

Neubaugelbiete

Muster-Festsetzungen für ein Verbot fossiler Brennstoffe in Bebauungsplänen

Die nachfolgenden Muster-Festsetzungen für den Ausschluss von fossilen Brennstoffen in Bebauungsplänen für Neubaugelbiete 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 Neubaugelbiete, 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 vom 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 Braunkohle 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 Ausnahmeverbhalts 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 auszuklammern. Er hat sich allerdings dagegen entschieden und stattdessen einen Ausnahmetatbestand 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 Ausnahmetatbestand 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 Kohlendioxid ausstoßes 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