNVO lässt sich dieses Problem daher nicht sinnvoll bewältigen.

Sachgerecht ist es dabei aus Sicht der DASL auch, dass mit § 248 BauGB kein Ermessensstatbestand geschaffen werden soll sondern ein gebundener Genehmigungstatbestand, selbst wenn er – zu Recht – an enge tatbestandliche Voraussetzungen unter Einbeziehung nachbarlicher und baukultureller Belange geknüpft ist.

Als sehr einschränkend wird allerdings die Anknüpfung allein an die Erfüllung einer Pflicht nach § 9 Abs. 1 Satz 1 der Energieeinsparverordnung oder einer Pflicht im Sinne des § 3 Abs. 2 bis 4 des EEWärmeG angesehen. Dies steht auch nicht ohne Weiteres im Einklang mit der diesbezüglichen Begründung, in der ausdrücklich auch von überobligatorischen Maßnahmen die Rede ist.

Es könnte sich vor diesem Hintergrund anbieten, den vorgesehenen gebundenen Genehmigungstatbestand durch einen weitergehenden ermessensgebundenen Anspruch zu ergänzen, nach dem eine Überschreitung von Maßfestsetzungen auch genehmigt werden darf (nicht muss), wenn dies über die genannten Anforderungen hinausgehend Zielen des Klimaschutzes dient (z.B. der energetischen Verbesserung von baulichen Anlagen oder der Gewinnung von erneuerbaren Energien) oder wenn bereits zuvor durchgeführten Maßnahmen etwa der energetischen Verbesserung von baulichen Anlagen Rechnung tragen soll.

Letzteres Problem, das in dem Regelungsentwurf nicht behandelt ist, wird an folgendem Beispielsfall deutlich: Bei einem vorhandenen Wohnhaus, das die durch Bebauungsplan festgesetzte GRZ nicht vollständig ausschöpft, wird zunächst eine Erweiterung vorgenommen, etwa ein Terrassenanbau, so dass die GRZ danach vollständig ausgenutzt ist. Sodann wird unter Berufung auf § 248 BauGB (neu) eine nachträgliche Wärmedämmung in zulässiger Weise durchgeführt. Würde hingegen zunächst die nachträgliche Wärmedämmung durchgeführt (was zu begrüßen wäre!) und auf diese Weise die durch den Bebauungsplan festgesetzte GRZ ausgereizt, hätte der Eigentümer nach der derzeitigen Formulierung in § 248 BauGB (neu) keinen Spielraum mehr dafür, seinen Terrassenanbau zu realisieren. Die Neuregelung kann daher die mit ihr angestrebte Anreizfunktion nur eingeschränkt erfüllen. Unabhängig davon muss es jedoch aus Sicht der DASL in allen Fällen tatbestandlich dabei bleiben, dass nur geringfügige Abweichungen vom festgesetzten Nutzungsmaß zulässig sind und die nachbarlichen und baukulturellen Belange gewahrt bleiben.

§ 248 BauGB in der Entwurfsfassung lässt eine Abweichung von den Bebauungsplanfestsetzungen zu, ohne dass dies tatbestandlich dem Einvernehmenserfordernis des § 36 Abs. 1 BauGB unterfällt. Aus Sicht der DASL ist es zweifelhaft, ob dies den berechtigten kommunalen Belangen und der gemeindlichen Planungshoheit in ausreichendem Maße Rechnung trägt. Dies gilt namentlich dann, wenn eine Gemeinde bereits eigene Planungsvorstellungen zur klimagerechten Stadtentwicklung und -erneuerung entwickelt hat. Dies spricht aus Sicht der DASL dagegen, die Beteiligung der Standortgemeinde im Vergleich zu sonstigen Vorhaben, die nicht entsprechend den Festsetzungen eines Bebauungsplans realisiert werden, einzuschränken. Daher sollten die in § 248 BauGB (neu) vorgesehenen Tatbestände an die Erteilung des gemeindlichen Einvernehmens gebunden werden. Dies schließt allerdings auch die in § 36 Abs. 2 BauGB enthaltenen Schranken sowie die dort geregelte Ersetzungsmöglichkeit ein.

17. § 249 BauGB (neu)

Die DASL stimmt dem gesetzgeberischen Ansatz, dass der Windenergie substantiell Raum geschaffen werden muss, zu. Neben dem dafür notwendigen planerischen Willen auf der Ebene der kommunalen Bauleitplanung kommt es dafür allerdings aus Sicht der DASL auf möglichst klare und stringente normative Vorgaben an.

Aus diesem Grunde bestehen Bedenken gegen den Regelungsvorschlag in § 249 Abs. 1 BauGB (neu). Ob Darstellungen zur Erzielung der Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB ausreichend sind oder nicht, ist eine Frage des jeweiligen planerischen Einzelfalls. Eine diesbezügliche Regelvermutung lässt sich weder in die eine noch in die andere Richtung aufstellen. Aus Sicht der DASL trägt diese „Sonderregelung“ daher für die Gemeinden und die sonstigen Rechtsanwender nicht zur Rechtssicherheit und Rechtsklarheit bei.

Bei § 249 Abs. 2 BauGB (neu) handelt es sich aus Sicht der DASL um eine Bestimmung, die einzelfallbezogen die Regelungsmöglichkeiten wiederholt, die auch bisher bereits nach § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 BauGB bestehen. Eine Erweiterung des Anwendungsbereichs für so genannte bedingte Baurechte ist damit nicht verbunden. Dies gilt auch für die ausdrücklich angesprochene Fallkonstellation, dass die Standorte von zurückzubauenden Windenergieanlagen auch außerhalb des Bebauungsplangebiets oder sogar außerhalb des Gemeindegebiets liegen können. Dies kann im Einzelfall auch bislang so sein. Die vorgeschlagene Neuregelung ändert aus Sicht der DASL nichts daran, dass für eine solche Planfestsetzung hinreichende städtebauliche Gründe vorliegen müssen. Zudem ist nach der insofern unveränderten Rechtslage jede Gemeinde selbstständig verpflichtet, innerhalb ihres Gemeindegebiets der Windenergie substantiell Raum zu schaffen. Daher besteht daher aus Sicht der DASL

die Gefahr, dass die beabsichtigte Neuregelung in § 249 Abs. 2 BauGB zu Unsicherheiten in der Rechtsanwendung führt.

Berlin, den 24.05.2011

Prof. Dr. Michael Krautzberger
(Präsident der DASL)

Prof. Dr. Olaf Reidt
(Vorsitzender des DASL-Ausschusses
Europa/Recht)

BERATUNGSUNTERLAGE
Bitte aufbewahren!

Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
AUSSCHUSSDRUCKSACHE 17. WP
Nr. 17(15)220-D



GdW

GdW Stellungnahme

**zum Entwurf des Gesetzes zur
Stärkung der klimagerechten
Stadtentwicklung in den
Gemeinden**

26. Mai 2011

Herausgeber:
GdW Bundesverband
deutscher Wohnungs- und
Immobilienunternehmen e.V.
Mecklenburgische Straße 57
14197 Berlin
Telefon: +49 (0)30 82403-0
Telefax: +49 (0)30 82403-199

Brüsseler Büro des GdW
47-51, rue du Luxembourg
1050 Bruxelles
BELGIEN
Telefon: +32 2 5 50 16 11
Telefax: +32 2 5 03 56 07

E-Mail: mail@gdw.de
Internet: <http://www.gdw.de>

© GdW 2011

GdW Stellungnahme

**zum Entwurf des Gesetzes zur Stärkung der klimagerechten
Stadtentwicklung in den Gemeinden**

Inhalt

	Seite
1 Vorbemerkung	1
2 Allgemeines	1
3 Wesentliche Regelungen im Überblick	2
4 Zusammenfassende Einschätzung aus Sicht des GdW	6

1 Vorbemerkung

Der dem GdW am 16. Mai 2011 zugegangene Gesetzentwurf bezieht sich auf den Auftrag des Koalitionsvertrages der Regierungsparteien, den Klimaschutz durch Regelungen im Bauplanungsrecht zu stärken. Aufgrund der Kürze der Zeit konnte der GdW seine vorläufige Stellungnahme erst teilweise mit seinen Gremien abstimmen und behält sich nachträgliche Änderungen vor.

2 Allgemeines

Der Koalitionsvertrag von CDU, CSU und FDP vom 26. Oktober 2009 sieht vor, den Klimaschutz und die Innenentwicklung im Bauplanungsrecht zu stärken. Des Weiteren soll die Baunutzungsverordnung umfassend geprüft werden. Durch die Ereignisse vom 11. März 2011 in Japan hat sich die Notwendigkeit gezeigt, beschleunigt eine Energiewende durchzuführen. Hierzu kann auch das Bauplanungsrecht beitragen. Aus diesem Grund soll der Auftrag des Koalitionsvertrages zunächst im Hinblick auf den Klimaschutz umgesetzt werden.

Durch den vorliegenden Gesetzentwurf sollen zur Stärkung des Klimaschutzes u. a. eine Klimaschutzklausel eingefügt, die Festsetzungsmöglichkeiten zum Einsatz und zur Nutzung erneuerbarer Energien und aus Kraft-Wärme-Kopplung erweitert, Sonderregelungen für die Windenergienutzung eingefügt und die Nutzung insbesondere von Photovoltaikanlagen an oder auf Gebäuden erleichtert werden.

Einschätzung aus Sicht des GdW

Der GdW begrüßt, dass der Gesetzgeber mit seinen Vorschlägen zur Novellierung des Bauplanungsrechts die rechtlichen Grundlagen für das kommunale Handeln im Bereich der klimagerechten Stadtentwicklung stärkt. Die Bundesregierung reagiert damit auf ein dringendes gesellschaftliches Erfordernis, das Belange des Klimaschutzes, des Klimawandels und der Energiepolitik in ihrer Wechselwirkung zentral berührt und damit für die Wohnungswirtschaft von großer Relevanz ist.

3

Wesentliche Regelungen im Überblick

Klimaschutzklausel im §1 BauGB "Grundsätze der Bauleitplanung"

Zur Stärkung des Anliegens der klimagerechten Stadtentwicklung soll in einem neuen § 1a Abs. 5 BauGB eine Klimaschutzklausel eingefügt werden, wonach den Erfordernissen des Klimaschutzes sowohl durch Maßnahmen Rechnung zu tragen ist, die dem Klimawandel entgegenwirken, als auch durch solche, die der Anpassung an den Klimawandel dienen (klimagerechte Stadtentwicklung).

Einschätzung aus Sicht des GdW

Diese Regelung entspricht der gewachsenen Bedeutung der Bauleitplanung für den Klimaschutz und die Anpassung an den Klimawandel.

Repowering von Windenergieanlagen

Unter Repowering ist die Ersetzung älterer, oft vereinzelt stehender Windenergieanlagen durch moderne, leistungsfähigere Windenergieanlagen, vorzugsweise in Windparks ("Aufräumen der Landschaft"), zu verstehen. Zur Unterstützung soll in einem neuen § 249 BauGB eine Regelung getroffen werden, mit der die bestehende Praxis im Hinblick auf die Anwendung bedingter Festsetzungen (§ 9 Abs. 2 BauGB) abgesichert und auf den Flächennutzungsplan ausgeweitet wird, sowie Rechtsunsicherheiten im Hinblick auf die Neuausweisung von Gebieten für das Repowering beseitigt werden.

Solaranlagen an oder auf Gebäuden im Außenbereich

Vor dem Hintergrund des Energiekonzepts der Bundesregierung soll die Zulässigkeit von Solaranlagen an oder auf Gebäuden im Außenbereich durch eine Änderung des § 35 BauGB "Bauen im Außenbereich" erleichtert werden. Die Regelung zielt vor allem auf großflächige Anlagen in bzw. an Gewerbe- oder Handelseinrichtungen an der Peripherie der Gemeinden.

Einschätzung aus Sicht des GdW

Beide o. g. Regelungen betreffen die Wohnungswirtschaft nicht direkt, werden aber hinsichtlich ihres generellen Beitrags zur klimagerechten Stadtentwicklung unterstützt.

Darstellung von städtebaulichen Konzepten für eine klimagerechte Stadtentwicklung im Flächennutzungsplan

In § 5 Abs. 2 Nummer 2 BauGB soll ausdrücklich geregelt werden, dass die Ausstattung des Gemeindegebiets mit Einrichtungen, Anlagen und sonstigen Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken oder der Anpassung an den Klimawandel dienen, im Flächennutzungsplan dargestellt werden kann. Dies soll dazu dienen, dass entsprechende Aussagen in informellen städtebaulichen Klimaschutz- oder Energiekonzepten verstärkt zum Gegenstand eines Flächennutzungsplans gemacht werden.

