



Fokusthema 1:

Kommunale Stadtplanungsinstrumente

Innerhalb der Kommunen nehmen die Stadtplanungsabteilungen im Rahmen der Quartiersentwicklung eine Schlüsselposition ein. Mit dem übergeordneten Blick auf das gesamte Stadtgebiet koordinieren sie in der Regel die strategische Entwicklung von Quartieren. Ihre prioritäre Aufgabe ist die Umsetzung städtebaulicher Zielsetzungen, wobei Klimaschutz- und andere Nebenziele berücksichtigt werden. Die Aufgaben und Einflussmöglichkeiten der Stadtplanungen unterscheiden sich stark zwischen neuen Baugebieten, die städtebaulich zu entwickeln und für deren Umsetzung weitgehende Anforderungen definiert werden können, und der Sanierung von Bestandsquartieren, bei der nur Impulse gegeben werden können und die Eingriffsmöglichkeiten der Kommune sehr begrenzt sind. Aufgrund der wachsenden Bedeutung des Klimaschutzes ist eine Weiterentwicklung der kommunalen Instrumente zur Quartiersentwicklung erforderlich.

Für das Verfahren der städtebaulichen Entwicklung eines Neubauquartiers oder -areals gibt die Bauleitplanung den Rahmen vor. Das formale bauplanungsrechtliche Verfahren ist im Baugesetzbuch (BauGB) als Bundesrecht geregelt. Im Bauordnungsrecht werden die baulich-technischen Anforderungen an die Bauvorhaben definiert, deren Erfüllung im Rahmen von Baugenehmigungsverfahren nachzuweisen ist. Das Bauordnungsrecht steht im Wesentlichen unter Länderhoheit und wird in den Landesbauordnungen geregelt. Diese basieren allerdings auf einer in der Bauministerkonferenz abgestimmten Musterbauordnung

(MBO), weshalb sie in Aufbau und Inhalt sehr ähnlich sind. Trotz der Bezeichnung „Bauordnung“ handelt es sich um Gesetze im formellen Sinn. Für die Sanierung von Quartieren und Arealen und deren Gebäuden gibt es städteplanerisch und bauordnungsrechtlich nur in einem sehr eingeschränkten Umfang Vorgaben und Eingriffsmöglichkeiten für die Kommunen.

Der Handlungsrahmen in Bezug auf die bauliche Entwicklung der Kommune ist somit durch das BauGB definiert. Bei der Entstehung des BauGB hatte der Gesetzgeber vor allem die Regelung (städte-)baulicher Belange und nicht das Erreichen von Energie- bzw. Emissionseinsparungen im Sinn. Da diese jedoch zunehmend Auswirkungen auf die städtebauliche Planung haben, besteht der Bedarf für die Weiterentwicklung der Planungsverfahren.

Was genau im Rahmen der Bauleitplanung zum Beispiel in Bezug auf den Klimaschutz geregelt werden kann und wo genau die Kompetenzgrenzen zwischen Bund, Ländern und Kommunen liegen, ist vielfach nicht eindeutig und unterliegt auch einem Wandel. Insbesondere in Bezug auf den Klimaschutz sind aufgrund seiner stark steigenden Bedeutung heute deutlich weitergehende Regelungen und Eingriffe möglich, die in der Vergangenheit als nicht gesetzeskonform angesehen wurden. Ein Beispiel hierfür ist die Solarsatzung der Stadt Marburg. Mit ihrer Nutzungspflicht scheiterte die Stadt im Jahr 2010 vor dem Verwaltungsgericht, da sie aufgrund einer abschließenden Regelung

im damaligen Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz (EEWärmeG) als unzulässig betrachtet wurde.¹

Vorhandene Instrumente auf kommunaler Ebene

Eine Gemeinde hat im Wesentlichen folgende Instrumente, die Entwicklung von Quartieren zu steuern:

