

Berichtsvorlage

zur Behandlung im: **Planungsausschuss**

zur Kenntnis in: allen Ortschaftsräten

Betreff: Instrumente zur Umsetzung der Klimaschutzziele in der Stadtentwicklung

Bezug: Antrag der AL/Grüne Nr. 515/2007

Anlagen: -

Zusammenfassung:

Die Ecofys GmbH hat ein Rechts- und Fachgutachten zur Energieeffizienz und Solarenergienutzung in der Bauleitplanung erarbeitet, in dem auch klimaschutzbezogene Festsetzungs- und Darstellungsmöglichkeiten in der Bauleitplanung untersucht wurden.

Als Ergebnis des Gutachtens kann festgehalten werden, dass durch „allgemeine Festsetzungen“ im Bebauungsplan und durch örtliche Bauvorschriften grundlegende Festlegungen für den Energieverbrauch eines Wohngebiets getroffen werden.

Festsetzungen für den Einsatz erneuerbarer Energien, Festsetzungen von Zielwerten für die CO₂-Minderung wie auch Wärmeschutzanforderungen und Verbrennungsverbote im Hinblick auf den allgemeinen Klimaschutz sind bislang durch die Rechtsprechung noch nicht eindeutig geklärt, weshalb sie auch bislang von Gemeinden noch nicht angewandt wurden.

Als wirksamste Instrumente zur Umsetzung des Klimaschutzes auf der Ebene der Bauleitplanung werden neben einem energetisch optimierten Bebauungsplan städtebauliche Verträge und privatrechtliche Kaufverträge in Verbindung mit einem Energiekonzept empfohlen.

Anhand der aufgezeigten Beispielfälle „Mühlenviertel“, „Käppelesäcker“ und „Jesinger Loch“ wird ein Überblick vermittelt, wie die Verwaltung derzeit auf unterschiedliche Arten versucht, Klimaschutz in der Bauleitplanung umzusetzen.

In der Bauleitplanung sollen künftig energetische Aspekte als wesentlicher Baustein frühzeitig in der Entwurfsplanung berücksichtigt werden. Neben einer energetisch optimierten Planung sollen Energiekonzepte als fester Bestandteil in die Planung integriert werden. Die im Energiekonzept vorgeschlagenen Standards sollen rechtlich verbindlich durch Festsetzungen im Bebauungsplan oder mittels städtebaulichen Vertrags bzw. im Kaufvertrag umgesetzt werden.

Ziel:

Mit dieser Vorlage soll ein aktueller Überblick über die vorhandenen Instrumente zur Umsetzung der Klimaschutzziele in der Bauleitplanung gegeben werden. Weiter soll anhand von Beispielfällen ein Überblick vermittelt werden, wie die Verwaltung derzeit versucht, Klimaschutz in der Bauleitplanung umzusetzen. Anschließend wird das künftige Vorgehen in Sachen Klimaschutz im Rahmen der Bauleitplanung dargestellt.

Die in der Vorlage genannten Maßnahmen/Aktivitäten dienen der Reduktion des CO₂-Ausstoßes und sind Bestandteil des Projektes Klimaschutz mit dem Ziel, den CO₂-Ausstoß bis 2020 auf ein klimaverträgliches Maß von 3t CO₂-Ausstoß pro Kopf und Jahr zu reduzieren. Die Verwaltung wird dieses Projekt im Oktober 2007 im Verkehrs- und Umweltausschuss vorstellen.

Bericht:

1. Anlass / Problemstellung

Am 23.05.2007 forderte die AL/Grüne – Fraktion die Stadtverwaltung mit dem Antrag „Klimaschutz ausbauen – Handlungsbereich Stadtentwicklung“ auf, für eine energetische und solare Optimierung von Bebauungsplänen zu sorgen. Dies solle durch energierelevante Maßnahmen und Festsetzungen erreicht werden:

