

Betreff:
Klimaschutzmaßnahmen bei der Ausweisung neuer Baugebiete

Empfänger:
Stadt Braunschweig
Der Oberbürgermeister

Datum:
02.02.2022

Beratungsfolge:
Rat der Stadt Braunschweig (zur Beantwortung)

Status
15.02.2022
Ö

Sachverhalt:

Braunschweig hat sich zum Ziel gesetzt, möglichst schnell Klimaneutralität zu erreichen. Die Wärme- und Energieversorgung für Wohngebäude trägt zu über 30% zu den klimaschädlichen CO₂-Emissionen bei. Somit könnten die deutliche Reduzierung fossiler Brennstoffe in Neubaugebieten und die verbindliche Installation von Photovoltaik-Anlagen zwei wichtige Klimaschutzmaßnahmen bei der Ausweisung neuer Baugebiete sein.

Das Land Niedersachsen hat in diesem Zusammenhang gemeinsam mit der Klimaschutz- und Energieagentur Niedersachsen rechtlich prüfen lassen, ob Kommunen in ihren Bebauungsplänen die Verwendung fossiler Brennstoffe für Heizzwecke ausschließen und zudem die Installation von Photovoltaik-Anlagen verbindlich vorschreiben dürfen.

Die Prüfung hat ergeben, dass solche Festsetzungen in den kommunalen Bebauungsplänen grundsätzlich möglich sind. Hierzu sind zwei Leitfäden der Klimaschutz- und Energieagentur Niedersachsen entstanden, die entsprechende Muster-Festsetzungen und Muster-Begründungen enthalten und den Kommunen Hinweise zur rechtssicheren Umsetzung im Bebauungsverfahren bieten. Die Leitfäden mit Sachstand vom März und Dezember 2021 liegen als Anlage bei.

Vor diesem Hintergrund fragen wir die Verwaltung:

1. Wie wird die Verwaltung die städtebaulichen Steuerungsmöglichkeiten aus den Leitfäden aufgreifen und diese Musterbeispiele zum Ausschluss fossiler Brennstoffe und zur Festschreibung von Photovoltaikanlagen in zukünftigen Planungsverfahren einarbeiten, z. B. durch gemeindliche Klimaschutz- und Energiekonzepte, entsprechende Festsetzungen in Bebauungsplänen und städtebaulichen Verträgen?
2. Welche weiteren Maßnahmen zur Förderung des Klimaschutzes oder der Klimaneutralität erachtet die Verwaltung im Bebauungsverfahren als zielführend oder können im Bebauungsplan verbindlich festgesetzt werden (z. B. Art und Ausrichtung der Bebauung, Zahl der Stockwerke, Anzahl der Wohneinheiten in EFH, DHH, RH, MFH, Festlegung von Passiv- oder Plus-Energiehäusern, Anteil Grünflächen, verkehrliche Erschließung, Regenwassermanagement)?

3. Welche Möglichkeiten sieht die Verwaltung, um die Verwendung von klimafreundlichen oder CO₂-sparenden Baustoffen und Materialien beim Bau der Erschließungsanlagen und dem Bau der geplanten Wohngebäude verbindlich festzulegen?

Gez. Detlef Kühn

Anlagen:

1. Artikel "Muster-Festsetzungen für ein Verbot fossiler Brennstoffe in Bebauungsplänen"
2. Artikel "Muster-Festsetzung von Photovoltaik-Anlagen in Bebauungsplänen"

Neubaugebiete

Muster-Festsetzungen für ein Verbot fossiler Brennstoffe in Bebauungsplänen

Die nachfolgenden Muster-Festsetzungen für den Ausschluss von fossilen Brennstoffen in Bebauungsplänen für Neubaugebiete wurden von Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht Prof. Dr. Olaf Reidt, Berlin, in Zusammenarbeit mit der Klimaschutz- und Energieagentur Niedersachsen und dem Niedersächsischen Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz entwickelt.

Der Zweck dieser Ausarbeitung besteht darin, den Gemeinden als kommunalen Planungsträgern aufzuzeigen, welche Möglichkeiten und Grenzen hierbei bestehen (s. vertiefend auch Reidt, Heizstoffverwendungsverbote und CO₂-Schwellenwerte in Bebauungsplänen, in: Umwelt- und Planungsrecht (UPR 2020, Seite 489), obgleich im Hinblick auf die städtebaulichen Steuerungsmöglichkeiten aus Gründen des (globalen) Klimaschutzes viele Rechtsfragen noch nicht abschließend geklärt sind.

Diese Ausarbeitung soll daher Grundlage und Ideengeber sein, kann jedoch eine Rechtsberatung im Einzelfall nicht ersetzen.

Begrenztheit der städtebaulichen Steuerungsmöglichkeiten

Nicht alles, was aus klimapolitischen oder sonstigen Gründen sinnvoll oder möglicherweise auch städtebaulich gerechtfertigt ist, kann Gegenstand von Festsetzungen in einem Bebauungsplan sein. Auch soweit es um den Ausschluss fossiler Brennstoffe geht, ist daher der grundsätzlich abschließende Festsetzungskatalog in § 9 BauGB zu beachten. Danach können nur solche Festsetzungen getroffen werden, für die sich in diesem Katalog eine ausreichende Grundlage findet. Ansonsten ist die betreffende Festsetzung und damit zumeist auch der Bebauungsplan insgesamt unwirksam.

Ergänzende oder auch abweichende Festsetzungsmöglichkeiten bestehen in gewissem Umfang lediglich bei der Festsetzung von Sondergebieten i.S.d. §§ 10 und 11 BauNVO, die jedoch für Neubaugebiete, die insbesondere auch dem Wohnen dienen sollen, regelmäßig keine besondere Rolle spielen. Ebenfalls besteht ein größeres Maß an Flexibilität bei der Aufstellung von vorhabenbezogenen Bebauungsplänen für den Geltungsbereich des Vorhaben- und Erschließungsplans, da dort die Bindung an den Festsetzungskatalog des § 9 BauGB nicht besteht (§ 12 Abs. 3 Satz 2, 2. Halbsatz BauGB). Ebenfalls können ergänzende Regelungen in städtebaulichen Verträgen nach § 11 BauGB getroffen werden. Auch hierbei müssen die Regelungen aber städtebaulich begründet und abwägungsgerecht bzw. verhältnismäßig sein.

Festsetzungsmöglichkeiten nach § 9 Abs. 1 Nr. 23a) BauGB

Im Bebauungsplan können aus städtebaulichen Gründen festgesetzt werden, (...)

23. Gebiete, in denen

a) zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes bestimmte luftverunreinigende Stoffe nicht oder nur beschränkt verwendet werden dürfen.

Von ihrer ursprünglichen Konzeption her geht es bei der Festsetzung um sog. Luftreinhaltegebiete im engeren Sinne, die selbst geschützt werden sollten oder in denen die Verwendung bestimmter luftverunreinigender Stoffe ausgeschlossen oder beschränkt werden sollte, um Gebiete in der Nachbarschaft zu schützen (z.B. Schutz von Kur- oder Erholungsgebieten, Gebieten mit häufigen

Inversionswetterlagen u.ä.), die nicht durch Immissionen etwa von Brennstoffen wie Kohle, Briketts oder Holz gestört werden sollen.

Allerdings kann die Festsetzungsmöglichkeit spätestens seit der Klimaschutznovelle 2011, mit der die den Klimaschutz betreffenden Neuregelungen insbesondere in § 1 Abs. 5 Satz 2 und § 1a Abs. 5 in das Baugesetzbuch eingeführt wurden, auch aus Gründen des Klimaschutzes genutzt werden. Denn damit ist deutlich gemacht worden, dass die Bauleitplanung auch einen Beitrag zum Klimaschutz und zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels leisten kann und soll. Allerdings ändert dies nichts daran, dass die Voraussetzungen für die jeweilige Festsetzung erfüllt sein müssen:

Gebiete

Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 23a BauGB kommen nur für Gebiete einer Gemeinde in Betracht, also regelmäßig nicht für die Gemeinde insgesamt. Diese rechtliche Maßgabe ist für eine planaufstellende Gemeinde bindend und rechtfertigt daher, auch nicht etwa unter Verweis auf den Gleichheitsgrundsatz, eine undifferenziert einheitliche Regelung. So sind unterschiedliche Baugebietsarten, ggf. auch unter Berücksichtigung weiterer Ausschluss- und Gliederungsfestsetzungen, eigenständig zu behandeln. Hinzu kommen unterschiedliche Vorbelastungssituationen, unterschiedliche örtliche Gegebenheiten, Ersatzversorgungsmöglichkeiten, Kostenaspekte u.ä. Für die Aufstellung eines Bebauungsplans ist stets die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt des jeweiligen Satzungsbeschlusses maßgeblich (§ 214 Abs. 3 Satz 1 BauGB). Bezogen auf diesen Zeitpunkt muss daher eine die konkrete Planung betreffende Abwägung stattfinden, bei der die unterschiedlichen Belange bezogen auf eben dieses Plangebiet gegeneinander und untereinander gerecht abgewogen werden müssen (§ 1 Abs. 7 BauGB). Die Gewichtung einzelner Belange im Vergleich zu anderen Belangen kann dabei von Planungsfall zu Planungsfall unterschiedlich ausfallen. Ein Planungsfehler im Sinne

eines Abwägungsmangels kann bei unterschiedlichen Planinhalten allenfalls dann vorliegen, wenn hierfür überhaupt keine sachlichen Gründe bestehen.

