

Beschlussvorlage

öffentlich

Drucksachenummer

VO/21/18589/61

Zuständig

Stadtplanungsamt

Berichterstattung

Planungs- und Baureferentin Schimpfermann

Gegenstand: Energie und Klima in der Bauleitplanung

Beratungsfolge

Datum

Gremium

TOP-Nr.

22.03.2022

Ausschuss für Stadtplanung, Verkehr und Wohnungsfragen

Beschlussvorschlag:

Der Ausschuss beschließt:

1. Der im Bericht dargestellte Sachverhalt der Verwaltung sowie der Vortrag der Energieagentur Regensburg werden zur Kenntnis genommen.
2. Die Verwaltung wird beauftragt, bei sämtlichen zukünftigen Bauleitplanverfahren zu prüfen, welche maximalen Festsetzungen in Bezug auf Energie und Klima im Einzelfall getroffen werden können. Zur Evaluierung dieser Möglichkeiten werden Klimagutachten und Energiekonzepte in jedem künftigen Bauleitplanverfahren verpflichtend. Der sich daraus ergebende Festsetzungs- oder Regelungsrahmen soll mit dem Ziel ausgeschöpft werden, wo städtebaulich und rechtlich möglich und vertretbar, ambitionierte Energie- und Klimaziele zu verfolgen.
3. In den jeweiligen Beschlussvorlagen sind die Anwendung bzw. Nichtanwendung der Festsetzungsmöglichkeiten jeweils explizit zu erläutern und zu begründen.

Sachverhalt:

1 Einleitung

Die sichtbaren Klimaveränderungen und der daraus resultierende dringende Handlungsbedarf zum aktiven Klimaschutz, der Klimaanpassung bis hin zur Energiewende sind zentrale Herausforderungen unserer Zeit. Daher bekommen neben dem Klimaschutz und der Klimaanpassung die Energieerzeugung und -nutzung einen immer größeren Stellenwert in der Diskussion um Strategien im Umgang mit dem Klimawandel.

Seit 2014 hat Regensburg einen Energienutzungsplan. Seit 2017 dient das Leitbild „Energie und Klima“ Stadtgesellschaft, Politik und Verwaltung als langfristige klima- und energiepolitische Zielsetzung.

Nach dem Beschluss zum Klimanotstand im Jahr 2019 ist dieses Leitbild der wesentliche Beurteilungsmaßstab bei der Erstellung des Klimavorbehaltes, welcher bei allen klimarelevanten Beschlussvorlagen der Stadt Regensburg geprüft werden muss. Zuletzt wurde Mitte des Jahres 2021 der Regensburger „Green Deal“ beschlossen, welcher die Reduktion der Treibhausgasemissionen um 65% gegenüber 1990 bis 2030 als ambitioniertes Klimaziel vorgibt und die Umsetzung durch einen Aktionsplan Energie und Klima (APEK) einfordert. Dabei werden insbesondere auch die städtischen Liegenschaften unter dem Aspekt der Errichtung von „Photovoltaikanlagen“ in den Fokus genommen. (Auf die einzelnen Beschlüsse zu diesem Thema sei an dieser Stelle verwiesen.)

Spätestens seit dem Green Deal stellt das Jahr 2030 die zeitliche Vorgabe für die Stadt Regensburg dar. Die gebaute und in Zukunft geplante Stadt macht dabei einen wesentlichen Handlungsschwerpunkt aus. Sowohl die Beanspruchung von Flächen durch Bebauung (Flächenverbrauch etc.) als auch deren stetige Nutzung (Energie-, Ressourcenverbrauch etc.) wirken sich unmittelbar auf das Klima aus. Ziel muss daher sein, eine ganzheitliche Strategie auf allen Ebenen zu entwickeln, um dem Klimawandel aktiv entgegen zu wirken.

Daher bringt sich das Stadtplanungsamt aktuell bei einer Arbeitsgruppe des Deutschen Städtetages (Arbeitstitel: „Bauleitplanung und Klima – Handreichungen zu Möglichkeiten der Bauleitplanung für den Klimaschutz und die Klimawandelanpassung“) ein, um gemeinsam mit den beteiligten Städten (bspw. Würzburg, Kiel, Magdeburg) eine Handreichung zum Beschluss des Deutschen Städtetages vorzubereiten. Die Arbeitstreffen laufen derzeit noch. Ein Ergebnis daraus soll im Frühjahr 2022 vorliegen.

Parallel dazu steht das Stadtplanungsamt auch mit der Energieagentur Regensburg e.V. im stetigen Austausch, da deren Fachexpertise im Bereich des Energiefachrechtes, aber auch im Bereich des Klimaschutzes für Strategien zu Energie und Klima im Bauleitplanverfahren

eine wertvolle Unterstützung darstellt. Um das Thema ganzheitlich in Augenschein zu nehmen, wird die Energieagentur Regensburg im Rahmen dieser Beschlussvorlage daher auch noch gesondert vortragen.