Einschätzung aus Sicht des GdW

Der GdW unterstützt die Regelung, dass städtebauliche Konzepte für eine klimagerechte Stadtentwicklung explizit in den Flächennutzungsplänen dargestellt werden. Er geht davon aus, dass die Belange betroffener Grundstückseigentümer in den bei der F-Planung üblichen Beteiligungsverfahren entsprechende Berücksichtigung finden. Der GdW schlägt aufgrund der positiven Erfahrungen beim Städtumbau vor, städtebaulichen Entwicklungskonzepten (im Sinne von Integrierten Stadtentwicklungskonzepten) im Vorfeld der förmlichen Bauleitplanung großes Gewicht einzuräumen und die Akteure der Stadtentwicklung, namentlich die Wohnungswirtschaft, frühzeitig in die Erarbeitung solcher Konzepte einzu beziehen.

Präzisierung des Festsetzungskatalogs im Bebauungsplan

Nach § 9 Abs. 1 Nummer 12 BauGB sollen künftig in Bebauungsplänen ausdrücklich auch 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 festgesetzt werden können. Des Weiteren soll § 9 Abs. 1 Nummer 23 Buchstabe b BauGB ausgeweitet werden, indem nicht nur Gebäude, sondern darüber hinaus bestimmte bauliche Anlagen erfasst werden, sowie klargestellt werden, dass auch technische Maßnahmen zur Erzeugung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien erfasst werden; dies soll entsprechend auch für Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen gelten.

Einschätzung aus Sicht des GdW

Der GdW unterstützt, dass im Rahmen von Bebauungsplänen (§ 9 BauGB) künftig ausdrücklich auch Flächen für Anlagen und Einrichtungen für erneuerbare Energien und KWK festgesetzt werden können. Quartiersbezogenes klimagerechtes Handeln wird damit angeregt. Er betont den im Gesetzentwurf enthaltenen Hinweis, dass bei den Festsetzungen der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, auch unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Zumutbarkeit, zu beachten ist.

Städtebaulicher Vertrag

Das Instrument des städtebaulichen Vertrages eignet sich aufgrund seiner vielfältigen Gestaltungsmöglichkeiten in besonderer Weise für die klimagerechte Stadtentwicklung. Zur Betonung dieser Gestaltungsmöglichkeiten soll § 11 Abs. 1 Nummer 4 BauGB dahingehend präzisiert werden, dass die Errichtung und Nutzung von Anlagen zur Erzeugung und Nutzung erneuerbarer Energien, Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen und Anlagen der Fern- und Nahwärmeversorgung Gegenstand eines städtebaulichen Vertrages sein können. In einer neuen Nummer 5 des § 11 Abs. 1 BauGB sollen die Anforderungen an die energetische Qualität von Gebäuden aufgenommen werden.

Einschätzung aus Sicht des GdW

Der GdW begrüßt, dass der Gesetzgeber konsensuale Lösungen im Rahmen Städtebaulicher Verträge (§ 11 BauGB) hervorhebt, um im Zusammenwirken der Kommunen mit Dritten quartiersbezogene klimagerechte Maßnahmen konzeptionell vorzubereiten, zu finanzieren und durchzuführen. Damit wird der im Stadtumbau erfolgreiche Weg weiter beschritten, auf einvernehmliche, informelle Lösungen in enger Zusammenarbeit mit der Wohnungswirtschaft und anderen Akteuren zu setzen, die im Vergleich mit der klassischen Bauleitplanung an Bedeutung gewonnen haben.

Besonderes Städtebaurecht und klimagerechte Stadtentwicklung, quartiersbezogene Lösungen

In das Recht der städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen und des Stadtumbaus sollen die Erfordernisse einer klimagerechten Stadtentwicklung aufgenommen werden. Dies verdeutlicht, dass den aktuellen klimatischen Herausforderungen auch in den bebauten Gebieten mit städtebaulichen Mitteln wirksam begegnet werden soll. Mit den Vorschriften zum Stadtumbau wurde den Gemeinden ein rechtlicher Rahmen für eine möglichst verwaltungsunaufwändige, integrative und konsensuale Durchführung der Stadtumbaumaßnahmen gegeben. Im Blick stand dabei insbesondere die Leerstandsproblematik. Der Stadtumbau wie auch die städtebauliche Sanierung sollen sich nicht auf Einzellösungen beschränken, vielmehr sind sie auf gesamthafte Lösungen angelegt. Dazu gehören koordinierte Maßnahmen zum Klimaschutz in den bebauten Gebieten.

Die Schwierigkeiten resultieren hier daraus, dass die Städte und Gemeinden unterschiedliche Bauphasen, Gebäude- und Siedlungsstrukturen aufweisen. Erforderlich sind deshalb quartiersbezogene Konzepte, die unterschiedliche Anforderungen zugunsten eines energieeffizienten und klimaneutralen Quartiersumbaus miteinander verbinden. Damit wird das gebäudebezogene Fachrecht um ein gebiets- bzw. quartiersbezogenes klimaschützendes Recht ergänzt – auch zur Stärkung der Innenentwicklung.

Dem liegt als räumliches Leitbild die kompakte Stadt (kurze Wege zur Begrenzung des Primärenergieverbrauchs) zugrunde, das auch örtlich differenzierte Klimaanpassungsmaßnahmen berücksichtigt. Mit der sommerlichen Überhitzung in Verdichtungsräumen gehen ferner zunehmend Gesundheitsgefahren insbesondere für ältere Menschen einher. Die klimagerechte Stadtentwicklung trägt mithin auch zur Erfüllung der Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse bei.

Einschätzung aus Sicht des GdW

Der GdW unterstützt die Regelung, das Besondere Städtebaurecht, namentlich das Instrument der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme (§ 136 BauGB) und des Stadtumbaus (§ 171a BauGB) dahingehend zu konkretisieren, dass Belange der klimagerechten Stadtentwicklung als Fördertatbestände für quartiersbezogenes Handeln explizite Berücksichtigung finden. Der Gesetzgeber kommt damit der Forderung der Wohnungswirtschaft entgegen, die Förderung gebäudebezogener Maßnahmen mit der Förderung von Maßnahmen im Quartierszusammenhang zu verbinden.

Planungsrechtliche Absicherung nachträglicher Wärmedämmung

Durch eine neue Vorschrift (§ 248 BauGB) sollen in Fällen der nachträglichen Wärmedämmung, die der Einhaltung der Vorgaben der Energieeinsparverordnung oder des Erneuerbare-Energien-Wärme-gesetzes dienen, geringfügige Überschreitungen des Maßes der bau-lichen Nutzung, der Bauweise und der überbaubaren Grundstücks-fläche zulässig sein.

Einschätzung aus Sicht des GdW

Der GdW unterstützt die planungsrechtliche Absicherung nachträglicher Wärmedämmung, die Rechtsunsicherheit in diesem für die energetische Sanierung wichtigen Handlungs-bereich der Wohnungsunternehmen beseitigt.

4 Zusammenfassende Einschätzung aus Sicht des GdW

1

Die beabsichtigten bauplanungsrechtlichen Regelungen zur Stärkung des Klimaschutzes finden die Zustimmung der vom GdW vertretenen Wohnungsunternehmen, die als Partner der öffentlichen Hand im Interesse ihrer Mieterinnen und Mieter sowie der Werthaltigkeit ihrer Bestände für eine klimagerechte Stadtentwicklung eintreten.

2

Besonders wichtig für die Wohnungswirtschaft ist, dass die Festsetzungsmöglichkeiten zum Einsatz und zur Nutzung erneuerbarer Energien und aus Kraft-Wärme-Kopplung in Bebauungsplänen erweitert werden. Wohnungswirtschaftliche Interessen berührt auch die Regelung, dass die Ausstattung des Gemeindegebiets mit Einrichtungen, Anlagen und sonstigen Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken oder der Anpassung an den Klimawandel dienen, in Flächennutzungsplänen ausdrücklich dargestellt werden sollte.

Der GdW geht davon aus, dass die Belange betroffener Grundstückseigentümer in den bei der Bauleitplanung üblichen Beteiligungsverfahren entsprechende Berücksichtigung finden. Darüber hinaus erwartet der GdW, dass die Gemeinden städtebaulichen Entwicklungskonzepten (im Sinne von Integrierten Stadtentwicklungskonzepten) im Vorfeld der förmlichen Bauleitplanung großes Gewicht einräumen und die Wohnungswirtschaft frühzeitig in die Erarbeitung solcher Konzepte einbezogen wird.

3

Der GdW begrüßt, dass der Gesetzentwurf im Interesse einer aktiven und raschen Unterstützung von Maßnahmen der klimagerechten Stadtentwicklung vor allem auf die Städtebauförderung als besonders geeignetem Instrument setzt und die gesetzlichen Regelungen für die Förderprogramme "Stadtumbau" und "Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme" entsprechend erweitert. Im Interesse raschen Handelns wird die Bedeutung konsensualer Lösungen im Rahmen städtebaulicher Verträge betont – ein Weg, den Kommunen und Wohnungswirtschaft seit Jahren vor allem im Rahmen des Stadtumbaus erfolgreich beschreiten.

Die beabsichtigten neuen gesetzlichen Regelungen müssen mit entsprechender Förderung hinterlegt sein, um praktische Wirkung zu entfalten. Vor dem Hintergrund der notwendigen beschleunigten Energiewende fordert der GdW, dass die Bundesregierung von ihren Kürzungsplänen abrückt und die Städtebauförderung als problemadäquates Investitionsprogramm für eine klimagerechte Stadtentwicklung den Erfordernissen gemäß finanziell ausstattet.

GdW Bundesverband
deutscher Wohnungs- und
Immobilienunternehmen e.V.

Mecklenburgische Str. 57
14197 Berlin
Telefon: +49 (0)30 82403-0
Telefax: +49 (0)30 82403-199

Brüsseler Büro des GdW
47-51, rue du Luxembourg
1050 Bruxelles
BELGIEN
Telefon: +32 2 5 50 16 11
Telefax: +32 2 5 03 56 07

E-Mail: mail@gdw.de
Internet: <http://www.gdw.de>

POSITION

BERATUNGSUNTERLAGE Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
Bitte aufbewahren! AUSSCHUSSDRUCKSACHE 17. WP
Nr. 17(15)220-E



Haus & Grund[®]
Eigentümerschutz-Gemeinschaft

Berlin, 22. Juni 2011

Stellungnahme

für die öffentliche Anhörung des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung des Deutschen Bundestages am 27. Juni 2011

zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der klimagerechten Entwicklung in den Städten und Gemeinden

Einleitung

Der Entwurf des Gesetzes zur Stärkung der klimagerechten Stadtentwicklung in den Gemeinden verankert den Klimaschutz im Bauplanungsrecht. Haus & Grund Deutschland begrüßt diesen Ansatz. Die nachfolgenden Anmerkungen zielen auf den Ausgleich der ökologischen und ökonomischen Anforderungen, die dieses Politikfeld dauerhaft prägen.

I. Klimagerechte Stadtentwicklung in der Bauleitplanung

Die in § 1a Abs. 5 vorgesehene Definition der klimagerechten Stadtentwicklung und die in §§ 5 und 9 vorgesehenen Ergänzungen erlauben es den Gemeinden, den Klimaschutz sachgerecht in die vorbereitende und die verbindliche Bauleitplanung zu integrieren. Haus & Grund Deutschland begrüßt ausdrücklich, dass sowohl Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, als auch Maßnahmen, die der Anpassung an den Klimawandel dienen, zukünftig bereits bei der Bauleitplanung berücksichtigt werden sollen. Nur wenn beide Maßnahmentypen gleichwertig behandelt werden, kann dem Klimawandel angemessen begegnet werden. Allerdings ist der Begriff „klimagerechte Stadtentwicklung“ sehr weit und unbestimmt gefasst. Für den Anwender bleibt unklar, welche Maßnahmen hierunter fallen können. Wünschenswert wäre daher eine konkretere Definition.

II. Repowering von Windanlagen

Haus & Grund Deutschland begrüßt, dass ein Repowering von bestehenden Windanlagen zukünftig rechtssicher ermöglicht werden soll. Der Austausch älterer, weniger effizienter Windanlagen durch neue effizientere Anlagen ist ein wichtiger Schritt, um den Anteil der erneuerbaren Energien an der Stromversorgung zu erhöhen. Allerdings treffen Windanlagen oftmals nur auf eine geringe Akzeptanz bei der ansässigen Bevölkerung, da diese eine Wertminderung ihrer anliegenden Grundstücke befürchten. Zudem werden insbesondere vereinzelt in der Region verstreute Windanlagen als ästhetische Beeinträchtigung des Landschaftsbildes wahrgenommen. Durch die neue Regelung des § 249 Absatz 2 soll es nunmehr ermöglicht werden, vereinzelt

Windanlagen durch Anlagen in Windparks zu ersetzen. Wenn hierdurch die Anzahl der betroffenen Anwohner begrenzt werden kann, erhöht dies die Akzeptanz in der Bevölkerung.

