

BESCHLUSSVORLAGE

- öffentlich -

A.41/130/2011

STADT **SCHWABACH**



Die Goldschlägerstadt.

Sachvortragende/r	Amt / Geschäftszeichen
Stadtbaurat Volker Arnold	Amt für Stadtplanung und Bauordnung

Sachbearbeiter/in: Milena Schauer

Klimaschutz - Kommunale Möglichkeiten

Beratungsfolge	Termin	Status	Beschlussart
Planungs- und Bauausschuss	19.07.2011	öffentlich	Beschluss

Beschlussvorschlag:

Der Sachvortrag dient der Information und wird als Grundlage für das weitere Verwaltungshandeln zur Kenntnis genommen.

Finanzielle Auswirkungen	Ja	X	Nein
Kosten lt. Beschlussvorschlag	./.		
Gesamtkosten der Maßnahme davon für die Stadt	./.		
Haushaltsmittel	./.		
Folgekosten	./.		

I. Zusammenfassung

Klimaschutz muss nicht nur ein wichtiges Thema für die Bundespolitik, sondern auch für die Kommunalpolitik sein. Der Bereich Stadtplanung und Verkehr bietet dabei ein wichtiges Betätigungsfeld. Hier werden zunächst die bisherigen Schwabacher Aktivitäten bei den Themen Klimaschutz und Energie zusammengestellt. Ebenso erfolgt ein Ausblick auf die Aktivitäten, die vor dem Hintergrund von Städtebaurecht, Förderkulisse sowie Klima- und Energiediskussion grundsätzlich denkbar und möglich sind. Abschließend werden diese Möglichkeiten auf ihre Machbarkeit aufgrund der Schwabach-spezifischen Rahmenbedingungen (Finanzen, Personal, Recht/Einflussnahmemöglichkeit) hin geprüft sowie schlussendlich mögliche erste Umsetzungsschritte aufgezeigt.

Der Sachvortrag dient dem Planungs- und Bauausschuss zur Kenntnis für das weitere Verwaltungshandeln.

II. Sachverhalt

a) **Zusammenfassung des Wettbewerbsergebnisses**

Beim bundesweiten Wettbewerb „Bundeshauptstadt im Klimaschutz 2010“ errang Schwabach Platz 49 von 73. Das bescheidene Ergebnis soll jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass in Schwabach einiges für den Klimaschutz getan wird, was im überdurchschnittlichen Abschneiden bei etlichen Fragen des Wettbewerbs zum Ausdruck kommt. Auf der anderen Seite zeigt der Wettbewerb, dass größere Kommunen mit entsprechender personeller und finanzieller Ausstattung deutlich im Vorteil sind.

Wegen des ungünstigen Abschneidens im Bereich 5 (Siedlungsgestaltung) hat der Umweltausschuss, der sich bereits im Dezember 2010 mit dem Wettbewerbsergebnisse befasst hat, empfohlen, diesen Bereich und den Wettbewerbsbereich 4 (Verkehr) im Planungs- und Bauausschuss behandeln zu lassen. Dieser Empfehlung wird hiermit nachgekommen. Zugleich sollen dadurch generell die Themen Klimaschutz und Energie in der Bauleitplanung eingehender beleuchtet werden.

b) **Bisherige Aktivitäten i.S. Klimaschutz und Energie in Schwabach**

Der Wettbewerb hat zwei Themenfelder beinhaltet, die für die Stadtplanung bzw. Stadtentwicklung von besonderer Bedeutung sind, nämlich Siedlungsgestaltung und Verkehr.

Im Bereich Verkehr gibt es bereits Aktivitäten, die weiter intensiviert werden sollten:

- Bei Dienstfahrten innerhalb und außerhalb der Kommune wird der ÖPNV bevorzugt.
- Es werden überdachte Fahrradabstellanlagen bereitgestellt.
- Das ÖPNV-System verfügt über einen regulären Taktverkehr von 7:00 bis 19:00 Uhr mit regulärem Nachttaktverkehr am Wochenende.
- Es gibt eine Vorrangschaltung für Busse (Busbeschleunigung).
- Zumindest außerhalb der Stoßzeiten ist die Radmitnahme in Bussen möglich.
- Schwabach verfügt über ein Radwegekonzept innerhalb und außerhalb der geschlossenen Ortschaft.
- Es gibt Aufstellflächen an Ampeln für Radfahrer vor dem PKW.
- Die Fahrradabstellplätze im öffentlichen Straßenraum an zentralen ÖPNV-Haltestellen entsprechen dem tatsächlichen Bedarf.
- Einbahnstraßen sind für Radfahrer in Gegenrichtung geöffnet.
- Schwabach verfügt über eine fußgängerfreundliche Ortsstruktur (Fußgängerzone) sowie über ein fußgängerfreundliches Verkehrsklima (verkehrsberuhigte Bereiche, sichere Straßenüberquerungen wie Zebrastreifen)
- Über kurze Fußwege wird durch ein Beschilderungssystem informiert.
- Es gibt eine Mitfahrzentrale auf der Website der Stadt.

- Folgendes Projekt wurde zudem seit 2006 umgesetzt: Radweg an der Staatsstraße St 2239 Schafnach-Neuses.

Soweit die verkehrlichen Maßnahmen durch planerische Schritte zu erreichen sind, werden sie im Rahmen der Bebauungsplanung kontinuierlich mit berücksichtigt.

Auch im Bereich Siedlungsgestaltung hat Schwabach bereits einiges vorzuweisen:

- Die passive Solarenergienutzung wird bereits an vielen Stellen im Stadtgebiet, auch auf städtischen Gebäuden, praktiziert.
- Die aktiven Voraussetzungen hierfür wurden durch geeignete Dachneigungsfestsetzungen in Bebauungsplänen geschaffen. Ausnahmen gibt es bei Gründächern.
- Weiter werden bestimmte Brennstoffe durch Textfestsetzung in Bebauungsplänen ausgeschlossen.
- In Schwabach wird dem städtebaulichen Leitbild der „Stadt der kurzen Wege“ gefolgt.

Im bauleitplanerischen Tätigkeitsfeld ist darüber hinaus auf folgendes hinzuweisen:

- Beispielsweise besteht bei der Bebauung an der Flurstraße ein Anschluss- und Benutzungszwang an ein Blockheizkraftwerk.
- Im neuen Flächennutzungsplan erfolgten Flächenneuausweisungen zumeist auch an Stellen, die aufgrund der Topografie eine Südausrichtung mit optimaler Ausnutzung der Sonnenenergie ermöglichen.
- In Bebauungsplänen wurden und werden Festsetzungen getroffen, die den Klimaschutz begünstigen.

c) Allgemein mögliche Aktivitäten i.S. Klimaschutz und Energie im Arbeitsfeld der Stadtplanung und -entwicklung

Nach Auswertung der unten angeführten Literaturhinweise, insbesondere des letztgenannten Artikels von Norbert Portz, dem auch die Untergliederung des Punktes c.) entlehnt wurde, lassen sich folgende Möglichkeiten des Baurechts, teilweise in Verbindung mit anderen Rechtsgebieten, zusammenfassen:

- Klimaschutz als Grundsatz der Bauleitplanung:

An verschiedenen Stellen des Baugesetzbuches ist verankert, dass die Bauleitpläne dem Schutz und der Entwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen dienen, auch in Verantwortung für einen allgemeinen Klimaschutz. Auch bei den Belangen, die bei der Bauleitplanung zu berücksichtigen sind, ist das Klima aufgeführt. Darüber hinaus gibt es Aussagen zu erneuerbaren Energien sowie der sparsamen und effizienten Nutzung von Energie. Der gebotene sparsame Umgang mit Grund und Boden dient letztlich auch dem Klimaschutz, ebenso wie die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung und die Umweltprüfung. Auch für die Versorgung (Energie und Wasser) ist effizienter Klimaschutz von Bedeutung. Nicht zuletzt dienen die Regelungsmöglichkeiten zum Verkehr und die Vorsorge vor Hochwasserereignissen letztlich auch dem Klima, stellen also mit seine grundsätzliche Bedeutung in der Bauleitplanung heraus. Schließlich erfordert eine klimagerechte Bauleitplanung allerdings in erster Linie städtebauliche Gründe. Dies bedeutet, dass letztlich alle Festsetzungen, die mittel- oder unmittelbar dem Klimaschutz zugute kommen, mit städtebaulichen Gesichtspunkten begründet werden müssen. Festsetzungen ohne solche Gründe sind indes in Bauleitplänen generell nicht möglich.