Dieser Bericht dient als Beitrag zur allgemeinen politischen Diskussion; er greift dabei den Antrag der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen vom 15.04.2021 „Potentiale nutzen II - Solar auf städtischen Dächern; Ein weiterer Schritt auf dem Weg zur Klimaneutralität“ sowie den Prüfauftrag per Beschluss des Ausschusses für Stadtplanung, Verkehr und Wohnungsfragen vom 04.05.2021 und die Änderungsanträge der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen vom 21.09.2021 zu städtebaulichen Verträgen in nicht-öffentlicher Sitzung des Ausschusses für Stadtplanung, Verkehr und Wohnungsfragen am selbigen Tag sowie diverse An- und Nachfragen im Planungsausschuss von Fraktionen und StadträtInnen auf. Er bietet außerdem eine Grundlage für den APEK (Aktionsplan Energie und Klima) im Rahmen des Green Deals.

Der vorliegende Bericht soll verdeutlichen, dass das Planungs- und Baureferat den Fokus nicht nur auf den Bereich der Photovoltaik legen möchte, sondern einen ganzheitlichen Ansatz zum Thema Energie und Klima in der Bauleitplanung verfolgen möchte. Daher werden im Folgenden möglichst umfassend die verschiedenen städtebaulichen und bauplanungsrechtlichen Möglichkeiten, aber auch Hemmnisse, Hürden und Grenzen aufgezeigt, die dieses Thema mit sich bringt. Ziel ist, einen Leitfaden „Energie und Klima in der Bauleitplanung“ zu entwickeln, der in allen zukünftigen Verfahren Anwendung finden soll.

2 Allgemein mögliche stadtplanerische Ansatzpunkte

Oberstes Ziel einer ganzheitlichen, integrierten Siedlungsplanung ist stets, einen lebenswerten Stadtraum mit gesunden Wohn- und Arbeitsverhältnissen zu schaffen. Dabei müssen nicht nur gestalterische oder architektonische Ansätze berücksichtigt werden. Es beginnt schon bei strukturellen Fragestellungen: Wo soll eine Siedlungsentwicklung entstehen? Kann der Bestand umgenutzt oder sollen bisher unter- oder ungenutzte Flächen in Anspruch genommen werden? Sind bereits Schutzgüter vorhanden (bspw. naturschutz- und wasserschutzfachliche Flächen)? Haben diese Flächen z.B. auch besondere klimatische Funktionen (bspw. Frischluftschneisen, Kaltluftentstehungsgebiete)? Welche Nutzungen sollen dort vorgesehen werden? Diese und ähnliche Fragestellungen können und müssen bereits bei der künftigen Neuaufstellung des Flächennutzungsplanes Berücksichtigung finden.

Auf der Maßstabsebene des Bebauungsplanes wird die Detailtiefe konkreter. Wie ist das Verhältnis zwischen bebauter und unbebauter Fläche? Welche Dichten (Höhe, Versiegelungsgrad, Gebäudestellung) sind verträglich? Können klimatische Funktionen (bspw. Starkregenvorsorge, Hitzemanagement) integriert werden? Wie werden die Gebäude

konstruiert/ gebaut? Daraus wird ersichtlich, dass unter dem Sammelbegriff des Städtebaus bereits eine Vielzahl von planerischen Ansatzpunkten enthalten ist, die sich unmittelbar auf das Klima auswirken. Bereits bei der Entwurfsplanung muss daher künftig ein stärkerer Fokus auf mögliche klimatische Auswirkungen gelegt werden.

3 Allgemeine rechtliche Steuerungsmöglichkeiten

Ein Großteil des Regensburger Stadtgebietes ist bebaut. Insofern kann der Fokus nicht einzig auf den durch B-Plan neu entstehenden Gebieten liegen. Daher wird auch kurz darauf eingegangen, in welchen Bereichen und mit welchen rechtlichen Instrumentarien eine Gemeinde generell steuernd eingreifen kann.

Die bebauten Bereiche unterliegen, sofern es keinen rechtsgültigen B-Plan gibt, planungsrechtlich § 34 des Baugesetzbuches. Für diese Bereiche haben weder der Bundesgesetzgeber noch der Freistaat Bayern in den Regularien BauGB und BayBO generelle Vorgaben für technische Maßnahmen bzw. zur Einhaltung klimatischer oder energetischer Standards getroffen.

Die Kommunen haben aber die Möglichkeit, eigene baurechtliche Regelungen zu treffen. Grundlage hierfür ist das Ortsrecht (städtische Satzung in Verbindung mit Artikel 23 der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern).