III. Solaranlagen im Außenbereich

Der Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Münster vom 20. September 2010 (Az. 7 B 985 /10) hat für Unsicherheit bezüglich der Zulässigkeit von Solaranlagen im Außenbereich gesorgt. Der neue § 35 Abs. 1 Nr. 8 soll diese Rechtsunsicherheit beseitigen. Die Vorschrift sieht eine Privilegierung von Solaranlagen im Außenbereich auf zulässigerweise errichteten Gebäuden vor, wenn diese Anlagen den Gebäuden baulich untergeordnet sind. Die Formulierung „baulich untergeordnet“ will sicherstellen, dass Solaranlagen im Außenbereich immer privilegiert sind, unabhängig davon, ob die in ihnen erzeugte Wärme bzw. der erzeugte Strom in dem Gebäude selber genutzt oder an Dritte verkauft bzw. ins Stromnetz eingespeist werden. Diese Regelung ist zu begrüßen. Im Sinne des Klimaschutzes ist es unerheblich, ob der erzeugte Strom selbst genutzt oder ins Stromnetz eingespeist wird.

Die Neuregelung löst allerdings nicht das in dem Beschluss des OVG Münster angesprochene Problem einer Nutzungsänderung des Trägergebäudes. Auch zukünftig wird sich die Frage stellen, ob sich durch die gewerbliche Nutzung einer Fotovoltaikanlage auch die Nutzung des Trägergebäudes ändert. Sollte dies der Fall sein, kann auch weiterhin eine erneute Baugenehmigung für das Trägergebäude erforderlich sein. Es bedarf hier also zusätzlicher entsprechender Änderungen in den jeweiligen Landesbauordnungen. Denkbar wäre eine landesrechtliche Verfahrensfreistellung, vergleichbar mit bestehenden Regelungen für Mobilfunkanlagen. Die gleiche Problematik kann auch bei der Installation von Fotovoltaikanlagen im Innenbereich bestehen. Auch hierfür muss eine entsprechende Lösung in den Landesbauordnungen etabliert werden.

Zudem müssen Solar- bzw. Fotovoltaikanlagen auch in reinen Wohngebieten rechtssicher errichtet werden können. Hierzu bedarf es einer Änderung der BauNVO, die in dem vorgelegten Entwurf jedoch noch nicht vorgesehen ist. Da diese Probleme thematisch eng miteinander verknüpft sind, sollte - wie beispielsweise in der Bundesratsdrucksache 344/11(B) vorgeschlagen - eine entsprechende Änderung des § 14 BauNVO ebenfalls bereits in dem vorgelegten Entwurf angegangen werden.

IV. Städtebaulicher Vertrag

Städtebauliche Verträge sind inzwischen ein wichtiger Teil der Städtebaupolitik. Insoweit ist es nur folgerichtig, dass der Entwurf vorsieht, Aspekte des Klimaschutzes zukünftig auch bei städtebaulichen Verträgen umfänglich mit einbinden zu können. Da städtebauliche Verträge wie alle Verträge immer ein Ergebnis von Verhandlungen sind, kann so im Einvernehmen mit den Eigentümern ein energetischer Standard erreicht werden, der die gesetzlichen Vorgaben sogar übertrifft. Im Rahmen eines städtebaulichen Vertrages werden diese erhöhten Vorgaben viel eher auf die Akzeptanz der Eigentümer treffen als einseitig ordnungsrechtlich vorgeschriebene Anforderungen. Durch diese Möglichkeit, einvernehmlich höhere Standards zu vereinbaren, werden eigene kommunale und landesrechtliche Regelungen hinsichtlich der energetischen Be-

schaffenheit von Gebäuden überflüssig, die über die bundesrechtlichen Vorgaben hinausgehen. Etwaige diesbezügliche Ermächtigungen in anderen Vorschriften (wie beispielsweise dem EEWärmeG) können und sollten somit abgeschafft werden.

V. Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen

1. Der geänderte § 136 Abs. 2 erweitert den Begriff des städtebaulichen Missstandes auf die Erfordernisse der klimagerechten Stadtentwicklung. So soll bei der Beurteilung, ob ein städtebaulicher Missstand vorliegt, zukünftig auch die energetische Beschaffenheit der vorhandenen Bebauung berücksichtigt werden. Zudem sollen städtebauliche Sanierungsmaßnahmen zukünftig auch dazu beitragen, dass den Erfordernissen der klimagerechten Stadtentwicklung Rechnung getragen wird.

Da die Definition der klimagerechten Stadtentwicklung sehr weit und unbestimmt gefasst ist, kann eine Vielzahl von Maßnahmen unter diesen Begriff fallen. So wirkt es sicherlich auch dem Klimawandel entgegen, wenn alle Gebäude eines Gemeindegebietes auf das Niveau eines Passivhauses modernisiert werden. Die Erweiterung des Begriffs des städtebaulichen Missstandes birgt daher die Gefahr, dass das allgemeingültige Wirtschaftlichkeitsgebot hinsichtlich der energetischen Sanierung des Gebäudebestandes innerhalb eines städtebaulichen Sanierungsgebietes ausgehebelt wird. Gemeinden mit ausgeprägten eigenen Klimaschutzambitionen werden versuchen, Gebiete zum städtebaulichen Missstand zu erklären, die nicht ihren hohen energetischen Vorstellungen (z.B. flächendeckender Passivhausstandard) genügen. Von dem geänderten Wortlaut des Gesetzes wäre dies gedeckt.

Zudem dürfte die zügige Durchführung von energetischen Gebäudesanierungen regelmäßig im öffentlichen Interesse liegen. Anderenfalls wäre beispielsweise der vorgesehene Sanierungsfahrplan überflüssig. Entsprechend dem Konzept der energetischen Quartierssanierung kann der Ansatz, ein ganzes Quartier gemeinschaftlich zu sanieren, erhebliche Vorteile gegenüber der Sanierung einzelner Gebäude mit sich bringen. Die Gemeinden könnten also entscheiden, dass auch die einheitliche Vorbereitung der energetischen Sanierung im öffentlichen Interesse liegt. Bei der gemäß § 136 Abs. 4 Satz 3 erforderlichen Abwägung der öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander, fällt schließlich nach unseren Erfahrungen in besonders ambitionierten Gemeinden die Abwägung stets zugunsten des Klimaschutzes aus.

Somit besteht aufgrund der vorgeschlagenen Änderungen die Gefahr, dass Eigentümer im Wege städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen zu einer energetischen Sanierung gezwungen werden. Die vorgeschlagene Änderung steht daher im Widerspruch zum Energiekonzept der Bundesregierung, das auf Zwang verzichten will. Maßnahmen, die das Wirtschaftlichkeitsgebot nicht einhalten, können Gemeinden weiterhin beispielsweise im Wege eines Stadtumbauvertrags mit den betroffenen Eigentümern vereinbaren. So können erhöhte Klimaschutzambitionen einzelner Gemeinden weiter erreicht werden. Die Änderungen in den § 136 können ersatzlos entfallen.

2. Der neue § 148 Absatz 2 Nr. 5 erweitert die möglichen Baumaßnahmen auf die Errichtung oder Erweiterung 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. Hierdurch wird klargestellt, dass auch für solche Maßnahme gemäß § 164a Absatz 2 Nr. 3 BauGB Städtebauförderungsmittel eingesetzt werden können. Dies ist zu begrüßen.

VI. Stadtumbau

Auch im Stadtumbau soll zukünftig der Klimaschutz verankert werden. So soll die Definition der erheblichen städtebaulichen Funktionsverluste gemäß dem geänderten § 171a auf ein Nichterfüllen der Erfordernisse einer klimagerechten Stadtentwicklung erweitert werden. Haus & Grund Deutschland begrüßt diese Erweiterung der Stadtumbaumaßnahmen. Da beim Stadtumbau verstärkt auf Stadtumbauverträge und somit auf eine einvernehmliche Ausgestaltung der Maßnahmen abgezielt wird, ist ein Stadtumbauprojekt gegenüber städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen stets zu bevorzugen. Einvernehmliche Ansätze stoßen bei den betroffenen Eigentümern immer auf eine höhere Akzeptanz als Zwang.

VII. Nachträgliche Wärmedämmung

Haus & Grund Deutschland begrüßt grundsätzlich die in § 248 vorgesehene Sonderregelung zur sparsamen und effizienten Nutzung von Energie. Bei Gebäuden, die die zulässige Grundflächenzahl bzw. Geschossflächenzahl vollständig ausnutzen, kommt es in der Praxis immer wieder zu einer Kollision zwischen den energetischen Vorgaben und den Vorgaben des Bebauungsplans. Die entsprechenden Vorgaben der EnEV oder des EEWärmeG sind oftmals auch nicht mit der vorgeschriebenen Bauweise in Übereinstimmung zu bringen. Insoweit ist es richtig, die bestehenden Widersprüche aufzuheben und entsprechende Abweichungen zuzulassen. Allerdings bestehen zurzeit Bestrebungen, vermehrt landesrechtliche Regelungen zu schaffen, die über die Anforderungen der EnEV und des EEWärmeG hinausgehen. Der neue § 248 BauGB greift also insoweit zu kurz, als dass die bestehenden Widersprüche hinsichtlich der bestehenden und zukünftigen Landesregelung nicht gelöst werden. Da eigene kommunale und landesrechtliche Vorschriften ohnehin lediglich für Unsicherheiten bei den Betroffenen sorgen und somit für die energetische Sanierung des Wohnungsbestandes hinderlich sind, sollten sie zusammen mit den zugehörigen Ermächtigungsgrundlagen abgeschafft werden. Sollten hingegen diesbezügliche kommunale und landesrechtliche Vorschriften weiterhin zulässig sein, muss der neue § 248 dementsprechend erweitert werden, dass auch diese kommunale und landesrechtliche Regelungen zu einer Abweichung berechtigen.

Zudem zielt der Entwurf jeweils auf „geringe Abweichungen“ ab. Da nicht klar ist, welche Abweichungen noch als gering einzustufen sind, und dies vermutlich von den Baurechtsbehörden unterschiedlich beurteilt werden wird, schafft die Regelung auch zukünftig keine Rechtssicherheit für den Bauherrn. Es bleibt dem jeweiligen Ermessen der Baurechtsbehörden überlassen, ob die jeweils notwendige Überschreitung zulässig ist oder nicht. Der Entwurf sollte daher den Begriff „geringfügige Abweichung“ beispielsweise durch eine Prozentangabe konkretisieren. So können zumindest die zulässigen Abweichungen von der Grundflächenzahl und der Geschossflächenzahl eindeutig bestimmt werden.

BERATUNGSUNTERLAGE

Bitte aufbewahren!

Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

**AUSSCHUSSDRUCKSACHE 17. WP
Nr. 17(15)220-F**

Prof. Dr. Martin Wickel, LL.M.

Stellungnahme zu dem

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der klimagerechten Entwicklung in den Städten und Gemeinden (BT-Drs. 17/6076)

anlässlich der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung des Deutschen Bundestages am 27. Juni 2011

HafenCity Universität Hamburg
Winterhuder Weg 31
22085 Hamburg

Telefon 040/42827-4549
Fax 040/42827-4550
martin.wickel@hcu-hamburg.de

Allgemeine Vorbemerkung

Der Begriff des Klimaschutzes

Der Gesetzentwurf verwendet den Begriff des Klimaschutzes in § 1 Abs. 5 S. 2 und insbesondere in § 1a Abs. 5 in einer erklärungsbedürftigen und wohl vom allgemeinen Sprachgebrauch abweichenden Form. In § 1a Abs. 5 wird deutlich, dass der Begriff Klimaschutz als Oberbegriff zum einen für Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, und zum anderen für Maßnahmen, die der Anpassung an den Klimawandel dienen, benutzt wird. Dies entspricht – insofern konsequent – der entsprechenden Klausel in § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 7 ROG. In den meisten Darstellungen wird der Begriff des Klimaschutzes hingegen lediglich für Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, verwendet. Maßnahmen der Anpassung an den Klimawandel werden hingegen nicht umfasst, sondern etwa unter dem – allerdings sprachlich wenig glücklichen – Begriff der „Klimaanpassung“ diskutiert. Andererseits wird in der Diskussion der Begriff Klimaschutz häufig differenziert betrachtet, wobei der lokale Klimaschutz und der allgemeine oder globale Klimaschutz unterschieden werden. Hierbei handelt es sich um zwei verschiedene Handlungsfelder. Der erstgenannte lokale Klimaschutz kann zwar im bei Maßnahmen, die der Anpassung an den Klimawandel dienen, eine Rolle spielen (z.B. die Erhaltung oder Schaffung von Frischluftschneisen zur Vermeidung von Hitzeinseln). Anpassungsmaßnahmen erschöpfen sich hierin jedoch nicht.

