

### Schriftleitung:

Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. Bernhard Stüer, Münster/Osnabrück  
(Schriftleitung) · Dr. Peter Szczekalla (Redaktion)

### Herausgeber:

Prof. Dr. Thomas von Danwitz, Köln/Luxemburg · Prof. Dr. Dr. Wolfgang Durner, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn · Marion Eckertz-Höfer, Präsidentin des Bundesverwaltungsgerichts, Leipzig · Prof. Dr. Hans-Günter Henneke, Hauptgeschäftsführer des Deutschen Landkreistages, Berlin · Prof. Dr. Wolfgang Kahl, Heidelberg · Prof. Dr. Christoph Moench, Rechtsanwalt, Berlin · Prof. Dr. Hans-Werner Rengeling, Osnabrück · Prof. Dr. Bernhard Stüer, Rechtsanwalt und Notar, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Münster/Osnabrück

## Aufsätze

# Klimaschutz als Aufgabe der Stadterneuerung und des Stadtumbaus

von Prof. Dr. Michael Krautzberger, Bonn/Berlin

## I. Ausgangslage

### 1. Klimaschutz im Stadtquartier

Während die energetischen Anforderungen an den Neubau seit Jahren steigen und in absehbarer Zeit zu »Passiv-« oder »Nullenergie-« oder sogar zum »Plusenergiehäusern« führen, bleibt der Altbaubestand und damit die große Mehrheit der Gebäude hinter diesem Standard zurück. Dieser Abstand dürfte sich in diesem Jahrzehnt rasch vergrößern. Ungeachtet der Möglichkeiten der energetischen Sanierung ist es jedenfalls nach jetzigem technischem Stand nicht zu erreichen, dass der Altbaubestand an diese Neubaustandards herangeführt werden kann. Dies kann mittel- und langfristig zu einer Abwertung dieser Bestände führen, was Attraktivität, Kosten, Vermietbarkeit und generell Marktfähigkeit betrifft. Die ehrgeizigen Klimaschutzziele werden aber nur zu erreichen sein – da sind sich Experten und Politik einig –, wenn der Gebäudebestand insgesamt energetisch angepasst wird. Über das Einzelgebäude hinausgehende energetische Maßnahmen auch für den Bestand sind möglich, ohne dass die baukulturelle Qualität der Bestände verloren geht. Das sind neben den ohne Eingriffe in das innere oder äußere Gefüge des Bestands mögliche Maßnahmen (ggf. Heizung, Keller- und Dachdecken, Fenster), vor allem aber auch Maßnahmen für Hausquartiere durch gebietsbezogenen Maßnahmen: Blockheizkraftwerke, Photovoltaik für ein Gebiet oder für Freiflächen im Gemeindegebiet, Fernheizung u.a. Dies kann vielfach gemeinsame Lösungen für städtische bzw. gemeindliche Gebiete erforderlich machen.

Für die städtebauliche Sanierung und den Stadtumbau sind die Klimaschutzaufgaben eine neue Herausforderung. Freilich: Die Flexibilität und Offenheit für neue städtebauliche Aufgaben schließt den Klimaschutz ein.

## 2. Die Neuregelungen

### a) Überblick

Die »Klimaschutznovelle«<sup>1</sup> 2011 hat neben den Änderungen der Bauleitplanung und der planungsrechtlichen Zulässigkeit von Vorhaben auch die »städtebauliche Dimension« des Klimaschutzes im Besonderen Städtebaurecht verankert. Die vorgeschlagenen Regelungen sind wohl als »Einstieg« in diese Thematik zu sehen, stellen sich doch die Klimaschutzaufga-

ben künftig verstärkt im Gebäudebestand. Im Einzelnen sind folgende Änderungen vorgenommen worden:

#### – Städtebauliche Sanierung:

Durch eine Änderung des § 148 Abs. 2 Nr. 5 BauGB über die sanierungsrelevanten Baumaßnahmen sind Klimaschutzaufgaben als Sanierungsaufgaben eingeführt worden.

#### – Stadtumbau

Die Novelle enthält mehrere Änderungen zum Recht des Stadtumbaus. Die Ergänzungen in § 171a ff. BauGB öffnen den Anwendungsbereich des Stadtumbaus nach dem BauGB hin zu den Aufgaben der klimagerechten Stadtentwicklung § 171a Abs. 2 Satz 2, Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 und Nr. 6, 171a Abs. 3 Satz 2 Nr. 7 und § 171c Satz 2 Nr. 1 BauGB.

### b) Zur Entstehung der Änderungen

In das Recht des Stadtumbaus wurden die Erfordernisse einer klimagerechten Stadtentwicklung durch die »Klimaschutznovelle« 2011 aufgenommen. Die Gesetzesänderung wurde damit begründet<sup>2</sup>, dass den aktuellen klimatischen Herausforderungen auch in den bebauten Gebieten mit städtebaulichen Mitteln wirksam begegnet werden soll. Die noch im Regierungsentwurf vorgesehene parallele umfassende Änderung des städtebaulichen Sanierungsrechts wurde zuletzt aufgegeben bzw. nur in einer dies aufgreifenden Regelung bei den »Baumaßnahmen« der Sanierung (§ 148) berücksichtigt. Der Ausschussbericht<sup>3</sup> begründete dies damit, dass auf die Änderung des § 136 BauGB zunächst verzichtet werden solle, »da bereits die vorgesehene Einführung des Klimaschutzes in den Stadtumbau im Hinblick auf dessen konzeptionelle und konsensuale Vorgehensweise ein geeignetes Mittel ist, quartiersbezogene Lösungen für den Klimaschutz zu erreichen. Eine entsprechende Ergänzung des § 136 BauGB kann ggf. im Rahmen der Aufstellung des Sanierungsfahrplans geprüft werden.«

Die Notwendigkeit der Durchführung gebietsbezogener Maßnahmen wurde im Regierungsentwurf mit den gravie-

1 Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden vom 22.07.2011 (BGBl. I S. 1509).