1. Der Bebauungsplan wird im Rahmen der Bauleitplanung erstellt und bildet den Rechtsrahmen für die Bebauung des Quartiers. Die Inhalte, das heißt, welche Vorgaben die Gemeinde den Bauenden machen darf, sind im BauGB und in den Landesbauordnungen (LBO) geregelt.
2. Städtebauliche Verträge kann eine Gemeinde mit privaten Akteuren abschließen. Darin wird vereinbart, welche städtebaulichen Maßnahmen diese bei einer privaten Entwicklung umsetzen. Da es sich um eine freiwillige Übereinkunft handelt, können darin nur begrenzt Vorgaben gemacht werden.
3. Kaufverträge für Grundstücke, die von der Gemeinde an andere verkauft werden, sind privatrechtliche Verträge, somit kann die Gemeinde darin beliebige Auflagen für die Käuferinnen und Käufer machen. Allerdings reduzieren die Auflagen möglicherweise das Kaufinteresse.
4. Baubeschlüsse sind ein indirektes Instrument, Vorgaben für die Entwicklung von Grundstücken zu machen. Darin hält der Gemeinderat zum Beispiel fest, dass in allen Bauvorhaben eine Sozialraumquote oder eine energetische Anforderung zu erfüllen ist. Dies stellt dann den Auftrag an die Gemeindeverwaltung dar, diese Vorgaben in den Bebauungsplan sowie in mögliche städtebauliche Verträge oder Kaufverträge aufzunehmen.

Im Folgenden werden relevante Instrumente bei der Quartiersentwicklung aus Sicht von Expertinnen und Experten sowie auf Basis ihrer Erfahrungen geschildert. Als Ergebnis der Expertengespräche haben die Ausführungen keinen Anspruch auf Vollständigkeit und eine rechtlich umfassende Darstellung, sondern geben einen wichtigen Einblick in die Anwendungspraxis aus Sicht der Befragten.

Bauleitplanung

Aufgabe der Bauleitplanung ist es, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde nach Maßgabe des BauGB vorzubereiten und zu leiten. Bauleitpläne sind der Flächennutzungsplan (vorbereitender Bauleitplan) und der Bebauungsplan (verbindlicher Bauleitplan) (§ 1 BauGB). Im Flächennutzungsplan ist für das ganze Gemeindegebiet die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde in den Grundzügen darzustellen (§ 5 BauGB). Der Bebauungsplan enthält die rechtsverbindlichen Festsetzungen für die städtebauliche Ordnung. Er bildet die Grundlage für weitere, zum Vollzug des BauGB erforderliche Maßnahmen. Bebauungspläne sind aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln. Ein Flächennutzungsplan ist nicht erforderlich, wenn der Bebauungsplan ausreicht, um die städtebauliche Entwicklung zu regeln (§ 8 BauGB). Der Bebauungsplan ist somit das wichtigste Dokument bei der Entwicklung eines Neubauquartiers, in dem

eine Gemeinde alle relevanten quartierspezifischen Aspekte, die bei der Bebauung zu beachten sind, festlegt.

Im BauGB ist das Verfahren zur Erstellung des Bebauungsplans geregelt. Auch wenn dieser vor allem städtebauliche Aspekte berührt, sind unter anderem auch Umwelt- und Klimaschutzauflagen relevant. So sind bei der Aufstellung der Bauleitpläne unter anderem die Belange des Umweltschutzes, einschließlich des Naturschutzes und der Landschaftspflege, sowie insbesondere die Nutzung erneuerbarer Energien sowie die sparsame und effiziente Nutzung von Energie zu berücksichtigen (§ 1 Abs.6 Ziffer 7f) BauGB). Weiter soll den Erfordernissen des Klimaschutzes sowohl durch Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, als auch durch solche, die der Anpassung an den Klimawandel dienen, Rechnung getragen werden (§ 1a Abs. 5 BauGB). Die Regelungen zeigen die wachsende Bedeutung, die der Klimaschutz für die Bauleitplanung hat.