Diese Verwendung der Begriffe ist mit Blick auf das ROG konsequent, kann in der Praxis jedoch zu Unsicherheiten bei der Auslegung führen.

Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken – Maßnahmen, die der Anpassung an den Klimawandel dienen

Der Gesetzentwurf behandelt zwei Themen, deren Verknüpfung der *Klimawandel* darstellt. Zum einen stärkt der Gesetzentwurf die Bauleitplanung und das Städtebaurecht als Instrument zur Bekämpfung des globalen Klimawandels (*Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken*). Während dieser Gesichtspunkt im Vordergrund steht, findet daneben auch die Notwendigkeit der *Anpassung an den Klimawandel* Berücksichtigung, insbesondere durch die Aufnahme in das Leitbild der klimagerechten Stadtentwicklung.

Die Verknüpfung dieser beiden Themenfelder ist naheliegend. Dabei ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Vermeidung des Klimawandels und die Anpassung an den Klimawandel unterschiedliche Maßnahmen erfordern und diese beiden Ziele sogar miteinander kollidieren können. Als Beispiel sei die Nachverdichtung bebauter Strukturen genannt, die dem Klimawandel entgegenwirken, der Anpassung an den Klimawandel etwa durch die Entstehung von Hitzeinseln in den Städten jedoch zuwiderlaufen kann. Auch rechtlich sind die erforderlichen Maßnahmen unterschiedlich zu beurteilen. So können die erforderlichen Maßnahmen der Anpassung an den Klimawandel bereits heute zum größten Teil ohne größere Einschränkungen im Wege der Bauleitplanung vorbereitet werden. Zu denken ist etwa an Maßnahmen des Hochwasserschutzes oder zur Schaffung erforderlicher Freiräume. Demgegenüber ist in Bezug auf Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, bereits umstritten, ob sie nach derzeitiger Rechtslage als städtebauliches Erfordernis qualifiziert werden und damit zum primären Zweck eines Bauleitplans gemacht werden können. Auch sind die Kataloge der Fest-

setzungsmöglichkeiten im Hinblick auf die letztgenannten Maßnahmen lückenhaft. Schließlich dürften sich Maßnahmen der Klimaanpassung in Bauleitplänen in der Regel leichter rechtfertigen lassen als Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken. Dies hängt damit zusammen, dass Maßnahmen der Klimaanpassung ihren Schwerpunkt im Bereich der Gefahrenabwehr haben, während Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, in der Regel – ob zu Recht sei hier dahingestellt – dem Bereich der Vorsorge zugeordnet werden.

zu Artikel 1 – Nr. 2

Die Neufassung des § 1 Abs. 5 S. 2 BauGB stellt ein zentrales und entscheidendes Element des Gesetzentwurfs dar. § 1 Abs. 5 BauGB enthält in seiner derzeitigen Fassung fünf Planungsdirektiven. Durch die Neufassung wird der Klimaschutz als sechste Direktive neben die anderen Planungsdirektiven (nachhaltige städtebauliche Entwicklung; sozialgerechte Bodennutzung; Sicherung einer menschenwürdigen Umwelt; Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen; Baukultur) gestellt und erfährt damit eine deutliche Aufwertung.

Infolge der Neufassung des § 1 Abs. 5 BauGB im Rahmen des Europarechtsanpassungsgesetzes Bau 2004 ist zu Unsicherheiten gekommen, ob und wieweit die Vermeidung des Klimawandels ein *städtebauliches Erfordernis* im Sinne des § 1 Abs. 3 BauGB beziehungsweise ein *städtebaulicher Grund* im Sinne des § 9 Abs. 1 BauGB sein kann. Praktische Auswirkungen hat dies vor allem, wenn Bauleitpläne aufgestellt werden sollen, die allein oder jedenfalls primär diesem Ziel dienen. Die höchstrichterliche Rechtsprechung hat diesbezüglich bislang keine eindeutige Position gefunden. In der Literatur ist diese Frage nach wie vor umstritten. Vor diesem Hintergrund folgt aus der Neufassung des § 1 Abs. 5 S. 2 BauGB mit der nötigen Klarheit, dass die Vermeidung des Klimawandels ein zentrales Anliegen der Bauleitplanung ist und dass Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, somit auch von einem städtebaulichen Erfordernis im Sinne des § 1 Abs. 3 BauGB beziehungsweise einem städtebaulichen Grund im Sinne des § 9 Abs. 1 BauGB getragen werden.

zu Artikel 1 – Nr. 3

§ 1a Abs. 5 BauGB

Der neu eingefügte § 1a Abs. 5 BauGB enthält zunächst eine Definition des Leitbildes der klimagerechten Stadtentwicklung, das neben Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, auch Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel umfasst. Die Berücksichtigung beider Aspekte ist zu begrüßen.

§ 1a Abs. 5 BauGB unterstreicht noch einmal, dass der Klimaschutz eigene Darstellungen in Flächennutzungsplänen oder Festsetzungen in Bebauungsplänen rechtfertigen kann. Die Bedeutung als *städtebauliches Erfordernis* im Sinne des § 1 Abs. 3 oder *städtebaulicher Grund* im Sinn des § 9 Abs. 1 BauGB wird damit noch einmal bestätigt.

Im Übrigen hebt die Regelung die Bedeutung der klimagerechten Stadtentwicklung für die *Abwägung* bei der Aufstellung von Bauleitplänen besonders hervor. Zwar dürften sowohl die Bekämpfung des Klimawandels als auch die Anpassung an den Klimawandel bereits zuvor

unzweifelhaft in der Abwägung berücksichtigungsfähige Belange gewesen sein. Bislang wurden sie jedoch nicht in den einschlägigen Katalogen des § 1 Abs. 6 BauGB oder § 1a BauGB genannt. Diese Kataloge möglicher Abwägungsbelange sind zwar ausdrücklich nicht abschließend. Die vorgesehene ausdrückliche Nennung verleiht diesen Aspekten aber insofern zusätzliches Gewicht, als es sich hier jetzt offensichtlich um Belange handelt, denen der Gesetzgeber besondere Beachtung schenkt.

Dabei schafft die Regelung des § 1a Abs. 5 BauGB keinen abstrakten Vorrang der klimagerechten Stadtentwicklung vor anderen Abwägungsbelangen. Dies wäre auch nicht sachgerecht. Insgesamt darf nicht übersehen werden, dass das Städtebaurecht einer Vielzahl von Zielen verpflichtet ist. Die Schaffung eines Vorrangs für die klimagerechte Stadtentwicklung könnte die Gefahr der Vernachlässigung anderer städtebaulicher Ziele mit sich bringen. Andererseits dürfte die Regelung des § 1a Abs. 5 BauGB dazu führen, dass das Leitbild der klimagerechten Stadtentwicklung – ebenso wie die insofern vergleichbare Bodenschutzklausel des § 1a Abs. 2 BauGB (BVerwG – 4 BN 8/08) – als ein „herausgehobener Belang“ zu betrachten ist. Um die klimagerechte Stadtentwicklung in der Abwägung zurückzustellen, bedarf es also entsprechend gewichtiger entgegenstehender Belange. Letztlich führt dies vor allem zu einer Erhöhung der Argumentationslast. Es lässt sich jedoch nicht sicherstellen, dass das Ziel der klimagerechten Stadtentwicklung auch erreicht wird. Es bleibt vielmehr weitgehend der kommunalen Praxis überlassen, inwieweit sie im Rahmen der planerischen Gestaltungsfreiheit diesem Ziel einen Vorrang einräumt.

Auswirkungen auf die Umweltprüfung

Die Aufnahme der klimagerechten Stadtentwicklung in § 1a BauGB führt zugleich dazu, dass die Anforderungen des Klimaschutzes zum Gegenstand der *Umweltprüfung* nach § 2 Abs. 4 BauGB werden. Dies ist mit Blick auf die Bedeutung des Bauleitplanverfahrens für die tatsächliche Berücksichtigung von Belangen in der Abwägungsentscheidung zu begrüßen. Zugleich erscheint die Aufnahme in das Prüfprogramm der Umweltprüfung auch gegenüber einer selbständigen „Klimaprüfung“ vorzugswürdig.

Klimagerechte Stadtentwicklung im beschleunigten Verfahren (Bebauungsplan der Innenentwicklung)?

Auf eine „Lücke“ ist in diesem Zusammenhang jedoch hinzuweisen. Im *beschleunigten Verfahren*, das gemäß § 13a Abs. 1 BauGB für Bebauungspläne der Innenentwicklung durchgeführt wird, entfällt die Umweltprüfung. Im Hinblick auf die Aspekte der klimagerechten Stadtentwicklung ist dies zu hinterfragen. Gerade *Bebauungspläne der Innenentwicklung* können hier maßgebliche – positive wie negative – Akzente setzen. So dient die Nachverdichtung etwa der Verwirklichung des Leitbilds der Stadt der kurzen Wege, was sich günstig auf die Vermeidung des Klimawandels auswirken kann. Andererseits kann die Nachverdichtung dazu führen, noch vorhandene Freiräume zu verbauen, was sich im Hinblick auf die Anpassung an den Klimawandel (Frischlufschneisen, Hitzeinseln) negativ auswirken kann. Gerade im beschleunigten Verfahren sollten Gesichtspunkte der klimagerechten Stadtentwicklung also eine prominente Rolle spielen. Diesbezüglich wäre über eine entsprechende Ergänzung des § 13a BauGB nachzudenken.

zu Art. 1 – Nr. 4

Nr. 4 a): § 5 Abs. 2 Nr. 2 BauGB

Durch die Neufassung des § 5 Abs. 2 Nr. 2 BauGB wird der Katalog möglicher Darstellungen im Flächennutzungsplan um Anlagen, Einrichtungen und sonstige Maßnahmen, die der Vermeidung oder der Anpassung an den Klimawandel dienen, ergänzt. Dieser Ergänzung kommt vor allem klarstellender Charakter zu, da der Katalog des § 5 Abs. 2 BauGB nicht abschließend ist, solche Darstellungen also auch nach geltender Rechtslage wohl möglich sind. Allerdings darf die Bedeutung dieser Klarstellung insbesondere für die kommunale Praxis nicht unterschätzt werden, da hierdurch mögliche rechtliche Zweifel seitens der Gemeinden zerstreut werden.

Auch die intendierte Verknüpfung mit informellen Klimaschutzkonzepten der Kommunen erscheint grundsätzlich sinnvoll. Mit Blick auf die Akzeptanz solcher Konzepte erscheint es jedoch besser, bereits die Erstellung dieser informellen Konzepte einer umfassenden Beteiligung zu öffnen. Allerdings entzieht sich dies, da es sich informelle Verfahrensweisen handelt, tendenziell einer gesetzlichen Regelung.

Nr. 4 b): § 5 Abs. 2b BauGB

Die Neufassung des § 5 Abs. 2b BauGB erleichtert die Aufstellung von sachlichen Teilflächennutzungsplänen. Dies wird erreicht, indem klargestellt wird, dass diese Pläne auch für Teile des Gemeindegebiets aufgestellt werden können. Diese Frage ist nach der geltenden Rechtslage umstritten.

Sachliche Teilflächennutzungspläne dienen vor allem der Schaffung sogenannter Konzentrationszonen nach § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB. Diese Konzentrationszonen erlauben die Steuerung privilegierter Außenbereichsvorhaben. Sie werden etwa zur Steuerung der Verteilung von Windenergieanlagen auf dem Gemeindegebiet genutzt, aber auch die Steuerung von privilegierten Biomasseanlagen ist denkbar. Aus der Sicht des Klimaschutzes ist die Neuregelung nicht eindeutig zu beurteilen. Soweit Gemeinden das Ziel verfolgen, den Einsatz regenerativer Energien zu fördern und intensivieren, ist eine planerische Steuerung begrüßenswert, schon deshalb, weil sie mögliche Konflikte im Vorhinein vermeiden und damit auch die Akzeptanz gegenüber diesen Anlagen steigern kann. Nicht zu übersehen ist jedoch, dass Konzentrationszonen in der Vergangenheit auch als Instrument einer den Ausbau regenerativer Energien behindernden Bauleitplanung genutzt werden konnten. Dies folgt aus ihrer primär negativen Wirkung. Gemäß § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB führen die Konzentrationszonen nämlich zunächst vor allem dazu, dass entsprechende Anlagen an anderen Stellen im Gemeindegebiet nicht mehr als privilegierte Außenbereichsvorhaben zugelassen werden können. Dass es zu einer tatsächlichen Verwirklichung der Vorhaben innerhalb der Konzentrationszonen kommt, ist damit nicht sichergestellt. Insgesamt dürften jedoch die Vorteile für eine sinnvolle planerische Steuerung des Ausbaus regenerativer Energien überwiegen.

zu Art. 1 – Nr. 5

Nr. 5 a): § 9 Abs. 1 BauGB

Die Regelung ergänzt den Katalog möglicher Festsetzungen in Bebauungsplänen. Der Regelung kommt erhebliche Bedeutung zu. Da der Katalog des § 9 Abs. 1 BauGB abschließend ist, können in Bebauungsplänen nur solche Festsetzungen vorgenommen werden, für die das Gesetz ausdrücklich eine Grundlage schafft. Damit geht die Bedeutung über die Ergänzung des Katalogs möglicher Darstellungen in Flächennutzungsplänen (s.o.) hinaus. Dabei sind allerdings die beiden im Entwurf vorgesehenen Ergänzungen von unterschiedlicher Tragweite.