2 Vgl. Amtliche Begründung, BT-Drucks. 17/6076, A III 7.

3 BT-Drucks. 17/6357, S. 10.

renden Folgen des Klimawandels begründet, die in zunehmendem Maße auch koordinierte Maßnahmen zum Klimaschutz in den bebauten Gebieten erfordern. »Denn die größten Herausforderungen für den Klimaschutz liegen im Gebäudebestand<sup>4</sup>. Die Schwierigkeiten resultieren hier – so der Regierungsentwurf a.a.O. – daraus, dass die Städte und Gemeinden unterschiedliche Bauphasen, Gebäude und Siedlungsstrukturen aufweisen. Insoweit seien quartiersbezogene Konzepte erforderlich, die die unterschiedlichen Anforderungen zugunsten eines energieeffizienten und klimaneutralen Quartiersumbaus miteinander verbinden. Der klimabezogene Stadtumbau solle damit die Fachgesetze der Energieeinsparung ergänzen und zwar um die städtebauliche Zielstellung einer Stärkung der Innenentwicklung. Dem liege<sup>5</sup> »als räumliches Leitbild die kompakte Stadt (kurze Wege zur Begrenzung des Primärenergieverbrauchs) zugrunde, das auch örtlich differenzierte Klimaanpassungsmaßnahmen berücksichtigt. Mit der sommerlichen Überhitzung in Verdichtungsräumen gehen ferner zunehmend Gesundheitsgefahren insbesondere für ältere Menschen einher. Die klimagerechte Stadtentwicklung trage mithin »auch zur Erfüllung der Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse«.

## II. Die Änderungen des städtebaulichen Sanierungsrechts

### 1. Ausgangslage

Angesichts der städtebaulichen Dimension von Klimaschutzaufgaben können auch nach dem schon *bis zur Klimaschutznovelle geltenden Recht* Defizite in der zeitgemäßen energetischen Erneuerung als Missstände angesehen werden, sei es wegen der unzureichenden Gebäudesubstanz, sei es wegen einer unzureichenden energetischen Infrastruktur (z.B. Blockheizkraftwerke und deren Anschluss an die Gebäude); vgl. bereits § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4. Defizite in der energetischen Infrastruktur – § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 nennt einige Beispiele – können »überlagernd« funktionelle Missstände begründen. § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 und auch Nr. 5 seit der Neuregelung in der Klimaschutznovelle 2011 haben diesen Gesichtspunkt verstärkt.

Klimaschutz und Klimaanpassung konnten und können im Rahmen der städtebaulichen Sanierung entsprechend den jeweiligen Zielen und Zwecken der Sanierung die ihnen gebührende Berücksichtigung finden<sup>6</sup>. Der Regierungsentwurf zur Klimaschutznovelle wollte das im städtebaulichen Sanierungsrecht deutlicher klarstellen<sup>7</sup>: Als Missstand im Sinne des § 136 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 BauGB sollte auch gelten, wenn ein Gebiet Erfordernissen der klimagerechten Stadtentwicklung nicht entspreche. Der Gesetzentwurf zog damit auch die Planungen und Maßnahmen des Besonderen Städtebaurechts in die Klimagesetzgebung ein. Die Begründung des Regierungsentwurfs wies zutreffend darauf hin, dass insbesondere energetisch unzureichende Verhältnisse oder der Klimawandel wegen steigender Energiekosten für Gebäude, wegen hoher Treibhausgasemissionen, wegen zunehmender Hitze, Schwüle und Dürre im Sommer, starken Kälteeinbrüchen im Winter oder wegen Starkregen- und Hochwassergefahren sowie -schäden zu städtebaulichen Missständen führen können, zu deren Behebung städtebauliche Sanierungsmaßnahmen in Betracht kommen können. In § 136 Abs. 3 Nr. 2 d und § 136 Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 wurden diese Anforderun-

gen an das Sanierungsrecht weiter präzisiert: Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen sollen danach auch einen Beitrag dazu leisten, dem Klimawandel entgegenzuwirken und sie sollen außerdem der Klimaanpassung dienen. Wenn man die Rechtslage auch nach den Erklärungen des Regierungsentwurfs richtig wertet, dann wären die vorgesehenen Regelungen eher »Klarstellungen« als Veränderungen. Dass sie im Gesetz fehlen – der Deutsche Bundestag hat die Änderungen zurückgestellt – dürfte freilich die Zurückhaltung gegenüber einer Sanierung aus Gründen des Klimaschutzes und der Klimavorsorge eher befördern als sie abzubauen. Da freilich auch eine Öffnung der Städtebauförderungsmittel (vgl. § 164b BauGB) noch nicht erfolgt ist, dürfte dies der energetischen Sanierung weiter Bremsklötze anlegen.