- Klimaschutz durch zielgerichtete Darstellungen im Flächennutzungsplan:

Der Flächennutzungsplan dient als strategische Gesamtplanung auch der Vorbereitung und Umsetzung von Klimaschutzzielen. Er übt positive Steuerungsfunktion durch Ausweisung von Konzentrationsflächen aus, vor allem als Instrument zur Standortplanung flächenmäßig bedeutsamer Anlagen, beispielsweise für die Erzeugung erneuerbarer Energien.

Zugleich kann mit dem Flächennutzungsplan durch günstige Standortwahl die spätere Ausweisung von Baugebieten in energetischer Sicht günstig beeinflusst werden (z.B. Südhanglagen).

- Klimaschutz durch Festsetzungen in den Bebauungsplänen:

Der Festsetzungskatalog des Baugesetzbuchs für Bebauungspläne eröffnet einige Möglichkeiten, klimaschutzrelevante Festsetzungen zu treffen: Stellung baulicher Anlagen, abweichende Maße der Tiefe der Abstandsflächen, Versorgungsflächen eben auch für erneuerbare Energieanlagen. Darüber hinaus: Ausschluss luftverunreinigender Stoffe in bestimmten Gebieten, Festsetzung von Gebieten, in denen bestimmte bauliche Maßnahmen für den Einsatz erneuerbarer Energien getroffen werden müssen (z.B. Solarenergie), aus städtebaulichen Gründen bauliche oder sonstige technische Vorkehrungen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen. Schließlich kann aus städtebaulichen Gründen für einzelne Flächen das Anpflanzen von Bäumen, Sträuchern usw. festgesetzt werden (CO₂-Minderung). Als Beispiele seien genannt: Stellung der baulichen Anlagen, abweichende Maße der Tiefe der Abstandsflächen, Versorgungsflächen, -leitungen, Ausschluss oder Beschränkung luftverunreinigender Stoffe, Festsetzung von Gebieten, in denen bestimmte bauliche Maßnahmen für den Einsatz erneuerbarer Energien getroffen werden müssen. Letzteres bezieht sich auf bauliche Maßnahmen, auf Grund derer erneuerbare Energien zum Einsatz kommen können. Damit soll der tatsächliche Einsatz solcher Energien erleichtert werden. Hierbei können die Eigentümer aber nicht verpflichtet werden bestimmte Energieformen zu nutzen, also beispielsweise Fotovoltaik zu nutzen. Zu dieser Festsetzung wird es in der BauGB Novellierung 2011 vermutlich eine Änderung dahingehend geben, dass auch andere bauliche Anlagen außer Gebäude und nicht nur die Errichtung sondern auch die Sanierung abgedeckt sind. Nach der herrschenden Meinung der Verbände wird es dadurch aber zu keiner wesentlichen Veränderung kommen.

- Klimaschutz durch städtebauliche Verträge:

Durch städtebauliche Verträge ist der weitest gehendste Spielraum für klimaschutzrelevante Regelungen eröffnet. Der Inhalt der Verträge wird durch die beiden Vertragspartner gestaltet und ist nicht an den Festsetzungskatalog des Baugesetzbuches gebunden. So können neben der Nutzung von Netzen und Anlagen etwa für Solaranlagen oder Kraft-Wärme-Kopplung auch Regelungen getroffen werden zur Energieeffizienz (z.B. Einhaltung von Mindeststandards oder dass Wohngebäude beispielsweise 30% unter den aktuellen Standards bezüglich Energieverbrauch liegen müssen). Eine Vertragsstrafe bei Nichteinhaltung wird empfohlen. Die Vertragsinhalte müssen jedoch, wie in den anderen genannten Fällen auch, angemessen und durch das Baugesetzbuch abgedeckt sein. Die Stadt Nürnberg plant seit einiger Zeit wenn möglich in städtebaulichen Verträgen solche höheren Energiestandards festzulegen. Hierbei bestehen verschiedene Schwierigkeiten die derzeit noch geklärt werden.