Hingegen stellt es einen Abwägungsmangel im Sinne eines vollständigen oder teilweisen Abwägungsausfalls dar, wenn bestimmte Planinhalte allein mit der Begründung aufgenommen werden, dass man dies in einem anderen Bebauungsplan ebenfalls so gemacht habe.

Zu denken ist bei Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 23a) BauGB vor allem an Neubaugebiete, nur eingeschränkt hingegen an Gebiete mit einer vorhandenen Bestandsbebauung in größerem Umfang. Die möglichen Baugebietsarten sind dabei nicht vorgegeben. In Betracht kommen in erster Linie Gebiete, die Wohnzwecken dienen (insbesondere reine und allgemeine Wohngebiete, §§ 3 f. BauNVO), grundsätzlich aber etwa auch (insbesondere eingeschränkte) Gewerbegebiete (§ 8 BauNVO), wenn und soweit dort nur bestimmte Arten von gewerblichen Nutzungen angesiedelt werden sollen.



Bestimmte luftverunreinigende Stoffe

Luftverunreinigungen sind Veränderungen der natürlichen Zusammensetzung der Luft insbesondere durch Rauch, Ruß, Staub, Gase, Aerosole, Dämpfe oder Geruchsstoffe (§ 3 Abs. 4 BImSchG). Zwar ist dieser Beispielskatalog des Bundes-Immissionsschutzgesetzes ersichtlich auf wahrnehmbare Luftverunreinigungen bezogen,

jedoch geht es gleichwohl in § 3 Abs. 4 BImSchG ganz allgemein um Veränderungen in der

natürlichen Zusammensetzung der Luft. Diese wird auch durch den Ausstoß von CO₂ verändert, sodass auch hierfür nach überwiegender, wenn auch nicht völlig unbestrittener Auffassung, die Festsetzungsvoraussetzungen erfüllt sind (s. etwa Reidt, Heizstoffverwendungsverbote und CO₂-Schwellenwerte in Bebauungsplänen, UPR 2020, 489 (491); Mitschang/Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, 15. Auflage 2022, § 9 Rn 128; Battis/Kersten/Mitschang, Rechtsfragen der ökologischen Stadterneuerung, 2010, 60; zum Begriff der Luftverunreinigung etwa auch Jarass, Bundes-Immissionsschutzgesetz, 13. Auflage 2020, § 3 Rn. 5).

Der Ausschluss muss sich dabei auf bestimmte Stoffe beziehen. Hingegen scheiden anlagenbezogene Festsetzungen auf der Grundlage von § 9 Abs. 1 Nr. 23a) BauGB aus (z.B. der Ausschluss bestimmter Feuerungsanlagen oder die Regelung bestimmter technischer oder baulichen Anforderungen). Werden solche Festsetzungen erwogen, kommen dafür Festsetzungen auf der Grundlage von § 1 Abs. 4 Satz 2 oder auch nach § 1 Abs. 9 BauNVO in Betracht.

Dem Bestimmtheitsgebot ist ausreichend Rechnung getragen, wenn die auszuschließenden Stoffe nach dem Warentyp (z.B. Kohle, Briketts, Holz) oder nach dem Aggregatzustand (z.B. feste und/oder flüssige Brennstoffe) festgelegt werden (s. hierzu Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 16.12.1988 – 4 B 1.88, ZfBR 1989, Seite 74; Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Beschluss vom 2.12.1997 – 8 S 1477.97, NVwZ-RR 1998, Seite 534). Auch die Verwendung des Begriffs fossiler Brennstoffe genügt den Bestimmtheitsanforderungen.

Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes

Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 23a) BauGB sind nur zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes möglich.

Auch hier sind wiederum die Begrifflichkeiten des Immissionsschutzrechts maßgeblich. Danach sind

schädliche Umwelteinwirkungen Immissionen, die nach Art, Ausmaß oder Dauer geeignet sind, Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit oder für die Nachbarschaft herbeizuführen (§ 3 Abs. 1 BImSchG). Die ausgeschlossen oder in der Verwendung beschränkten Stoffe müssen dabei nach den Vorgaben der Rechtsprechung einen hinreichenden Bezug zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen haben und sich dabei auf eine konkrete Schädlichkeit beziehen. Daher genügen etwa ganz allgemeine Verwendungsverbote für Abfälle oder Reststoffe oder auch für laugen- oder säurebildende Stoffe u.ä. nicht, da sie sich nicht auf den Schutz vor konkreten schädlichen Umwelteinwirkungen beziehen (Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 7.12.2011 – 1 C 11407.10, ZfBR 2012, Seite 374). Auch wenn dies in der Rechtsprechung im Einzelnen nicht geklärt ist, spricht ganz Überwiegendes dafür, dass ein Ausschluss fossiler Brennstoffe zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen mit dem Schutz des Klimas hinreichend konkrete schädliche Umwelteinwirkungen betrifft. Der bestehende städtebauliche Bezug war der Grund dafür, mit der Klimaschutznovelle 2011 in § 1 Abs. 5 Satz 2 sowie in § 1a Abs. 5 BauGB ausdrücklich zu regeln, dass die Bauleitplanung auch einen Beitrag zum Klimaschutz und zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels leisten soll. Gleichzeitig ist in der Rechtsprechung anerkannt, dass die Bauleitplanung auch einen Beitrag zum vorsorgenden Umweltschutz leisten darf, sofern sie hinreichend konkrete schädliche Umwelteinwirkungen betrifft (s. hierzu etwa Reidt, Heizstoffverwendungsverbote und CO₂-Schwellenwerte in Bebauungsplänen, UPR 2020, 489 (491); Mitschang/Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, 15. Auflage 2022, § 9 Rn 128; Battis/Kersten/Mitschang, Rechtsfragen der ökologischen Stadterneuerung, 2010, 60).

Dies wird man im Hinblick auf Schadensereignisse, etwa in Form von Hochwasser, Starkregen usw., die vermehrt auftreten und jeweils

zumindest auch auf Klimaveränderungen zurückzuführen sind, mit hinreichender Sicherheit annehmen können.

Aufgrund des klaren Gesetzeswortlauts kommt bei Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 23a) BauGB nur der Ausschluss bestimmter Stoffe in Betracht (sog. Negativliste). Hingegen scheidet die Festsetzung einer Positivliste mit Stoffen aus, die in einem Plangebiet ausschließlich als Heizstoffe eingesetzt werden dürfen (Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil vom 25.02.1994 – 5 S 317.93, DVBl 1994, Seite 1153).

Die Festsetzungsmöglichkeiten nach § 9 Abs. 1 Nr. 23a) BauGB ermöglichen sowohl den vollständigen Ausschluss, als auch die Vorgabe nur einer beschränkten Verwendung bestimmter Stoffe. Der Ausschluss ist dabei in der Regel unproblematischer und leichter festzusetzen. Bei Verwendungsbeschränkungen ist dies deutlich schwieriger, weil dies nicht selten auf die unzulässige Festsetzung von isolierten Emissions- oder Immissionsgrenzwerten hinausläuft oder an spezifische Leistungswerte von Verbrennungsanlagen anknüpft und damit nicht an den Brennstoff, sondern an das Resultat des Brennstoffeinsatzes und damit an die Anlageneffizienz (BVerwG, Urteil des 4. Senats vom 14.09.2017 – 4 CN 6.16, BVerwGE 159, 356). Dies kann sinnvoll sein, ist allerdings von der hier bestehenden Rechtsgrundlage nicht abgedeckt.

