

**Absender
Stadtplanung**

Drucksachen-Nr.

0849/2022

öffentlich

Antrag

der Fraktion Bürgerpartei GL

**zur Sitzung:
Stadtentwicklungs- und Planungsausschuss am 29.03.2022**

Tagesordnungspunkt

Antrag Bürgerpartei vom 21.12.2021 zum Ausbau erneuerbarer Energien

Inhalt:

Mit Schreiben vom 21.12.2021 (Anlage 1) beantragt die Fraktion Bürgerpartei GL, dass im Rahmen der Neuplanung von Baugebieten Photovoltaik (PV)-Anlagen im Bebauungsplan festgesetzt werden. Bestandsgebäude sollen von der Regelung nur betroffen sein, wenn ein Bebauungsplan die Nachverdichtung oder/und Umstrukturierung eines Baugebiets vorsieht. Eine Kompensation durch sonstige Anlagen zur Erzeugung von erneuerbarer Energie wird nicht befürwortet.

Beschlussvorschlag:

- I. Bei projektbezogenen Bebauungsplänen (ein Projektträger) wird im Rahmen eines städtebaulichen Vertrags gemäß § 11 Abs. 1 Nr. 4 BauGB die Pflicht zur Errichtung von Photovoltaik-Anlagen unter Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit und anderen geltenden Gesetzen vereinbart.
- II. Bei Angebotsbebauungsplänen erhält die Möglichkeit der Festsetzung von PV-Anlagen bei der Errichtung von Gebäuden gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 23b BauGB gegenüber anderen Belangen in der Abwägung unter Beachtung der örtlichen Situation, Geeignetheit, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit ein hohes Gewicht.
- III. Bei der Erstellung des integrierten Klimaschutzkonzeptes ist zu beachten, dass es auch i.S. des § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB als städtebauliches Entwicklungskonzept zur Begründung von Klimaschutzmaßnahmen im Bebauungsplan herangezogen werden kann.

Kurzzusammenfassung:

Kurzbegründung:

Mit Schreiben vom 21.12.2021 beantragt die Fraktion Bürgerpartei GL, dass im Rahmen der Neuplanung von Baugebieten Photovoltaik (PV)-Anlagen im Bebauungsplan festgesetzt werden. Angesichts der dringend zu bewerkstelligen Energiewende befürwortet die Verwaltung den Antrag grundsätzlich. Da Festsetzungen aber rechtssicher begründet werden müssen, empfiehlt die Verwaltung, die Pflicht von PV-Anlagen bei projektbezogenen Bebauungsplänen insbesondere in städtebaulichen Verträgen zu verankern. Bei Angebotsbebauungsplänen soll die Festsetzung von PV-Anlagen in der Abwägung unter Beachtung der örtlichen Situation, Geeignetheit, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit ein hohes Gewicht erhalten. Zudem empfiehlt die Verwaltung, das in Aufstellung befindliche Klimaschutzkonzept so zu strukturieren, dass es als städtebauliches Entwicklungskonzept i.S. des § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB zur Begründung von klimaschutzbegünstigenden Festsetzungen herangezogen werden kann.

Risikobewertung:

(...)

Auswirkungsübersicht Klimarelevanz:

keine Klimarelevanz:	positive Klimarelevanz:	negative Klimarelevanz:
	Mit der Festsetzung von PV-Anlagen in Bebauungsplänen bzw. mit der Vereinbarung in städtebaulichen Verträgen werden positive Klimaeffekte erzielt.	

Weitere notwendige Erläuterungen:

(...)

Finanzielle Auswirkungen:

	keine Auswirkungen:	Mehrerträge:		Mehraufwendungen:	
		lfd. Jahr	Folgejahre	lfd. Jahr	Folgejahre
konsumtiv:	X				
investiv:	X				
planmäßig:	X				
außerplanmäßig:	X				

Weitere notwendige Erläuterungen:

(...)