§ 9 Abs. 1 Nr. 12

Die Ergänzung des § 9 Abs. 1 Nr. 12 BauGB (Nr. 5 a) aa)) ist primär von klarstellender Bedeutung. Bereits nach der geltenden Rechtslage ist es möglich, Versorgungsflächen festzusetzen, und hierzu zählen auch die Flächen für die nunmehr ausdrücklich aufgezählten Anlagen und Einrichtung. Die Formulierung der Neufassung („einschließlich“) bringt zum Ausdruck, dass es sich hierbei nicht um eine neue Festsetzungsmöglichkeit handelt, sondern nur eine Verdeutlichung. Gleichwohl ist auch hier wiederum die Bedeutung einer solchen Klarstellung für die kommunale Praxis hervorzuheben. Hier können rechtliche Unsicherheiten vermieden werden.

§ 9 Abs. 1 Nr. 23 Buchst. b)

Größere rechtliche Bedeutung kommt der Neufassung des § 9 Abs. 1 Nr. 23 Buchst. b BauGB (Nr. 5 a) bb)) zu. Diese Festsetzungsmöglichkeit wird in zweierlei Hinsicht deutlich ausgedehnt. Zum einen war die Regelung thematisch bislang auf erneuerbare Energien beschränkt. Die Einbeziehung auf Anlagen und Einrichtungen der Kraft-Wärme-Kopplung stellt eine Ausweitung dar.

Die zweite Ausdehnung ergibt sich daraus, dass die Regelung bislang nur die Festsetzung *bestimmter baulicher Maßnahmen* für den Einsatz erneuerbarer Energien vorsieht. Es ist unstritten, ob diese Festsetzungsmöglichkeit auch die Festsetzung technischer Maßnahmen erlaubt. Verneint man dies, kann in einem Bebauungsplan beispielsweise zwar die Ausrichtung eines Gebäudes, die den Einsatz einer Solaranlage ermöglicht, nicht jedoch die Installation derselben vorgesehen werden. Diesbezüglich geht der Gesetzentwurf einen entscheidenden Schritt weiter, indem nunmehr neben baulichen auch *sonstige technische Maßnahmen* festgesetzt werden können, und zwar für die *Erzeugung, Nutzung oder Speicherung* von Strom, Wärme oder Kälte.

In der Konsequenz kann damit etwa auch die Nutzung einer KWK-Anlage (z.B. eines Blockheizkraftwerks) vorgesehen werden, was praktisch einem Anschluss- und Benutzungszwang gleichkommt. Solche Regelungen sind bislang zum Teil auf landesrechtlicher Grundlage möglich (siehe auch Nr. 5 b)). Die Festsetzungsmöglichkeit schafft jedoch eine bundeseinheitliche Rechtsgrundlage und enthebt die Gemeinden den Unsicherheiten einer bisweilen schwankenden Landesgesetzgebung.

Zu erwähnen ist auch, dass die Festsetzungsmöglichkeit sich gemäß des Entwurfs nicht mehr nur auf die Errichtung von Gebäuden, sondern auch auf die Errichtung bestimmter sonstiger baulicher Anlagen erstrecken soll.

Zugleich ist aber auch auf eine nicht vorgenommene Ausweitung hinzuweisen, die denkbar gewesen wäre. Nach wie vor kommt die Festsetzungsmöglichkeit nur bei der *Errichtung* von Gebäuden und sonstigen baulichen Anlagen zum Tragen. Damit bleibt eine Anwendung der Festsetzungsmöglichkeit auf den *Bestand* verschlossen. Da das größte Potential der Energieeinsparung vor allem im Bestand liegt, bleibt die Wirkung der Regelung insgesamt beschränkt. Demgegenüber erscheint auch eine Erweiterung der Festsetzungsmöglichkeit auf die Änderung oder Nutzungsänderung von Gebäuden und sonstigen baulichen Anlagen denkbar. Bestandsschutzgesichtspunkte wären demgegenüber nachrangig gewesen. Gerade die Situation einer Änderung, die mit größeren Baumaßnahmen einhergeht, dürfte für eine nachträgliche klimagerechte Umstellung der Energieversorgung der baulichen Anlage eine günstige Situation schaffen. Zu berücksichtigen ist auch, dass durch die Änderung der baulichen Anlage ihre Lebensdauer in der Regel verlängert wird, die gegebenenfalls nicht klimagerechte Energieversorgung also noch länger in die Zukunft tradiert wird.

Keine Festsetzungsmöglichkeit für energetische Standards von Gebäuden

Neben der Ausweitung des § 9 Abs. 1 Nr. 23 Buchst. b) BauGB wäre auch an die Ergänzung um eine weitere Festsetzungsmöglichkeit beispielsweise in einem neu einzufügenden „Nr. 23 Buchst. c)“ zu denken gewesen. Eine wesentliche Maßnahme, dem Klimawandel entgegenzuwirken, könnte auch die Festsetzung energetischer Standards für Gebäude sein. Der Gesetzesentwurf nimmt dies auch selbst in einer Ausdehnung des § 11 Abs. 1 (siehe unten) auf. Solche Standards sind derzeit vor allem in der auf dem Energieeinsparungsgesetz (EnEG) beruhenden EnergieeinsparungsVO (EnEV) vorgesehen. Damit handelt es sich um eine bundeseinheitliche Regelung, die quasi zwangsläufig lokale Besonderheiten nur unzureichend berücksichtigen kann. Es erscheint denkbar, dass Gemeinden aufgrund örtlicher Besonderheiten die Option gesehen hätten, das Mittel des Bebauungsplans zu nutzen, um über die durch die EnEV gesetzten Standards hinauszugehen. Dies ist ohne eine entsprechende Festsetzungsmöglichkeit nicht zu verwirklichen.

Nr. 5 b): § 9 Abs. 6 BauGB

Die Neufassung des § 9 Abs. 6 BauGB ermöglicht die nachrichtliche Aufnahme von Regelungen zum Anschluss- und Benutzungszwang, die auf landesrechtlicher Grundlage ergangen sind. Diese Regelung ist sinnvoll, um die bau- und planungsrechtliche Gesamtsituation erfassen zu können. Eine Ausweitung des Instruments des Anschluss- und Benutzungszwangs ist damit hingegen nicht verbunden (siehe doch bereits oben zu Nr. 5 a) bb)).

zu Art. 1 – Nr. 6

Die Regelung enthält eine Ergänzung der Aufzählung möglicher Gegenstände städtebaulicher Verträge nach § 11 BauGB. Dem städtebaulichen Vertrag kommt in Bezug auf Maßnahmen,

die dem Klimaschutz entgegenwirken, in der Stadtentwicklung bislang große praktische Bedeutung zu. Bei vielen ambitionierten Projekten bildet die rechtliche Grundlage eine entsprechende vertragliche Vereinbarung. Dies mag zum einen den Unsicherheiten über die Möglichkeiten der Bauleitplanung nach der derzeitigen Rechtslage geschuldet sein. Es unterstreicht jedoch auch die zunehmende Bedeutung der Kooperation mit Privaten, insbesondere Vorhabenträgern, zur Erreichung städtebaulicher Ziele. Dabei muss auch auf die damit einhergehenden Gefahren hingewiesen werden, da der vertraglichen Regelung immer Aushandlungsprozesse zugrundeliegen, die zu nicht optimalen Ergebnissen aus der Sicht des Klimaschutzes führen können. Gerade dort, wo anderenfalls Maßnahmen, die dem Klimaschutz entgegenwirken, nicht zu gewährleisten wären, ist der städtebauliche Vertrag jedoch ein wichtiges Instrument. Allerdings ist er nur einsetzbar, wenn die Gemeinde eine starke Verhandlungsposition innehat, die es ihr ermöglicht, anderenfalls nicht erreichbare Ziele zum Gegenstand vertraglicher Regelungen zu machen.

Der Ergänzung des Katalogs möglicher vertraglicher Gegenstände kommt lediglich klarstellender Charakter zu. § 11 Abs. 4 BauGB zeigt deutlich, dass auch nicht genannte Regelungen zum Gegenstand städtebaulicher Verträge gemacht werden können.

Der neu gefasste § 11 Abs. 1 Nr. 4 BauGB rundet die bislang gemäß dieser Vorschrift vorgesehenen vertraglichen Regelungen ab, indem er neben der Nutzung auch die Errichtung der genannten Energieversorgungssysteme erfasst und diese umfassender beschreibt.

Die neu in § 11 Abs. 1 eingefügte Nr. 5 stellt eine echte Erweiterung dar, indem sie auch die energetische Qualität von Gebäuden als Gegenstand städtebaulicher Verträge nennt. Dieser Gesichtspunkt ist ansonsten bislang von den planungsrechtlichen Regelungen des BauGB nicht erfasst (siehe oben).

zu Art. 1 Nr. 7

Nr. 7 a): § 35 Abs. 1 Nr. 6

Zu den technischen Details kann keine Stellung genommen werden. Vorsorglich ist darauf hinzuweisen, dass eine erhebliche Steigerung der Leistung der nach § 35 Abs. 1 Nr. 6 BauGB privilegierten Anlagen (eine solche Steigerung ist ausweislich der Begründung des Gesetzesentwurfs nicht intendiert) bedenklich wäre. Biomasseanlagen sind geeignet, erhebliche Konflikte hervorzurufen, die der planerischen Bewältigung bedürfen. Dementsprechend erscheint es angezeigt, ab einer bestimmten Größenordnung das Instrument der Bauleitplanung einzusetzen, um den entstehenden Konflikten vorzubeugen. Dem liefe die Privilegierung größerer Anlagen entgegen.

Nr. 7 c): § 35 Abs. 1 Nr. 8

Die Regelung ist zu begrüßen, da sie die Nutzung der Solarenergie in den betroffenen Fällen planungsrechtlich absichert.

zu Art. 1 Nr. 8/9

Die Änderung führt die Situation, dass das Gebiet „den Erfordernissen der klimagerechten Stadtentwicklung nicht entspricht“, als weitere Fallgruppe der sogenannten Substanzschwächensanierung des § 136 Abs. 2 Nr. 1 BauGB ein. Dem entspricht, dass in § 136 Abs. 3 Nr. 2 Buchst. d) BauGB energetische Gesichtspunkte als weiterer Faktor bei der Beurteilung des Vorliegens eines städtebaulichen Missstandes genannt werden. Das gleiche gilt für die Aufnahme der klimagerechten Stadtentwicklung als Ziel der städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen in § 136 Abs. 4 S. 2 Nr. 1 BauGB. In diesem Kontext ist auch die Ergänzung des § 148 Abs. 2 S. 1 BauGB (Art. 1 Nr. 9) zu sehen.

Die ausdrückliche Öffnung des Instruments der städtebaulichen Sanierung für die Erfüllung des Leitbildes der klimagerechten Stadtentwicklung ist zu begrüßen. Dies vor allem, da die energetische Sanierung des Bestands gegenüber der klimagerechten Gestaltung von Neubauten wohl einen größeren Beitrag zum Klimaschutz leisten kann. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass Sanierungsmaßnahmen in der Regel von der Bereitstellung entsprechender Fördermittel abhängen. Soweit solche Mittel bereitgestellt werden, ist das städtebauliche Sanierungsrecht ein angemessenes Instrument diese einzusetzen.

zu Art. 1 – Nr. 10/11

Durch die Änderungen der §§ 171a und 171c BauGB wird auch das Instrument des Stadtumbaus für die klimagerechte Stadtentwicklung geöffnet.

Konkret sieht zunächst § 171a Abs. 2 S. 2 BauGB gemäß dem Entwurf vor, dass die Nichterfüllung der Erfordernisse einer klimagerechten Stadtentwicklung zu den städtebaulichen Funktionsverlusten zählt, an die Stadtumbaumaßnahmen anknüpfen können. Die weiteren Änderungen der §§ 171a und 171c BauGB sind entsprechende Folgeänderungen. Hervorzuheben ist allein § 171c S. 2 Nr. 4 BauGB, der ausdrücklich klarstellt, dass Anlagen, die im Zusammenhang mit der Versorgung mit Energie aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung stehen, zum Gegenstand von Stadtumbauverträgen gemacht werden können. Diese Regelung weist Parallelen zur Ergänzung des § 11 Abs. 1 BauGB auf (siehe oben zu Art. 1 Nr. 6).