Besonderheiten bei Gewerbe- und Industriegebieten (§§ 8, 9 BauNVO)

Zwar kommen Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 23a) BauGB auch für gewerbliche Nutzungen und damit etwa auch für Gewerbegebiete in Betracht, wenn sich dies mit der Art der dort anzusiedelnden gewerblichen Nutzungen vereinbaren lässt. Hier bestehen allerdings zusätzliche Beschränkungen bei Anlagen, die dem Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG) unterfallen, da für diese Anlagen § 5 Abs. 2 BImSchG einschlägig ist, der auch bei der Auslegung von § 9 Abs. 1 Nr. 23a) BauGB zu beachten ist. Für diese Anlagen ist es der Gemeinde durch vorrangiges

Bundesrecht und unionsrechtliche Vorgaben untersagt, die Verwendung fossiler Brennstoffe auszuschließen oder auch nur einzuschränken, da dies das Regelungskonzept des TEHG unterlaufen würde (BVerwG, Urteil vom 14.09.2017 – 4 CN 6.16, BVerwGE 159, 356). Wenn daher für derartige Gebiete überhaupt diesbezügliche Festsetzungen getroffen werden sollen, müssen die betreffenden Anlagen von der Festsetzung ausdrücklich ausgeklammert werden.

Beispiele für textliche Festsetzungen

Fossile Brennstoffe dürfen im Plangebiet für die Wärme- und Warmwasserversorgung nicht verwendet werden.

Mögliche Ergänzung für Gebiete, in denen sich auch Bestandsgebäude befinden:

Für die Änderung oder Nutzungsänderung von baulichen Anlagen, die bei Inkrafttreten des Bebauungsplans bereits existieren, kann eine Ausnahme von dem Verwendungsverbot für fossile Brennstoffe erteilt werden.

Begründung der Festsetzung

In der nach § 9 Abs. 8 BauGB notwendigen Begründung des Bebauungsplans muss auf eine Ausschlussfestsetzung nach § 9 Abs. 1 Nr. 23a) BauGB eingegangen werden. Ein besonderer Umfang oder eine besondere Detailtiefe ist dabei rechtlich nicht vorgegeben. Insbesondere müssen nicht sämtliche Überlegungen, die zu der Festsetzung veranlasst haben, im Detail dargelegt werden. Es genügt vielmehr eine Wiedergabe der wesentlichen und tragenden Aspekte. Um zu verdeutlichen, dass es auch noch darüber hinausgehende Überlegungen gab, empfiehlt sich hier (wie im Übrigen auch bei vielen anderen Festsetzungen) eine Verwendung des Wortes „insbesondere“ o.ä. („Grund für die Festsetzung war insbesondere, ...“).

Die Begründung der Festsetzung kann zwar durchaus einer gewissen Standardisierung folgen und mit einem vergleichbaren Inhalt auch in

mehreren Bebauungsplänen der Gemeinde Verwendung finden. Dennoch muss es sich um eine Begründung handeln, aus der hinreichend deutlich wird, dass auch eine das konkrete Plangebiet betreffende Betrachtung und planerische Abwägung stattfand, also nicht lediglich ein vorformulierter Textbaustein ohne jede Betrachtung der konkreten örtlichen Situation und des spezifischen Planungsfalls verwendet wurde, da dies zu einem Abwägungsfehler in Form eines teilweisen oder vollständigen Abwägungsausfalls führen kann. Dies sollte sich dementsprechend auch in den Formulierungen der Bebauungsplanbegründung so wiederfinden, indem dezidiert auf das jeweilige Plangebiet, die für dieses Gebiet bestehenden Planungsziele usw. abgestellt wird. Werden Textbausteine mit dem Ziel einer mehrfachen Verwendung vorbereitet, sollten diese von vornherein so offen gestaltet sein und beispielsweise Lücken oder Auslassungen enthalten, die die Gemeinde im konkreten Planungsfall „zwingen“, bei der notwendigen Vervollständigung auf die konkrete Planungssituation einzugehen.

Die Begründung des Bebauungsplans kann dessen Festsetzungen zwar nicht ändern oder ergänzen, wohl allerdings eine Auslegungshilfe darstellen. Diese ist insbesondere dann von Bedeutung, wenn einzelne gewählte Begriffe nicht völlig eindeutig und unmissverständlich sind. Auch liegt darin selbst bei für Fachleute klaren Begrifflichkeiten eine Hilfe für die Bürgerinnen und Bürger, die den Plan bei ihren Bauvorhaben anwenden müssen. Im Übrigen kann es wichtig sein, in der Bebauungsplanbegründung nicht nur zu erläutern, warum bestimmte Festsetzungen getroffen wurden, sondern auch darzulegen, warum von bestimmten weiteren Festsetzungen abgesehen wurde.

Beispielformulierungen für die (stets an die konkrete Planungssituation anzupassende) Bebauungsplanbegründung:

Definition Fossile Brennstoffe

Im Plangebiet wird der Einsatz fossiler Brennstoffe zur Wärme- und Warmwasserversorgung ausgeschlossen. Fossile Brennstoffe sind solche, die sich in Jahrtausenden aus Abbauprodukten von toten Pflanzen und Tieren entwickelt haben. Die aus fossilen Energiequellen gewonnene Energie wird als fossile Energie bezeichnet. Hierzu gehören Braun- und Steinkohle, Torf, Erdgas und Erdöl. Fossile Energieträger bilden sich zwar an verschiedenen Stellen der Erde stetig neu, im Verhältnis zum Abbautempo gehen diese Entwicklungsprozesse jedoch extrem langsam vonstatten. Daher werden fossile Energien auch nicht zu den erneuerbaren bzw. regenerativen Energien gezählt. Hierzu gehört jegliche Energie, die energetischen Prozessen entnommen wird, die sich stetig erneuern. Aus diesem Grunde gehören etwa Holz und Biomasse nicht zu den fossilen Brennstoffen und werden daher von der Festsetzung nicht erfasst.

Ziel der Festsetzung ist es, als Beitrag zum kommunalen Klimaschutz i.S.v. § 1 Abs. 5 Satz 2 und § 1a Abs. 5 BauGB, bei der Schaffung von neuen Bebauungsmöglichkeiten, die dem erheblichen Bedarf an bestehendem Wohnraum Rechnung tragen sollen, den Ausstoß von Treibhausgasen, so wie er mit der Verbrennung fossiler Brennstoffe verbunden ist, auszuschließen oder jedenfalls weitestmöglich zu vermeiden. Zwar entstehen etwa auch bei der Verbrennung von Holz, das von der Planfestsetzung nicht erfasst ist, ebenfalls kurzlebige Klimaschadstoffe. Allerdings wurde gleichwohl davon abgesehen, insofern einen noch weitergehenden Ausschluss festzusetzen, weil bei der vollständigen Verbrennung von Holz nur so viel Kohlendioxid freigesetzt wird, wie der Baum während seiner gesamten Lebenszeit absorbiert hat. Daher kann das Heizen mit Holz im Unterschied zum Einsatz fossiler Brennstoffe als grundsätzlich klimaneutral bzw. klimafreundlich eingestuft werden. Entsprechendes gilt für sonstige Biomasse.

Da die in der Bebauungsplanbegründung dokumentierte planerische Abwägung nicht nur die Vorteile einer Festsetzung umfasst, sondern auch die damit verbundenen Nachteile in den Blick zu nehmen sind, bedarf es auch einer Auseinandersetzung damit. Dies gilt insbesondere für die Belastungen der Grundstückseigentümer, Bauherren und Nutzer innerhalb des Plangebiets. Dies betrifft auch die Frage, ob und wie ohne eine Verwendung fossiler Brennstoffe die Wärme- und Warmwasserversorgung innerhalb des Plangebietes gewährleistet ist und welcher Mehraufwand (insbesondere Mehrkosten) damit verbunden sein kann. Dabei ist nicht allein auf die Errichtungskosten, sondern auch auf die zu erwartende Preisentwicklung der einzusetzenden Energieträger abzustellen. In welchem Umfang insbesondere der kostenmäßige Mehraufwand ermittelt werden muss, hängt von der jeweiligen Situation und den gemeindlichen Planungszielen ab, die erreicht werden sollen. Geht es etwa um ein Baugebiet, in dem vor allem preisgünstiger, ggf. auch mietpreisgebundener, Wohnraum geschaffen werden soll, kann die Frage des Mehraufwandes, der ein solches Planungsziel möglicherweise beeinflussen würde, eine größere Rolle spielen, als wenn es um ein Baugebiet etwa für Einfamilienhäuser oder hochwertige Eigentumswohnungen geht und bei denen Mehraufwendungen in gewissem Umfang regelmäßig eine geringere Rolle spielen. Nicht notwendig und zu-meist auch noch gar nicht möglich ist in aller Regel eine ganz genaue Ermittlung der Kosten und ein Kostenvergleich gegenüber der Situation ohne eine auf § 9 Abs. 1 Nr. 23a) gestützte Festsetzung. Es genügt vielmehr eine Heranziehung von Durchschnittswerten, Erfahrungssätzen o.ä. und eine vertretbare Begründung dafür, warum die Gemeinde etwaige mit der Festsetzung verbundene Mehrkosten oder auch sonstige Nachteile für städtebaulich vertretbar hält.

