



Bericht

„Klimaschutz in der verbindlichen Bauleitplanung“

Kurzfassung

Auftraggeberin:

Landeshauptstadt Potsdam
Fachbereich Stadtplanung und Stadterneuerung
Bereich Verbindliche Bauleitplanung
Hegelallee 6 - 10
14467 Potsdam

Auftragnehmer

Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH
Zimmerstraße 13-15
10969 Berlin
Sitz Berlin, AG Charlottenburg, HRB 114959 B
Geschäftsführer: Prof. Dipl.-Ing. Martin zur Nedden

Bearbeitet von:
Prof. Dr. Arno Bunzel
Franciska Frölich v. Bodelschwingh
Daniela Michalski

Berlin, Oktober 2014

Inhalt

I	Kurzfassung und Empfehlungen	5
1.	Klimaschutzbezogene Ziele bei der Entwicklung neuer Baugebiete	5
2.	Strategien zur Umsetzung der energetischen Ziele.....	6
3.	Rechtsverbindliche Festlegung von energetischen Maßnahmen	7
4.	Akzeptanz.....	8
5.	Umsetzungskontrolle.....	8
6.	Empfehlungen	9

I Kurzfassung und Empfehlungen

Mit der Untersuchung, die in den Jahren 2013 und 2014 durchgeführt wurde, sollte aufgezeigt werden, welche instrumentellen und prozessualen Gestaltungsoptionen zur Umsetzung von Klimaschutzzielen im Zusammenhang mit der Entwicklung neuer Baugebiete bestehen. Grundlage hierfür bildete eine Recherche zur Praxis in zehn ausgewählten Städten. Die Recherche stützte sich neben der Auswertung von einschlägigen Dokumenten (Beschlüsse, Konzepte, Pläne etc.) auf leitfadengestützte Interviews, die in der Regel mit Mitarbeitern der in den Städten für die verbindliche Bauleitplanung zuständigen Stellen geführt wurden. Ergänzend wurden Interviews mit fünf ausgewählten Vorhabenträgern geführt, um deren Sicht auf und Bewertung von klimaschutzbezogenen Anforderungen bei der Entwicklung neuer Baugebiete zu erfassen.

Alle zehn Städte, die in die Untersuchung einbezogen wurden, zeichneten sich durch vielfältige Klimaschutzaktivitäten aus, die auch den Bereich der Entwicklung neuer Baugebiete umfassten. Es bestanden dabei allerdings erhebliche Unterschiede, die auf spezifische Rahmenbedingungen in den Städten zurückzuführen waren. So bestanden Unterschiede bei der Dynamik der Bautätigkeit und der Nachfrage auf dem Bodenmarkt, genauso wie bei den Akteurskonstellationen (Politik und Verwaltung, Bauträger und nachfragende Bevölkerung), bei denen verschiedene Wertehaltungen zum Tragen kamen. Größere Handlungsspielräume bestanden dabei für diejenigen Städte, die Bauland auf eigenen Liegenschaften entwickeln können. Zudem wiesen die für den Klimaschutz bereitgestellten personellen und finanziellen Ressourcen aber auch die Verankerung in der Verwaltung (Chefsache) und in der Kommunalpolitik erkennbare Unterschiede auf.

1. Klimaschutzbezogene Ziele bei der Entwicklung neuer Baugebiete

Bei der Entwicklung neuer Baugebiete geht es in energetischer Hinsicht im Kern um zwei Ziele:

- Minimierung des Wärmebedarfs von Gebäuden insbesondere durch
 - ▲ kompakte Bauweise,
 - ▲ technische Vorkehrungen gegen Wärmeverluste (Wärmedämmung) mit Regelungen zum energetischen Gebäudestandard analog zu den Energieeffizienz-Standards der einschlägigen KfW-Förderprogramme,
 - ▲ eine auf eine optimale passive Nutzung von Sonneneinstrahlungen ausgerichtete Stellung der Baukörper sowie
 - ▲ die Vermeidung von Verschattung.
- Möglichst CO₂-freie Deckung des verbleibenden Wärmeenergiebedarf entweder durch
 - ▲ die Erzeugung und Nutzung erneuerbarer Energien (z.B. Solarthermie, Geothermie etc.),
 - ▲ CO₂-minimierte Heizsysteme oder
 - ▲ durch die Nutzung von Wärmenetzen (Nah- oder Fernwärme aus KWK-Anlagen oder anderen Wärmequellen).