- Beteiligung eines Energieberaters bei der Aufstellung von Bebauungsplänen und bei Architekturwettbewerben (z.B. Erstellung eines Versorgungskonzeptes, Festlegung der Energieträger, dezentrale oder zentrale Wärmeversorgung, effiziente Speicherung und Verteilung von Wärme...)
- Beratungsangebot/-pflicht für Bauherren zur Verringerung des Schadstoffausstoßes (z.B. Kompaktheit, Wärmeschutz, Windschutz, Niedrigenergie- und Passivhaus...)
- Automatische Prüfung der Einsatzmöglichkeiten von Blockheizkraftwerken (BHKW) (rationelle Energieversorgung)
- Optimierung der Gebäudeausrichtung für aktive und passive Solarnutzung (z.B. Vermeidung gegenseitiger Verschattung, Stellung der Baukörper, Dachform und –ausrichtung...)
- Festsetzung bestimmter Heizungsanlagen (z.B. Solaranlagen, Brennwerttechnik bei Gas...)
- Akzeptanz von Nahwärmenetzen nur mit Kraft-Wärme-Kopplung (KWK)
- Festsetzung von Sanktionen bei Verstößen

2. Sachstand

Seit der Novelle des Baugesetzbuchs 2004 wird dem Klimaschutz in der Bauleitplanung (Flächennutzungsplan als vorbereitender Bauleitplan und der Bebauungsplan als verbindlicher Bauleitplan) ein höherer Stellenwert eingeräumt. Der Klimaschutz wurde explizit in den Zielkatalog der Bauleitplanung aufgenommen (vgl. § 1 Abs. 5 Satz 2 BauGB, § 1 Abs. 6 Nr. 7 f BauGB). Bauleitpläne sollen dazu beitragen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern und die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln, auch in Verantwortung für den allgemeinen Klimaschutz. Bei der Aufstellung von Bauleitplänen sind insbesondere auch die Belange des Umweltschutzes zu berücksichtigen, wozu u. a. auch der Klimaschutz, die Nutzung erneuerbarer Energien sowie die sparsame und effiziente Nutzung von Energien gehört.

Zur Klärung, inwieweit sich hieraus Möglichkeiten zur Umsetzung klimarelevanter Maßnahmen in der Bauleitplanung ergeben, hat das Klima-Bündnis/Alianza del Clima e. V. die Ecofys GmbH mit einem Rechts- und Fachgutachten zur Energieeffizienz und Solarenergienutzung in der Bauleitplanung unter besonderer Berücksichtigung der Baugesetzbuchnovelle 2004 beauftragt. Die Ergebnisse des Gutachtens werden im folgenden Teil dargestellt.

2.1 Flächennutzungsplan

Grundsätzlich sind im Flächennutzungsplan alle Klimaschutzbezogenen Darstellungen zulässig, die in den daraus entwickelten Bebauungsplänen umgesetzt werden können. Durch Darstellungen im Flächennutzungsplan wird eine Selbstbindung der Verwaltung erreicht, die die Flexibilität im Prozess der Bebauungsplanung allerdings einschränkt.

2.2 Bebauungsplan

Durch die „allgemeinen Festsetzungen“ nach § 9 BauGB über Art und Maß der baulichen Nutzung, Bauweise, überbaubare und nicht überbaubare Grundstücksflächen, Baukörperstellung, Baugrenzen, Gebäudehöhen sowie Pflanzgebote und Pflanzenerhaltungsgebote als auch durch die örtlichen Bauvorschriften nach § 74 LBO über die Dach- und Fassadengestaltung werden grundlegende Festlegungen für den Energieverbrauch eines Wohngebiets getroffen. Durch eine städtebaulich kompakte Gebäudeanordnung mit minimaler Verschattung und Südausrichtung kann der Energieverbrauch der Gebäude optimiert werden.

Über diese allgemeinen Festsetzungsmöglichkeiten hinaus, hat die Ecofys GmbH spezielle Festsetzungsmöglichkeiten untersucht, aus denen sich die Rechtsgrundlagen für klimaschutzbezogene Festsetzungen ergeben könnten. Bislang wurden diese Festsetzungsmöglichkeiten von den Gemeinden noch nicht angewandt. Hintergrund dafür ist, dass bei einer Festsetzung im Bebauungsplan auch den aus dem Abwägungsgebot abgeleiteten Grundsätzen der Erforderlichkeit, Geeignetheit und Verhältnismäßigkeit Rechnung zu tragen ist und die Belange der privaten Bauherren (z.B. Schutz des Eigentums Art. 14 Grundgesetz) in die Abwägung einzustellen sind.