Hierfür kommt etwa folgende Formulierung in Betracht:

Der Ausschluss eines Einsatzes fossiler Brennstoffe ist aus Sicht des Plangebers für das hiesige Plangebiet auch zumutbar.

Das Plangebiet schließt unmittelbar an eine vorhandene Fernwärmeleitung an, die zur Versorgung genutzt werden kann. Eine positive Erklärung des Netzbetreibers, das Gebiet mit Fernwärme zu versorgen, liegt vor. Die diesbezüglichen Mehraufwendungen im Vergleich zu einer anderen Wärmeversorgung hat die Gemeinde im Planverfahren ermittelt und hält sie im Vergleich zu den ohnehin zu erwartenden Bau- und Erschließungskosten für das jeweilige Baugrundstück für zumutbar. Um dabei jedoch die Flexibilität bei der zukünftigen Nutzung des Plangebiets nicht unnötig einzuschränken, hat der Plangeber unabhängig davon, ob und unter welchen Voraussetzungen dies insbesondere aus Gründen des Klimaschutzes nach der insofern noch nicht eindeutig geklärten Rechtslage möglich wäre, darauf verzichtet, neben dem Ausschluss von fossilen Brennstoffen nach § 9 Abs. 1 Nr. 23a) BauGB auch Festsetzungen zu bestimmten baulichen und technischen Maßnahmen für erneuerbare Energien und Kraft-Wärme-Kopplung (§ 9 Abs. 1 Nr. 23b) BauGB) festzusetzen.

Alternativ:

Im Rahmen des Planverfahrens wurde eine geothermische Untersuchung durchgeführt, die bestätigt hat, dass eine Wärme- und Warmwasserversorgung aus Erdwärme durch oberflächennahe Geothermie im Plangebiet sinnvoll möglich ist. Zudem sind die Festsetzungen zu den überbaubaren Grundstücken und zur zulässigen Firstrichtung so ausgelegt, dass sich die zu errichtenden Baukörper gut für den Einsatz von Solaranlagen anbieten.

Wichtig ist bei der Begründung, dass der Plangeber ausreichend deutlich den Umstand hervorhebt, dass er sich über Alternativen zu den ausgeschlossenen fossilen Brennstoffen Gedanken gemacht hat und die entsprechende Versorgung insofern als möglich und zumutbar ansieht. Dies kann vor allem dann auch Kostenaspekte betreffen, wenn mit den nach den Festsetzungen verbleibenden Möglichkeiten erhebliche Mehrkosten verbunden sind. Dies gilt insbesondere, wenn damit andere Aspekte der von der Gemeinde verfolgten planerischen Konzeption unterlaufen werden könnten. Geht die Zielsetzung der Planung etwa dahin, besonders günstige Baumöglichkeiten für einkommensschwache Familien zu schaffen, haben mögliche Mehrkosten bei der Errichtung und beim laufenden Betrieb in der planerischen Abwägung höheres Gewicht als dies bei anderen planerischen Zielsetzungen der Fall ist. Auch kann von Bedeutung sein und sollte ggf. auch in der Bebauungsplanbegründung zum Ausdruck gebracht werden, dass der Bebauungsplan gegenüber Dritten grundsätzlich keinen Anspruch auf einen Hausanschluss oder generell die Übernahme der Versorgung begründet. Dies richtet sich, auch hinsichtlich der Kostentragung, in erster Linie nach den für den jeweiligen Versorger maßgeblichen Regelungen, z.B. der Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme (AVB FernwärmeV).

Ein besonderes Augenmerk ist in den Fällen, in denen es nicht um reine Neubaugebiete geht, auf die Bestandsbebauung zu richten. Hierbei gilt im Ausgangspunkt, dass Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 23a) BauGB bei allen Vorhaben i.S.v. § 29 Abs. 1 BauGB zu beachten, also bei der Errichtung, Änderung und Nutzungsänderung von baulichen Anlagen.

Während jedoch bei der Neuerrichtung gut auf den Ausschluss fossiler Brennstoffe reagiert werden kann, ist dies bei Nutzungsänderungen oder baulichen Änderungen von Bestandsgebäuden häufig nur vergleichsweise schwer und mit erheblichem Aufwand umsetzbar. Für solche Fälle kann der Plangeber zur Vermeidung unverhältnismäßiger Belastungen und damit auch eines möglichen Abwägungsfehlers des Bebauungsplans darauf durch die Festsetzung eines passenden Ausnahmeverbals reagieren, auf den dann ebenfalls in der Planbegründung zumindest kurz etwa wie folgt eingegangen werden sollte:

Im Plangebiet befinden sich bereits mehrere Bestandsgebäude. Wenn diese in den Grenzen der Bebauungsplanfestsetzungen hinsichtlich der Art der baulichen Nutzung geändert oder auch baulich verändert werden sollen, gilt auch hierfür grundsätzlich der Verwendungsausschluss für fossile Brennstoffe. Allerdings kann dies im Einzelfall für derartige Gebäude zu nicht mit angemessenen Kosten umsetzbaren Anforderungen führen. Der Plangeber hat daher zunächst erwogen, Bestandsgebäude generell von dem Verwendungsausschluss auszuklamern. Er hat sich allerdings dagegen entschieden und stattdessen einen Ausnahmestatbestand i.S.v. § 31 Abs. 1 BauGB vorgesehen, um auf diese Weise besser auf den jeweiligen Einzelfall reagieren zu können. Denn gerade bei größeren baulichen Veränderungen von Bestandsgebäuden wird es häufig möglich sein, die Planfestsetzung umzusetzen, ohne dass damit unverhältnismäßige Mehraufwendungen oder sonstige Nachteile für die jeweiligen Bauherren verbunden wären. Daher erscheint aus Sicht des Plangebers insofern eine Einzelfallbeurteilung sachgerecht, die durch den vorgesehenen Ausnahmestatbestand ermöglicht wird.

Klimaschutzkonzepte und sonstige städtebauliche Planung i.S.v. § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB

Die Gemeinde kann außerhalb ihrer Bauleitplanung im engeren Sinne (Flächennutzungsplan, Bebauungsplan) auch sog. Informelle Planungen in Form von städtebaulichen Entwicklungskonzepten o.ä. durchführen. Hierzu gehören beispielsweise auch gemeindliche Klimaschutzkonzepte. Diese sind, wie die ausdrückliche Benennung in § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB zeigt, Abwägungsmaterial bei der Bauleitplanung. Derartige Konzepte ersetzen also Bebauungspläne nicht. Ebenfalls ersetzen sie auch nicht die notwendige Planbegründung für das jeweilige Plangebiet. Allerdings können sie hierfür eine Erleichterung darstellen und eine gewisse Einheitlichkeit sowie Vorhersehbarkeit der gemeindlichen Planung ermöglichen, ohne jedoch den gleichzeitigen Einzelfallcharakter des jeweiligen Bebauungsplans in Frage zu stellen.

Zurückgegriffen werden kann dabei insbesondere auf in derartigen informellen Planungen aggregierte Erfahrungen und Erkenntnisse, etwa zum Vergleich des Kohlendioxidausstoßes unterschiedlicher Brennstoffe, zu den Erfahrungswerten der unterschiedlichen Kosten bei verschiedenen Versorgungsarten usw., die daher dann so auch dem jeweiligen Bebauungsplan zugrunde gelegt werden können. Wichtig ist dabei allerdings, wie sich aus dem bloßen Abwägungscharakter informeller Planungen ergibt, dass keine zwingende Verpflichtung besteht, ein solches Konzept strikt und abweichungslos bei jedem Bebauungsplan anzuwenden, da dies dann einen Abwägungsausfall darstellen kann. Auch bei der Verwendung informeller Planungen muss also stets deutlich werden, dass die Gemeinde eine die konkrete Planung und deren jeweilige Inhalte betreffende eigenständige Abwägung vorgenommen hat.

Ergänzender Tipp für die Bebauungsplanbegründung:

Bei Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 23a) BauGB aus Gründen des Klimaschutzes ist, wie auch im Übrigen bei zahlreichen anderen Festsetzungen in Bebauungsplänen, die weniger die unmittelbaren lokalen Auswirkungen, sondern eher die globale Ebene betreffen, in der Rechtsprechung bei weitem nicht alles geklärt. Dies birgt zwangsläufig das Risiko unwirksamer Bebauungsplanfestsetzungen.