- Privatrechtliche Regelungsmöglichkeiten:

Die Kommune als Grundstückseigentümerin kann bei der Veräußerung durch zivilrechtliche Regelungen (privatrechtliche Grundstücksgeschäfte) auch klimaschützende Ziele verfolgen. Regelungsinhalte von städtebaulichen Verträgen können somit auch in Grundstücksverträgen mit Privaten getroffen werden. Häufig kommen Regelungen zustande, bei denen die Einhaltung erhöhter Wärmedämmstandards über die EnEV hinaus oder die Nutzung bestimmter Energiearten festgelegt werden.

- sonstige Regelungsmöglichkeiten:

Schließlich kann auch die Gemeindeordnung Regelungsmöglichkeiten eröffnen. Als wohl meist bekanntes Beispiel sei hier abschließend der Anschluss- und Benutzungszwang genannt. Dieser wird über die Gemeindeordnung festgelegt und nicht über den Bebauungsplan, kann aber nach der Novellierung möglicherweise in den Bebauungsplan übernommen werden (zur besseren Information der Bürger).

d) Bewertung der Möglichkeiten

Die unter c.) aufgezeigten Möglichkeiten werden wie folgt bewertet:

- Rechtliche Seite:

Die rechtlichen Möglichkeiten wurden unter c.) beschrieben. Die aktuelle Rechtsprechung sieht die Möglichkeiten der Bauleitplanung selbst uneindeutig. Hier wird auf klarstellende Urteile und / oder Klarstellungen im Zuge der Baurechtsnovelle 2011 gesetzt. Danach dürfen diese Möglichkeiten in ihrer Anwendbarkeit eindeutig sein. Städtebauliche Verträge gelten in der Rechtsprechung derzeit als unstrittige und weitest reichende Möglichkeit, klimaschützende und energetische Regelungen zu treffen und deren Umsetzung zu steuern und zu kontrollieren.

- Fachliche Seite:

Auf Seiten der Stadtverwaltung gibt es fachlich geschultes Personal, das in der Lage ist, die rechtlichen Möglichkeiten in Kooperation verschiedener Ämter umzusetzen. Vor allem bei Bebauungsplänen ist jedoch zu beachten, dass die Festsetzungen dem Abwägungsprozess unterliegen. Bei städtebaulichen Verträgen ist die Bereitschaft beider Vertragspartner hierzu erforderlich. Die Maßnahmen müssen für den Endnutzer wirtschaftlich vertretbar sein. Dies könnte bei Verträgen etwa mit Investoren auf die Tagesordnung kommen, wenn es um die spätere Vermarktung und Vermarktbarkeit geht. Insgesamt muss klargestellt werden, dass der Aspekt Wirtschaftlichkeit im Abwägungsprozess ein einzelner Aspekt ist, ebenso wie es klimarelevante Festsetzungen sind. Der Abwägungsprozess muss gerecht sein. Wirtschaftlichkeitsaspekten kommt kein Vorrang zu.

- Personelle Erfordernisse:

Die vertragliche Ausgestaltung und Verhandlung klimaschützender Regelungen dürfte nicht unerhebliche Personalkapazitäten binden. Ebenso die sorgfältige Gestaltung des Abwägungsprozesses, wenn man belastbar zu dem Ergebnis kommen will, das klimaschützende Belange gegenüber anderen Belangen tatsächlich der Vorrang einzuräumen ist. Ob dies mit dem derzeitigen Personalbesatz in Stadtplanung und beratend auch im Rechtsbereich zu bewerkstelligen ist, kann nur schwer abgeschätzt werden. Eine Erprobungsphase wird daher angeregt.

- Finanzielle Aspekte:

Durch Festsetzungen und Verträge allein entstehen zumindest der Stadt selbst zunächst außer den Personalkosten keine Kosten. Die Umsetzung der Maßnahmen verlangt jedoch in aller Regel den Bauherren, auch der Stadt selbst, wenn sie als Bauherr auftritt, Investitionen ab, die bereits im Abwägungsprozess mit einfließen müssen. Hierbei dürften verstärkt wirtschaftliche Aspekte, auch im Hinblick auf die dauerhafte Rentierlichkeit bislang noch wenig (nicht über einen langen Zeitraum, da sie noch gar nicht so lange existieren) erprobter Technologien, von Bedeutung sein.