### 2. Die Neuregelung

Durch die »Klimaschutznovelle« 2011 wurde in § 148 BauGB eine Ergänzung um Maßnahmen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung aufgenommen. In § 148 Abs. 2 Nr. 5 wurden mehrere klimaschutzbezogene Maßnahmen ausdrücklich als *Baumaßnahmen* benannt, nämlich die Errichtung oder Erweiterung von Anlagen und Einrichtungen zur Erzeugung, Verteilung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung gehören. Während bei den *Ordnungsmaßnahmen* (§ 147) von einer entsprechenden Ergänzung abgesehen wurde, wurden insbesondere auch durch die Änderungen zu § 11 über den *städttebaulichen Vertrag* (vgl. § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 und 5) im BauGB die infrastrukturellen Maßnahmen des Klimaschutzes und der Klimavorsorge als städtebauliche Maßnahmen anerkannt.

Durch die ausdrückliche Aufnahme von Maßnahmen zur Errichtung oder Erweiterung von Anlagen und Einrichtungen zur Erzeugung, Verteilung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung werden die *klimabezogenen Aufgabenstellungen im städtebaulichen Sanierungsrecht* ausdrücklich aufgegriffen.

Die positiv-rechtliche Betrachtung des städtebaulichen Sanierungsrechts ist somit etwas widersprüchlich: Durch die Klimaschutznovelle 2011 ist die »*städttebauliche Dimension*« von Klimaschutz und Klimavorsorge im BauGB zwar ausdrücklich anerkannt und im Gesetz in städtebaulicher Hinsicht »instrumentiert« worden. Während der Regierungsentwurf – wie erwähnt – zu der »Klimaschutznovelle« auch die entsprechende Änderung des Sanierungsstatbestandes (§ 136) vorsah, hat der Gesetzgeber dies zurückgestellt, jedoch die Klimaaufgaben in § 138 BauGB (Baumaßnahmen) sowie im Stadtumbau aufgenommen.

Das Gesetz sieht – wie erwähnt – auch keine Änderung des § 147 BauGB über die Ordnungsmaßnahmen vor. Das ist einerseits überraschend, weil nicht alle klimabezogenen Maßnahmen von den Eigentümern durchgeführt werden können, sondern – namentlich was die energetische, grundstücksübergreifende Infrastruktur betrifft – ähnlich wie zahlreiche Maßnahmen der Erschließung von der Gemeinde vorbereitet und

<sup>4</sup> Amtliche Begründung a.a.O.

<sup>5</sup> So die Amtliche Begründung im Regierungsentwurf a.a.O.

<sup>6</sup> Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, München, § 136 Rdnr. 86a; Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 11. Aufl. 2009, § 136 Rdnr. 15.

<sup>7</sup> A.a.O. Fußn. 1.

durchgeführt werden müssen, wobei die Übertragung an Eigentümer möglich ist; § 146 Abs. 3 BauGB. Andererseits ist eine ausdrückliche Erwähnung der klimabezogenen Ordnungsmaßnahmen insofern nicht Voraussetzung ihrer sanierungsrechtlichen Zuordnung als »Ordnungsmaßnahme«, weil § 147 Satz 1 Nr. 5 BauGB mit den »sonstigen Maßnahmen« – wie erwähnt gewissermaßen einen »Auffangtatbestand« für solche gemeindlichen Maßnahmen enthält, die zwar nicht ausdrücklich in § 146 Satz 1 aufgeführt sind, jedoch materiell zur Durchführung der (privaten und öffentlichen) Baumaßnahmen erforderlich sind.

Als *Ordnungsmaßnahmen klimaschützender oder klimavorsorgender Art* kommen solche Maßnahmen in Betracht, die – im Sinne des § 147 Satz 1 Nr. 5 BauGB – notwendig sind, damit Baumaßnahmen durchgeführt werden können. Das sind vor allem Maßnahmen, die gebietsbezogener Art sind und die i.d.R. nicht ohne gemeindliche Planung und Koordinierung durchgeführt werden können. Das BauGB nennt Beispiele hierfür an zwei Stellen:

- In § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 BauGB sind entsprechende klimabezogene Aufgaben der Gemeinde benannt, die ggf. durch Vertrag auf Private übertragen werden können (vgl. § 146 Abs. 3): Die 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 entsprechend den mit den städtebaulichen Planungen und Maßnahmen verfolgten Zielen und Zwecken, bei der städtebaulichen Sanierung also: entsprechend den Sanierungszielen.
- Auch die in § 148 Abs. 2 Satz 2 Nr. 5 BauGB benannten Beispiele für Baumaßnahmen, können im einzelnen auch Ordnungsmaßnahmen erfordern, weil sie über die Kompetenz einzelner Grundstückseigentümer hinausgehen: Die Errichtung oder Erweiterung 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.
- Das Gesetz greift mit dieser Maßnahmenbeschreibung auch in den neuen Regelungen in § 5 Abs. 2 Nr. 2 b und c BauGB zurück, also bei den Darstellungen der energetischen Infrastruktur: »Ausstattungen des Gemeindegebiets« mit Anlagen, Einrichtungen und sonstigen Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, insbesondere zur dezentralen und zentralen Erzeugung, Verteilung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung (§ 5 Abs. 2 Nr. 2b BauGB) sowie mit Anlagen, Einrichtungen und sonstigen Maßnahmen, die der Anpassung an den Klimawandel dienen (§ 5 Abs. 2 Nr. 2c BauGB).
- Vgl. weiterhin § 9 Abs. 1 Nr. 12, letzter Halbsatz BauGB: Flächen für Anlagen und Einrichtungen zur dezentralen und zentralen Erzeugung, Verteilung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung.