Welche Regelungsmöglichkeiten sich für bebaute Bereiche in Bezug auf klimarelevante Maßnahmen ergeben, wird im Folgenden aufgezeigt:

Artikel 81 BayBO

ermöglicht den Gemeinden, beispielsweise „durch Satzungen im eigenen Wirkungskreis örtliche Bauvorschriften [zu] erlassen, über besondere Anforderungen an die äußere Gestaltung von baulichen Anlagen zur Erhaltung und Gestaltung des Ortsbildes, insbesondere zur Begrünung“ sowie „[...] über die Gestaltung und Bepflanzung der unbebauten Flächen der bebauten Grundstücke [...]“ (Art. 81 Abs. 1 Nr. 1 und 5 BayBO). Die Stadt Regensburg hat auf dieser Grundlage u.a. die Freiflächengestaltungssatzung beschlossen, die Regelungen zu Dach- und Fassadenbegrünung beinhaltet.

- Sanierungsmaßnahmen nach dem besonderen Städtebaurecht (§§ 136 ff. BauGB)
In den gesetzlichen Grundlagen wird explizit aufgeführt, dass in Sanierungsgebieten „die energetische Beschaffenheit, die Gesamtenergieeffizienz der vorhandenen Bebauung [...] unter Berücksichtigung der allgemeinen Anforderungen an den Klimaschutz und die Klimaanpassung“ (§ 136 Abs. 3 Nr. 1 Buch. h BauGB) städtebauliche Mängel sein können, welche durch Sanierungsgebiete behoben werden können. Es wird weiter darauf verwiesen, „dass die bauliche Struktur [...] nach den allgemeinen Anforderungen an den Klimaschutz und die Klimaanpassung [...] entwickelt wird“ (§ 136 Abs. 4 S. 2 Nr. 1 BauGB). Auf dieser Grundlage können energetische und klimatische Vorgaben in einem Sanierungsgebiet getroffen werden. Voraussetzung für entsprechende Festsetzungen ist eine konzeptionelle Grundlage bspw. in Form eines auf das Gebiet bezogenen Energieplanes, -konzeptes oder -gutachtens und eines städtebaulichen Rahmenplanes oder integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzeptes (ISEK).

Für kommunale Energiesatzungen, Solarsatzungen, Klima(schutz)satzungen o.ä., die für das gesamte Stadtgebiet greifen, fehlt in Bayern eine Rechtsgrundlage. Damit bleiben Bestandsbauten bei städtischen Regelungen zum Klimaschutz weitestgehend außen vor. Hier müssen Strategien gefunden werden, die im Rahmen des Green Deals und der Erarbeitung des APEK diskutiert werden müssen.

4 Festsetzungsmöglichkeiten im Bebauungsplan

a Allgemeines

Ein Bebauungsplan bezieht sich immer auf einen Teilbereich im Stadtgebiet, der neu beplant, wiedergenutzt oder nachverdichtet wird. Für die Aufstellung eines Bebauungsplanes bedarf es eines sog. Planungserfordernisses (s. dazu § 1 Abs. 3 BauGB). Diese Erforderlichkeit bezieht sich gleichermaßen auf einzelne Regelungen im Bebauungsplan und damit auch auf mögliche Festsetzungen im Bereich Energie und Klima.

Ziele, die mit einem Bebauungsplan verfolgt werden sollen, nennt das Baugesetzbuch direkt im Anschluss in Absatz 6.

In Bezug auf das Thema Energie und Klima sind hier die Ziele „menschenwürdige Umwelt, natürliche Lebensgrundlagen, Klimaschutz und Klimaanpassung“ (§ 1 Abs. 5 Satz 2 BauGB), „Nutzung erneuerbarer Energien sowie die sparsame und effiziente Nutzung von Energie“ (§ 1 Abs. 6 Nr. 7 f BauGB) oder „von der Gemeinde beschlossene städtebauliche Entwicklungskonzepte oder Planungen“ (§ 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB) zu nennen, die mit einer Bauleitplanung verfolgt werden sollen. Bezogen auf den letzten Punkt (städtische Konzepte und Planungen) kann für Regensburg bspw. das Leitbild „Energie und Klima“, der Energienutzungsplan oder zukünftig der APEK im Rahmen des Green Deals oder der neue

Regensburg-Plan 2040 genannt werden. Unter § 1a Abs. 5 BauGB wird noch einmal vom Bundesgesetzgeber die Bedeutung des Klimaschutzes und der -anpassung bei allen städtebaulichen Maßnahmen besonders hervorgehoben.

b Festsetzungsmöglichkeiten

Konkrete Festsetzungsmöglichkeiten in Bezug auf Energie und Klima bietet der § 9 Abs. 1 BauGB:

- Art und Maß der baulichen Nutzung (Dichte, § 9 Abs. 1 Nr. 1 BauGB).
- Überbaubare Grundstücksfläche, Gebäudestellung (§ 9 Abs. 1 Nr. 2 BauGB).
- Abstandsflächen (§ 9 Abs. 1 Nr. 2a BauGB i.V.m. Art. 6 Abs. 5 S. 2 BayBO).
- Versorgungsflächen, einschließlich der Flächen zur dezentralen oder zentralen Erzeugung, Verteilung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung (§ 9 Abs. 1 Nr. 12 BauGB).
- Öffentliche und private Grünflächen (§ 9 Abs. 1 Nr. 15 BauGB).
- Flächen, Maßnahmen für Schutz, Pflege, Entwicklung von Natur und Landschaft (§ 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB).
- Gebiete, in denen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes bestimmte luftverunreinigende Stoffe nicht oder nur beschränkt verwendet werden dürfen (§ 9 Abs. 1 Nr. 23 a) BauGB).
- Gebiete, in denen bei der Errichtung von Gebäuden oder baulichen Anlagen bauliche oder technische Maßnahmen für die Erzeugung, Nutzung oder Speicherung von Energie getroffen werden müssen (§ 9 Abs. 1 Nr. 23 b) BauGB).
- Baumpflanzungen (§ 9 Abs. 1 Nr. 25 BauGB).
- Dach-, Fassadenbegrünung (§ 9 Abs. 1 Nr. 25 BauGB, auch i.V.m. Art. 81 Abs. 1 Nr. 1 BayBO).

5 Voraussetzungen für die Anwendung

Das BauGB eröffnet zwar Festsetzungsmöglichkeiten für die B- Pläne, allerdings unterliegen diese auch bestimmten Rahmenbedingungen. Um die Problematik einer generellen Festlegung für Festsetzungen zu verdeutlichen, sind die Voraussetzungen, die für entsprechende Festsetzungen vorliegen müssen, hier aufgelistet:

- Es bedarf zwingend einer städtebaulichen Begründung aus dem Planungsgebiet und den Zielen des Bebauungsplanes heraus.
- Die besonderen örtlichen Verhältnisse (Topographie, Frischluftschneisen, Kaltluftentstehungsgebiete, angrenzende Baugebiete etc.) müssen berücksichtigt werden.
- Die Festsetzungen müssen erforderlich (notwendig) und geeignet (passend) sein, um die städtebaulichen Ziele des Bebauungsplanes zu erreichen.
- Die Festsetzungen müssen ausreichend bestimmt sein, damit der Regelungsinhalt eindeutig zu erkennen ist und konkret ersichtlich ist, was zulässig oder was nicht zulässig ist.
- Die Regelungstiefe muss verhältnismäßig und angemessen sein. Hier ist eine Abwägung zwischen den städtebaulichen Zielen und den jeweiligen Konsequenzen und Folgen der Festsetzung vorzunehmen.

6 Nähere Betrachtung der Festsetzungsmöglichkeiten, die direkte energetische oder klimatische Regelungen beinhalten können:

a Dach- und Fassadenbegrünung

Dach- und Fassadenbegrünungen haben grundsätzlich einen sehr positiven klimatischen und energetischen Einfluss. Neben natur- und artenschutzfachlichen Aspekten dienen Dachbegrünungen dem Regenrückhalt, der Speicherung von Wasser und dem Mikroklima. Damit können bspw. bei Starkregenereignissen die technische Infrastruktur, Abwasserkanäle, Straßen etc. entlastet werden (Stichwort Schwammstadt). Durch den Wasserrückhalt und die Speicherung bleibt das Wasser länger vor Ort und es kann zudem Verdunstung erzeugt werden, die ebenfalls – zumindest in Bezug auf das Mikroklima – kühlende Effekte hat und somit einen Beitrag zum Thema Hitzemanagement leistet. Fassadenbegrünungen können solche Effekte ebenfalls erzeugen.

Ein Konflikt mit PV-Anlagen auf Dächern ist nach heutigem Stand der Technik nicht (mehr) gegeben. Eine Kombination solcher Anlagen mit extensiver Dachbegrünung ist mitunter sogar anzustreben, denn der Kühlungseffekt der Dachbegrünung führt zu einer Effizienzsteigerung der entsprechenden Solarmodule.

Wie bereits beschrieben haben der Bundes- und Landesgesetzgeber über den § 9 Abs. 1 Nr. 25 BauGB sowie über Art. 81 Abs. 1 Nr. 1 BayBO die rechtlichen Grundlagen geschaffen, Dach- und Fassadenbegrünungen in Bebauungsplänen oder anderen Satzungen (siehe Freiflächengestaltungssatzung) zu regeln. Im Bebauungsplan muss, wie bereits ausgeführt, städtebaulich genau begründet werden, warum eine bestimmte Festsetzung getroffen wird. Dies ist bei einer Dachbegrünung noch vergleichsweise einfach.