In der Praxis stellt sich allerdings die Frage, wie weit die Befugnis der Gemeinden geht, im Bebauungsplan Vorschriften in Bezug auf den Klimaschutz und die Energieversorgung zu machen. Beispielsweise gibt es unterschiedliche Einschätzungen, ob die Pflicht zur Nutzung von Solarenergie in einen Bebauungsplan aufgenommen werden kann. Die Stadt Kaiserslautern hat im Jahr 2020 erstmals eine Solarpflicht in einen Bebauungsplan aufgenommen und dies ausführlich begründet.² Die Stadt Waiblingen nimmt bereits seit dem Jahr 2006 eine Solarpflicht für Neubauten in ihre Bebauungspläne auf Basis des § 9 Abs. 1 Ziffer 23 b) BauGB auf.³ Allerdings bewertet sie die Festsetzung bislang nicht als rechtlich abschließend sicher und macht die Vorgabe nur für Grundstücke, die von der Gemeinde verkauft werden, und nimmt die Solarpflicht zusätzlich noch in die privatrechtlichen Grundstückskaufverträge auf. Den gleichen Weg hat auch Tübingen eingeschlagen. Auch die Stadt Amberg hat im Jahr 2019 beschlossen, künftig in alle Bebauungspläne eine Photovoltaik-Pflicht aufzunehmen, konkrete Umsetzungserfahrungen sind noch nicht bekannt.⁴ Ebenso hat Hamburg und Berlin ab 2023 eine Solarpflicht, allerdings steht diesen als Bundesländern der Weg offen, Gesetze zu erlassen.

Bislang gibt es keine Rechtsprechung zur Solarpflicht in Bebauungsplänen, da noch nicht dagegen geklagt wurde. Das bedeutet, dass es keine abschließende Sicherheit gibt, ob die Kommunen tatsächlich dazu berechtigt sind, eine Solarpflicht in die Bebauungspläne aufzunehmen. Allerdings stützen alle neueren Gesetzgebungen wie das Bundesklimaschutzgesetz oder auch die Solarpflicht in den Bundesländern Hamburg, Baden-Württemberg und Berlin entsprechende Festsetzungen, sodass das Risiko für die Gemeinden, dass die Regelungen keinen Bestand haben, kontinuierlich sinkt.

Eine Erweiterung der kommunalen Handlungsspielräume ergibt sich aber auch durch weitere Gesetzgebungen. So gibt das im November 2020 in Kraft getretene Gebäudeenergiegesetz (GEG) vor, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände von einer Bestimmung nach Landesrecht, die sie zur Begründung eines Anschluss- und Benutzungszwangs für ein Netz der öffentlichen Fernwärme- oder Fernkälteversorgung ermächtigt, auch zum Zwecke des Klima- und Ressourcenschutzes Gebrauch machen können (§ 109 GEG). Dies stärkt die Rechtsposition der

¹ VG Gießen (ZUR 2010, 375).

² <https://www.nachrichten-kl.de/2020/05/29/enstadtppfaff-innovatives-energie-und-mobilitaetskonzept-mit-bundesweiter-strahlkraft/>

³ <https://www.waiblingen.de/ceasy/resource/?id=13924&download=1>

⁴ https://www.sfv.de/artikel/bestimmungen_zur_pv-pflicht_in_amberg

Kommunen bei der Aufnahme eines Anschluss- und Benutzungszwangs in ihre Bebauungspläne.

Das Verfahren der Erstellung des Bebauungsplans und die zu regelnden Inhalte werden vom BauGB vorgegeben. Für die Belange des Umweltschutzes ist eine Umweltprüfung durchzuführen, in der die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen ermittelt werden. Sie sind in einem Umweltbericht zu beschreiben und zu bewerten (§ 2 Abs. 4 BauGB). Auch die Öffentlichkeit ist zu beteiligen. Sie soll möglichst frühzeitig über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung, sich wesentlich unterscheidende Lösungen, die für die Neugestaltung oder Entwicklung eines Gebiets in Betracht kommen, und die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung öffentlich unterrichtet werden. Ihr ist Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben. Es wird explizit darauf hingewiesen, dass auch Kinder und Jugendliche Teil der Öffentlichkeit in diesem Sinne sind und somit auch beteiligt werden müssen (§ 3 BauGB). Darüber hinaus ermöglicht das BauGB den Ländern, dass auf Landesrecht beruhende Regelungen in den Bebauungsplan als Festsetzungen aufgenommen werden können (§ 9 Abs. 4 BauGB).

