

Clemens Hageböling

Klimaschutz durch städtebauliche Verträge

**Klimawandelgerechtes Städtebaurecht
vor dem Hintergrund
des Gebäudeenergiefachrechts**

Tectum Verlag

Clemens Hagebölling

Klimaschutz durch städtebauliche Verträge.
Klimawandelgerechtes Städtebaurecht vor dem Hintergrund des
Gebäudeenergiefachrechts

© Tectum Verlag Marburg, 2014

Zugl. Diss. Philipps-Universität Marburg, FB Rechtswissenschaften, 2014

Für die Veröffentlichung wurde der Titel leicht gekürzt. Die Dissertation wurde ursprünglich unter dem Titel „Klimaschutz und Klimaanpassung durch städtebauliche Verträge. Eine Analyse des klimawandelgerechten Städtebaurechts vor dem Hintergrund des Gebäudeenergiefachrechts“ eingereicht.

ISBN: 978-3-8288-3441-5

Druck und Bindung: CPI buchbücher.de, Birkach

Printed in Germany

Alle Rechte vorbehalten

Besuchen Sie uns im Internet

www.tectum-verlag.de



Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Angaben sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	21
I. Hintergrund	21
II. Untersuchungsgegenstand.....	22
III. Gang der Untersuchung	24
Erstes Kapitel: Naturwissenschaftliche Grundlagen	25
A. Klimawandel.....	25
I. Begriff.....	25
II. Natürlicher Treibhauseffekt	25
III. Anthropogener Treibhauseffekt	26
IV. Beobachtete Klimaänderungen.....	27
1. Globale Klimaänderungen.....	27
2. Nationale Klimaänderungen.....	28
V. Prognostizierte Klimaänderung und ihre Auswirkungen	29
B. Klimaschutz und Klimaanpassung.....	31
I. Mitigation und Adaption	31
II. Energieressourcen und -reserven	31
C. Zwischenfazit	33
D. Energetischer Dreisprung	34
I. Brennstoffsubstitution	34
1. Erneuerbare Energien	34
2. Formen & Nutzungsoptionen erneuerbarer Energien	35
a) Biomasse.....	35
b) Kraft-Wärme-Kopplung	35
c) Blockheizkraftwerke (BHKW's).....	36
d) Solarenergie	37

aa) Solarthermie	37
bb) Fotovoltaik	37
e) Windenergie, Wasserkraft, Erdwärme	38
3. Entwicklung und Potenziale	38
II. Energieeffizienz	39
1. Rolle des Gebäudebestandes und der Stadtregionen	40
2. Gegenüberstellung Gebäudesanierungen und Neubau	41
3. Einzelne Energieeffizienzmaßnahmen	42
4. Maßnahmen im Quartier	44
III. Verhaltensbedingte Energieeinsparungen	45
IV. Zwischenfazit	45
Zweites Kapitel: Klimaschutz- und Energiefachrecht	47
A. Einführung	47
B. Internationale und europäische Vorgaben	49
I. Völkerrecht	49
II. Europäische Regelungen und Konzepte	51
1. Entwicklung	51
2. Kompetenzgrundlagen	53
3. Gesamtenergieeffizienzrichtlinie	53
4. Erneuerbare-Energien-Richtlinie	55
5. Energieeffizienzrichtlinie	56
a) Energieeffizienzziele	56
b) Vorgaben für den Gebäudebereich	56
c) Verpflichtungssystem zur Energieeffizienz	57
d) Weitere Maßnahmen	58
III. Zwischenfazit	59
C. Gebäudeenergiefachrecht auf Bundes – und Landesebene	59
I. Verfassungsrechtliche Vorgaben	60
II. Politische Zielvorgaben	62

1. Integriertes Energie- und Klimaprogramm	62
2. Energiekonzept 2010.....	63
III. Ordnungsrechtliche Instrumente	64
1. EnEG	64
2. EnEV	65
a) Anlassbezogene Bauteilanforderungen	65
b) Nachrüstpflichten.....	66
3. EEWärmeG	67
a) Nutzungspflichten.....	68
b) Anschluss- und Benutzungszwang	68
4. Hamburgisches Klimaschutzgesetz und Klimaschutzverordnung	69
5. EWärmeG Baden-Württemberg.....	70
IV. Analyse und Grenzen des Ordnungsrechts.....	71
1. Allgemeine Leitungsfähigkeit	71
2. Tatsächliche Wirkung	72
a) EnEV	72
aa) Vollzug	73
bb) Ordnungswidrigkeiten	75
b) EEWärmeG.....	75
aa) Vollzug	75
bb) Nutzungspflichten nach Landesrecht	76
cc) Anschluss- und Benutzungszwang.....	77
c) Hamburgisches Klimaschutzgesetz und Klimaschutzverordnung	78
d) EWärmeG Baden-Württemberg	78
3. Rechtliche Bewertung	79
a) Art. 14 Abs. 1 GG.....	80
b) Baurechtlicher Bestandsschutz	80
c) Rechtfertigung einer Beschränkung	80
aa) Legitimer Zweck	81
bb) Geeignetheit	81
cc) Erforderlichkeit	81
(1) Verhältnis zu anderen Instrumenten	82
(2) Normbezogene Erforderlichkeit	83