Daneben spielt in einigen Städten auch die Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien z.B. durch Photovoltaikanlagen oder Kleinwindkraftanlagen zur Einspeisung ins Netz eine gewisse Rolle.

2. Strategien zur Umsetzung der energetischen Ziele

Generell stützen sich die Umsetzungsstrategien in Bezug auf energetische Ziele bei Neubaugebieten nicht allein auf ordnungs- und planungsrechtliche Instrumente. Grundlegend ist vielmehr eine zielgerichtete Information und Beratung der Vorhabenträger und Bauwilligen, die davon ausgeht, dass sich Maßnahmen zur energetischen Optimierung nicht gegen die Nachfrage am Markt durchsetzen können. Gegenstand der Beratung sind dabei insbesondere die technischen Gestaltungsoptionen, die ökonomischen Effekte (Mehrkosten und finanzielle Einsparpotenziale) sowie die bestehenden finanziellen Förderprogramme.

Zum Teil haben die Städte eigene kommunale Fördermöglichkeiten geschaffen, um zusätzliche Anreize für diejenigen Bauwilligen zu schaffen, die zum Beispiel den Passivhausstandard oder andere über die generellen Vorgaben hinausgehende Maßnahmen realisieren. In den meisten Fällen sind diese kommunalen Förderprogramme auf Fälle beschränkt, bei denen die Stadt eigene Flächen entwickelt und dann einzeln an Bauwillige oder Bauträger veräußert.

Einen generell gültigen Standard für energieoptimierte Neubaugebiete gibt es nicht, da die Bedingungen von Fall zu Fall unterschiedlich sind. Insbesondere die Bedingungen für den Anschluss an Fern- und Nahwärmenetze hängen von der bestehenden Netzstruktur und von der erwarteten Auslastung ab und können nur einzelfallbezogen bewertet werden. Ebenso von Bedeutung sind die bauliche Dichte und die naturräumlichen Gegebenheiten, die Kostenwirksamkeit der Maßnahmen und schließlich auch die Akzeptanz bei Bauträgern, Erwerbern und Mietern.

Generell besteht die Einschätzung, dass die frühzeitige Berücksichtigung energetischer Aspekte bei der Aufstellung von Bebauungsplänen günstig ist, weil auf diese Weise die energetischen Ziele besser mit den sonstigen städtebaulichen Zielen in Einklang gebracht werden können. Ein in vielen Städten zu diesem Zwecke angewandtes Instrument ist das auf das Neubaugebiet bezogene Energiekonzept. Zum Teil wird den Vorhabenträgern auf der Grundlage städtebaulicher Verträge abverlangt, ein solches Energiekonzept vorzulegen. Im Übrigen werden den Vorhabenträgern häufig Checklisten an die Hand gegeben, anhand derer diese das Planungsvorhaben energetisch optimieren können. Für Beratungs- und Aushandlungsprozesse mit den Vorhabenträgern bilden die Checklisten eine Grundlage.

Die Städte setzen generell mehr auf Kooperation als auf hoheitliches Anordnen. Dabei werden allerdings unterschiedliche Grundhaltungen deutlich, die Auswirkungen auf die stringente Umsetzung und auf die Gestaltungskraft im Verwaltungshandeln haben.