Schwieriger wird es bei der Fassadenbegrünung. Siehe hierzu die Argumentation in der Freiflächengestaltungssatzung der Stadt Regensburg. In § 5 Abs. 3 der Satzung steht: „Unter besonderer Berücksichtigung der Architektur und der örtlichen Verhältnisse sollen geeignete, insbesondere großflächige Außenwände baulicher Anlagen (ab einer geschlossenen Fassade von über 200 m²) mit ausdauernder Vertikalbegrünung ausgestattet werden. Als geeignet gelten insbesondere Industrie- und Gewerbegebäude sowie Parkhäuser.“ Denn nicht überall und an jeder Fassade ist eine Fassadenbegrünung geeignet oder auch städtebaulich gewünscht. Die notwendige städtebauliche Begründung könnte ein entsprechendes Klimagutachten liefern.

b Beschränkung und Ausschluss von luftverunreinigenden Stoffen

Über das BauGB hat der Gesetzgeber den Kommunen die Möglichkeit gegeben, im Bebauungsplan Gebiete festzusetzen, „in denen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes bestimmte luftverunreinigende Stoffe nicht oder nur beschränkt verwendet werden dürfen“ (§ 9 Abs. 1 Nr. 23 a BauGB). Damit besteht grundsätzlich die Möglichkeit, ein Verwendungsverbot oder eine Verwendungsbeschränkung bspw. für bestimmte (Brenn-)Stoffe (z.B. Heizöl, Kohle, Erdgas) in Bebauungsplänen zu regeln. Mit einer solchen Festsetzung kann allerdings ausschließlich die Verwendung /Beschränkung, Ausschluss) von Energieträgern geregelt werden. Technische Anforderungen, z. B. Grenzwerte für CO₂ Emissionen, können nicht gestellt werden.

Will man diese Festsetzung im B- Plan implementieren, sind bestimmte Rahmenbedingungen zu erfüllen:

Die notwendige städtebauliche Begründung kann auf den Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzes abstellen, muss aber, wie bereits erwähnt, auf die örtliche Situation und die Umgebung eingehen (z. B. besondere Topographien (Hang-/ Tallagen), Frischluftschneisen oder Kaltluftentstehungsgebiete). Grundlage für eine solche Festsetzung sollte deshalb ein Klima- bzw. Energiekonzept sein, welches bezogen auf den Bebauungsplan die städtebauliche Begründung für eine solche Festsetzung dokumentiert.

Grundsätzlich denkbar ist auch, auf ein gesamtstädtisches oder teilräumliches Konzept (im Sinne des § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB) abzustellen, welches aufgrund umfassender Analysen und Maßnahmen den schädlichen Umwelteinwirkungen entgegenwirken soll.

Ein solches Energiekonzept liegt für die Stadt Regensburg derzeit allerdings noch nicht vor. Der Energienutzungsplan aus dem Jahr 2014 ist hierfür nicht detailliert genug, da er lediglich grundsätzliche Ziele und Strategien beinhaltet. Konkrete Ableitungen für eine bestimmte räumliche Situation im Stadtgebiet sind nicht möglich.

Die Festsetzung nach Nr. 23 a muss zwingend auch mit den Fachgesetzen (Immissionsschutzrecht und Energiefachrecht) abgeglichen werden. Der Immissionsschutz enthält in bestimmten Bereichen abschließende gesetzliche Regelungen, über die sich ein B-Plan nicht hinwegsetzen kann. Ebenfalls ist nicht anzuraten, abweichende Festsetzungen zum Energiefachrecht zu treffen.

c Maßnahmen für den Einsatz erneuerbarer Energien

§ 9 Abs. 1 Nr. 23 b BauGB ermöglicht die Festsetzung von „Gebieten, in denen bei der Errichtung von Gebäuden oder sonstigen baulichen Anlagen bestimmte bauliche und sonstige technische Maßnahmen für die Erzeugung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wasser oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung getroffen werden müssen.“ Die bisher kaum bestrittene Rechtsauffassung geht davon aus, dass mit dieser rechtlichen Grundlage durch den Verweis auf „bauliche oder sonstige technische Maßnahmen“ Photovoltaik-Anlagen oder Solarthermie oder andere Anlagen für erneuerbare Energien grundsätzlich verpflichtend im Bebauungsplan festgesetzt werden können. Voraussetzung ist aber auch hier wieder die städtebauliche Begründung sowie die Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse. Zum Beispiel muss untersucht werden, ob die Lage des Gebietes, Geologie, Gebäudestellung und Höhenentwicklung solche Festsetzungen auch rechtfertigen.