Im Grundsatz führt die Unwirksamkeit einer Bebauungsplanfestsetzung dazu, dass der Bebauungsplan insgesamt unwirksam ist. Dies ist nach der Rechtsprechung nur dann anders, wenn man bei einer Festsetzung davon ausgehen kann, dass der Plangeber den Bebauungsplan auch bei deren Unwirksamkeit aufgestellt hätte, also der Plan mit dieser Festsetzung nicht gleichsam stehen oder fallen soll. Ob dies der Fall ist, bedarf in der Regel der Auslegung, für die wiederum die Bebauungsplanbegründung entscheidende Bedeutung hat. Hier kann es daher sinnvoll sein, wenn die Gemeinde zu einer auf § 9 Abs. 1 Nr. 23a) BauGB gestützten Festsetzung deutlich hervorhebt, dass sie diese im konkreten Planungsfall für wichtig hält, allerdings die Festsetzung die Planung im Übrigen gleichwohl nur ergänzen und verbessern soll, nicht hingegen eine tragende Säule des Bebauungsplans darstellt, da die anderen Planungsziele wie etwa die Schaffung von Wohnraum, deutlich im Vordergrund stehen.

(Beispielsformulierung: „Auch wenn es sich dabei nicht um einen den Bebauungsplan insgesamt tragenden Aspekt handelt, hat die Gemeinde in den Bebauungsplan eine Festsetzung nach § 9 Abs. 1 Nr. 23a) BauGB aufgenommen ...“). Dies ermöglicht dann im Streitfall, also vor allem bei einer Normenkontrolle gegen den Bebauungsplan, dessen Wirksamkeit im Übrigen zu erhalten.

Stand: Dezember 2021

© Foto: Stefan Koch

Photovoltaik in der kommunalen Bauleitplanung

Muster-Festsetzung von Photovoltaik-Anlagen in Bebauungsplänen

Die folgende Muster-Begründung für die Festsetzung von Solaranlagen in Bebauungsplänen nach § 9 Abs. 1 Nr. 23 b BauGB wurde vom Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht Dr. Fabio Longo (Karpenstein Longo Nübel) in Zusammenarbeit mit der Klimaschutz- und Energieagentur Niedersachsen und dem Niedersächsischen Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz entwickelt. Der Zweck dieser Musterbegründung für eine Solarfestsetzung besteht darin, dem kommunalen Plangeber Möglichkeiten aufzuzeigen, wie die Photovoltaik in der Bauleitplanung zum verbindlichen Standard in Neubaugebieten gemacht werden kann.

Örtliche Verhältnisse berücksichtigen

Dabei ist selbstverständlich zu beachten, dass der Städtebau immer die besonderen örtlichen Verhältnisse zu beachten hat. Jahreszeitlich teilweise beschattete Bergtäler gibt es zwar in Niedersachsen kaum (hier wäre eine kommunale Solarpflicht besonders intensiv zu prüfen). Allerdings können auch andere städtebauliche Konstellationen vorliegen, bei denen ggf. eine geringere Solarmindestfläche von z. B. 40 % statt 50 % der nutzbaren Bruttodachfläche festgesetzt werden sollte. Ebenso können aber auch Neubaugebiete so günstig für die Nutzung der Solarenergie gestaltet werden, dass eine vollflächige Belegung des Daches mit Solarmodulen städtebaulich vertretbar ist, z. B. bei einer vorgegebenen Ausrichtung der Dachfirste in Nord-Süd-Richtung, durch die alle Dächer nach Osten und Westen ausgerichtet sind und somit den ganzen Tag über die Solarenergie nutzen können.

Städtebauliche Rechtfertigung nötig

Wichtig ist: Alle städtebaulichen Solarkonzepte müssen städtebaulich gerechtfertigt werden können und die hervorgerufenen Eingriffe in das Grundrecht der Eigentumsfreiheit, einschließlich der Baufreiheit, müssen verhältnismäßig sein. Besondere Fallgestaltungen der Solarfestsetzungen in B-Plänen bedürfen daher einer schlüssigen städtebaulichen Begründung, die sich aus dem städtebaulichen Konzept für das jeweilige Plangebiet ergibt.

Ziel dieser Muster-Festsetzung ist eine praxisnahe Annäherung an den Standardfall eines Neubaugebiets, dessen städtebauliche Konzeption die Nutzung erneuerbarer Energien vorsieht, jedoch dies in Bezug auf die Nutzung von Solarenergie nicht weiter konkretisiert hat. Die Übertragbarkeit soll also besonders hoch sein und für möglichst viele städtebauliche Planungen eine erste Formulierungshilfe bieten. Dennoch ersetzt die Muster-Festsetzung mit Begründung keine fachliche und rechtliche Beratung im Einzelfall.

Darüber hinaus empfehlen wir, dem städtebaulichen Belang der Nutzung erneuerbarer Energien, insbesondere der Solarenergie, bei der städtebaulichen Konzeption der Bauleitplanung besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Dem solaren Städtebau sollte wenigstens in Grundzügen Beachtung geschenkt werden, z. B. sollte bei der Einrichtung von Baufenstern und Baugrenzen darauf geachtet werden, dass sich die Gebäude nicht gegenseitig beschatten. Dies wird z. B. für bauliche Nebenanlagen nicht immer gewährleistet werden können, weshalb auch eine Ausnahmegestimmung zur gegenseitigen Beschattung in den Bebauungsplan aufgenommen werden sollte.

Städtebaulicher Anlass

Mit der sogenannten Klimaschutznovelle von 2011 hat die Bundesregierung die schon zuvor enthaltenen städtebaulichen Belange des globalen Klimaschutzes besonders hervorgehoben und hat ihm damit endgültig eine städtebauliche Dimension zuerkannt (§§ 1 Abs. 5 Satz 2, 1a Abs. 5 BauGB). Die nachhaltige städtebauliche Entwicklung ist schon seit der BauGB-Novelle 1998 das Oberziel der Bauleitplanung (§ 1 Abs. 5 Satz 1 BauGB).

Die Nutzung der Solarenergie wird den städtebaulichen Zielen der nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung in besonderer Weise gerecht (siehe untenstehende städtebauliche Begründung der Muster-Solarfestsetzung zeigt). Ohnehin liegt die städtebauliche Verankerung von Festsetzungen zur Nutzung der Solarenergie in der Natur der Sache. Der Einsatz der Solarenergie in der Bauleitplanung findet dezentral statt und ist mit der Nutzung des Bodens und des zu überplanenden Raums eng verbunden. Die Nutzung der Solarenergie gestaltet unmittelbar die örtliche Energieversorgung und damit die Wohnverhältnisse im Plangebiet. Dem hat der Bundesgesetzgeber schon mit der BauGB-Novelle 2004 Rechnung getragen und die Nutzung erneuerbarer Energien als städtebaulichen Belang bestimmt (§ 1 Abs. 6 Nr. 7 f BauGB) und eine Rechtsgrundlage für Solarfestsetzungen eingeführt (§ 9 Abs. 1 Nr. 23 b BauGB).

Mit der Klimaschutznovelle 2011 ist in dieser Rechtsgrundlage klargestellt worden, dass Festsetzungen für den verbindlichen Einsatz der Solarenergie zulässig sind. Danach können Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energien in Baugebieten verbindlich festgesetzt werden. In § 9 Abs. 1 Nr. 23 b heißt es wörtlich:

*„Im Bebauungsplan können aus städtebaulichen Gründen festgesetzt werden:
Gebiete in denen (...)*

b) bei der Errichtung von Gebäuden oder bestimmten sonstigen baulichen Anlagen bestimmte bauliche und sonstige technische Maßnahmen für die Erzeugung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung getroffen werden müssen“.

Hierunter fällt dem Wortlaut nach sowohl die Photovoltaik (PV) als auch die Solarthermie. Eine entsprechende Festsetzung zur Nutzung erneuerbarer Energien in B-Plänen ist demnach vom Grundsatz her möglich. Vor der Gesetzesänderung im Jahr 2011 durch die Klimaschutznovelle bestand unter Juristen Uneinigkeit darüber, ob mit dem Tatbestandsmerkmal „bauliche Maßnahmen“ auch der Einbau von Anlagen erneuerbarer Energien (z. B. Solaranlagen) direkt festgesetzt werden konnte. Einigkeit bestand lediglich darüber, dass alle Maßnahmen, die den Einsatz erneuerbarer Energien vorbereiten, erleichtern, begünstigen oder begleiten, festgesetzt werden dürfen; als solche baulichen Maßnahmen wurden z. B. die solarorientierte Ausrichtung von Gebäuden sowie der Einbau von Leerrohren für solarthermische Anlagen aufgefasst.