### III. Stadtumbau

#### 1. Überblick

Auch in das Recht des Stadtumbaus wurden die Erfordernisse einer klimagerechten Stadtentwicklung durch die »Klima-

schutznovelle« 2011<sup>8</sup> aufgenommen. Geändert wurden die §§ 171a und 171c. Gegenüber der Regierungsvorlage<sup>9</sup> wurde der Begriff der »klimagerechte Stadtentwicklung« zugunsten »den Erfordernissen einer klimagerechten Stadtentwicklung« geändert. Weiterhin wurde in § 171c entsprechend einem Vorschlag des Bundesrates auf das im Gesetzentwurf vorgesehene Regelungsbeispiel eines Stadtumbauvertrags in § 171c Satz 2 verzichtet<sup>10</sup>, da ein entsprechendes Regelungsbeispiel bereits in der allgemeinen Vorschrift zu den städtebaulichen Verträgen in § 11 Absatz 1 Satz 2 Nummer 4 – neu – BauGB des Gesetzentwurfs aufgeführt ist und auf § 11 BauGB in § 171c Satz 1 ausdrücklich verwiesen wurde.

## 2. Die Neuregelungen

### a) Überblick

Die Novelle enthält mehrere Änderungen zum Recht des Stadtumbaus. Bereits nach dem bis zur Klimaschutznovelle geltenden Recht sollen die Stadtumbaumaßnahmen auch die Umwelt verbessern (vgl. § 171a Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 BauGB). Die Ergänzung in § 171a Abs. 2 Satz 2, Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 und Nr. 6 öffnet den Anwendungsbereich des Stadtumbaus nach dem BauGB hin zu den Aufgaben der klimagerechten Stadtentwicklung. Mit diesen Änderungen können in den städtebaulichen Entwicklungskonzepten (§ 171b Abs. 2 BauGB) durch die Gemeinde unter Beteiligung der Betroffenen (§ 137 BauGB) und der öffentlichen Aufgabenträger (§ 139 BauGB) Handlungsstrategien erarbeitet werden, wie energetische und klimatische Belange mit sonstigen städtebaulichen Belangen in Ausgleich zu bringen sind. Stadtumbaumaßnahmen kommen nach der Neuregelung ausdrücklich auch in Gebieten in Betracht, in denen die Erfordernisse einer klimagerechten Stadtentwicklung nicht erfüllt werden. Beispiele: Funktionsverluste eines Gebiets wegen steigender Energiekosten für Gebäude oder wegen zunehmender Hitze, Schwüle und Dürre im Sommer (z.B. fehlende Frischluftschneisen und Vegetation zur Beeinflussung des Mikroklimas) oder wegen Starkregen- und Hochwassergefahren sowie -schäden zu Funktionsverlusten von Gebieten führen. Eine wichtige Zukunftsaufgabe dürfte in der Sicherung und Entwicklung brachliegender und freigelegter Flächen liegen, die ein großes Potential für eine klimagerechte Stadtentwicklung darstellen: z.B. klimatisch sinnvolle bauliche Nutzungen einschließlich Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energien) oder auch ökologisch und für das Stadtklima wertvolle Grünflächen (z.B. als Frischluftschneisen): 171a Absatz 3 Satz 2 Nummer 7 BauGB. Zum Stadtumbauvertrag nach § 171c BauGB gibt es zwei Neuregelungen: Zum einen stellt das Gesetz klar, dass neben dem Rückbau zusätzlich die Anpassung baulicher Anlagen in Betracht kommt, um mit einer ressourcenschonenden Anpassung baulicher Anlagen Funktionsverlusten entgegenwirken zu können; § 171c Satz 2 Nr. 1 BauGB. Zum anderen wurde ein neuer § 171c Satz 2 Nr. 4 BauGB eingeführt, der § 11 Abs. 2 Nr. 4 und Nr. 5 für Stadtumbauverträge entspricht.

Die §§ 171a ff. BauGB regeln also sowohl den (im engeren Sinne und bisherigen) »strukturbezogenen Stadtumbau«, der in den ostdeutschen Ländern von der Leerstandsproble-

8 A.a.O. Fußn. 1.

9 A.a.O. Amtliche Begründung, BT-Drucks. 17/6076, A III 7.

10 BR-Drucks. 344/11.

matik und in den alten Ländern darüber hinaus von den Problemen der »Brachen« geprägt war und ist als auch den »**klimabezogenen Stadtumbau**«, der dem Ziel der Anpassung der Baubestände an die Erfordernisse einer klimagerechten Stadtentwicklung dient. Die Gebietskulissen sind grundsätzlich unterschiedlich definiert, können sich aber durchaus auch überlagern, weil der klimabezogenen Stadtumbau prinzipiell alles Gemeindegebiete betreffen kann.