Generell lässt sich sagen, dass in Bezug auf die Regelungen im Baugesetzbuch zur Schaffung einer menschenwürdigen Umwelt, natürlicher Lebensgrundlagen, zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung (§ 1 Abs. 5 Satz 2 BauGB), zur Nutzung erneuerbarer Energien sowie zur sparsamen und effizienten Nutzung von Energie (§ 1 Abs. 6 Nr. 7 f BauGB) die Erforderlichkeit, Verhältnismäßigkeit und Angemessenheit sicher nachgewiesen werden müssen. Auch eine technische Rechtfertigung lässt sich sicher leicht nachweisen. Dennoch sind solche Regelungen in jedem Verfahren neu darzustellen und zu begründen. Diese Regelungsmöglichkeit bezieht sich zudem explizit auf die „Errichtung von Gebäuden“. Damit sind weder Nutzungsänderungen von bestehenden Gebäuden betroffen, noch kann durch B-Plan ein bestehendes Gebiet mit einer solchen Festsetzung überplant werden. Somit erstreckt sich die Festsetzung nicht auf die (Nutzungs-)Änderung von Gebäuden, wenn beispielsweise im Bebauungsplan auch Bestand überplant wird. (Die Festsetzung kann allerdings lediglich die Erstellungspflicht regeln. Daher empfiehlt sich zusätzlich ein städtebaulicher Vertrag mit entsprechenden Vereinbarungen.)

Auch wenn das BauGB die Möglichkeit eröffnet, PV im B-Plan festzusetzen, wird aus den vorgenannten Gründen dennoch empfohlen, auf die generelle Festsetzungspflicht einer bestimmten Technologie erneuerbarer Energien – sprich Photovoltaik – zu verzichten. Vielmehr sollte die gesamte Bandbreite an Technologien und Methoden zum Einsatz

kommen und auch deren Kommunikation und Synergie genutzt werden um die klimatischen und energetischen Ziele zu erreichen (Sonnenenergie, Geothermie, Biomasse, Fernwärme/ -kälte [aus erneuerbaren Energien], Wärme-/ Kältegewinnung aus Abwasser, Energieeinsparung durch die Verwendung von speziellen Baumaterialien etc.).

d Zusammenfassung:

In jedem einzelnen Bebauungsplan sind, wie oben dargelegt, die einzelnen Festsetzungen nachvollziehbar zu begründen. Schon aus diesem Grund rät die Verwaltung von einer generellen Verpflichtung, bestimmte Technologien in B- Plänen festzuschreiben, ab.

Eine Regelung im Bebauungsplan gilt so lange fort, wie der B- Plan rechtskräftig bleibt, auch wenn sich beispielsweise Energiestandards im Laufe der Zeit ändern.

Des weiteren könnte bei einer Festsetzung – bezogen auf die energetische Ausgestaltung eines Quartieres – nicht nur die Erzeugung und Nutzung von Strom, sondern auch die Erzeugung und Nutzung von Wärme bzw. Kälte ein Ansatzpunkt sein.

Zudem sollte der B- Plan technologische Innovationen nicht einschränken oder gar verhindern, sondern vielmehr fördern.

e Vorschlag

Die Verwaltung schlägt daher vor, für künftige B- Pläne Festsetzungsformulierungen zu erarbeiten, die energetische Standards zwar vorschreiben, aber entsprechende Wahlmöglichkeiten zulassen.

Zudem soll künftig bei jedem Bauleitplanverfahren im Rahmen eines verpflichtend zu erstellenden Klima- und Energiegutachtens geprüft werden, welche Festsetzungen zu Maßnahmen für den Einsatz erneuerbarer Energien (z. B. PV-Anlagen) und weitere klimarelevante Festsetzungen (z.B. Begrünung) im jeweiligen Einzelfall getroffen werden können. Zu dem ist hierüber zu klären, in welchem Umfang jeweils ein Verbot für die Verwendung luftverunreinigender Stoffe möglich ist.

Wenn Festsetzungen im Bebauungsplan vorgenommen werden, sollte ein städtebaulicher Vertrag die konkrete Umsetzung und Nutzung regeln.

Im Rahmen der Neuaufstellung des Flächennutzungsplanes wird auch eine gesamtstädtische Analyse der klimatischen Situation im Stadtgebiet notwendig sein. Diese Analyse wird auch Aussagen zu schädlichen Umwelteinwirkungen enthalten müssen. In wieweit eine solche Analyse auch konzeptionell im oben genannten Sinne wirken kann, lässt sich derzeit noch nicht abschätzen. Bei der Bearbeitung der Neuaufstellung FNP wird dieser Aspekt aber Berücksichtigung finden.