Durch die Erweiterung im Jahr 2011 auf „sonstige technische Maßnahmen für die Erzeugung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien...“ hat der Gesetzgeber Klarheit darüber geschaffen, dass tatbestandlich auch der direkte Einbau von Anlagen erneuerbarer Energien im Bebauungsplan festgesetzt werden darf. Da der Gesetzgeber genau die von Teilen der Rechtsliteratur für notwendig erachtete Formulierung „technische Maßnahmen“ aufgenommen hat, hat sich seither eine kaum bestrittene Rechtsauffassung herausgebildet, die Festsetzungen für den Einsatz von Anlagen erneuerbarer Energien für zulässig hält. Da bislang z. B. gegen die seit 2011 in über 30 Bebauungsplänen enthaltene, weithin akzeptierte Solarfestsetzung der Universitätsstadt Marburg nicht geklagt wurde, liegt keinerlei Rechtsprechung über Solarpflichten in der Bauleitplanung vor. Das ist aber natürlich kein Hinderungsgrund für entsprechende Festsetzungen.

Damit die Klimaschutznovelle 2011 nicht ins Leere läuft, ist es an der Zeit, dass die neue Rechtsgrundlage für Solarfestsetzungen von immer mehr Städten und Gemeinden aufgegriffen wird. Der noch aus Zeiten vor 2011 herrührenden Verunsicherung vieler Kommunen über die rechtlichen Möglichkeiten für Solarpflichten kann

am besten entgegengewirkt werden, indem Solarfestsetzungen gut verständlich formuliert und nachvollziehbar städtebaulich begründet werden. Das Beispiel Marburg zeigt, dass Solarpflichten eine hohe Akzeptanz genießen und seit einem Jahrzehnt in rund 40 Bebauungsplänen nicht beklagt worden sind.

Muster-Festsetzung

Im Folgenden finden Sie eine Muster-Festsetzung und eine beispielhafte Begründung für verbindliche Solarfestsetzungen für PV-Anlagen in Neubaugebieten. Die Begründung muss selbstverständlich jeweils an den konkreten B-Plan angepasst werden.

Das folgende Beispiel für eine Begründung der Festsetzung von PV-Anlagen im B-Plan enthält viele mögliche Gründe. Zur Begründung der Festsetzung im B-Plan müssen nicht alle Gründe genannt werden. Neben der Erwähnung des Oberziels der Bauleitplanung (nachhaltige städtebaulichen Entwicklung) und neben dem Belang des globalen Klimaschutzes sollten zur städtebaulichen Rechtfertigung der Solarfestsetzung mindestens Ausführungen zum Belang der Nutzung erneuerbarer Energien (§ 1 Abs. 6 Nr. 7 f BauGB) und aus Gründen der Rechtssicherheit zu einem weiteren Belang vorgelegt werden¹, z. B.

- › zu einer von der Gemeinde beschlossenen städtebaulichen Planung (§ 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB), die z.B. in einem Klimaschutz- und Energiekonzept der Gemeinde dargelegt worden ist;
- › zu den Belangen der lokalen Wertschöpfung (§ 1 Abs. 6 Nr. 8 a BauGB) bei einem Fokus auf die kommunale Wirtschaftsförderung für den Bereich der erneuerbaren Energien.

Die Begründung der Solarfestsetzung muss auf die jeweiligen örtlichen Verhältnisse des Plangebiets angepasst und sollte nicht schablonenhaft übernommen werden.

Beispiel für eine textliche Festsetzung:

Textliche Festsetzung zur Nutzung der solaren Strahlungsenergie, insbesondere durch Photovoltaik nach § 9 Abs. 1 Nr. 23 b BauGB (Solarfestsetzung):

- › 1. Im gesamten Geltungsbereich dieses Bebauungsplans sind die nutzbaren Dachflächen der Gebäude und baulichen Anlagen innerhalb der überbaubaren Grundstücksflächen zu mindestens 50 % mit Photovoltaikmodulen zur Nutzung der einfallenden solaren Strahlungsenergie auszustatten (Solarmindestfläche).
- › 2. Werden auf einem Dach Solarwärmekollektoren installiert, so kann die hiervon beanspruchte Fläche auf die zu realisierende Solarmindestfläche angerechnet werden.

Zur Begründung:

Die Pflicht zur Nutzung der solaren Strahlungsenergie zur Stromerzeugung (Solarfestsetzung) wird unter Beachtung des Abwägungsgebots unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse und Prüfung der Verhältnismäßigkeit des Eingriffs in die Eigentumsfreiheit im vorliegenden Bebauungsplan gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 23 b BauGB festgesetzt.

Zur Solarfestsetzung im Einzelnen:

Nr. 1: Festsetzung von 50 % der Dachfläche

Im gesamten Geltungsbereich des vorliegenden Bebauungsplans sind bei der Errichtung von Gebäuden Photovoltaikmodule auf einer Fläche zu installieren, die mindestens 50 % der nutzbaren Dachfläche ausfüllt (Solarmindestfläche).

Dachfläche bedeutet dabei die gesamte Fläche bis zu den äußeren Rändern des Daches bzw. aller Dächer (in m²) der Gebäude und baulichen Anlagen, die innerhalb der überbaubaren Grundstücksfläche (§ 23 BauNVO) in der jeweiligen Parzelle des Bebauungsplans errichtet werden.

¹ hierzu ausführlich: Longo, Klimaschutz im Städtebaurecht, DÖV 2018, S. 107, 111-114

Nutzbar ist derjenige Teil der Dachfläche, der für die Nutzung der Solarenergie aus technischen und wirtschaftlichen Gründen verwendet werden kann. Der nutzbare Teil der Dachfläche ist in einem Ausschlussverfahren zu ermitteln. Danach sind von der Dachfläche die nicht nutzbaren Teile (in m²) abziehen; nicht nutzbar sind insbesondere:

- › Ungünstig ausgerichtete und geneigte Teile der Dachfläche nach Norden (Ostnordost bis Westnordwest) – Ost-West ausgerichtete Dächer sind ausdrücklich von der Solarpflicht eingeschlossen, weil sie gut nutzbar sind;
- › erheblich beschattete Teile der Dachfläche durch Nachbargebäude, Dachaufbauten oder vorhandene Bäume, darunter fallen insbesondere nach § 9 Abs. 1 Nr. 25 b BauGB zur Erhaltung festgesetzte Bäume;
- › von anderen Dachnutzungen, wie Dachfenster, Gauben, Dacheinschnitte, Dachaufbauten wie Schornsteine oder Entlüftungsanlagen, belegte Teile des Daches sowie Abstandsflächen zu den Dachrändern, z.B. bei Mehrfamilien- und Reihenhäusern; die Anordnung solcher Dachnutzungen soll so erfolgen, dass hinreichend Dachfläche für die Nutzung der Solarenergie verbleibt (mindestens 50 %, wenn dies technisch und wirtschaftlich nach den ersten beiden Spiegelstrichen möglich ist).

Beispiel 1: Auf einer Parzelle im Baugebiet befindet sich ein Gebäude mit einer Dachfläche von 100 m². Nicht nutzbar sind wegen mehrerer Dachfenster 20 m². Die nutzbare Dachfläche beträgt danach 80 m². Die Solarmindestfläche von 80 m² beträgt dann 40 m² (50 % von 80 m²).

Beispiel 2: Innerhalb der überbaubaren Grundstücksfläche befinden sich zwei Gebäude. Die Solarmindestfläche kann in einem solchen Fall auch auf einer zusammenhängenden Dachfläche eines einzelnen Gebäudes installiert werden.

Das Baugebiet und der Zuschnitt der überbaubaren Grundstücksflächen (§ 23 BauNVO) ist so erfolgt, dass auf jedem Gebäude grundsätzlich die Solarenergie uneingeschränkt genutzt werden kann [muss bei jeder Bauleitplanung von der Stadt / Gemeinde geprüft werden].

Die Festsetzung der Solarmindestfläche von 50 % der Bruttodachfläche ist auch grundrechtschonend ausgestaltet. Sie berücksichtigt, dass nicht alle Teile des Daches technisch oder wirtschaftlich mit einer Solaranlage genutzt werden können. Die Festsetzung von 50 % Solarmindestfläche hält den Grundstückseigentümer dazu an, ausreichend Platz auf dem Dach für die effektive Nutzung der Solarenergie zur Verfügung zu stellen. Im Übrigen ist eine größere Auslegung der Solarfläche über die pflichtige Solarmindestfläche hinaus vom Plangeber erwünscht, wenn dies für die Bauleute wirtschaftlich vertretbar ist.

Nr. 2: Primär Photovoltaik, ersatzweise Solarwärme

Die im Gebiet festgesetzte Solarpflicht ist vorrangig auf die lokale Stromerzeugung ausgerichtet. Ersatzweise können anstelle von Photovoltaikmodulen zur Belegung der verbindlichen Solarmindestfläche ganz oder teilweise Solarwärmekollektoren errichtet werden.