#### **b) Klimabezogener Stadtumbau (§ 171a Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 BauGB)**

Der Stadtumbau nach § 171a ff. ist um die **städtebaulichen Aufgaben erweitert** worden, die sich ergeben, wenn die allgemeinen Anforderungen an den **Klimaschutz und die Klimaanpassung** nicht erfüllt werden. Ähnlich wie in der städtebaulichen Sanierung soll damit städtebaulichen Situationen Rechnung getragen werden, die sich im vorhandenen Gebäudebestand stellen und die sich von vornherein nicht auf bauliche Einzellösungen beschränken. Der Gesetzgeber hat dies ausdrücklich mit der Aufgabe begründet, dass es dabei um die Orientierung »auf gesamthafte Lösungen« geht<sup>11</sup>. Klimabezogene Stadtumbaumaßnahmen können – bei Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen – grundsätzlich in jedem städtebaulichen Gebietstypus in Betracht kommen: In prosperierenden Vierteln, in Einfamilienhausgebieten, in potenziellen oder tatsächlichen Stadterneuerungs- und Sanierungsgebieten oder in Schrumpfungs- oder Leerstandsgebieten usw. Die Aufnahme der Aufgaben des klimabezogenen Stadtumbaus eröffnet aber für den Stadtumbau i.S. des BauGB nicht nur neue städtebauliche Aufgabenfelder und Gebietskulissen, sondern richtet sich auch an die Aufgaben im strukturbezogenen Stadtumbau (Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 1). Auch diese Stadtumbaumaßnahmen sind an den Erfordernissen der klimagerechten Stadtentwicklung auszurichten.

Die Erweiterung der Aufgaben des Stadtumbaus um die Erfordernisse einer klimagerechten Stadtentwicklung tragen dem heutigem Erkenntnisstand Rechnung, dass Maßnahmen des Klimaschutzes nicht auf den Neubaubereich beschränkt werden können, um die politisch angestrebten Klimaschutzziele zu erreichen. Aber auch die Bewältigung der<sup>12</sup> »unbestrittenen gravierenden Folgen des Klimawandels« erfordern »in zunehmendem Maße auch koordinierte Maßnahmen zum Klimaschutz in den bebauten Gebieten.« Tatsächlich ist wohl unbestritten, dass die besonderen und schwierigen Herausforderungen für den Klimaschutz im Gebäudebestand liegen. Das ergibt sich allein schon daraus, dass die vorhandenen Gebäudebestände aus unterschiedlichen Bauphasen stammen und die Gebäude und Siedlungsstrukturen unterschiedliche Merkmale und klimatische Anforderungen aufweisen. Städtebauliche Lösungen sind vielfach gerade deshalb erforderlich, weil es sich um gebietsbezogene Aufgabenstellungen handelt, die quartiersbezogene Konzepte erfordern. Die Aufgaben des Stadtumbaus liegen u.a. darin, die unterschiedlichen Anforderungen zugunsten eines energieeffizienten und klimaneutralen Quartiersumbaus miteinander zu verbinden. Die Amtliche Begründung führt dazu – sehr grundsätzlich – aus, dass durch die Ergänzung des Stadtumbaurechts um die Erfordernisse der klimagerechten Stadtentwicklung damit das gebäudebezogene Fachrecht um ein gebiets- bzw. quartiersbezogenes klimaschützendes Recht ergänzen soll. Dies solle auch der Stärkung der Innenentwicklung dienen. Als räumliches Leitbild liege dem – so die Amtliche Begründung – die kompakte Stadt

(kurze Wege zur Begrenzung des Primär-Energieverbrauchs) zugrunde, das auch örtlich differenzierte Klimaanpassungsmaßnahmen berücksichtige.

Auf der Grundlage der §§ 171 ff. BauGB können in den städtebaulichen Entwicklungskonzepten (§ 171b BauGB) durch die Gemeinde Handlungsstrategien erarbeitet werden:

- In einem solchen Konzept kann z.B. dargestellt werden, wie der Energieverbrauch von Altbauten, bei denen gebäudebezogene Maßnahmen (wie Wärmedämmung) das Erscheinungsbild beeinträchtigen würden, durch gebäudeübergreifende Maßnahmen gesenkt werden kann (wie z.B. die gemeinsame Nutzung von Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen; vgl. § 171c.
- Was die Aufgaben der Anpassung an die Klimaveränderung betrifft wird in der Amtlichen Begründung (a.a.O.) als Beispiel auf die sommerliche Überhitzung in Verdichtungsräumen hingewiesen, von der »zunehmend Gesundheitsgefahren insbesondere für ältere Menschen« einhergehen. Die klimagerechte Stadtentwicklung trage insoweit auch zur Erfüllung der Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse bei.
- Energetisch unzureichende Verhältnisse oder der Klimawandel wegen steigender Energiekosten für Gebäude oder wegen zunehmender Hitze, Schwüle und Dürre im Sommer (z.B. fehlende Frischluftschneisen und Vegetation zur Beeinflussung des Mikroklimas) oder wegen Starkregen- und Hochwassergefahren sowie -schäden (z.B. infolge zu starker Versiegelung oder Überlastung der technischen Infrastruktur) zu Funktionsverlusten von Gebieten führen.
- Städtebauliche Funktionsverluste können – auch insoweit sehr überzeugend die Amtliche Begründung a.a.O., – auch wegen eines Zusammenwirkens mit anderen nachteiligen Entwicklungen – z.B. demographischer oder wirtschaftlicher Art – bestehen oder zu erwarten sein. Dies kann insbesondere eintreten, wenn zunächst Segregationsprozesse und dann Funktionsverluste wegen eines energetischen Modernisierungstaus in einem Quartier stattfinden.
- Die möglichen sozialen und ökonomischen Auswirkungen von klimaschützenden oder klimavorsorgenden Maßnahmen auf Eigentümer, Mieter oder Pächter sind dabei zu berücksichtigen.