dd) Angemessenheit	83
(1) Neubauten	84
(2) Bestandsbauten	84
(a) Verhältnis Investitionskosten zum Grundstücks- und Gebäudewert	85
(b) Kritik.....	86
(c) Konkrete Sanierungsgegebenheiten als Bezugspunkt	87
V. Zwischenfazit.....	88
VI. Anreizorientierte Instrumente	89
1. EEG	90
a) Einspeisevergütung.....	90
b) Direktvermarktung.....	91
c) Clearingstelle	92
2. KWKG	92
3. Steuerliche Regelungen.....	93
a) Besteuerung	93
b) Erhöhte Absetzung / Steuerbegünstigungen.....	94
4. Förderprogramme des Bundes	94
5. Förderprogramme der Länder	96
6. Sonstige	96
VII. Analyse und Grenzen anreizorientierter Instrumente	96
1. Allgemeine Leistungsfähigkeit	97
2. Tatsächliche Wirkung	99
a) EEG	99
b) KWKG.....	102
c) Steuerliche Regelungen	103
d) Marktanzreizprogramm und Förderprogramme	105
3. Rechtliche Bewertung	106
VIII. Zwischenfazit.....	109
D. Weiterentwicklung und Unterstützung des Gebäudeenergiefachrechts.....	110
I. Fordern und/oder Fördern.....	112
1. Politische Durchsetzbarkeit.....	112

2. Rahmenbedingungen im Gebäudebestand	114
3. Ordnungsrecht als Reserve.....	115
II. Zwischenfazit	116
Drittes Kapitel: Klimaschutz und Klimaanpassung als Aufgaben des kooperativen Städtebaurechts.....	119
A. Einführung.....	119
B. Kommunale Ebene	120
I. Rolle der Kommunen	120
II. Erste Praxiserfahrungen	121
C. Verwirklichung städtebaulicher Zielsetzungen durch Kooperation	123
I. Klimaschutz und Klimaanpassung als städtebauliche Zielsetzungen	123
1. Zeitgemäße Reformen des BauGB.....	124
2. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen	125
a) Gesetzgebungskompetenzen.....	125
b) Kommunale Selbstverwaltung.....	126
c) Föderales Durchgriffsverbot.....	127
3. Gesetzliche Grundlagen im Überblick	128
II. Kooperation im Städtebaurecht.....	129
1. Entwicklung der Kooperation	129
2. Begriff des städtebaulichen Vertrags	132
3. Vertragliche Regelungen im Städtebaurecht.....	134
D. Zwischenfazit	136
E. Klimawandelgerechte Instrumente der Stadtentwicklung.....	137
I. Klimawandelgerechte Stadtentwicklung aus der Governance-Perspektive.....	137
1. Governance-Begriff.....	137
2. Anwendungsbereich	138
3. Urban-Governance	139
4. Nutzen für die Rechtswissenschaft	140

II. Darstellung des allgemeinen Städtebaurechts	141
1. Planungsgrundsätze	141
a) Informelle Planung	142
b) Raumordnung	144
2. Darstellungen im Flächennutzungsplan	145
3. Festsetzungen im Bebauungsplan	145
a) Globaler Klimaschutz als städtebaulicher Grund	145
b) Festsetzungsmöglichkeiten	147
aa) § 9 Abs. 1 Nr. 1-3 BauGB	147
bb) § 9 Abs. 1 Nr. 12 BauGB	147
cc) § 9 Abs. 1 Nr. 23 a BauGB	148
dd) § 9 Abs. 1 Nr. 23 b BauGB	148
ee) § 9 Abs. 6 BauGB und ergänzende Festsetzungen	149
4. Vorhabenbezogener Bebauungsplan	150
III. Analyse und Grenzen des allgemeinen Städtebaurechts	151
1. Planungsgrundsätze	151
2. Flächennutzungsplan	152
3. Klimaschutz- und Energiekonzepte	153
4. Bebauungsplan	154
a) Klimawandelgerechte Festsetzungsmöglichkeiten	154
aa) § 9 Abs. 1 Nr. 23 a BauGB	154
bb) § 9 Abs. 1 Nr. 23 b BauGB	156
b) Verhältnismäßigkeit	156
c) Verhältnis zum Gebäudeenergiefachrecht	157
aa) EnEG und EnEV	158
bb) EEWärmeG	158
5. Vorhabenbezogener Bebauungsplan	160
IV. Zwischenfazit	160
V. Darstellung des besonderen Städtebaurechts	162
1. Sanierungsrecht	162
a) BauGB-Klimanovelle 2011	164
b) Schrifttum	165
c) BauGB-Novelle 2013	166