- Kontrolle / Überwachung:

Werden Regelungen durch städtebauliche Verträge getroffen, ist die Überwachung durch den Vertragsvollzug gegeben. Bei Regelungen über bauleitplanerische Festsetzungen muss die Überwachung im Vollzug bzw. im Rahmen der Baugenehmigung erfolgen. Hier sind durch die Personalsituation enge Grenzen gesetzt. Bei Vorhaben im Freistellungsverfahren ist die Kontrolle noch mehr erschwert bzw. im Grunde kaum mehr möglich. Zudem ist der Bebauungsplan in vielen Fällen doch in erster Linie ein Angebotsplan, dessen Umsetzung nicht wirklich erzwungen werden kann.

- Kleines Fazit

Es gibt durchaus rechtliche und fachliche Möglichkeiten, die teilweise bereits praktiziert werden. Ein stärkeres Engagement ist möglich und sollte auch erfolgen. Gleichwohl dürfen die Möglichkeiten, insbesondere für Bestandsbauten nicht überschätzt werden. Bei der Neuplanung und -bebauung hingegen sollten alle verfügbaren Mittel und Möglichkeiten im Rahmen der Gesetze ausgenutzt werden.

e) Geplante / Denkbare Umsetzungsschritte für Schwabach

- Für die Stadt Schwabach befinden sich ein Baulücken- bzw. Brachflächenkataster bzw. die Ermittlung von Baulücken / Brachflächen im Aufbau. Die EigentümerInnen der hierbei ermittelten Grundstücke sollen angesprochen werden mit dem Ziel, verstärkt Bauflächen im Bestand zu aktivieren. Dadurch soll die Innenentwicklung, wie auch als Stadtentwicklungsziel im neuen Flächennutzungsplan formuliert, weiter vorangetrieben werden.
- Im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit (Kommunal Bit) soll geprüft werden, ob die gemeinsame Anschaffung einer geeigneten Software zur solar- und energetischen Analyse und Optimierung von Bebauungsplänen sinnvoll und zweckmäßig ist und ggf. (soweit Haushaltsmittel bereitgestellt werden können) getätigt werden kann. Falls dies nicht erfolgt, kann ggf. auch eine Einzelvergabe bei Bebauungsplänen erfolgen.
- Die Festsetzungen in Bebauungsplänen zur Energieeffizienz sollen optimiert werden. Die Festsetzungsmöglichkeiten (möglicherweise mehr nach der BauGB Novelle 2011) sollen konsequent genutzt werden soweit städtebaulich möglich und sinnvoll.
- Im Rahmen des Stadtumbaus und durch Ausschöpfung der Möglichkeiten, die städtebauliche Verträge bieten, soll auf dem Verhandlungswege mit Bauherren und Investoren die Umsetzung klimaschonender und energiesparender Modelle und Bauformen erreicht werden. Hierbei sollte sich an der Stadt Nürnberg orientiert werden, die derzeit ein Konzept hierzu erarbeitet.
- Im Rahmen der Bauberatung wird die Energieberatung über das bisherige Maß hinaus intensiviert. Auch Fördermöglichkeiten sollen hierbei verstärkt aufgezeigt werden.
- Das Radverkehrskonzept als wichtiges Instrument zur Verlagerung des Modal Split zum Umweltverbund soll fertig gestellt und umgesetzt werden.

f) Literaturhinweise

- Sparwasser, Reinhard / Mock, Darío: Energieeffizienz und Klimaschutz im Bebauungsplan, ZUR 2008 Heft 10, 469
- Mitschang, Stephan: Die Umsetzung klimaschützender und energieeinsparungsbezogener Anforderungen in der Bauleitplanung um im Besonderen Städtebaurecht - Sachstand und Perspektiven -, ZfBR 2010, 534
- Kahl, Wolfgang: Klimaschutz durch die Kommunen – Möglichkeiten und Grenzen, ZUR 2010 Heft 9, 395
- Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern (Hrsg.): Energie und Ortsplanung, Arbeitsblätter für die Bauleitplanung Nr. 17, München, Februar 2010
- Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit, Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie und Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern (Hrsg.): Leitfaden Energienutzungsplan (Teil I: Bestands- und Potenzialanalyse), München, 09.08.2010
- Portz, Norbert: Klimaschutz durch kommunale Bauleitplanung, Sachsenlandkurier 2/09

III. Kosten

Es entstehen zunächst keine Kosten.