Personelle Auswirkungen:

	keine Auswirkungen:	Einsparungen:	Einstellungen:
planmäßig	X		
außerplanmäßig:			
kurzfristig:			
mittelfristig:			
langfristig:			

Weitere notwendige Erläuterungen:

(...)

Stellungnahme der Verwaltung

Nachvollziehbar wird die Motivation dieses Antrags mit Blick auf das Pariser Klimaschutzabkommen, das Klimaschutzgesetz und das kürzlich gefällte Urteil des Bundesverfassungsgerichts beschrieben: Ein massiver Ausbau der erneuerbaren Energien ist notwendig, um die globalen und nationalen Klimaschutzziele einzuhalten. Neben der Windenergie wird auch der Solarenergie eine hohe Bedeutung zugetragen. Die Dachflächen vieler Gebäude böten ein großes Potenzial zur Erzeugung regenerativer Energie.

Bereits mit der Resolution zur Bewältigung des Klimawandels hat der Stadtrat am 08.10.2019 die Wichtigkeit der Thematik anerkannt (Drs. 0296/2019/1). Entscheidungen, die den Klimawandel abschwächen, also auch solche zur regenerativen Energieerzeugung, sollen prioritär behandelt werden. Konkreter wird es auf Bundes- und insbesondere auf Landesebene. Es zeichnen sich Gesetzesinitiativen ab, die bei Neubautätigkeit zur Errichtung von PV-Anlagen verpflichten. Während die Solarpflicht im Koalitionsvertrag bislang nur programmatischer Natur ist, haben einige Bundesländer bereits entsprechende Gesetze verabschiedet. In Baden-Württemberg¹ z.B. gilt eine Solarpflicht bei Neubauten ab

¹ Klimaschutzgesetz Baden-Württemberg vom 23. Juli 2013 (GBl. S. 229), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. Oktober 2020 (GBl. S. 937) geändert worden ist.

diesem Jahr, in Hamburg² und Berlin³ müssen ab 2023 bei Neubautätigkeit PV-Anlagen errichtet werden. In Nordrhein-Westfalen⁴ schreibt die Landesbauordnung NRW derzeit nur eine PV-Anlagen-Pflicht auf größeren gewerblichen Stellplätzen vor.

Landesweite Regelungen sind auf dem Vormarsch. Auf kommunaler Planungsebene erhielt das Aufgabenfeld des Klimaschutzes spätestens mit der Klimaschutznovelle im Jahr 2011 Einzug in das Städtebaurecht. Fortan hatten auch Bauleitpläne den gesetzlichen Auftrag, den Klimaschutz und die Klimaanpassung in der Stadtentwicklung zu fördern. Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen können vielseitig sein. Auch die Erzeugung und Nutzung von erneuerbaren Energien, so auch die solare Energie, gehören zweifelsohne dazu.

Festsetzung von PV-Anlagen im Bebauungsplan

Wie im Antrag richtig dargestellt ist, können im Bebauungsplan gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 23b BauGB Gebiete festgelegt werden, in denen bei der Errichtung von Gebäuden und sonstigen Anlagen bestimmte bauliche und sonstige technische Maßnahmen für die Erzeugung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien getroffen werden müssen. Mit der Ergänzung um „sonstigen technischen Maßnahmen“ konnte die Klimaschutznovelle anfängliche Unsicherheiten, ob der Gesetzeswortlaut auch Anlagen zur Energiegewinnung selbst umfasst, weitestgehend ausräumen. Auch wenn die Nutzung der Anlagen kein bodenrechtlicher Tatbestand ist, wird in der Literatur auch mit Blick auf die Gesetzesbegründung⁵ überwiegend die Meinung vertreten, dass die Errichtung von Anlagen zur regenerativen Energieerzeugung auf Neubauten grundsätzlich gesetzeskonform festgesetzt werden kann.⁶ Einige Städte, z.B. Marburg und Waiblingen machen seit vielen Jahren von dieser Festsetzungsmöglichkeit Gebrauch. Zu einer gerichtlichen Überprüfung kam es bislang jedoch noch nicht.