#### **c) Ziele des Stadtumbaus (§ 171a Abs. 3 Satz 2 BauGB)**

Die Klimaschutznovelle ergänzt die Ziele des Stadtumbaus um drei klimabezogene Aussagen:

*aa) § 171a Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 BauGB:*

Nach der Neuregelung werden die »allgemeinen Anforderungen an den Klimaschutz und die Klimaanpassung« als Aufgaben des Stadtumbaus festgelegt. Die städtebauliche Aufgabe, den Klimaschutz und die Klimaanpassung, insbesondere auch in der Stadtentwicklung, zu fördern, bezieht sich auf wichtige Faktoren der Siedlungsstruktur. In diesem Zusammenhang sind zu nennen

- die energetische Ausgangslage eines Gebiets bezogen auf den Gebäudebestand und die energetische Infrastruktur, ebenso aber auch

<sup>11</sup> Vgl. hierzu und zum folgenden Amtliche Begründung in BT-Drucks. 17/6253; 17/6076.

<sup>12</sup> So die Amtliche Begründung a.a.O.

- das Ausmaß der Versiegelung, die Kompaktheit der Bebauung, Frischluftschneisen u.a.
- Auch die »Verwundbarkeit« der Energie- und Infrastruktureinrichtungen etwa im Hinblick auf Folgewirkungen des Klimawandels, namentlich Hochwasser oder Stürme, kommen in Betracht.

In der Amtlichen Begründung des Gesetzentwurfs<sup>13</sup> wird das weiterhin wie folgt konkretisiert: »Durch ihre Ausgestaltung und Koordination werden die klimatischen Eigenschaften (z.B. Luftaustausch, Schadstoffbelastung, Energieaufwand, Hitze, Starkregen- und Hochwassergefährdung) eines Gebiets im hohen Maße beeinflusst. Die Gewichtung der im jeweiligen Maßnahmegebiet maßgeblichen Faktoren erfolgt im Rahmen eines städtebaulichen Entwicklungskonzeptes (vgl. § 171b BauGB). Dabei kann entsprechend § 1 Absatz 5 BauGB auch der Klimaschutz und die Klimaanpassung berücksichtigt werden.

§ 11 Absatz 1 Satz 2 Nrn. 4 und 5 BauGB enthalten weitere Beispiele für städtebauliche Maßnahmen, die im Rahmen des Städtebaus in Betracht kommen können: die 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 entsprechend den mit den städtebaulichen Planungen und Maßnahmen verfolgten Zielen und Zwecken (§ 11 Absatz 1 Satz 2 Nr. 4) sowie – entsprechend den mit den städtebaulichen Planungen und Maßnahmen verfolgten Zielen und Zwecken – die Anforderungen an die energetische Qualität von Gebäuden (§ 11 Absatz 1 Satz 2 Nr. 5). Vgl. weiterhin § 148 Absatz 2 Satz 1 Nr. 5: die Errichtung oder Erweiterung 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.

#### bb) § 171a Abs. 3 Satz 2 Nr. 6 BauGB:

Nach der durch die Klimaschutznovelle neu gefassten Regelung sollen brachliegende oder freigelegte Flächen einer nachhaltigen, insbesondere dem Klimaschutz und der Klimaanpassung dienenden oder einer mit diesen verträglichen Zwischennutzung zugeführt werden. Gegenüber dem bisherigen Recht werden zusätzlich zu den freigelegten Flächen auch die brachliegenden Flächen genannt. Zum anderen soll das Ziel einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung verdeutlicht werden, in dem das Gesetz auf die Erfordernisse einer klimagerechten Stadtentwicklung abstellt. Für die Auslegung in der städtebaulichen Praxis ist es hilfreich und ist es positiv hervorzuheben, dass die Amtliche Begründung des Gesetzentwurfes darauf hinweist, dass »andere, etwa baukulturelle Gesichtspunkte, weiterhin zu berücksichtigen sind.« Die Entwicklung brachliegender und freigelegter Flächen bietet<sup>14</sup> ein großes Potential für eine klimagerechte Stadtentwicklung, da mit ihr ohne zusätzliche Flächeninanspruchnahme z.B. klimatisch sinnvolle bauliche Nutzungen (einschließlich Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energien) oder auch ökologisch und für das Stadtklima wertvolle Grünflächen (z.B. als Frischluftschneisen) geschaffen werden können.