7 Regelungsmöglichkeiten im städtebaulichen Vertrag

Zusätzlich zu den Festsetzungsmöglichkeiten im Bebauungsplan hat der Gesetzgeber auch Regelungsmöglichkeiten in Bezug auf Klima und insbesondere auch auf Energie im Rahmen von städtebaulichen Verträgen nach § 11 BauGB geschaffen:

- Errichtung und Nutzung von Anlagen und Einrichtungen aus erneuerbaren Energien (§ 11 Abs. 1 Nr. 4 BauGB).
- Anforderungen an die energetische Qualität von Gebäuden (§ 11 Abs. 1 Nr. 5 BauGB).

In der Stadt Regensburg ist es üblich, dass mit Aufstellungsbeschluss für einen Bebauungsplan, sofern ein privater Vorhabenträger die Baulandentwicklung anstrebt, dieser sowohl eine Planungsvereinbarung für das entsprechende Bauleitplanverfahren als auch einen städtebaulichen Vertrag für die Umsetzung des Bebauungsplanes (siehe Regensburger Baulandmodell) unterschreibt.

Die Regelungsmöglichkeiten des städtebaulichen Vertrages ergeben sich aus den gesetzlichen Grundlagen des Paragraphen 11 BauGB sowie den konkreten Inhalten des Bebauungsplanentwurfes. Auch an städtebauliche Verträge sind gewisse Grundprinzipien zu stellen. Die inhaltlichen Regelungen müssen kausal aus dem Bebauungsplan abgeleitet sein, sie dürfen bspw. keine Regelungen enthalten, die sich zwar auf die Gebietsentwicklung auswirken, aber nicht durch die Gebietsentwicklung/ den Bebauungsplan „verursacht“ werden. Zudem müssen die Regelungen angemessen sein (§ 11 Abs. 2 S. 1 BauGB). Hierzu wird auf die Ausführungen im Rahmen der Beschlussfassung zum Regensburger Baulandmodell verwiesen.

8 Energetische Standards im städtebaulichen Vertrag

§ 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 und 5 BauGB regelt, dass innerhalb des städtebaulichen Vertrages sowohl die Errichtung als auch die Nutzung von Anlagen und Einrichtungen der erneuerbaren Energien als auch Anforderungen an die energetische Qualität von Gebäuden beinhaltet sein können.

Die Errichtung und Nutzung von Anlagen der erneuerbaren Energien bedarf wiederum der festsetzenden Grundlage im Bebauungsplan (vgl. hierzu auch § 9 Abs. 1 Nr. 23 b BauGB), sodass die im Bebauungsplan formulierten Ziele der Planung ihre vertragliche Verankerung im städtebaulichen Vertrag finden können. Bewirkt die Festsetzung nach § 9 Abs. 1 Nr. 23 b BauGB allgemein nur die Errichtung, aber keine unmittelbare Nutzungsverpflichtung (siehe oben), kann über den städtebaulichen Vertrag diese konkreter ausgestaltet und vereinbart werden.

§ 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 BauGB schafft die Möglichkeit, Vereinbarungen über energetische Qualität und Standards von Gebäuden zu treffen. Auch in diesem Anwendungsbereich müssen die Regelungen mit den aufgrund der städtebaulichen Planungen und Maßnahmen verfolgten Zielen übereinstimmen.

Von einer Verknüpfung von Energiestandards mit Produkten der Finanzwirtschaft (KfW-X/Y-Standard o.ä.) wird allerdings abgeraten, da diese Produkte in der Regel nicht genormt sind und privatwirtschaftlichen Entscheidungen über Standard, Namensgebung, Laufzeit sowie Einführung und Beendigung unterliegen. Ein städtebaulicher Vertrag hingegen gilt i.d.R. auf Dauer. Sinnvoller erscheint daher die Festlegung von Energiestandards unter Bezugnahme zu gesetzlichen Regelungen, z.B. des GEG. Hier könnte beispielsweise eine weitere prozentuale Unterschreitung des Jahres-Primärenergiebedarfes über die Regelungen nach §§ 15 ff. GEG hinaus in Erwägung gezogen werden. Sämtliche Regelungen dürfen aber nicht zu einer Aushebelung der Energiefachgesetze führen.

Sogar die Vereinbarung von Passivhausstandards und Plus-Energie-Häusern erscheint grundsätzlich möglich. Planerische Grundlage hierfür ist der jeweilige Bebauungsplan und die darin verfolgten Ziele. Allerdings fixieren derartige Vereinbarungen den jeweiligen Stand der Technik zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses und schließen damit technische Weiterentwicklungen bei späteren baulichen Umsetzungen zunächst aus.

Zusammenfassung

Es wird vorgeschlagen, sobald energetische Festsetzungen im Bebauungsplan vorgenommen werden, diese auch in städtebaulichen Verträgen zur Sicherung der Errichtung und der Nutzung zu vereinbaren.