Städtebauliche Verträge

Eine Gemeinde kann bei der Entwicklung von Quartieren auch mit privaten Akteuren zusammenarbeiten und mit ihnen städtebauliche Verträge abschließen (§ 11 BauGB). Gegenstände eines städtebaulichen Vertrags können insbesondere sein:

- Vorbereitung oder Durchführung städtebaulicher Maßnahmen durch den Vertragspartner auf eigene Kosten
 - Neuordnung der Grundstücksverhältnisse, die Bodensanierung und sonstige vorbereitende Maßnahmen
 - Förderung und Sicherung der mit der Bauleitplanung verfolgten Ziele, insbesondere die Grundstücksnutzung, zum Beispiel auch bezüglich baukultureller Belange, oder die Deckung des Wohnbedarfs von Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen
 - Errichtung und Nutzung von Anlagen und Einrichtungen zur dezentralen und zentralen Erzeugung, Verteilung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung
 - Anforderungen an die energetische Qualität von Gebäuden
- Konkret bedeutet dies, dass erhöhte Anforderungen an die Gebäudeeffizienz oder andere Klimaziele vereinbart werden können.

Grundstückskaufverträge

Üblicherweise versuchen die Gemeinden zu Beginn der Entwicklung eines Neubauquartiers, die Grundstücksflächen zu erwerben, wenn sich diese noch nicht in ihrem Eigentum befinden, und nach Konzeption des Quartiers und Erstellung des Bebauungsplans die baureifen Grundstücke zu verkaufen. Dies hat nicht nur den Vorteil, dass die Erlöse aus der Wertsteigerung des Baulandes zur Deckung der Kosten für die Infrastruktur im Quartier genutzt werden können (dies bezieht sich zum Beispiel auch auf den Bau von Kindergärten und Schulen), sondern dass in die Grundstückskaufverträge auch spezifische Anforderungen für die Bebauung aufgenommen werden können, die der Bebauungsplan möglicherweise nicht zulässt. Da es sich um privatrechtliche Verträge handelt, gibt es keine gesetzlichen Einschränkungen für die Anforderungen, die die Gemeinde stellt. Eine Untersuchung des Deutschen Instituts für Urbanistik (difu) ergab, dass die untersuchten Gemeinden unter anderem folgende energetische Anforderungen in die Kaufverträge aufgenommen haben:

- Anschluss an ein bestehendes Wärmenetz
- Erreichung eines die Anforderungen der Energieeinsparverordnung (EnEV) übersteigenden energetischen Gebäudestandards, orientiert an den Energieeffizienzhaus-Standards der KfW-Förderprogramme einschließlich entsprechender Nachweispflichten
- Bindungen in Bezug auf die Deckung des Restwärmebedarfs (z. B. Heizsysteme, deren Emissionswerte nicht höher sind als die von Gasbrennwertanlagen)
- Einbau von solarthermischen Anlagen
- Nutzung von Dachflächen zur Stromerzeugung aus solarer Strahlungsenergie entweder im Eigenbetrieb oder auf der Basis von Contracting-Modellen⁵

Klimaschutzgesetze der Länder

Zusätzlich zu den Landesbauordnungen nutzen die Länder auch die Möglichkeit, in Landesklimaschutzgesetzen Regelungen zum kommunalen Klimaschutz zu erlassen. Momentan haben in Deutschland elf der 16 Bundesländer ein Klimaschutzgesetz verabschiedet. Darin sind konkrete Klimaschutzziele sowie Mittel und Verfahren verankert, mit denen die Ziele erreicht werden sollen. Folglich geht es um die Planung des Klimaschutzes, die Vorbildwirkung der öffentlichen Hand und das regelmäßige Monitoring der Effektivität der Maßnahmen für die Erreichung der gesetzten Ziele. Die Klimaschutzgesetze sind handlungsleitend für die jeweilige Landesregierung und ihre Verwaltung. Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen können grundsätzlich erst durch weitere gesetzliche Maßnahmen verpflichtet werden, zum Erreichen der Klimaschutzziele in einzelnen Bereichen beizutragen. Die Vorgaben sind je nach Ausgestaltung der Klimaschutzgesetze auf den Bestand und/oder den Neubau anzuwenden. Allerdings überwiegen diejenigen für den Neubau. Durch die länderspezifischen Bauordnungen und Klimaschutzgesetze ergibt sich aus deutschlandweiter Perspektive ein Flickenteppich unterschiedlicher Vorgaben für nachhaltige Versorgungskonzepte.