- Festsetzungen für den Einsatz erneuerbarer Energien (§ 9 Abs. 1 Nr. 23 b BauGB)

Die Vorschrift ermöglicht es, in einem Baugebiet bei der Errichtung von Gebäuden bestimmte bauliche Maßnahmen für den Einsatz erneuerbarer Energien wie insbesondere Solarenergie festzusetzen. Hierzu wird überwiegend die Auffassung vertreten, dass diese Vorschrift sowohl die baulichen Maßnahmen für den Einsatz erneuerbarer Energien umfasst als auch die diesbezüglichen technischen Maßnahmen. Dementsprechend wäre es zulässig, die Installation von Solaranlagen oder von anderen Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien vorzuschreiben.

- Zielwerte für CO₂-Minderung (§ 9 Abs. 1 Nr. 23 b und Nr. 24 BauGB)

Die Vorschriften ermöglichen es, Zielwerte für die CO₂-Minderung in Bebauungsplänen festzuschreiben. Zwar sind isolierte Emissions- oder Immissionsgrenzwerte, die nur eine Zielvorgabe enthalten und sich nicht auf bestimmte bauliche Vorkehrungen oder Maßnahmen beziehen, als unzulässig anzusehen. Nach herrschender Meinung dürfen aber ergänzend zur Festsetzung solcher Vorkehrungen konkretisierende Grenz- oder Zielwerte vorgegeben werden, um deren Eigenschaften im Hinblick auf den damit angestrebten Immissionsschutz zu bestimmen. Dabei soll es auch ausreichen, wenn im Bebauungsplan die geeigneten Vorkehrungen nur beispielhaft genannt sind und durch die Konkretisierung ihrer Eigenschaften oder Qualität sichergestellt wird, dass bei der Umsetzung in jedem Fall ein bestimmtes Immissionsschutzniveau erreicht wird.

- Wärmeschutzanforderungen (§ 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB)

Für die Zulässigkeit von Festsetzungen zur Wärmedämmung an Gebäuden kommt die Anwendung von § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB in Betracht, denn es spricht einiges dafür, dass Maßnahmen zur Wärmedämmung danach als „bauliche und sonstige technische Vorkehrungen... zur Vermeidung... von schäd-

lichen Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundesimmissionsschutzgesetzes“ festgelegt werden können. Damit solche Festsetzungen auf jeden Fall einen Bezug zu bestimmten Vorkehrungen haben, sollten die für den Wärmeschutz einsetzbaren Materialien beispielhaft genannt werden. Ob mit solchen Festsetzungen über die Standards der Energieeinsparverordnung hinausgegangen werden darf und ob sie auf den Klimaschutz zielen können, ist umstritten. Die künftige Rechtsprechung bleibt abzuwarten.

- Verbrennungsverbote (§ 9 Abs. 1 Nr. 23 a BauGB)

Nach der Vorschrift kann zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundesimmissionsschutzgesetzes die Verwendung bestimmter luftverunreinigender Stoffe (z. B. Heizöl oder Kohle) verboten oder eingeschränkt werden. Es wird angenommen, dass eine nur auf den allgemeinen Klimaschutz ausgerichtete Anwendung nicht zulässig sei. Zugleich besteht aber Einigkeit darüber, dass die Festsetzungsmöglichkeit weitergehende Befugnisse für vorsorgende Maßnahmen der Luftreinhaltung eröffnet. So werden Verwendungsbeschränkungen auch für zulässig gehalten, wenn eine Gemeinde in nicht erheblich durch Luftschadstoffe belasteten Gebieten systematisch dafür sorgen will, dass durch den Einsatz möglichst umweltfreundlicher Brennstoffe vermeidbare Luftbelastungen minimiert werden.

2.3 Vorhabenbezogener Bebauungsplan § 12 BauGB

Der vorhabenbezogene Bebauungsplan nach § 12 BauGB ist im Gegensatz zum „normalen“ Bebauungsplan nicht an den Festsetzungskatalog des § 9 BauGB gebunden. Die beim Bebauungsplan dargestellten Einschränkungen für klimaschutzbezogene Festsetzungen sind für vorhabenbezogene Bebauungspläne damit nicht relevant, es können weitere Maßnahmen zur Energieeinsparung getroffen werden. Ein weiterer Vorteil liegt darin, dass sich der Vorhabenträger in einem Durchführungsvertrag zur Durchführung des Vorhabens innerhalb einer bestimmten Frist verpflichtet, ansonsten soll die Gemeinde den Bebauungsplan aufheben.