- Die eine Gruppe der Städte setzt vorrangig auf Freiwilligkeit. Sie will Vorhabenträger durch ausführliche Informationen und Beratungen dazu bewegen, freiwillig eine energieoptimierte Realisierung der Bauvorhaben anzustreben. Die insoweit stattfindenden Aushandlungsprozesse sind daher von entscheidender Bedeutung. Überwiegend setzen die Städte, die auf eine freiwillige Umsetzung bauen, darauf, die Ergebnisse des Aushandlungsprozesses in städtebaulichen Verträgen verbindlich zu regeln. In den Verhandlungen wird einzelfallabhängig ausgelotet, zu welchen energetischen Optimierungsmaßnahmen der Vorhabenträger als Vertragspartner bereit ist.
- Die andere Gruppe der Städte verfolgt demgegenüber auf der Grundlage einschlägiger Beschlüsse ein stringenteres Vorgehen, bei dem die generellen Richtlinien als Bindungen in den städtebaulichen Verträgen umgesetzt werden. Gleichwohl findet auch hier eine frühzeitige Abstimmung und Beratung mit den Vorhabenträgern statt.

3. Rechtsverbindliche Festlegung von energetischen Maßnahmen

Dem Bebauungsplan kommt bei der rechtsverbindlichen Festlegung energetischer Ziele bei Neubaugebieten nur eine eher nachgeordnete Rolle zu. Lediglich das Bestreben, ein günstiges Verhältnis von Gebäudefläche zu beheizbarem Gebäudevolumen (A/V-Verhältnis) sowie eine zur energetischen Nutzung der Sonneneinstrahlung möglichst günstige Stellung der Baukörper zu erreichen, wird in den Festsetzungen der Bebauungspläne regelmäßig berücksichtigt.

Zur rechtlichen Fixierung der damit verfolgten Ziele nutzen die Städte die nach § 9 Abs. 1 BauGB in Verbindung mit der BauNVO bestehenden Möglichkeiten, die Bauweise, Baulinien und Baumgrenzen sowie die Höhe baulicher Anlagen im Bebauungsplan festzusetzen. Zum Teil werden zur Vermeidung von Verschattung durch Vegetation auch Bepflanzungsfestsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 25 BauGB getroffen. Ebenfalls relativ weit verbreitet ist die Festsetzung von Flächen für Anlagen und Einrichtungen zur dezentralen und zentralen Erzeugung, Verteilung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraftwärmekopplungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 12 BauGB. Von der Möglichkeit, nach § 9 Abs. 1 Nr. 23b BauGB Gebiete festzusetzen, in denen bei der Errichtung von Gebäuden oder bestimmten sonstigen baulichen Anlagen bestimmte bauliche oder sonstige technische Maßnahmen für die Erzeugung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärmekopplungen getroffen werden müssen, haben nur zwei Städte Gebrauch gemacht.

Als für die rechtlich bindende Steuerung wesentlich wichtiger erweisen sich städtebauliche Verträge und - bei der Veräußerung kommunaler Liegenschaften - Grundstückskaufverträge. Diesbezüglich findet sich ein breites Spektrum an Regelungsbeispielen. So finden sich insbesondere Beispiele für folgende Regelungen:

- Anschluss an ein bestehendes Wärmenetz,
- Erreichung eines die Anforderungen der 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 Gas-Brennwert-Anlagen),
- der Einbau von solarthermischen Anlagen,
- die Nutzung von Dachflächen zur Stromerzeugung aus solarer Strahlungsenergie entweder im Eigenbetrieb oder auf der Basis von Contracting-Modellen.

Eine systematische Evaluation der Praxis in den einzelnen Städten konnte im Rahmen dieser Studie nicht geleistet werden. Es besteht allerdings auf der Grundlage der geführten Interviews der Eindruck, dass besonders weitgehende Regelungen eher getroffen werden, wenn die Stadt als Grundstückseigentümer auftritt und die Bedingungen für den Kauf in die Grundstückskaufverträge aufnehmen kann. Häufig handelt es sich dann auch um energetische Modell- bzw. Vorzeigevorhaben. Demgegenüber wurde mehrfach darauf hingewiesen, dass bei städtebaulichen Verträgen mit Vorhabenträgern die Reichweite der klimaschutzbezogenen Regelungen im Vertrag von den Ergebnissen des Aushandlungsprozesses abhängt und die Vorhabenträger diesbezüglich unterschiedlich aufgeschlossen sind. Auch wurde darauf hingewiesen, dass es in solchen Fällen entscheidend sein kann, ob und wie die kommunalpolitischen Entscheidungsträger die energetischen Ziele im Einzelfall unterstützen. Ohne eine solche Unterstützung werden die Durchsetzungschancen der entsprechenden Ziele im Rahmen des Aushandlungsprozesses als gering eingeschätzt.