Dadurch sollen den Bauherren vielfältige Gestaltungsmöglichkeiten bei der technischen und wirtschaftlichen Ausgestaltung der Solarpflicht belassen werden, da nicht auszuschließen ist, dass eine teilweise oder vollständige Solarwärmenutzung im Einzelfall ökologisch oder ökonomisch vorteilhafter ist. Werden auf einem Dach Solarwärmeanlagen installiert, so kann der hiervon beanspruchte Flächenanteil auf die zu realisierende PV-Fläche angerechnet werden. Dies bedeutet, dass die Solarmindestfläche anteilig oder auch vollständig mit der Installation von Solarwärmekollektoren eingehalten werden kann. Da Solarwärmeanlagen zumeist nach dem Energiebedarf im Gebäude (Warmwasser, ggf. Heizungsunterstützung) ausgelegt werden, sollten die Bauleute bei Interesse an einer Solarwärmanlage zunächst die erforderliche Kollektorfläche für die Solarwärmanlage ermitteln und daraufhin die Dimensionierung der Photovoltaikanlage prüfen.



Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

In Niedersachsen ist bei derzeit üblichen PV-Dachanlagen mit einem Ertrag von ca. 900 Kilowattstunden Strom (kWh) pro kWpeak installierter Leistung zu rechnen. Für 1 kWpeak wird eine Dachfläche von rund 6-8 m² benötigt. Aufgrund der stetig gesunkenen Preise für PV-Technik, den geringen Wartungsaufwendungen für PV-Anlagen und den gesetzlichen Rahmenbedingungen (z.B. entfallende/reduzierte EEG-Umlage) ist derzeit die Eigenversorgung mit Photovoltaik vom eigenen Dach für Privatpersonen mit Kosten in Höhe von ca. 10 bis 12 ct/kWh zu erzeugen (ohne Speicherlösung, Anlagenbetrieb 20 Jahre). Der selbst erzeugte Strom ist damit rund 60 % günstiger als Netzstrom vom Stromanbieter (Kosten derzeit (2021) ca. 30 ct/kWh). Damit rechnet sich bei einem teilweisen Eigenverbrauch und einer gewährten Einspeisevergütung über 20 Jahre die Installation einer PV-Anlage für die Bauleute i.d.R. innerhalb weniger Jahre bis zu rund einem Jahrzehnt. Nach ihrer Amortisation sorgt die Anlage über viele Jahre für eine deutliche Reduzierung der Stromkosten im jeweiligen Haushalt. Es kann von einem Anlagenbetrieb von 25 Jahren ausgegangen werden. Damit ist die verbindliche Festsetzung von PV-Anlagen auf den Dachflächen der neu zu errichtenden Gebäude im Baugebiet auch wirtschaftlich zumutbar.

Die Installation und Nutzung von PV-Anlagen zur Stromerzeugung sichert die langfristige Bezahlbarkeit der Energieversorgung in Gebäuden durch eine Stabilität der Energiepreise. Die Investitionskosten von PV-Anlagen sind kalkulierbar, die solare Strahlungsenergie ist im Gegensatz zu fossilen Brennstoffen kostenlos. Der Eingriff in die Baufreiheit und die Eigentumsfreiheit (Art. 14 Abs. 1 GG) ist daher zumutbar und trägt überdies zu einer sozialgerechten Bodennutzung (§ 1 Abs. 5 S. 1 BauGB) bei.

Beachtung des Energiefachrechts

Die Solarfestsetzung fügt sich in den Rahmen des Energiefachrechts ein und erfüllt zugleich deren gesetzliche Ziele zum Ausbau erneuerbarer Ener-

gien (§ 1 Erneuerbare-Energien-Gesetz – EEG 2021), wonach die leitungsgebundene Stromversorgung zunehmend auf erneuerbaren Energien beruhen soll (§ 1 Abs. 1 Energiewirtschaftsgesetz – EnWG). Zugleich gewährleistet sie durch die Vorgabe der Photovoltaik und die Möglichkeit der ersatzweisen Erfüllung durch Solarwärme die Wahlfreiheit beim Einsatz erneuerbarer Wärmeenergieträger nach dem Gebäudeenergiegesetz (GEG, in Kraft seit 01.11.2020).

Die Festsetzung regelt eine Pflicht zur Installation von Solaranlagen und zur Nutzung der Solarenergie. Konkrete Vorgaben zur Art und Weise des Betriebs werden nicht gemacht. Der Grundstückseigentümer kann selbst entscheiden, die entsprechende Stromerzeugung aus der Solarstrahlung entweder für die Eigenversorgung, die Direktversorgung der Nutzer der Gebäude oder für die Allgemeinheit der öffentlichen örtlichen Energieversorgung oder in einer Kombination dieser Optionen einzusetzen. Die Grundstückseigentümer und Nutzer der Gebäude verfügen über alle Rechte und Pflichten nach dem EnWG, insbesondere verfügen sie über einen Stromnetzanschluss und sind frei in der Wahl ihres Vertragspartners zum Strombezug, z.B. durch den Grundversorger oder ein anderes Unternehmen auf dem Strommarkt. Sie werden nicht dazu verpflichtet, ihren Strombedarf anteilig oder ausschließlich durch Solarstrom zu decken. Denn sie sind frei in der Wahl, ob und wie sie die Eigenversorgung aus der Solarstromanlage gestalten und ggf. mit einem elektrischen Speicher optimieren. Sie verfügen über alle Gestaltungsmöglichkeiten innerhalb oder außerhalb der Regelungen des jeweils geltenden Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG). Sie können die Solarpflicht auch durch Dritte erfüllen. Für die Pflichterfüllung ist nur von Bedeutung, dass bei der Errichtung von Gebäuden eine Solaranlage installiert und die Solarenergie dauerhaft genutzt wird. Sollte der Grundstückseigentümer die Verpflichtung Dritten überlassen, bleibt er dennoch der Verpflichtete. Er sollte die zuverlässige Nutzung der Solarenergie mit dem Dritten daher vertraglich und ggf. dinglich absichern.



Zu den städtebaulichen Gründen der Solarfestsetzung

Die Solarfestsetzung dient der nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung und dem Klimaschutz (§§ 1 Abs. 5, 1a Abs. 5 BauGB) und erfüllt die städtebaulichen Aufgaben der Nutzung erneuerbarer Energien (§ 1 Abs. 6 Nr. 7 f BauGB) sowie ... [mindestens eine weitere städtebauliche Aufgabe nennen und auch im Hinblick auf den Ortsbezug ausführen].

Nutzung erneuerbarer Energien (§ 1 Abs. 6 Nr. 7 f BauGB)

Die Festsetzung schreibt mit Solarmodulen ortsfeste technische Anlagen selbständiger Art vor (primär Photovoltaikanlagen, sekundär Solarwärmeanlagen), die auf den Dachflächen der Gebäude und baulichen Anlagen innerhalb der überbaubaren Grundstücksflächen im Plangebiet zu errichten sind (50 % der Bruttodachfläche). Die Solarenergienutzung durch die Festsetzung erfolgt daher ortsbezogen im Plangebiet auf den Gebäuden und baulichen Anlagen. Die erzeugte Energie wird vorrangig im Plangebiet verwendet, sei es durch die Eigenversorgung der Haushalte mit Strom bzw. Wärme oder durch den physikalischen Effekt, dass Solarstrom im Netz vorrangig dort verbraucht wird, wo er eingespeist wird. In einem weiteren Sinne besteht der örtliche Bezug der Nutzung der Solarenergie im Plangebiet darin, dass der Bebauungsplan durch die Einräumung von Bodennutzungsmöglichkeiten Energiebedarfe schafft, die wenigstens teilweise durch die Erschließung der im Plangebiet nutzbaren erneuerbaren Energien gedeckt werden.

Das Baugebiet und der Zuschnitt der überbaubaren Grundstücksflächen (§ 23 BauNVO) ist so erfolgt, dass auf jedem Gebäude grundsätzlich die Solarenergie uneingeschränkt genutzt werden kann [muss bei jeder Bauleitplanung von der Stadt / Gemeinde geprüft werden].

Von der Gemeinde beschlossene sonstige städtebauliche Planung (§ 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB)

Der Rat der Stadt / Gemeinde xy hat am 00.00.0000 einen **Grundsatzbeschluss** (Beschluss-Drucksache Nr. ...) zur weitgehenden Nutzung erneuerbarer Energien zur energetischen Versorgung in neuen Baugebieten gefasst.