Informelle Pläne

Eine weitere Möglichkeit, kommunale Klimaziele im Bebauungsplan zu integrieren, sind informelle Entwicklungspläne. Nach § 1 Abs. 6 Ziffer 11 BauGB sind bei der Aufstellung der Bauleitpläne die Ergebnisse eines von der Gemeinde beschlossenen städtebaulichen Entwicklungskonzepts oder einer von ihr beschlossenen sonstigen städtebaulichen Planung zu berücksichtigen. Wenn diese Entwicklungskonzepte (beispielsweise Mobilitätskonzept, Regenrückhaltekonzept, Energienutzungsplan) Vorgaben enthalten, die über die üblichen Regelungsmöglichkeiten des Bebauungsplans hinausgehen, stellt dieser Weg eine Alternative dar.

Regelungen für Sanierungsgebiete

Unter dem Begriff des „Besonderen Städtebaurechts“ regelt das BauGB den Umgang mit Bestandsquartieren, der teilweise auch Klimaschutzaspekte umfasst. Damit erhalten die Kommunen die Möglichkeit, auf spezifische städtebauliche Herausforderungen zu reagieren. Dazu zählen insbesondere Defizite im städtebaulichen Bestand, die häufig ganze Quartiere betreffen, die nachhaltig stabilisiert und aufgewertet werden müssen

⁵ Bunzel, A.; v. Bodelschwingh, F.; Michalski, D. (2017): Klimaschutz in der verbindlichen Bauleitplanung, Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH, Berlin.

Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen sind Maßnahmen, durch die ein Gebiet zur Behebung städtebaulicher Missstände wesentlich verbessert oder umgestaltet wird. Städtebauliche Missstände liegen vor, wenn das Gebiet nach seiner vorhandenen Bebauung oder nach seiner sonstigen Beschaffenheit den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse oder an die Sicherheit der in ihm wohnenden oder arbeitenden Menschen nicht entspricht, das gilt auch im Hinblick auf Klimaschutz und Klimaanpassung (§ 136 Abs. 2 Ziffer 1 BauGB). Energetische Missstände können Auslöser für die Ausweisung eines Sanierungsgebiets sein, jedoch muss noch ein weiterer Missstand hinzukommen, zum Beispiel städtebaulich oder sozialräumlich. Klimaschutz und Klimaanpassung sind ein Treiber für die Sanierung. So sollen städtebauliche Sanierungsmaßnahmen dazu beitragen, dass die bauliche Struktur im Bundesgebiet nach den allgemeinen Anforderungen an den Klimaschutz und die Klimaanpassung sowie nach den sozialen, hygienischen, wirtschaftlichen und kulturellen Erfordernissen entwickelt wird (§ 136 Abs. 4 Ziffer 1 BauGB). Es können auch energetische Quartierskonzepte Grundlage für die Ausweisung von Sanierungsgebieten sein. Die förmliche Festlegung des Sanierungsgebiets erfolgt durch die Sanierungssatzung nach § 142 BauGB. Die Sanierungsmaßnahmen sind in der Regel mit Mitteln der Städtebauförderung verbunden.

Stadtumbaumaßnahmen sind Maßnahmen, durch die in von erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten betroffenen Gebieten Anpassungen zur Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen vorgenommen werden. Erhebliche städtebauliche Funktionsverluste liegen unter anderem vor, wenn die Anforderungen an den Klimaschutz und die Klimaanpassung nicht erfüllt werden (§ 171a Abs. 2 BauGB). Die Stadtumbaumaßnahmen werden auf Grundlage eines von der Gemeinde aufzustellenden städtebaulichen Entwicklungskonzepts beschlossen (§ 171b Abs. 2 BauGB).