#### cc) § 171a Abs. 3 Satz 2 Nr. 7 BauGB:

Durch die Klimaschutznovelle 2011 wurde der Begriff der **nachhaltigen Erhaltung der Altbaubestände** eingefügt. Diese Änderung soll klarstellen<sup>15</sup>, dass eine dauerhafte Erhal-

tung der Altbaubestände eine »wirksame Kombination des Bewahrens erhaltenswerter Architektur einerseits und des Gestaltens nach zukunftsgerichteten, u.a. am Maßstab der klimagerechten Stadtentwicklung gebildeter Nachhaltigkeitskriterien andererseits erfordert.« Ein wichtiger Beitrag zur nachhaltigen Erhaltung der Altbaubestände können gebäudeübergreifende Lösungen der Energieversorgung sein, die das Erscheinungsbild nicht beeinträchtigen. In Betracht kämen aber auch qualitätsvolle Aufwertungen der Gebäudehülle zur Verbesserung des Wärmeschutzes

#### d) Verträge

§ 171c Absatz 2 Nr. 1 BauGB sieht eine Ergänzung der bisherigen Regelung zum Rückbau auf Verträge zur »Anpassung baulicher Anlagen« vor. Durch den Vertrag kann insbesondere die Verpflichtung des Eigentümers zum Rückbau oder zur Anpassung einer baulichen Anlage innerhalb der vertragsgemäßen Frist bestimmt werden. Im Vertrag oder in ergänzenden Vereinbarungen kann die konkrete Ausgestaltung (z.B. Mieterumzug) und die Kostentragung einschließlich der evtl. Förderung geregelt werden. Dabei sind auch die Besonderheiten für Leitungen und für die sonstige betroffene Infrastruktur zu berücksichtigen. Die Kosten des Rückbaus trägt der Eigentümer. Förderungen sind städtebaulich begründet, wenn sie der Durchsetzung eines vom Allgemeinwohl geforderten Rückbaus dienen<sup>16</sup>. Durch die Klimaschutznovelle ist bestimmt bzw. klar gestellt worden, dass der Stadtumbau nicht oder nicht in erster Linie auf den Rückbau baulicher Anlagen zielt. Vielmehr geht es beim Stadtumbau darum, städtebaulichen Funktionsverlusten entgegenzuwirken und dabei auch mit den vorhandenen baulichen Anlagen ressourcenschonend umzugehen. Gerade auch bei klimabezogenen Maßnahmen (z.B. Wärmeversorgung auf Stadtquartiersebene, Errichtung und gemeinsame Nutzung von Anlagen und Einrichtungen der gebäudeübergreifenden Wärmeversorgung) stehen vielfach Anpassungsmaßnahmen im Vordergrund. Vgl. auch die klimaschutzbezogenen Maßnahmen des Stadtumbaus nach § 171a Abs. 3 Satz 2 Nrn. 1, 6 und 7 BauGB. Regelungen zu diesen Handlungsfeldern können ebenfalls Gegenstände von Stadtumbauverträgen i.S. des § 171c Satz 2 Nr. 1 BauGB sein.

Entsprechende Verträge kommen zwischen **Gemeinde und einem einzelnen Eigentümern** auch im Zusammenhang mit Förderentscheidungen in Betracht. Auch **zwischen den Eigentümern** kommen entsprechende Verträge in Betracht, ggf. in Ergänzung zu Verträgen nach § 171c Satz 2 Nr. 3 BauGB oder als privat organisierter Rückbau innerhalb der gemeindlichen Stadtumbaumaßnahme und entsprechend deren Ziele. Auch klimabezogene Verträge kommen zwischen Eigentümern in Betracht, etwa zur 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, die der gemeinsamen Versorgung des Gebiets, von Teilen des Gebiets oder von benachbarten Gebäuden dienen (vgl. § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 BauGB) Die

13 A.a.O.

14 So ausdrücklich die Amtliche Begründung a.a.O. (BT-Drucks. 17/6253; 17/6076).

15 So die Amtliche Begründung a.a.O.

16 Vgl. § 171a Abs. 3 Satz 1.

Gemeinde ist – wegen der Abstimmung mit dem städtebaulichen Entwicklungskonzept – zu beteiligen, soweit sie nicht Vertragspartner ist. Auch Verträge zwischen den Eigentümern zur gemeinsamen oder abgestimmten Durchführung von klimabezogenen Maßnahmen an der energetischen Qualität von Gebäuden entsprechend den mit den städtebaulichen Planungen und Maßnahmen verfolgten Zielen und Zwecken (vgl. § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5) kommen in Betracht.

Die Regierungsvorlage zur Klimaschutznovelle 2011<sup>17</sup> sah neben im Gesetz übernommenen Änderung von Satz Nr. 1 auch eine neue Nr. 4 vor:

»4. die 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, die der gemeinsamen Versorgung des Gebiets, von Teilen des Gebiets oder von benachbarten Gebäuden dienen.«

Der Bundesrat<sup>18</sup> hatte dazu vorgeschlagen, auf dieses Regelungsbeispiel zu verzichten, da ein entsprechendes Regelungsbeispiel bereits in § 11 Abs. 2 Satz 2 Nr. 4 (i.d.F. der Klimaschutznovelle) vorgesehen sei. Der federführende Bundestagsausschuss ist dem unter Hinweis darauf gefolgt, dass § 171c Satz 1 auf § 11 BauGB verweise<sup>19</sup>.