Grundsätzlich anders scheint die Praxis nur in einer geringeren Anzahl der Städte zu sein, in denen die Verwaltung einer durch Ratsbeschluss festgelegten generellen Richtlinie folgt. Diese findet

sich als Standard in den Regelungen wieder, die in städtebaulichen Verträgen getroffen werden. Dieser Standard ist Maßstab für die Aushandlung der städtebaulichen Verträge und wird den politischen Vorgaben entsprechend offenbar in der Regel durchgesetzt. In einer der untersuchten Städte wird der Vorhabenträger nicht nur zur Einhaltung der von der Stadt definierten Niedrigenergiebauweise verpflichtet, sondern auch dazu, die umweltverträglichste Variante des Energiekonzeptes umzusetzen, sofern diese wirtschaftlich mindestens gleichwertig oder nur unwesentlich (max. 10 Prozent) teurer als eine definierte Basisvariante ist.

4. Akzeptanz

Wichtig für die Akzeptanz energetischer Optimierungsmaßnahmen sind die ökonomischen Effekte, d.h. die Kosten der Maßnahmen, die am Markt durchgesetzt werden müssen. Mehrere Interviewpartner verwiesen darauf, dass man zwischen verschiedenen Marktsegmenten unterscheiden müsse. In bestimmten Fallkonstellationen würden sich die durch energetische Maßnahmen bewirkten zusätzlichen Kosten als Vermarktungshindernis erweisen. Generell weniger geeignet für energetische Anforderungen, die über den gesetzlichen Mindeststandard hinausgehen, ist der Mietwohnungsbau. Offenbar schlagen hier die Mehrkosten unmittelbar auf die Kostenmiete durch.

Zu beachten ist auch, dass die Kostenwirksamkeit in Abhängigkeit von der Art und dem Grad der geforderten energetischen Optimierung variiert. Dementsprechend dürfte auch die Akzeptanz und Umsetzungsbereitschaft bei Vorhabenträgern variieren. Mehrfach wurde darauf hingewiesen, dass der „Bogen nicht überspannt werden dürfe“ und der Grenzertrag der energetischen Optimierungsmaßnahmen beachtet werden muss. Es bedarf insoweit offenbar einer differenzierten Befassung mit den Kosten und Amortisationszeiten der jeweiligen Maßnahmen.

Die Einschätzungen der Vorhabenträger weisen insgesamt aber große Unterschiede auf. Neben genereller Skepsis werden zum Teil auch die Vorteile Klimaschutzbezogener Maßnahmen gesehen oder es wird die Einschätzung vertreten, dass sich aus den zusätzlichen energetischen Anforderungen in vielen Fällen keine gravierenden Vermarktungsprobleme ergeben. Die Vorhabenträger stehen dem Thema Klimaschutz und Energieoptimierung mithin unterschiedlich aufgeschlossen gegenüber.

Vor allem gegenüber dem privaten Bauwilligen sind die Informations- und Beratungsangebote von entscheidender Bedeutung, um Akzeptanz und Kaufbereitschaft zu erreichen. Die Städte berichten, dass diese Bemühungen in der Regel erfolgreich seien. Dabei spielen vor allem auch die langfristigen Einsparmöglichkeiten aber auch die Nutzung von Fördertöpfen eine wichtige Rolle.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Akzeptanz energetischer Optimierungsmaßnahmen bei neuen Baugebieten kein „Selbstläufer“ ist, sondern die Städte nicht unerhebliche Überzeugungsarbeit leisten müssen.