[oder / und]

20xy hat der Rat der Stadt / Gemeinde xy beschlossen, dass die Kommune das Ziel verfolgt, die energiebedingten CO₂-Emissionen pro Kopf in der Kommune xy bis 20xx gegenüber dem Wert von 20yy um xy % zu reduzieren (Beschluss-Drucksache Nr....). Dieses Ziel ist nur durch eine Vielzahl von Maßnahmen (u.a. Energieeffizienz und Nutzung Erneuerbarer Energien) unter Mitwirkung der Bürgerschaft erreichbar. Die Festsetzung von PV-Anlagen ist eine geeignete Maßnahme zur Erreichung dieses kommunalen Zieles.

[oder/und]

Die Kommune xy verfügt (außerdem) über ein **Klimaschutzkonzept** aus dem Jahr xx, in dem sie ebenfalls das Ziel formuliert, die CO₂-Emissionen für die Energieversorgung im Stadtgebiet deutlich zu reduzieren und Energie dezentral und erneuerbar zu erzeugen. Zur Zielerreichung sollen schwerpunktmäßig dezentral erzeugte erneuerbare Energien genutzt werden.

Die verbindliche Festsetzung von PV-Anlagen im Baugebiet ist eine Maßnahme zur Erreichung der im Klimaschutzkonzept der Kommune und im Grundsatzbeschluss formulierten Zielsetzungen zur Reduzierung der CO₂-Emissionen, zur Verbesserung der Luftqualität innerhalb der Kommune und zur Verbesserung der Versorgungssicherheit der lokalen Energieversorgung. Mit der lokalen Produktion von Strom aus Erneuerbaren Energien wird ein Beitrag zu den kommunalen Klimaschutzzielen geleistet.

Damit entspricht die Solarfestsetzung den Zielsetzungen der auch städtebaulich begründeten Beschlussfassungen für ein Klimaschutz-/Energiekonzept etc.

Tipp: Falls die Kommune im Energie- oder Klimaschutzkonzept bislang die Bauleitplanung nicht adressiert hat, sollte sie das Konzept in Bezug auf die grundsätzliche städtebauliche Zielsetzung der verbindlichen Nutzung der Solarenergie in Bebauungsplänen ergänzen.

Örtliche Energieversorgung und Energieversorgungssicherheit (§ 1 Abs. 6 Nr. 8 e BauGB)

Mit der Bebauung des xx ha großen Baugebietes mit etwa xx Wohneinheiten wird für die Versorgung der zu errichtenden Gebäude ein zusätzlicher Energiebedarf (Strom und Wärme) ausgelöst. Hierdurch steigt der Energiebedarf innerhalb der Kommune xy.

Mit der Festsetzung der Installation von PV-Anlagen auf den Gebäuden wird ein ortsbezogener Beitrag zur Deckung des erhöhten lokalen Energiebedarfs geleistet. Die Energie wird dezentral am Ort des Bedarfs erzeugt. Hierdurch wird auch die „Importabhängigkeit“ im Energiebereich verringert. Die dezentrale Produktion von Strom trägt auch zur Netzentlastung bei. Energieversorgungs- und Energiepreiserisiken werden hierdurch reduziert.

Die dezentrale örtliche Energieversorgung aus heimischen Quellen erhöht die Resilienz gegenüber Energieimporten. Werden zusätzlich Speicher installiert, die für eine Notstromversorgung ausgelegt sind, können diese bei einem Ausfall der zentralen Energieinfrastruktur die Energieversorgung sichern.

Die lokale Energieversorgung wird durch die Ersetzung endlicher durch unerschöpfliche erneuerbare Energieträger nachhaltig verbessert. Die Festsetzung dient damit auch dem Planungsgrundsatz der Versorgungssicherheit der lokalen Energieversorgung. Die Festsetzung fügt sich in das Energiefachrecht ein und erfüllt ihren Auftrag für die zunehmende Nutzung erneuerbarer Energien (siehe oben: Beachtung des Energiefachrechts).

Lokale Wertschöpfung (§ 1 Abs. 6 Nr. 8 a und c BauGB)

Die nach städtebaulichen Gesichtspunkten der verstärkten Nutzung der Solarenergie ausgerichtete Bauleitplanung im Plangebiet xy schafft Rahmenbedingungen, die sich grundsätzlich positiv auf die lokale Wertschöpfung auswirken. Dabei werden nicht einzelne lokale Wirtschaftsunternehmen spezifisch gefördert, sondern zulässigerweise Marktstrukturen geschaffen, die die Bedingungen für lokale Wertschöpfung und Beschäftigung verbessern (Longo, Klimaschutz im Städtebaurecht, DÖV 2018, S. 107, 113 f.). Die Installation trägt dazu bei, den Anteil der örtlich produzierten Energie zu erhöhen, wodurch die Einfuhr von Energie verringert wird. Durch die Ersetzung von Importenergieträgern durch heimische erneuerbare Energien wird lokale Wertschöpfung aufgebaut (siehe dazu die Studie GWS/DIW/DLR/Prognos/ZSW (Hrsg.), Beschäftigung durch erneuerbare Energien in Deutschland: Ausbau und Betrieb heute und morgen, Berlin 2015, Internet:

https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Studien/beschaeftigung-durch-erneuerbare-energien-in-deutschland.pdf?__blob=publicationFile&v=6 (letzter Abruf: 25.03.2021).

Schadstofffreie Stromproduktion – Luftreinhaltung (§ 1 Abs. 6 Nr. 7 a und e BauGB)

Die Photovoltaik bietet gerade auf den neuen Gebäuden ein großes, einfach nutzbares Potenzial, zur lokalen, schadstofffreien Stromproduktion. PV-Anlagen haben den Vorteil, dass von ihrem Betrieb keinerlei Emissionen ausgehen. Bei der Stromerzeugung durch PV-Anlagen entstehen im Gegensatz zur Stromerzeugung in Anlagen, die mit fossilen Brennstoffen betrieben werden, weder CO₂ noch andere Luftschadstoff-Emissionen. PV-Anlagen ermöglichen und unterstützen den Umstieg auf Elektromobilität, die zu einer lokalen Entlastung von Luftschadstoffen beiträgt. Die lokale Stromproduktion mit PV-Anlagen ist in Summe ein wichtiger Beitrag zur Reduktion von Luftschadstoffen.

Klimaschutz (§§ 1 Abs. 5, 1a Abs. 5 BauGB)

Die Gemeinde xy setzt in dem vorliegenden Bebauungsplan auch aus Gründen des Klimaschutzes im Sinne des Entgegenwirkens gegen den Klimawandel fest, dass die verfügbaren Dachflächen der neu zu errichtenden Gebäude zu mindestens 50 % mit PV-Anlagen ausgestattet werden müssen.

Durch die Nutzung Erneuerbarer Energien für die Energieversorgung der Gebäude, können CO₂-Emissionen, die in der fossilen Stromproduktion entstehen, vermieden werden. Diese Maßnahme ist daher ein Beitrag zur Verlangsamung des (globalen) Klimawandels, der lokal bedrohliche Auswirkungen auf die Sicherheit der Bevölkerung hat. Je kWpeak installierter Solarleistung (entspricht ca. 6-8 m² PV-Modulfläche) ist von 900 kWh Solarstrom pro Jahr auszugehen. Bei einem CO₂ Wert von Strom von 0,565 kg (Bundesmix, Gemis Daten) je kWh ergibt sich je kWpeak eine jährliche Einsparung von 508 kg CO₂/a. Die Festsetzung ist daher ein Beitrag zum Klimaschutz.



erstellt von:

Dr. Fabio Longo

Rechtsanwalt

Fachanwalt Verwaltungsrecht



in Zusammenarbeit mit dem Niedersächsischen Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz und der Klimaschutz- und Energieagentur Niedersachsen

Ihre Ansprechpartnerin:

Ruth Drügemöller

0511 89 70 39-27

ruth.druegemoeller@klimaschutz-niedersachsen.de

Weitere Informationen und Angebote

- Das Faktenpapier „Photovoltaik in der kommunalen Bauleitplanung“ gibt einen Überblick über die weiteren Handlungsmöglichkeiten in diesem Bereich.
- Informationen zum Einsatz von Photovoltaik auf kommunalen Liegenschaften finden Sie unter:
<http://www.klimaschutz-niedersachsen.de/themen/strom/pv-oeffentliche-gebaeude>
- Die Impulsberatung Solar für Kommunen prüft die Eignung von kommunalen Gebäuden für den Einsatz von Photovoltaik oder Solarthermie.
www.klimaschutz-niedersachsen.de/energieberatung/kommunen/impulsberatung-solar

Stand: März 2021

© Foto: Eberhard/AdobeStock