Wie bereits der Antrag darlegt, bedarf jede Festsetzung im Bebauungsplan, in diesem Fall die Errichtung von PV-Anlagen, einer städtebaulichen Begründung. Auch muss jede Festsetzung im Rahmen der eigentumsrechtlich geschützten Baufreiheit verhältnismäßig sein und hinreichend bestimmt formuliert werden.

Die städtebaulichen Gründe lassen sich zum einen aus den im Baugesetzbuch verankerten Grundsätzen (Klimaschutz, nachhaltige Stadtentwicklung, die Nutzung erneuerbarer Energien) ableiten. Diese sollten aber immer noch durch einen örtlichen Bezug ergänzt werden. Wie ebenfalls im Antrag aufgeworfen, kann hier ein städtebauliches Konzept, etwa ein städtisches Klima- bzw. Energiekonzept mit örtlichem Bezug oder ein projektbezogenes Klima- bzw. Energiekonzept als Grundlage herangezogen werden. Unter bestimmten Voraussetzungen kann auch eine kommunale Erklärung zum Klimanotstand in Form eines städtebaulichen Entwicklungskonzepts i.S. von § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB der Begründung dienen.⁷ Siehe unten.

Ein Konzept ist zwar keine Pflicht, vereinfacht jedoch den örtlichen Bezug zu konkretisieren.⁸

² Hamburgisches Gesetz zum Schutz des Klimas (Hamburgisches Klimaschutzgesetz - HmbKliSchG) vom 20. Februar 2020, zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Mai 2020 (HmbGVBl. S. 280).

³ Solargesetz Berlin vom 5. Juli 2021 (Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin 77. Jahrgang Nr. 54 15. Juli 2021).

⁴ Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesbauordnung 2018 – BauO NRW 2018) vom 21. Juli 2018, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 14. September 2021 (GV. NRW. S. 1086), in Kraft getreten am 22. September 2021.

⁵ Vgl. Begründung des Regierungsentwurfs, Gesetzesbegründung, BT-Drs. 17/6076, S. 9.

⁶ Vgl. Mitschang/Reidt in: Battis/Krautzberger/Löhr/, 15. Aufl. 2022, BauGB § 9 Rn. 137; Grigoleit, Photovoltaik in der Bauleitplanung, in: ZfBR-Beil. 2012, 95; eher zurückhaltend, aber doch bejahend Söfker in: EZBK, 142. EL Mai 2021, BauGB § 9 Rn. 196c-197b.

⁷ Schink, Kommunale Erklärungen zum Klimanotstand, in: UPR 2020, 201 ff.

⁸ Vgl. von Bredow Valentin Herz, Rechtliche Stellungnahme zum Projekt PV2City – verpflichtende Installation von PV im Neubau, November 2018, S. 2, 8. Fundstelle:

Neben den städtebaulichen Gründen muss auch in der Abwägung die Verhältnismäßigkeit einer Festsetzung im Kontext von öffentlichen und privaten Belangen geprüft werden. Eine Festsetzung ist nur verhältnismäßig, wenn sie geeignet, erforderlich und angemessen erscheint, das angestrebte Ziel (Klimaschutz, regenerative Stromerzeugung etc.) zu erreichen. So müssen die betroffenen Dachflächen der Gebäude beispielsweise ausreichend groß und sonnenexponiert und der Eingriff in die Baufreiheit wirtschaftlich zumutbar sein. Zudem dürfen keine anderen Gesetze bereits das gleiche Ziel verfolgen (s.u.). Da sich bei Eignung der Dachflächen PV-Anlagen in der Regel nach wenigen Jahren amortisieren, wird in den eingangs genannten Gesetzen und einem Bericht der Niedersächsischen Klimaschutz- und Energieagentur von einer wirtschaftlichen Zumutbarkeit ausgegangen.⁹