5. Umsetzungskontrolle

Ein generelles Verfahren zur Kontrolle vertraglich vereinbarter Energiestandards, die über die EnEV-Standards hinausgehen, sowie zur Umsetzung weiterer energetischer Maßnahmen, ist in den meisten der in die Untersuchung einbezogenen Städte nicht erkennbar. Ein systematisches Vertragscontrolling ist – soweit ersichtlich - lediglich in einer Stadt im Aufbau. Einige Städte haben bezogen auf bestimmte Vorzeigeprojekte ein Controlling auch unter Einbeziehung externer Büros installiert. Soweit energetische Standards oder andere energetische Maßnahmen in Verträgen vereinbart werden, wird deren Durchführung durch Vertragsstrafenklauseln abgesichert.

Erkennbarer Grund für das weitgehende Fehlen eines Controllings sind die fehlenden Personalressourcen für diese neue zusätzliche Aufgabe in der Verwaltung. Auch die Vergabe dieser Aufgabe nach außen ist ressourcenintensiv und erfolgt bislang nur in Einzelfällen. Die Wirksamkeit von Vertragsstrafenregelungen ist in Ermangelung von Controllingstrukturen ebenfalls fraglich.

Die Fälle, bei denen ein Controlling stattgefunden hat, bestätigen die Sinnhaftigkeit und Notwendigkeit einer Nachkontrolle der durchgeführten energetischen Maßnahmen. Insbesondere hinsichtlich der Dichtigkeit ergeben Nachkontrollen immer wieder erhebliche Ausführungsmängel. Erst das Controlling führt zu einem nachhaltigen Lernprozess der Handwerkerschaft.

6. Empfehlungen

- (1) Für ein konsequentes und erfolgreiches Verwaltungshandeln im Rahmen der Kooperation mit Vorhabenträgern ist eine ausreichende politische Rückendeckung essenziell. Aus diesem Grund wird empfohlen, die Eckpunkte des gewünschten Verwaltungshandelns durch einen Beschluss der Stadtverordnetenversammlung festzulegen.
- (2) Die Landeshauptstadt Potsdam und die maßgeblichen Vorhabenträger sollten eine Rahmenvereinbarung treffen, die „Spielregeln“ für Klimaschutz und Energieeffizienz definiert und zwischen den Planungsbeteiligten Augenhöhe herstellt. Insbesondere sollten für beide Seiten Verpflichtungen in Bezug auf die energetischen Anforderungen und die verfahrensmäßige Einbindung von Energiekonzepten enthalten sein.
- (3) Um die Grundlagen für eine energetisch optimierte Planung zu schaffen, ist eine frühzeitige Abstimmung der Fachinteressen innerhalb der Potsdamer Stadtverwaltung erforderlich. Zu diesem Zweck haben sich in anderen Städten "Runde Tische" oder die Entwicklung ressortübergreifender Arbeitsstrukturen bewährt. Solche insgesamt für ein effektives Verwaltungshandeln sinnvollen Strukturen sind auch für die Umsetzung der Ziele des Klimaschutzes bei städtebaulichen Vorhaben essentiell.
- (4) Mit der Umsetzung klimapolitischer Ziele und Maßnahmen im Rahmen der Bauleitplanung wird das Spektrum der von der Planungsverwaltung zu erfüllenden Aufgaben erweitert. Die Umsetzung kann deshalb nur gelingen, wenn sie durch eine den zusätzlichen Aufgaben gerecht werdende Personal- und Finanzausstattung begleitet wird. Dabei ist nicht nur die ausreichende Personalkapazität zu beachten, sondern auch die entsprechende Qualifizierung des Personals, denn nur so kann mehr Qualität im Beratungsprozess und Verfahren gewährleistet werden. Ergänzend sollte die Politik für die Komplexität und den Umfang der Verwaltungsaufgaben sensibilisiert werden. Dies könnte im Rahmen eines Workshops zu den Themen Klimaschutz und Energieeffizienz bei Bauvorhaben für die Stadtverordneten erfolgen (vergleichbar mit dem Workshop, der für Investoren und Bauträger durchgeführt wurde).
- (5) Die Untersuchung hat gezeigt, dass in vielen Fällen die Erarbeitung von baugebietsbezogenen Energiekonzepten sinnvoll ist, um energetisch und städtebaulich abgestimmte Umsetzungswege zu finden. Diese zu erstellen kann den Vorhabenträgern aufgegeben werden, wobei grundsätzlich der örtliche Energieversorger frühzeitig eingebunden werden sollte. Angesichts des mit den Energiekonzepten verbundenen zusätzlichen Aufwands sollte ein solches Verfahren auf solche Fallkonstellationen beschränkt werden, bei denen nach einer ersten Einschätzung die Bandbreite unterschiedlicher energetischer Maßnahmen groß ist.