Die Fruchtbarmachung des Instruments des Stadtumbaus zur Unterstützung der klimagerechten Stadtentwicklung ist zu begrüßen. Ebenso wie mit dem Instrumentarium der städtebaulichen Sanierung wird damit vor allem der Bestand adressiert. Allerdings ist der Vollzug von Maßnahmen des Stadtumbaus von mehreren Voraussetzungen abhängig, die sich nicht ohne Weiteres einstellen. So signalisiert § 171c BauGB deutlich, dass das Gesetz eine Präferenz auf konsensuale Stadtumbaumaßnahmen legt. Ohne entsprechende Gegenleistungen seitens der Kommunen wird es aber nicht zum Abschluss von Stadtumbauverträgen kommen. Damit besteht hier das gleiche Grundproblem wie im Bereich der Sanierung: Die Durchführung von Stadtumbaumaßnahmen ist zumeist vom Vorhandensein entsprechender Fördermittel abhängig.

zu Art. 1 – Nr. 12

Der neu eingefügte § 248 BauGB schafft die Möglichkeit, von den ansonsten strikt bindenden Vorgaben bezüglich Maß der baulichen Nutzung, Bauweise und überbaubarer Grundstücksfläche geringfügig abzuweichen, wenn Bestandsgebäude energetisch saniert (Wärmedämmung) werden. Diese Möglichkeit ist bei der Sanierung von Bestandsgebäuden erforderlich, da diese in vielen Fällen die genannten planerischen Vorgaben ausnutzen und ohne die Abweichungsmöglichkeit eine Sanierung scheitern kann. Die Vorschrift ist dementsprechend sinnvoll und zu begrüßen.

zu Art. 1 – Nr. 13

§ 249 BauGB schafft – wie der Titel bereits ausdrückt – zwei Sonderregelungen zur Windenergie in der Bauleitplanung.

§ 249 Abs. 1 BauGB bezieht sich auf den Fall, dass eine Kommune über ein Standortkonzept für Windenergieanlagen verfügt, das durch die Darstellung sogenannter Konzentrationszonen mit der Wirkung des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB abgesichert ist. Diese Konzentrationszonen haben gemäß § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB vor allem eine negative Ausschlusswirkung dahingehend, dass an anderen Standorten entsprechende Nutzungen ausgeschlossen sind. Wenn eine Gemeinde die Absicht hätte, zusätzliche Standorte zur Intensivierung der Windenergienutzung auszuweisen, würde sich aus rechtlicher Sicht die Frage nach dem Fortbestand der Wirkung der bestehenden Konzentrationszonen stellen. Da die Gemeinde selbst deren Ausschlusswirkung durchbrechen würde, könnte hieraus der Schluss gezogen werden, dass das bestehende Standortkonzept insgesamt keine Gültigkeit mehr hat. Dies hätte zur Folge, dass die Ausschlusswirkung der Konzentrationszonen verloren ginge und die Privilegierung des § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB gleichsam wieder aufleben würde. Die Zulassung von Windenergieanlagen unterläge dann keiner direkten planerischen Steuerung mehr.

Auf diese spezielle Situation reagiert die Neuregelung des § 249 Abs. 1 BauGB. Sie stellt gleichsam eine Auslegungsregel für bestehende Flächennutzungspläne auf. Allein die zusätzliche Ausweisung von Flächen soll nicht dahingehend verstanden werden können, dass das bestehende Standortkonzept seine Wirkung verliert. Die Regelung ist zu begrüßen, da die Unsicherheit über das rechtliche Fortbestehen der Konzentrationszonen einen erheblichen negativen Anreiz für die Ausweisung weiterer Flächen für die Windenergienutzung darstellen könnte. Auf diese Weise entfällt die Notwendigkeit, das Standortkonzept von Grund auf neu zu planen.

Allerdings ist nicht auszuschließen, dass die Regelung des § 249 Abs. 1 S. 1 BauGB ihre Wirkung gar nicht erreichen kann. Auch ein in einem Flächennutzungsplan niedergelegtes Standortkonzept unterliegt den Anforderungen des Abwägungsgebots nach § 1 Abs. 7 BauGB. Legt die Gemeinde bestimmte Standorte für die Windenergienutzung fest und schließt damit andere aus, muss sie dabei alle zu berücksichtigenden Belange in einen verhältnismäßigen Ausgleich bringen. Die Ausweisung neuer Flächen kann die zugrundeliegende planerische Konzeption eines derartigen Standortkonzepts infrage stellen. Werden einfach nur neue Flächen zusätzlich ausgewiesen, ohne dass das gesamte entstehende Standortkonzept

einer planerischen Revision einschließlich einer Abwägung unterzogen wird, besteht die Gefahr, dass das zugrundeliegende Abwägungsgefüge des alten Teils nicht mehr tragfähig ist. Dies macht das Standortkonzept angreifbar. Deshalb sollte in jedem Fall bei einer Neuausweisung von Flächen das Gesamtkonzept einer Überprüfung unterzogen und dieses planerisch auch in seinen unveränderten Teilen bestätigt werden. In diesem Fall würde es der Regelung des § 249 Abs. 1 S. 1 BauGB jedoch nicht bedürfen.

§ 249 Abs. 2 BauGB findet Anwendung vor allem im Bereich des Repowering. Diese Regelung soll den Gemeinden ein Instrument an die Hand geben, das es ihnen ermöglicht, sicherzustellen, dass neue Anlagen alte Anlagen tatsächlich ersetzen und nicht zusätzlich gebaut werden. Um dies zu erreichen, soll die Festsetzungsmöglichkeit des § 9 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 BauGB genutzt werden, die es erlaubt, die Wirksamkeit von Festsetzungen eines Bebauungsplans an den Eintritt von Bedingungen zu knüpfen. Der Regelung kommt im Wesentlichen klarstellender Charakter zu, um Unsicherheiten insbesondere auch bei der Verknüpfung mit Anlagen, die außerhalb des Geltungsbereichs des Bebauungsplans oder außerhalb des Gemeindegebiets liegen, zu beseitigen. Diese Ausdehnung ist sinnvoll, da Standortkonzepte für Windenergieanlagen sich in aller Regel nicht in einem einzelnen Bebauungsplan erstellen lassen und häufig auch eine regionale, also überörtliche Dimension haben.

Besonders hervorzuheben ist § 249 Abs. 2 S. 3 BauGB. Dieser sieht vor, dass auch die Darstellungen in einem Flächennutzungsplan, mit denen die Rechtswirkung des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB erzielt werden soll, mit entsprechenden Bedingungen zum Rückbau an anderer Stelle verknüpft werden können. Diese Anreicherung ist insofern sinnvoll, als Standortkonzepte für Windenergieanlagen häufig in Flächennutzungsplänen festgelegt werden und es eines Bebauungsplans wegen der Privilegierung des § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB für die Zulassung von Windenergieanlagen gar nicht bedarf.

Insgesamt ist die Regelung zu begrüßen. Sie gibt den Gemeinden, die ein Repowering-Konzept verfolgen, das die Ausweisung neuer Standorte mit der Aufgabe alter Standorte verbindet, ein zuverlässiges Mittel an die Hand, dieses Ziel auch zu erreichen. Ein Zwang, ein entsprechendes Modell zu verfolgen, ergibt sich hingegen nicht.

Fazit

Der Klimaschutz und hier vor allem die Vermeidung des Klimawandels ist eine staatliche Aufgabe, der auf allen politischen und administrativen Handlungsebenen begegnet werden muss. Es handelt sich um eine Querschnittsaufgabe, die nicht allein mit wenigen konzentrierten Bemühungen erfüllt werden kann. Dabei kommt den Kommunen, die im Wesentlichen über die Struktur und bauliche Gestaltung der Städte und Gemeinden entscheiden, eine wesentliche Rolle zu. Deshalb ist das BauGB und hier vor allem das Instrument der Bauleitplanung von zentraler Bedeutung, da es die Kommunen in den Stand versetzt, in den genannten Bereichen Klimaschutz zu betreiben.

Mit den genannten Abstrichen kann festgestellt werden, dass der Gesetzentwurf das BauGB in der erforderlichen Weise ergänzt, um den Gemeinden ein Instrument an die Hand zu geben, mit dem sie ihre Bemühungen in diesem Bereich verstärken können. Klarzustellen ist, dass damit kein „klimazentriertes“ Städtebaurecht geschaffen wird oder der klimagerechten Stadt-

Prof. Dr. Martin Wickel, LL.M.

entwicklung ein abstrakter Vorrang vor anderen Belangen eingeräumt wird. Die planerische Gestaltungsfreiheit der Gemeinden wird durch den Gesetzentwurf nur insoweit eingeschränkt, als die klimagerechte Stadtentwicklung nunmehr als ein besonders hervorgehobener Belang zu berücksichtigen ist. Letztlich kann festgestellt werden, dass Gemeinden, die ihre Anstrengungen in diesem Bereich erhöhen wollen, nunmehr ein besseres Instrumentarium an die Hand gegeben wird. Ihnen wird es in Zukunft leichter fallen, kollidierende Interessen zurückzustellen. Soweit Gemeinden sich gegenüber der klimagerechten Stadtentwicklung gleichgültig verhalten, kann der Gesetzentwurf zwar die Argumentationslast erhöhen. Grundsätzlich ist die Zurückstellung dieses Aspekts aber nach wie vor von der planerischen Gestaltungsfreiheit der Kommunen gedeckt.

BERATUNGSUNTERLAGE

Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

Bitte aufbewahren!

AUSSCHUSSDRUCKSACHE 17. WP

Nr. 17(15)220-G

Dr. Rolf-Peter Lühr

Berlin, den 23. Juni 2011

Wickhofstr. 18 c
13467 Berlin

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
Sekretariat
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Stellungnahme

zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP zur Stärkung der klimagerechten Entwicklung in Städten und Gemeinden, BT-Drs. 17/6076

Sehr geehrte Damen und Herren,

zu dem o.a. Gesetzentwurf nehme ich wie folgt Stellung:

A. Einleitung

1. Ich begrüße sehr, dass mit dem Gesetzentwurf das Thema der Anpassung an den Klimawandel sowie seiner Bekämpfung explizit in das BauGB aufgenommen wird. Zwar handelt es sich zu großen Teilen um Klarstellungen und ausdrückliche Regelungen implizit vorhandenen Rechtsguts. Dies wird in der Begründung zu dem Gesetzentwurf auch deutlich gemacht. Die Erfahrung zeigt aber, dass es für die planerische Praxis hilfreich ist, wenn wichtige Ziele der Bauleitplanung und Stadterneuerung ausformuliert im Gesetz stehen und nicht erst durch Auslegung gewonnen werden müssen. Die so erzielte Rechtssicherheit ist m.E. für das hier verfolgte Ziel der klimagerechten Stadtentwicklung höher einzustufen als die sicherlich grundsätzlich erstrebenswerte Kürze des Gesetzes.

B. Zu §§ 1 und 1 a in der Fassung des Entwurfs

2. Unter „A.I.1.Ausgangslage“ wird in der Begründung zum Gesetzentwurf zu Recht darauf hingewiesen, dass sowohl die Bekämpfung des Klimawandels als auch die Anpassung an den Klimawandel dauerhaft wichtige Aufgaben der Städte und Gemeinden bei ihrer Stadtentwicklung und Stadterneuerung sind. Diese Aufgaben unter dem Begriff „klimagerechte Stadtentwicklung“ zusammenzufassen, macht den übergreifenden und integrativen stadtentwicklungspolitischen Sinn solcher Maßnahmen deutlich.