2.4 Städtebaulicher Vertrag

Gemeinden können über § 11 Abs. 1 Nr. 4 BauGB städtebauliche Verträge schließen. Inhalt können entsprechend den mit den städtebaulichen Planungen und Maßnahmen verfolgten Zielen und Zwecken insbesondere die Nutzung von Netzen und Anlagen der Kraft-Wärme-Kopplung sowie von Solaranlagen für die Wärme-, Kälte- und Elektrizitätsversorgung sein. Geregelt werden können auch Anschluss- und Benutzungspflichten, Maßnahmen zur Qualitätssicherung, sowie erhöhte Anforderungen an den Wärmeschutz von Gebäuden.

Beim Abschluss städtebaulicher Verträge ist darauf zu achten, dass die vereinbarten Leistungen den gesamten Umständen nach angemessen sind. Hier spielt es daher auch eine Rolle, ob z. B. die vereinbarte Nutzung einer Solaranlage mit zumutbaren Aufwendungen realisierbar ist. Die Erfüllung von Vertragspflichten kann durch entsprechende Regelungen im Vertrag (z.B. Vertragsstrafe), über die im Einzelfall zu entscheiden ist, sichergestellt werden.

2.5 Energiekonzept

Im Rahmen der Bauleitplanung haben Gemeinden die Möglichkeit, frühzeitig ein Energiekonzept (Fachplanung) aufzustellen, das für ein Baugebiet u. a. Vorschläge zum wärmetechnischen Standard der Gebäude macht und Varianten zur Wärmeversorgung ermittelt. Die Ergebnisse des Energiekonzeptes sind dann Gegenstand der Abwägung. Die Umsetzung dieser Ergebnisse kann bei privaten Grundstücken durch einen städtebaulichen Vertrag zwischen der Stadt und dem Eigentümer, bei der Veräußerung städtischer Grundstücke über den Kaufvertrag erfolgen.

3. Lösungsvarianten

Die Lösungsvarianten sind in den Beispielfällen „Mühlenviertel“, „Käppelesäcker“ und „Jesinger Loch“ unter Punkt 4 aufgezeigt.

4. Vorgehen der Verwaltung

Wie dargestellt, bieten die Darstellungs- und Festsetzungsmöglichkeiten in der Bauleitplanung nur sehr eingeschränkt Möglichkeiten, Klimaschutzziele umzusetzen. Wesentliche Punkte sind durch die Rechtsprechung noch nicht eindeutig geklärt.

Fest steht, dass bereits im Entwurfsstadium eines Bebauungsplanes bzw. einer städtebaulichen Planung grundlegende Festlegungen für den Energieverbrauch eines Wohngebiets getroffen werden. Die Kompaktheit der Gebäude selbst bzw. Gebäudeanordnung, die Orientierung der Gebäude, Verschattung und Ausrichtung bzw. Neigung von Dachflächen wirken sich positiv oder negativ auf den Energieverbrauch aus. Bereits in diesem Planungsstadium ist der Belang des Klimaschutzes gegenüber anderen Belangen der Stadtplanung abzuwägen.

Neben einem energetisch optimierten Bebauungsplan sind laut Gutachten städtebauliche Verträge und privatrechtliche Kaufverträge in Verbindung mit einem Energiekonzept die derzeit rechtssichersten Instrumente, Klimaschutz auf der Ebene der Bauleitplanung umzusetzen.

Die nachfolgenden Beispielfälle sollen einen Überblick vermitteln, wie die Verwaltung derzeit auf unterschiedliche Arten versucht, Klimaschutz in der Bauleitplanung umzusetzen.

4.1 Neubaugebiet „Mühlenviertel“

Der Bebauungsplan für das Neubaugebiet „Mühlenviertel“ ist als Satzung beschlossen und befindet sich derzeit in der Umsetzungsphase. Sämtliche Grundstücke standen im Eigentum der Wirtschaftsförderungsgesellschaft Tübingen mbH (WIT), die Grundstücke werden derzeit an private Baugemeinschaften veräußert.