Gegenargumente zur Festsetzung von PV-Anlagen in Bebauungsplänen

Wie hier und im Antrag dargestellt, ist die Festsetzung von PV-Anlagen unter Beachtung der allgemeingültigen Rechtsgrundsätze möglich und in Anbetracht der angestrebten Energiewende grundsätzlich auch sinnvoll. Dennoch gibt es auch Argumente, die gegen Festsetzung von PV-Anlagen im Bebauungsplan sprechen können:

Rechtliche Bedenken

Eine gerichtliche Überprüfung zur Festsetzung von PV-Anlagen auf Gebäuden und sonstigen Anlagen im Bebauungsplan hat trotz der bereits in die Jahre gekommenen Festsetzungsmöglichkeit noch nicht stattgefunden. Die Möglichkeit besteht zwar mit überwiegender Sicherheit, jedoch verbleibt ein Restrisiko aus rechtlicher Sicht.

Um die Rechtssicherheit zu erhöhen, wäre die Fertigstellung des in Aufstellung befindlichen integrierten Klimaschutzkonzeptes abzuwarten. Weniger rechtsicher, aber wie oben beschrieben möglich, ist der Rückgriff auf eine städtische Klimanotstandserklärung. Wie bereits dargestellt, hat der Rat der Stadt Bergisch Gladbach eine solche Resolution zur Bewältigung des Klimawandels mit u.a. folgendem Inhalt beschlossen (Drs. 0296/2019/1): „Die Stadt Bergisch Gladbach wird die Auswirkungen auf das Klima sowie die ökologische, gesellschaftliche und ökonomische Nachhaltigkeit bei jeglichen davon betroffenen Entscheidungen berücksichtigen und wenn immer möglich jene Entscheidung prioritär behandeln, welche den Klimawandel und dessen Folgen abschwächen.“

Technische Machbarkeit

Jede Festsetzung im Bebauungsplan muss vollziehbar sein und dem angestrebten Ziel entsprechen. Die technische Realisierbarkeit ist daher individuell zu prüfen. Dies betrifft zum einen die Dachausrichtung bzw. Sonneneinstrahlung, aber auch die vorhandene Netzkapazität. Im Zuge einer PV-Anlagen-Festsetzung ist der zuständige Netzbetreiber zu beteiligen. Sind die Voraussetzungen für eine wirtschaftliche Stromerzeugung nicht gegeben, ist eine solche Festsetzung unzulässig.

Konkurrierende Interessen

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjGqp_v9K71AhXsRvEDHZI7BkQQFnoECAoQAQ&url=https%3A%2F%2Fpvspeicher.htw-berlin.de%2Fwp-content%2Fuploads%2FRechtliche-Stellungnahme-zum-Projekt-PV2City.pdf&usg=AOvVaw0iNBcVQGjEoGFoCSHPp7Nz

⁹ Siehe hierzu z.B. Klimaschutz- und Energieagentur Niedersachsen (Hrsg.), Photovoltaik in der kommunalen Bauleitplanung. Muster-Festsetzung von Photovoltaik-Anlagen in Bebauungsplänen, März 2021, S.5.

Es ist immer zu bedenken, dass ein Bebauungsplan mit seinen Festsetzungen kein statisches Instrument ist. Wenn andere Belange Vorrang vor der Festsetzung von PV-Anlagen haben, muss diesen in der Abwägung Rechnung getragen werden. Eine Festsetzung von PV-Anlagen auf Gebäuden, die dem geförderten Wohnungsbau dienen sollen, muss z.B. besonders in wirtschaftlicher Hinsicht geprüft werden. Und widersprechen ein Retentionsdach oder ein gestalterischer Aspekt im Einzelfall einer angemessenen Nutzung von PV-Anlagen, ist hier einer der Maßnahmen Vorrang zu gewähren. Jeder Bebauungsplan, wie oben beschrieben, muss sich mit den konkreten Rahmenbedingungen und Zielsetzungen auseinandersetzen. Eine pauschale Pflicht ist nicht möglich, eine hohe Gewichtungsrelevanz kann aber als Grundlage des städtischen Entwicklungsziels in die Abwägung eingehen.