3. Der Rechtsklarheit dient, dass die Bezeichnung „allgemeiner“ Klimaschutz entfallen soll. Bei der Anpassung an den Klimawandel geht es vor allem um Maßnahmen zur Verbesserung des lokalen Kleinklimas, die für sich genommen keine oder nur geringe überregionale Auswirkungen auf den „allgemeinen“ Klimaschutz haben. Erst ihr Zusammenwirken in vielen Gemeinden, auf das die einzelne Gemeinde aber keinen Einfluss hat, kann den allgemeinen Klimaschutz befördern. Im Grunde könnte der gesamte Begriff „Klimaschutz“ entfallen und durch „klimagerechte Stadtentwicklung“ ersetzt werden. Einen eigenständigen Regelungsgehalt des Begriffs Klimaschutz vermag ich im Zusammenhang mit der Änderung des BauGB für dieses nicht mehr zu erkennen. Aber da der Begriff „Klimaschutz“, ähnlich wie in seinem Anwendungsbereich der Begriff „Umweltschutz“, als umfassender Begriff aller klimabezogenen Maßnahmen eingeführt und breit verankert ist, erscheint nachvollziehbar, dass er erhalten bleiben soll.¹
4. Rechtssystematisch korrekt ist, dass die Legaldefinition des neuen Begriffs der klimagerechten Stadtentwicklung nicht in § 1 BauGB, sondern in § 1 a BauGB aufgenommen wurde. § 1 BauGB enthält die „zentralen materiellen Vorschriften über die Bauleitplanung“² und sollte darauf beschränkt bleiben. Allerdings bezieht sich § 1 a BauGB bisher nur auf den Umweltschutz. Sicher könnte man Klimaschutz im weitesten Sinn auch dem Umweltschutz zuordnen, doch dann verliert der Begriff Umweltschutz seine Konturen. Was ist nicht auch Umweltschutz? Der Begriff der klimagerechten Stadtentwicklung enthält zudem zumindest in seinem Begriffsinhalt der Anpassung an den Klimawandel ein Element, das primär nicht dem Umweltschutz, sondern dem Gesundheitsschutz³ zuzuordnen ist. Hinzu kommt, dass in § 1 Abs. 5 Satz 2 BauGB zwischen Umwelt- und Klimaschutz unterschieden wird. Es sollte daher bei dem Standort der neuen Vorschrift bleiben, aber der Titel des § 1 a BauGB sollte aus Gründen der Rechtsklarheit um den Klimaschutz erweitert werden.
5. Die Zusammenfassung der beiden Elemente „Entgegenwirken“ und „Anpassung“ in dem einen Begriff der klimagerechten Stadtentwicklung darf nicht vergessen machen, dass hierunter zwei ganz unterschiedliche Handlungsziele verborgen sind. Unter Bekämpfung des Klimawandels sind vor allem energiefachliche Maßnahmen oder Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien⁴ oder Maßnahmen zur energetischen Qualität von Gebäuden⁵ zu verstehen. Anpassung an den Klimawandel erfordert dagegen in der Regel planerische Maßnahmen zur Bodennutzung⁶ oder auch zur Fassaden- und Dachbegrünung. Zutreffend wird daher in § 5 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. b und c BauGB-E⁷ für die Flächennutzungsplanung zwischen den beiden Aufgaben

¹ Für die Unterscheidung zwischen Klimaschutz und Klimaanpassung Greiving, nach: BMVBS (Hrsg.), Urbane Strategien zum Klimawandel, Berlin 2010, S. 22.

² Krautzberger, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 11. Aufl. 2009, § 1, Rn 2.

³ Vgl. unten, Text-Nr. 6.

⁴ Vgl. nur die Aufzählungen in § 5 Abs. 2 Nr. 2 b oder § 171 c Satz 2 Nr. 4 BauGB-E.

⁵ Vgl. § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 und § 136 Abs. 3 Nr. 2 Buchst. d BauGB-E. In diesen Vorschriften sollte einheitlich entweder die Bezeichnung „Qualität“ oder „Beschaffenheit“ verwendet werden.

⁶ Vgl. etwa § 171 a Abs. 3 Satz 2 Nr. 6 BauGB-E.

⁷ Dazu unten, Text-Nr. 10 f.

unterschieden. Auch bei der Stadterneuerung kann es sinnvoll sein, zwischen beiden Begriffsinhalten zu unterscheiden⁸.

6. Anpassung an den Klimawandel ist in erster Linie eine Maßnahme zum Gesundheitsschutz⁹. Der Klimawandel begründet ja nicht eine langsame und gleichmäßige Steigerung der Temperatur. Dies würden gerade in nördlicheren Regionen viele Menschen vielleicht durchaus begrüßen. Tatsächlich aber sind – neben Starkregenfällen und Wirbelstürmen – vor allem periodisch wiederkehrende extreme Hitzewellen zu erwarten. In dicht bebauten Gebieten mit wenig Grün und schlechter Durchlüftung führen sie, vor allem wegen der fehlenden Nachtabkühlung, zu erheblichen gesundheitlichen Belastungen für sehr viele Menschen¹⁰. Alte, Kleinkinder, gesundheitlich ohnehin schon Beeinträchtigte, etwa durch Herz-, Blutdruck- oder Kreislaufbeschwerden, sind hier besonders betroffen.
7. Anpassung an den Klimawandel dient daher vornehmlich dazu, die kleinklimatischen Bedingungen für das Wohnen und Leben der Menschen in dicht bebauten städtischen Gebieten zu verbessern. Neben den in der Begründung erwähnten Kaltluftschneisen¹¹, die allerdings auch aus breiten Straßen bestehen können, kommen hier vor allem das Pflanzen von Straßenbäumen, die Begrünung von Hausfassaden und Dächern sowie die Erhaltung, Anlage und Vernetzung von Grünflächen, Naherholungsgebieten und Kleingärten in Betracht.
8. Hier kann durchaus ein Konflikt mit dem Leitbild der Stadt der kurzen Wege und der Innenentwicklung entstehen. Eine angestrebte Nachverdichtung kann bei manchen unbebauten Grundstücken zu einer Konkurrenz der Nutzung als Grün- oder als Baufläche führen. Hier ist planerisch abzuwägen, wo im konkreten Fall die Priorität gesetzt werden soll.¹² Dabei kommt einem an klimagerechter Stadtentwicklung ausgerichteten Flächennutzungsplan große Bedeutung zur Konfliktlösung oder -vermeidung zu.¹³
9. Anpassung an den Klimawandel kann kleinräumig erfolgen. Auch die bloße Bepflanzung einer Straße mit Bäumen kann erhebliche positive Auswirkungen auf das Kleinklima haben¹⁴. Effizient ist Klimaanpassung aber nur, wenn sie durch ein gesamtstädtisches Konzept begründet und im Flächennutzungsplan abgesichert wird. § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB, der städtebauliche Entwicklungskonzepte vorsieht, ist offen formuliert und ermöglicht auch städtebauliche Klimaschutz- und Energiekonzepte. Eine ausdrückliche Aufnahme einer entsprechenden Formulierung, wie sie der Bundesrat vorschlägt¹⁵, würde aber ebenfalls der Rechtsklarheit und Bewusstseinsbildung dienen.

⁸ Vgl. unten, Text-Nr. 13 ff.

⁹ Vgl. auch die Begründung zum Gesetzentwurf unter A. III. 7. am Ende, S. 12.

¹⁰ Vgl. etwa Hansjürgens, nach: BMVBS (oben, Fn. 1), S. 16.

¹¹ Vgl. Begründung des Gesetzentwurfs zu Art. 1, Nr. 3, S. 15.

¹² Vgl. auch Begründung zum Gesetzentwurf unter A III 7 am Ende, S. 12.. Die begriffliche Einbeziehung der Anpassung in das Leitbild der kompakten Stadt löst das Problem allerdings in einem konkreten Fall nicht.

¹³ Vgl. etwa Löhr, nach: BMVBS (oben, Fn. 1), S. 24.

¹⁴ Kuttler, in: BMVBS (oben, Fn. 1), S. 24.

¹⁵ Vgl. BR-Drs. 344/1/11 vom 10.06.2011, S.3.

C. Zu § 5 in der Fassung des Entwurfs

10. § 5 Abs. 2 Nr. 2 BauGB weicht von den anderen Regelungen des Inhalts eines Flächennutzungsplans ab, indem er nicht die Ausweisung von Flächen verlangt, sondern die Kennzeichnung der Ausstattung des Gemeindegebiets mit den jeweiligen Anlagen und Einrichtungen ausreichen lässt. Es ist daher zu begrüßen, dass auch die auf den Klimawandel bezogenen Anlagen und Einrichtungen nicht flächenmäßig dargestellt werden müssen.

11. Die Ausstattung mit Maßnahmen dagegen erscheint mir kein tauglicher Gegenstand des Flächennutzungsplans zu sein. Die Begründung nennt auch keine überzeugenden Beispiele. Gemeint sein könnten hier städtebauliche Entwicklungskonzepte zur Bekämpfung des Klimawandels oder zur Anpassung daran. Diese sollten als eigenständige Entwicklungskonzepte nach § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB beschlossen werden.¹⁶

D. Zu § 9 in der Fassung des Entwurfs

12. Mit der Änderung von § 9 Abs. 1 Nr. 23 b BauGB wird erreicht oder klargestellt, dass neben baulichen nun auch technische Maßnahmen für den Einsatz erneuerbarer Energien festgesetzt werden können.¹⁷ Ob die Gemeinden allerdings gut beraten sind, sich auf dieses technisch schwierige Feld zu begeben, erscheint fraglich. Vielleicht wäre es besser, städtebauliche Verträge nach dem novellierten § 11 abzuschließen.

E. Zu § 136 in der Fassung des Entwurfs und zu § 164 b BauGB

13. Bei der städtebaulichen Sanierung sollte zwischen den beiden Aufgabenfeldern der klimagerechten Stadtentwicklung unterschieden werden. Ausgangspunkt der Überlegungen ist die Neuplanung: Während es sich bei der Bekämpfung des Klimawandels um eine Frage guter Planung handelt, geht es bei der Anpassung an den Klimawandel um planerische Beachtung der allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse im Sinne des § 1 Abs. 6 Nr. 1 BauGB¹⁸.

14. Da die Klimaanpassung in § 1 a Abs. 5 BauGB-E ausdrücklich als abwägungsrelevantes Element aufgeführt wird, muss sie dementsprechend auch als Sanierungsgrund erscheinen. Würde eine solche Regelung in § 136 BauGB fehlen, würde die bisher gegebene und städtebaulich notwendige Spiegelbildlichkeit zwischen den zentralen gesundheitlichen Anforderungen an eine städtebauliche Planung und den Voraussetzungen für eine Sanierung aufgegeben.

15. Unstreitig ist, dass eine städtebauliche Planung nicht zu ungesunden Wohn- und Arbeitsverhältnissen im Sinne des § 1 Abs. 6 Nr. 1 BauGB führen darf.

¹⁶ Vgl. oben, Text- Nr. 9.

¹⁷ Zum bisherigen Streitstand in der Literatur vgl. etwa Löhr, in: Battis/Krautzberger/Löhr (oben, Fußn. 2), § 9, Rn. 86a.

¹⁸ Vgl. oben, Text-Nr. 5 ff.

Dann entstände bei der Realisierung der Planung sofort ein Sanierungsbedarf nach § 136 Abs.2 Satz 2 Nr. 1 BauGB. Daher ist sehr zu begrüßen, dass die Novellierung des BauGB deutlich macht, dass die Anpassung an den Klimawandel bei der Bauleitplanung in besonderer Weise zu berücksichtigen ist und eine fehlende Anpassung zu ungesunden Wohn- und Arbeitsverhältnissen führt, also in der Planung unbedingt vermieden werden muss. Fehlt es im Bestand an einer notwendigen Anpassung an den Klimawandel, liegt ein städtebaulicher Missstand vor. Daher ist es erforderlich, dass § 136 BauGB entsprechend geändert wird.

16. Allerdings stellt sich die Frage, ob beide Elemente der klimagerechten Stadtentwicklung¹⁹ bei der städtebaulichen Sanierung gleiches Gewicht haben können. Die energetische Sanierung des Gebäudebestands ist sicher eine wichtige Maßnahme des Klimaschutzes. Ob der Bedarf an energetischer Sanierung allein allerdings ausreicht, ein Gebiet als Sanierungsgebiet zu qualifizieren, erscheint zweifelhaft. Es gäbe dann wohl sehr viele potentielle Sanierungsgebiete.
17. Eine mangelnde Anpassung an den Klimawandel kann dagegen sehr wohl eigenständig einen Sanierungsbedarf begründen. Es ist nämlich letztlich ein Anwendungsfall des Tatbestands der ungesunden Wohn- und Arbeitsverhältnisse. Die ausdrückliche Aufführung des Tatbestandsmerkmals der fehlenden Anpassung an den Klimawandel als Sanierungsgrund hat daher insbesondere klarstellenden, aber, wie bei den anderen Klarstellungen des Gesetzentwurfs auch, bewusstseinsbildenden Wert. Von daher sollte die in § 136 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 BauGB einzufügende Formulierung heißen: „... oder den Erfordernissen einer Anpassung an den Klimawandel ...“.
18. Aufgrund dieser Ergänzung wird sicherlich in zahlreichen Gebieten zu den anderen Sanierungsgründen lediglich ein weiterer hinzutreten. Da aber die Erfordernisse der Anpassung an den Klimawandel erst in letzter Zeit in das Bewusstsein gelangt sind, kann es durchaus auch Fälle geben, in denen dieses Merkmal konstitutiv für die Ausweisung als Sanierungsgebiet ist.
19. Hier macht sich das Fehlen des Planspiels bemerkbar. In ihm hätte dieser Frage anhand konkreter Beispiele aus Städten und Gemeinden nachgegangen werden können.
20. Wird diese Regelung hier aufgenommen, muss m.E. auch die entsprechende Anpassung bei der Städtebauförderung in § 164 b BauGB erfolgen. Ob hier die klimagerechte Stadtentwicklung insgesamt²⁰ genannt werden soll oder nur die Klimaanpassung, ist wohl eine Geldfrage und damit eine Frage der Prioritätensetzung der Bundesregierung. Wichtig erschien mir aber jedenfalls die ausdrückliche Nennung der notwendigen Anpassung an den Klimawandel als Schwerpunkt für den Einsatz der Städtebauförderungsmittel.