Im Vorfeld der Vermarktung wurde eine energetische Bewertung des Bebauungsplanes in Auftrag gegeben, die zu dem Ergebnis kommt, dass der Standard KfW 60 an den meisten Standorten im Baugebiet mit gemäßigttem, an einigen Standorten mit erhöhtem Aufwand verwirklicht werden kann. In der energetischen Bewertung wurde der Standard KfW 60 als bindend vorgeschlagen, von dem Ausnahmen nur wegen nachweislich hohen Aufwandes zugelassen werden können.

Auf dieser Grundlage hat die WIT in die Kaufverträge eine Regelung aufgenommen, in der sich die Käufer verpflichten, bei Neubauten mindestens den Energiestandard KfW 60 einzuhalten. Abgesichert wird diese Verpflichtung durch eine Vertragsstrafe.

4.2 Neubaugebiet „Käppelesäcker“

Das Baugebiet „Käppelesäcker“ eignet sich aufgrund seiner Lage und den Festsetzungen des Bebauungsplanes gut dazu, über die Energieeinsparverordnung hinausgehende Standards (z. B. KfW 60) zu realisieren. Für Neubauten im Baugebiet soll deshalb durch die Nutzung von regenerativen Energieträgern, hohen Dämmstandards und optimierter Gebäudetechnik mindestens der Energiestandard KfW 60 (angestrebt wird KfW 40) erreicht werden. Dazu soll Bauwilligen im Gebiet eine kostenlose energetische Bauberatung angeboten werden. Diese sieht wie folgt aus:

Sobald der Bebauungsplan „Käppelesäcker“ vom Gemeinderat als Satzung beschlossen ist, sollen die Eigentümer in einer Auftaktveranstaltung zum einen über die Grundzüge des Bebauungsplanes informiert werden, zum anderen soll ihnen ein Überblick über energetisch optimierte Gebäude einschließlich Fördermöglichkeiten der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) vermittelt werden. Jedem Eigentümer wird ein Gutschein für ein individuelles energetisches Beratungsgespräch ausgehändigt, der bei Veräußerung des Grundstücks weitergegeben werden kann.

Die Grundstücke, die die Stadt über das Grundsatzprogramm Wohnen erhält sollen mit entsprechenden energetischen Vorgaben entwickelt werden; der Energiestandard geht verbindlich in die Kaufverträge ein.

4.3 Neubaugebiet „Jesinger Loch“

Der Entwurf des Bebauungsplanes „Jesinger Loch“ wird hinsichtlich der Kompaktheit der Gebäude, der Gebäudeanordnung, der Orientierung der Gebäude sowie der Verschattung und Gebäudeausrichtung durch ein Ingenieurbüro für Energieberatung energetisch überprüft und optimiert. In einem Energiekonzept sollen die einzelnen Baufelder energetisch bewertet sowie unter Berücksichtigung des Wirtschaftlichkeitsaspektes mit weitergehenden Empfehlungen (z. B. Passivhausstandard) belegt werden. Die im Energiekonzept vorgeschlagenen Standards sollen rechtsverbindlich umgesetzt werden.

4.4 Energetische Optimierung

Im Rahmen der planerischen und rechtlichen Möglichkeiten sollen künftig noch stärker als bisher energetische Aspekte als wesentlicher Baustein frühzeitig in der Entwurfsplanung berücksichtigt werden. Dazu ist eine frühzeitige Kooperation zwischen der Planung und den Stadtwerken erforderlich.

Neben einer energetisch optimierten Planung sollen Energiekonzepte als fester Bestandteil in die Planung integriert werden. Die im Energiekonzept vorgeschlagenen Standards sollen rechtlich verbindlich umgesetzt werden. Da der Abschluss städtebaulicher Verträge mit Privateigentümern in der Regel zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand führt, strebt die Verwaltung an, die vorgeschlagenen Standards durch geeignete Festsetzungen im Bebauungsplan umzusetzen. Bei städtischen Grundstücken werden die energetischen Standards in die Kaufverträge übernommen.

Eine für Herbst geplante Inhouse-Schulung zum Thema energetisch optimierte Bauleitplanung soll die Kenntnisse innerhalb der Verwaltung vertiefen und abrunden.

5. **Finanzielle Auswirkungen**

Erhöhte Planungsmittel für Energiekonzepte, die über die Haushaltsstelle 1.6110.6011.000 (Aufträge an Planer) bestritten werden.

6. **Anlagen**

Keine.