- (6) In Anbetracht der unterschiedlich weitreichenden Kostenwirksamkeit energetischer Optimierungsmaßnahmen sollte festgelegt werden, welche Maßnahmen und energetischen Standards regelmäßig durchgesetzt und welche eher im Einzelfall bei günstigen Rahmenbedingungen und bei einem entsprechenden Interesse eines Vorhabenträgers umgesetzt werden können. Dabei ist insbesondere der Grenzertrag einzelner Maßnahmen, insbesondere im Bereich der Energieeffizienz von Gebäuden, zu beachten.
- (7) Auf der Grundlage der Regelungsbeispiele aus anderen Städten sollten als Vertragsmuster Textbausteine für die angestrebten Regelungen in städtebaulichen Verträgen entwickelt werden. Dies ist die Basis für erfolgreiche Vertragsverhandlungen. Mit Blick auf die Wahrung des Angemessenheitserfordernisses sind die vertraglichen Anforderungen zur Energieeffizienz in eine wirtschaftliche Gesamtbetrachtung mit den anderen üblicherweise in städtebaulichen Verträgen enthaltenen Bindungen einzustellen.
- (8) Checklisten schaffen die Basis für ein einheitliches und verlässliches Verwaltungshandeln und damit für eine konsequente Umsetzung der klimaschutzbezogenen politischen Ziele. Die Landeshauptstadt Potsdam sollte die bisher vorrangig intern genutzte Arbeitshilfe „Energieeffizienz in der Bauleitplanung“ zu einer allgemeingültigen Checkliste weiterentwickeln, die bei der Beratung von Bauträgern und Bauwilligen aktiv genutzt werden kann.
- (9) In Abstimmung mit der für Klimaschutz zuständigen Stelle der Potsdamer Stadtverwaltung sollte ein für die Entwicklung neuer Baugebiete maßgeschneidertes Beratungsangebot für Vorhabenträger und einzelne Bauwillige vorbereitet werden.
- (10) Zur Qualifizierung von Architekten und Handwerkerschaft in Bezug auf die Erfordernisse von Klimaschutz und Energieeffizienz bei Bauvorhaben sollte auf entsprechende Fortbildungen und Schulungen hingewirkt werden.
- (11) Es wird empfohlen, auf der Grundlage der skizzierten Erfahrungen anderer Städte die Einführung von Anreizsystemen für energetische Optimierungsmaßnahmen zu prüfen.
- (12) Empfehlenswert ist es auch, wenn die Stadt bei ihren eigenen Hochbaumaßnahmen einen erhöhten energetischen Standard umsetzt und auf diese Weise ihrer Vorbildfunktion gerecht wird.
- (13) Ein generelles oder einheitliches Verfahren zur Kontrolle vertraglich vereinbarter Energiestandards sowie zur Umsetzung weiterer energetischer Maßnahmen ist in der kommunalen Praxis nicht erkennbar. Dennoch erscheint es empfehlenswert, ein Vertragscontrolling zu installieren und mit Ressourcen zu hintersetzen, um die Einhaltung der vertraglichen Vorgaben zur Energieeffizienz und zur Erzeugung/Nutzung Erneuerbarer Energien zu gewährleisten. Eine Vertragsstrafenklausel ist daneben als negativer Umsetzungsanreiz wichtig, ersetzt das Controlling aber nicht, sondern stattdessen es mit einer Sanktionsoption aus.