¹⁹ Vgl. oben, Text- Nr. 4.

²⁰ Vgl. Stellungnahme der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung vom 24.05.2011, Nr.13, S. 8; Stellungnahme des Bundesrats (oben, Fußn. 15), Nr. 7, S. 9.



Bundesministerium
für Verkehr, Bau
und Stadtentwicklung

BERATUNGSUNTERLAGE

Bitte aufbewahren!

Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

AUSSCHUSSDRUCKSACHE 17. WP

Nr. 17(15)219

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung • 11030 Berlin

Vorsitzenden des Ausschusses für Verkehr,
Bau und Stadtentwicklung
Herrn Dr. Anton Hofreiter MdB
Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Jan Mücke, MdB
Parlamentarischer Staatssekretär
beim Bundesminister für Verkehr,
Bau und Stadtentwicklung

HAUSANSCHRIFT
Invalidenstraße 44
10115 Berlin

POSTANSCHRIFT
11030 Berlin

TEL +49 (0)30 18-300-2100

FAX +49 (0)30 18-300-2119

psts-m@bmvbs.bund.de
www.bmvbs.de

**Betreff: Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der klimagerechten
Entwicklung in den Städten und Gemeinden**

Aktenzeichen: L 14/11142.3/2

Datum: Berlin, 08.06.2011

Seite 1 von 1

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

beiliegend erhalten Sie das Ergebnispapier des Workshops zum Plan-
spiel am 25.05.2011, zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung zum
oben genannten Gesetzentwurf.

Für eine Weiterleitung des Berichts an die Mitglieder des Ausschusses
durch Ihr Sekretariat wäre ich dankbar.

Mit meinen besten Grüßen

Anlage



Planspiel Bauplanungsrechtsnovelle 2011

Teil 1: Entwurf des Gesetzes zur Stärkung der klimagerechten Stadtentwicklung in den Gemeinden

Ergebnisse des Workshops am 25. Mai 2011

Auftraggeber:

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)

Auftragnehmer:

Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH



Zimmerstraße 13-15

10969 Berlin

Ansprechpartner:

Dr. Arno Bunzel

E-Mail: bunzel@difu.de

Telefon: 030 / 39001-238

Telefax: 030 / 39001-269

Inhalt

1. Vorbemerkung	4
2. Generelle Einschätzung	4
3. Einschätzungen zu den einzelnen Neuregelungen	5
Klimagerechte Stadtentwicklung in der Abwägung § 1 Absatz 5 Satz 2 BauGB und § 1a Absatz 5 BauGB	5
Darstellungsmöglichkeiten für klimarelevante Infrastruktur im Flächennutzungsplan § 5 Abs. 2 Nr. 2 BauGB	5
Klimaschutzbezogene Festsetzungen und nachrichtliche Übernahmen § 9 Abs. 1 Nr. 12 und 23b und Abs. 6 BauGB	5
Änderungen bei der Regelung zu städtebaulichen Verträgen § 11 Absatz 1 Satz 2 Nummer 4 und 5 BauGB	6
Planungsrechtliche Absicherung nachträglicher Wärmedämmung § 248 BauGB	6
Sachlicher Teilflächennutzungsplan § 5 Abs. 2b BauGB	6
Spezielle Regelungen zur Windenergie in der Bauleitplanung – Repowering § 249 BauGB	6
Zulässigkeit von Anlagen zur Energiegewinnung aus Biomasse im Außenbereich § 35 Absatz 1 Nummer 6d BauGB	6
Solaranlagen an oder auf Gebäuden im Außenbereich § 35 Absatz 1 Nummer 8 BauGB	7
Besonderes Städtebaurecht und klimagerechte Stadtentwicklung, quartiersbezogene Lösungen	7
Änderung der Planzeichenverordnung 1990	7

1. Vorbemerkung

Zur Novellierung des Bauplanungsrechts führt das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) im Auftrag des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) derzeit ein Planspiel durch, an dem sieben Kommunen unterschiedlicher Größenordnung aus dem gesamten Bundesgebiet mitwirken. Beteiligt sind die Städte **Bremerhaven** (Bre, 114.000 EW), **Dortmund** (NW, 602.000 EW), **Landshut** (BAY, 63.000 EW), **Leipzig** (SN, 516.000 EW), **Treuenbrietzen** (BB, 8.000 EW) und **Wittmund** (NI, 22.000 EW) sowie die Gemeinde **Alling** (BAY, 3.600 EW).

Aufgabe des Planspiels ist es, den bzw. die Gesetzentwürfe in Form eines Vorab-Testes mit den künftigen Normanwendern auf Verständlichkeit, Praktikabilität und Wirksamkeit zu überprüfen. Grundkonzept ist die Anwendung des Regelungsentwurfs auf konkrete Fälle durch reale Verwaltungseinheiten und sonstige Betroffene.

Gegenstand des Workshops am 25. Mai 2011 war der Entwurf des *Gesetzes zur Stärkung der klimagerechten Stadtentwicklung in den Gemeinden* vom 16. Mai 2011. Dieser Entwurf wurde von den beteiligten Planspielkommunen bzw. von deren Repräsentanten im Planspiel eingehend und im Detail mit dem Ziel erörtert, die dabei erkennbar gewordenen Hinweise zu den einzelnen Regelungen festzuhalten und als Grundlage für den für den 6. Juni 2011 geplanten Kabinettsbeschluss rechtzeitig zur Verfügung zu stellen.

Auch wenn es sich dabei noch nicht um eine abschließende Prüfung durch die Planspielkommunen handelt, ergeben sich aus dem Workshop bereits wertvolle Hinweise für das weitere Gesetzgebungsverfahren. Im Nachgang zum Workshop ist eine weitere Vertiefung der Prüfung des Gesetzentwurfs durch die Planspielkommunen vorgesehen. Deren Ergebnisse sollen rechtzeitig vor Beginn der Ausschussberatungen im Deutschen Bundestag vorgelegt werden. Mit einer grundlegend anderen Votierung durch die Planspielkommunen ist – soweit ersichtlich – nicht zu rechnen.

2. Generelle Einschätzung

Grundsätzlich wird von den Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Workshops übereinstimmend begrüßt, dass mit dem vorliegenden Gesetzentwurf die Handlungsspielräume der Gemeinden im Städtebau zu Gunsten des Klimaschutzes erweitert werden. Damit wird ein wichtiges kommunalpolitisches Anliegen der Kommunen aufgegriffen und dessen Umsetzung insbesondere mit den Mitteln der Bauleitplanung und des besonderen Städtebaurechts erleichtert.

3. Einschätzungen zu den einzelnen Neuregelungen

Klimagerechte Stadtentwicklung in der Abwägung § 1 Absatz 5 Satz 2 BauGB und § 1a Absatz 5 BauGB

Das Ziel der geplanten Neuregelungen und die Hervorhebung der „klimagerechten Stadtentwicklung“ werden von den am Planspiel beteiligten Kommunen allgemein für nachvollziehbar und sachgerecht gehalten. Im Grundsatz ist auch die geplante Formulierung verständlich und klar. Die Regelungen können die Kommunen im Einzelfall dabei unterstützen, bestimmte Klimaschutzrelevante Aspekte noch besser als bisher in die Bauleitplanung einzubringen.

Darstellungsmöglichkeiten für klimarelevante Infrastruktur im Flächennutzungsplan § 5 Abs. 2 Nr. 2 BauGB

Die Regelung ist nachvollziehbar und verständlich. Es ist allerdings noch nicht ganz klar, inwieweit in den Planspielkommunen von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht werden wird. Im Grundsatz wird die Regelung begrüßt, da sie ebenfalls dazu geeignet ist, die Handlungsmöglichkeiten der Gemeinden im Sinne einer klimagerechten Stadtentwicklung zu erweitern.

Einige Kommunen regen an, den Begriff der „sonstigen Maßnahmen“ näher zu erläutern. Unter den Begriff könnten etwa „Bereiche mit erhöhtem energetischen Erneuerungsbedarf“ oder „Bereiche, die für bestimmte Versorgungsarten (z.B. Geothermie)“ vorgesehen sind, gefasst werden.

Klimaschutzbezogene Festsetzungen und nachrichtliche Übernahmen § 9 Abs. 1 Nr. 12 und 23b und Abs. 6 BauGB

Die Klarstellung in § 9 Abs. 1 Nr. 12 BauGB wird als zweckmäßig und verständlich erachtet. Einige Planspielkommunen bitten um die Klärung von Auslegungsfragen zum Begriff „Nutzung“.

Auch die Klarstellung der Festsetzungsmöglichkeit von technischen Maßnahmen in § 9 Abs. 1 Nr. 23b BauGB wird als Option für Einzelfälle grundsätzlich begrüßt. Konkrete Anwendungsfälle werden von den Planspielkommunen nicht gesehen.

Die geplante Änderung in § 9 Abs. 6 BauGB ist nachvollziehbar und verständlich. Sie wird als zweckmäßig und sinnvoll erachtet.

Änderungen bei der Regelung zu städtebaulichen Verträgen § 11 Absatz 1 Satz 2 Nummer 4 und 5 BauGB

Die Neuregelung ist verständlich und sachgerecht. Es gibt keine Hinweise auf Anwendungsprobleme bei der Umsetzung.

Planungsrechtliche Absicherung nachträglicher Wärmedämmung § 248 BauGB

Grundsätzlich gibt es von den Planspielkommunen Zustimmung zur bundesrechtlichen Regelung unter der Voraussetzung, dass durch landesrechtliche Verfahren (z.B. Anzeigeverfahren) die Möglichkeit geschaffen wird, nachbarliche, baukulturelle und sonstige öffentliche Belange in angemessener Weise zu prüfen.

Sachlicher Teilflächennutzungsplan § 5 Abs. 2b BauGB

Die geplante Klarstellung wird einhellig als sachgerecht und weiterführend begrüßt. Sie führt zu mehr Rechtssicherheit und zur Entlastung, da die Planung von privilegierten Vorhaben erleichtert wird.

Spezielle Regelungen zur Windenergie in der Bauleitplanung – Repowering § 249 BauGB

Die geplante Regelung des § 249 BauGB ist im Ganzen verständlich und nachvollziehbar.

Der Entwurf des § 249 Abs. 1 BauGB wird befürwortet, da er mehr Rechtssicherheit für die räumliche Steuerung von Windenergie in den Gemeinden schafft.

Der Vorschlag zu § 249 Abs. 2 BauGB wird im Grundsatz als Option – neben den bereits bestehenden Möglichkeiten – für sachgerecht gehalten.

Zulässigkeit von Anlagen zur Energiegewinnung aus Biomasse im Außenbereich § 35 Absatz 1 Nummer 6d BauGB

Von den Planspielkommunen haben sich nur einige aus eigenem Erfahrungshintergrund hierzu äußern können. Die vorgeschlagene Regelung wird von den betroffenen Kommunen im Hinblick darauf akzeptiert, dass es sich dabei grundsätzlich um eine Anpassung an technische Entwicklungen handelt, die voraussichtlich nur geringe städtebauliche Auswirkungen hat.

Solaranlagen an oder auf Gebäuden im Außenbereich § 35 Absatz 1 Nummer 8 BauGB

Die Neuregelung ist nachvollziehbar und verständlich. Es wurde von den Planspielkommunen großer Wert darauf gelegt, dass nur zulässigerweise „genutzte“ Gebäude von Regelung erfasst werden und dass dieses im Gesetzestext ausdrücklich klargestellt wird. Es wurde anhand einiger Beispiele (brachgefallene landwirtschaftliche Gebäude) auf eine drohende Fehlentwicklung hingewiesen.

Besonderes Städtebaurecht und klimagerechte Stadtentwicklung, quartiersbezogene Lösungen

Die Regelungsvorschläge zum Recht der städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen und zum Stadtumbaurecht finden breite Unterstützung und werden insgesamt als nachvollziehbar, sachgerecht und verständlich erachtet. Probleme werden nicht gesehen. In Bezug auf die geplante Regelung in § 148 Absatz 2 Nr. 5 BauGB bitten einige Planspielkommunen ebenfalls um die Klärung von Auslegungsfragen zum Begriff „Nutzung“.

Änderung der Planzeichenverordnung 1990

Hinsichtlich des nachvollziehbaren Entwurfs werden von den Planspielkommunen keine erkennbaren Probleme gesehen. Die Änderungen werden nicht als zwingend erforderlich erachtet, stoßen aber auch nicht auf Kritik.