Konkurrierende Gesetzgebung

Wie bereits oben dargestellt, muss eine Festsetzung erforderlich und geeignet sein, das anvisierte Ziel zu erreichen. Wenn jetzt eine andere gesetzliche Regelung bereits das gleiche Ziel verfolgt – hier: Errichtung von PV-Anlagen zur regenerativen Stromerzeugung –, würde die räumlich begrenzte Festsetzung ins Leere laufen.

In erster Linie ist hier an das GEG (Gebäudeenergiegesetz) zu denken, auf das bereits im Antrag Bezug genommen wurde. Das GEG regelt insbesondere den Anteil an erneuerbaren Energien am Gesamtenergiebedarf für die Wärme- und Kälteerzeugung. Es bezieht sich nicht auf die Errichtung von Anlagen und enthält keine explizite Regelung für die Nutzung von Strom aus Photovoltaikanlagen. Damit sind hier unterschiedliche Regelungsinhalte angesprochen, die sich aber sinnvoll ergänzen lassen.¹⁰

Die Antragsteller befürworten unter Punkt 4, dass eine Verrechnung mit anderen gesetzlichen Vorgaben nicht erfolgen soll. Dies wäre z.B. der Fall, wenn die Festsetzung es zuließe, dass anstatt von PV-Anlagen auch Solarthermieanlagen errichtet werden dürften.¹¹ Verhindert jedoch die PV-Anlagenfestsetzung die Errichtung von Solarthermie, da die Dachnutzung beschränkt ist, würde dies die Wahlfreiheit des GEG einschränken. Eine ausschließliche PV-Anlagenfestsetzung kann nur dann rechters sein, wenn die Dachfläche noch weiteren Raum für die Solarthermie-Nutzung zulässt. So ähnlich ist es auch im Hamburger Klimaschutzgesetz geregelt: Ist das Dach durch die Solarthermie umfassend genutzt, kann von der PV-Anlagen-Pflicht befreit werden.¹² So wird empfohlen, eine Ersatzregelung vom dann tatsächlichen Umfang der PV-Anlagen-Pflicht abhängig zu machen.

Derzeit gibt es noch keine bundes- oder landesweiten Regelungen zur PV-Pflicht auf Gebäuden, die Anwendung in NRW finden. Bemühungen, rechtssichere Festsetzungen im Bebauungsplan zu treffen, sind nicht schädlich, könnten nur möglicherweise schnell überholt sein.

Verwaltungsaufwand

Mit der Festsetzung von Gebieten, in denen bei Errichtung von Gebäuden PV-Anlagen installiert werden müssen, ist ein höherer Verwaltungsaufwand als bislang verbunden. Dies betrifft nicht nur die Festsetzung und v.a. deren Begründung und Angemessenheitsprüfung an sich, sondern auch die Prüfung derer Umsetzung.

Wie oben beschrieben, ist eine Festsetzung städtebaulich zu begründen und in der

¹⁰ Vgl. von Bredow Valentin Herz (FN 7), S. 7 sowie Söfker (FN. 6), RN. 197a.

¹¹ Vgl. Beispiel in Klimaschutz- und Energieagentur Niedersachsen (Fn. 8), S. 3.

¹² § 16 Abs. 4 Nr. 3 HmbKliSchG.