Die Regelung von Energiestandards stellt dabei eine interessante rechtliche Möglichkeit dar, die künftig bei jedem Bauleitplanverfahren – mit dem Ziel der Umsetzung – geprüft werden soll.

9 Exkurs Fachrecht

Neben dem Bauplanungs- und Bauordnungsrecht existieren auch Fachgesetze, die im Bereich des Planens und Bauens einzuhalten sind. Als relevantes und wesentliches Fachgesetz im Bereich der energetischen Standards von Gebäuden ist das Gebäudeenergiegesetz (GEG) zu nennen. Das GEG trat als Bundesgesetz Mitte des Jahres 2020 in Kraft und führt die bisherigen fachlichen Regelungen des Energieeinsparungsgesetzes (EnEG), der Energieeinsparverordnung (EnEV) und des Erneuerbare-Energien-Wärme-Gesetzes (EEWärmeG) zusammen. Wie das bisherige Energiefachrecht umfasst das neue GEG Anforderungen an die energetische Qualität von Gebäuden sowie an den Einsatz erneuerbarer Energien.

Ein wesentlicher Vorteil liegt in dem einheitlichen und aufeinander abgestimmten Regelwerk, welches sowohl für den Neubau als auch unter Umständen für Bestandsgebäude (bspw. bei Modernisierung, Sanierung, Pflicht zum Austausch bestimmter alter Heizkessel etc.) gilt. Jedes Bauvorhaben, welches unter das GEG fällt (Neubau, Bestandmodernisierung, -sanierung), muss sich nach den darin enthaltenden Standards richten. Zudem ist im GEG der aktuelle Stand der Technik abgebildet und kann über ein Gesetzesänderungsverfahren jeweils an den technischen Fortschritt und die klimatischen Ziele angepasst werden. Diese Standards sind dann wieder allgemeingültig für alle zukünftigen Bauvorhaben.

Unterstützung finden diese gesetzlichen Regelungen zudem durch entsprechende Förderungs- und Finanzierungsangebote, beispielsweise der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), die ebenfalls mit energetischen Standards verknüpft sind und mitunter über die gesetzlichen Vorgaben hinausgehen.

10 Fazit

Aufgrund der Notwendigkeit der städtebaulichen Begründung von Festsetzungen im Bereich Energie und Klima werden zukünftig Klimagutachten und Energiekonzepte verpflichtend für Bauleitplanverfahren. Diese bilden die Grundlage für die städtebauliche Begründung von Darstellungen im Flächennutzungsplan und Festsetzungen im Bebauungsplan sowie Regelungen im städtebaulichen Vertrag. Damit kann der Aspekt des Klimaschutzes, der Klimaanpassung und der energetischen Zielrichtung fachlich bei der Siedlungsplanung unter Berücksichtigung des konkreten Projektes und der örtlichen Verhältnisse zielgenau abgearbeitet werden.

Ist für die städtebauliche Planung ein Wettbewerbs- oder ähnliches Planungsverfahren vorgesehen, ist die gutachterliche Begleitung und Bewertung bereits in diesem Planungsstadium angezeigt. Dies wird, sofern die Stadt Regensburg an einem solchen Verfahren mitwirkt, eingefordert. Bei städtischen Verfahren ist dies obligatorisch. Ziel soll sein, die Belange und Maßnahmen des Klimaschutzes, der Klimaanpassung und der Energiestandards – planungsbegleitend – anzuwenden. Diese Grundlagen dienen auch der Prüfung der Prinzipien der Erforderlichkeit, der Geeignetheit, der Bestimmtheit, der Verhältnismäßigkeit und der Angemessenheit.

Auf allgemeine und grundsätzliche Verpflichtungen auf der Basis von Grundsatzbeschlüssen sollte verzichtet werden.

Allerdings bedingen die Ziele der Stadt Regensburg in Bezug auf Klimawandel und Klimaanpassung, welche im Regensburger Green Deal genannt werden, auch im Rahmen der Bauleitplanung ein aktives Handeln. Hierdurch wird es notwendig werden, die

Festsetzungsmöglichkeiten des Baugesetzbuches aktiv, d.h. mit dem Ziel der umfassenden Umsetzung, anzuwenden.

Aus der Vorlage wird deutlich, dass bei einer ganzheitlichen Betrachtung der Themen Energie und Klima künftig neue Aufgaben in einem erheblichen Umfang anfallen werden. Dafür bedarf es auch einer entsprechenden Fachexpertise, die über das Allgemeinwissen zum Thema Festsetzungsmöglichkeiten von z. B. PV-Anlagen deutlich hinausgeht. Daher wurden parallel zu dieser Vorlage bereits entsprechende Stellenanträge für eine personelle Verstärkung in den Bereichen Klimaanpassung und erneuerbare Energien gestellt, um diesen Aufgaben künftig gerecht werden zu können.