Nutzung der aktuell verfügbaren Instrumente

Die Beschreibung der Stadtplanungsinstrumente zeigt, dass die Kommunen Instrumente haben, um den Klimaschutz in die Stadtplanung zu integrieren. Allerdings unterscheiden sich die Gestaltungsmöglichkeiten von Bundesland zu Bundesland und der Gestaltungsraum ist nicht klar vorgegeben und kann von den jeweiligen Stadtplanungsämtern unterschiedlich ausgelegt werden. Ambitioniertere Klimaschutzmaßnahmen, wie eine Solarpflicht in die Bauleitplanung zu integrieren, bedürfen des persönlichen Engagements, aber auch der fachlichen Unterstützung, um die rechtlichen und technischen Herausforderungen zu meistern. Darüber hinaus müssen die politischen Entscheidungs-

träger davon überzeugt werden, die Maßnahmen zu unterstützen. Bislang schrecken die meisten Kommunen davor noch zurück. Die Experteninterviews und Praxisbeispiele haben gezeigt, dass Stadtplanungsinstrumente unterschiedlich genutzt wurden. Bei einigen wurde eine sehr umfangreiche Anwendung beschrieben. Zudem wurden große Unterschiede zwischen Bestands- und Neubautwicklungen identifiziert. Gerade in Gesprächen mit kommunalen Vertreterinnen und Vertretern wurde deutlich, dass eine wichtige Grundlage für klimaneutrale Impulse aus der Stadtplanung die Verbindung von spezifischen, kommunalpolitisch festgelegten Emissionseinsparzielen, einer gesamtheitlichen strategischen Energieleitplanung und den genannten Instrumenten darstellt.

Fazit

Die systematische Integration des Klimaschutzes in die Stadtplanung ist unerlässlich, um die bundesweiten Klimaschutzziele zu erreichen. Die bisherigen Handlungsmöglichkeiten der lokalen Akteure sind allerdings begrenzt und die Ausschöpfung des Handlungsrahmens erfordert ein hohes Engagement und Risikobereitschaft. Sinnvoll wäre deshalb, sowohl die bestehenden Erfahrungen mit der umfassenden Nutzung von Klimaschutzmaßnahmen in der Stadtplanung auszuwerten und den Kommunen als Empfehlung an die Hand zu geben, als auch den gesetzlichen Rahmen weiter auszubauen. Darüber hinaus wäre es hilfreich, den Kommunen Unterstützung und Finanzmittel zum Aufbau von Know-how und Kapazitäten in den Stadtplanungsämtern zur Verfügung zu stellen, um die Integration von Energie- und Klimaschutzplanung in die Stadtplanung aktiv voranzutreiben. Zu untersuchen wäre hier, inwiefern die Aktivitäten im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative unterstützt werden können.

Wenn die Richtschnur eingehalten werden soll, dass ab 2025 bzw. spätestens 2030 bei allen Sanierungs- bzw. Neubauvorhaben Klimaneutralität bis 2045 als Ziel (auch durch einen aufgezeigten systemkompatiblen Transformationspfad) hinterlegt sein muss, dann sollten die Akteure in den Stadtplanungsämtern bzw. Energie- und Klimaschutzstabstellen schnell mit zielführenden Instrumenten ausgestattet werden. Denn der momentan nötige Aufwand (personell und finanziell, beispielsweise für Rechtsberatung) auf kommunaler Ebene kann in der Regel schwer gestemmt werden bzw. die Gestaltungsräume stellen sich für Kommunen als zu komplex heraus. Dabei wäre es hilfreich, die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die städtebauliche Planung um Elemente des Klimaschutzes zu ergänzen, z. B. durch die gezielte Erweiterung des Festsetzungskatalogs des § 9 BauGB um Elemente, die die Klimaneutralität ermöglichen.