Abwägung mit den privaten Interessen übereinzubringen. Die Erstellung eines städtischen oder noch besser eines projektbezogenen Klima- bzw. Energiekonzepts erhöht die Rechtssicherheit, bedeutet aber auch einen erhöhten Aufwand. Das in Aufstellung befindliche integrierte Klimaschutzkonzept zur gesamtstädtischen Energie- und CO²-Bilanz kann hierbei ein erster Ansatz sein. Hierzu sollte es einen konkreten planerischen Bezug aufweisen. Darüber hinaus erscheint ein fachlicher Austausch mit anderen Gemeinden sinnvoll, um die potentielle Festsetzung auf ein solides Rechtsgerüst zu stützen. Dies bedeutet ebenfalls einen erhöhten Zeitaufwand.

Die andere Betrachtungsebene betrifft die Umsetzung der Regelung bzw. deren Überprüfung. Würde die Stadtplanung PV-Anlagen in ihren Bebauungsplänen festsetzen, müsste die Bauaufsicht die tatsächliche Umsetzung gemäß Vorschrift überprüfen und bei Verstoß ahnden. Darüber hinaus könnte in Einzelfällen auch die Prüfung eines Befreiungstatbestands notwendig werden.

Mit einem positiven Antragsbeschluss ist dieser Verwaltungsmehraufwand zu berücksichtigen.

Andere städtebauliche Instrumente zur Verpflichtung von PV-Anlagen

Die Festsetzung von PV-Anlagen im Bebauungsplan ist möglich. Es sind aber Rechtsunsicherheiten vorhanden, die nur mit einigem Aufwand auszuräumen sind. Das Baugesetzbuch eröffnet neben dem klassischen Angebotsbebauungsplan aber noch weitere Möglichkeiten, Bauwillige zur Errichtung von PV-Anlagen zu verpflichten. Insbesondere der städtebauliche Vertrag, dessen nicht abschließender Anwendungsbereich in § 11 BauGB aufgelistet ist, bietet weitreichende Optionen.

So kann hier gemäß § 11 Abs. 1 Nr. 4 BauGB mit einer Vertragspartnerin oder einem Vertragspartner „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“ vertraglich vereinbart werden. Im Gegensatz zum Bebauungsplan kann hier auch zur Nutzung der erzeugten Energie verpflichtet werden. Zudem ist im Rahmen der öffentlich-rechtlichen Rahmenbedingungen eine Vertragsfreiheit gegeben, die zum einen eine flexible Anwendung ermöglicht, aber vor allem auch eine weitestgehende Rechtssicherheit birgt.

Ein städtebaulicher Vertrag kommt nicht nur in Form eines Durchführungsvertrags bei einem vorhabenbezogenen Bebauungsplan gemäß § 12 BauGB in Betracht, sondern er kann auch bei einem klassischen Bebauungsplan mit einem Projektentwickler abgeschlossen werden. Da die projektbezogene Form der Baurechtschaffung in der Praxis deutlich zunimmt, eröffnet sich hierbei ein großer Anwendungsbereich zur verpflichtenden Errichtung und Nutzung von Photovoltaik-Anlagen.

Die Angemessenheit ist besonders im Kontext mit weiteren Forderungen individuell zu berücksichtigen.

Fazit

Das Ziel ist klar – auch die Stadt Bergisch Gladbach sollte im Rahmen ihrer Möglichkeiten als lokale Einheit dem globalen Klimawandel entgegenwirken. Neben der Windenergie ist insbesondere in Städten die Solarenergie ein wichtiger Stromlieferant mit Ausbaupotenzial. Anders als in anderen Bundesländern gilt in NRW derzeit noch keine PV-Anlagen-Verpflichtung für Neubauten. Um auch hier auf städtischer Ebene Änderungen anzustoßen, können bei Neubautenentwicklungen städtebauliche Instrumente herangezogen werden. Eine

Verpflichtung zur Errichtung von PV-Anlagen in einem städtebaulichen Vertrag zu verankern, erhöht die Rechtssicherheit gegenüber der Festsetzung im Bebauungsplan. In beiden Fällen ist die Verhältnismäßigkeit der Regelung projektbezogen zu prüfen und mit den Anforderungen anderer Gesetze abzugleichen.