#### IV. Würdigung; Ausblick

Die Änderungen im **Stadtumbau** sind eine wichtige Fortentwicklung des Rechts. Die Änderung zum **städtebaulichen Sanierungsrecht** bedarf noch der Abroundung entsprechend der – hier wie auch zum Stadtumbau fachlich vorzüglich begründeten – Regierungsvorlage<sup>20</sup>, nämlich einer Klarstellung in § 136 BauGB, das Maßnahmen von Klimaschutz und Klima-

anpassung als städtebauliche Missstände für Sanierungsmaßnahmen in Betracht kommen können. Auch § 147 BauGB sollte in eine Gesetzesänderung aufgenommen werden<sup>21</sup>

Für die tatsächliche Durchführung von städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen ist die Bereitstellung von Fördermitteln des Bundes und der Länder unerlässlich. Sehr wichtig wäre dazu eine Ergänzung in § 164b Abs. 2 BauGB Nr. 4, wonach Städtebaufördermittel auch für städtebauliche Maßnahmen der klimagerechten Stadtentwicklung eingesetzt werden können. Daraus ergibt sich kein Rechtsanspruch auf Förderungen oder eine rechtliche Bindung des Bundes, wohl aber eine politische Direktive. Bereits der Bundesrat<sup>22</sup> hatte vorgeschlagen, § 164b BauGB über die Förderschwerpunkte der Städtebauförderung um die klimatische Stadtentwicklung zu erweitern. Dieser Vorschlag wurde in der Fachwelt – soweit ersichtlich – einhellig begrüßt.

Offen bleibt weiterhin, warum der Gesetzgeber die Einbeziehung des Klimaschutzes und des Klimawandels nicht auch auf die **städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen** nach §§ 165 ff. BauGB sowie auf die Maßnahmen der **Sozialen Stadt** oder die **Privaten Initiativen der Stadtentwicklung** (§§ 171e und 171f) erweitert hat. Letztlich wird man freilich die Neubewertung der klimagerechten Stadtentwicklung in den §§ 1 und 1a auch für alle übrigen städtebaulichen Maßnahmen ableiten können.

17 A.a.O. Fußn. 1.

18 BR-Drucks. 344/11; BT-Drucks. 17/6253.

19 BT-Drucks. 17/6357.

20 Vgl. oben II 1.

21 Vgl. oben II.2.

22 BR-Drucks. 344/11.

## Kontingentierung in Bebauungsplänen: Für Lärm zulässig, für Einzelhandel nicht?

von Dipl.-Ing. Kastor Höhn, Weinheim

*Die grundlegende Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts über die Festsetzung von Obergrenzen für Verkaufsflächen<sup>1</sup> wird häufig auf den sehr bildhaften Begriff des »Windhundrennens«<sup>2</sup> reduziert und damit inhaltlich verkürzt. Es ist wohl darauf zurückzuführen, dass unter Bauleitplanern und Juristen die Festsetzung von Nutzungskontingenten in einem Bebauungsplan generell als sehr problematisch angesehen wird. Nach der hier vertretenen Ansicht kann aber aus der Analogie zur Entstehung der Geräuschkontingentierung eine Festsetzungssystematik zur bauleitplanerischen Steuerung von Verkaufsflächengrößen abgeleitet werden.*

### I. Einleitung

Die Erkenntnis, dass kontingentierende Festsetzungen eines Bebauungsplans nur unter bestimmten Voraussetzungen zulässig sind, ist nicht neu. Schon im Beschluss vom 10.08.1993 hatte das Bundesverwaltungsgericht in Bezug auf die Festsetzung von Zauwerten zum Zwecke des Lärmschutzes festgestellt, dass die Vorgabe eines Maximalwerts, den sämtliche Betriebe innerhalb eines Gebiets in Summe nicht überschreiten dürfen, rechtswidrig ist.<sup>3</sup> Beanstandet wurde aber nicht die Festsetzung einer Kontingentierung an sich, also in diesem Fall

die quantitative Beschränkung der Lärmemissionen, sondern die Bezugnahme auf einen Summenwert. Zwischenzeitlich wurde zum Lärmschutz eine Festsetzungsalternative entwickelt und höchstrichterlich bestätigt, die diesen Fehler vermeidet. Auch sie besteht in der Festsetzung von (Geräusch-)Kontingenten, die sich allerdings auf einzelne Grundstücke bzw. Grundstücksteile beziehen.<sup>4</sup>

Eine ähnliche Festsetzungssystematik kann nach Ansicht des Autors auch zur Steuerung von Einzelhandelsnutzungen Anwendung finden. Zwar geht es um unterschiedliche Inhalte, der Zweck und die Funktionsweise der Regelungen sind aber durchaus vergleichbar. Denn in beiden Fällen sollen auf

1 BVerwG, Urteil v. 03.04.2008 – 4 CN 3.07, BVerwGE 131, 86 = DVBl. 2008, 981 und BVerwG, Beschluss v. 11.11.2009 – 4 BN 63.09 = DVBl. 2010, 214.

2 BVerwG, Urteil v. 03.04.2008 – 4 CN 3.07, BVerwGE 131, 86 = DVBl. 2008, 981.

3 BVerwG, Beschluss v. 10.08.1993 – 4 NB 2.93 = DVBl. 1993, 1098.

4 Vgl. H. Fischer/K. Tegeder, NVwZ 2005, 30 (36) sowie BVerwG, Beschluss v. 18.12.1990 – 4 N 6.88 = DVBl. 1991, 442; BVerwG, Beschluss v. 07.03.1997 – 4 NB 38.96 = ZfBR 1997, 265; BVerwG, Beschluss v. 27.01.1998 – 4 NB 3.97 = DVBl. 1998, 891.