2. Stadtbau.....	166
3. Private Initiativen	168
4. Städtebauliche Gebote.....	171
VI. Analyse und Grenzen des besonderen Städtebaurechts	171
1. Sanierungsrecht	171
a) Festsetzung aus Klimaschutzgründen.....	171
b) Besondere Eingriffsrechte	173
c) Inhaltliche Ausrichtung	175
2. Stadtbau.....	177
a) Festsetzung aus Klimaschutzgründen.....	178
b) Besondere Eingriffsrechte	179
c) Inhaltliche Ausrichtung	179
aa) Konsensual zu erarbeitendes Konzept.....	180
bb) Stadtbauvertrag	180
cc) Verhältnis zum Sanierungsrecht.....	181
3. Private Initiativen	182
a) Einrichtung aus Klimaschutzgründen.....	182
b) Inhaltliche Ausrichtung	183
c) Rechtliche Anforderungen an eine Weiterentwicklung.....	184
aa) Grundrechtliche Bindungen	185
bb) Finanzverfassungsrechtliche Bindungen.....	186
4. Modernisierungs- und Instandsetzungsgebote	186
a) Anordnung aus Klimaschutz- und Klimaanpassungsgründen.....	187
aa) Städtebaulicher Grund.....	187
bb) Missstand oder Mangel	187
b) Inhaltliche Ausrichtung	188
VII. Zwischenfazit	189
F. Exkurs: Zulässigkeit von klimawandelgerechten Vorhaben	191
I. Sonderregelungen und Privilegierungen.....	191
1. Sonderregelung zur sparsamen und effizienten Nutzung von Energie	191
2. Privilegierung der Zulässigkeit	192
II. Analyse und Grenzen der Sonderregelung und Privilegierungen.....	193

1. Sonderregelung zur sparsamen und effizienten Nutzung von Energie	193
2. Privilegierungen der Zulässigkeit.....	195
III. Energetische Sanierung und Denkmalschutz	197
1. Denkmalrechtliche Genehmigung	197
a) Verpflichtende Vorgaben	198
b) Freiwillige Sanierungsmaßnahmen	199
2. Abwägung Klimaschutz und Denkmalschutz	199
a) Relevanz von Art. 20 a GG	200
b) Berücksichtigung des Klimaschutzes	202
Viertes Kapitel: Städtebauliche Vertragsvereinbarungen im Detail	205
A. Einführung.....	205
B. Klimaschutz und Klimaanpassung im Rahmen städtebaulicher Verträge	206
1. Städtebaulicher Vertrag nach § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 und Nr. 5 BauGB	207
a) Errichtung und Nutzung von Anlagen aus erneuerbaren Energien	207
aa) Errichtung und Nutzung von Einzelanlagen beim Neubau	208
bb) Errichtung und Nutzung von Einzelanlagen im Gebäudebestand.....	209
cc) Errichtung und Nutzung von Gemeinschaftsanlagen und Wärmenetzen.....	210
b) Energetische Qualität von Gebäuden	211
2. Verhältnis zum Gebäudeenergiefachrecht	213
3. Verhältnis zum Bebauungsplan.....	214
a) Ergänzung von Bebauungsplanfestsetzungen	214
b) Ersetzung von Bebauungsplanfestsetzungen.....	216
aa) Vorgaben durch § 11 BauGB	217
bb) Rechtsprechung des BVerwG	217
cc) Intention des Gesetzgebers.....	218
dd) Rechtliche Grenzen	219
4. Zwischenfazit	221
5. Vertragsgegenstände nach § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 1, Nr. 2 und Nr. 3 BauGB.....	222
a) Vorbereitung und Durchführung städtebaulicher Maßnahmen	222
aa) Ausarbeitung städtebaulicher Planungen	222

bb) Mediation	224
b) Förderung und Sicherung der mit der Bauleitplanung verfolgten Ziele	228
aa) Baukultur	228
bb) Baurecht auf Zeit	230
c) Kostenübernahme	232
6. Durchführungsvertrag zum vorhabenbezogenen Bebauungsplan	235
7. Zwischenfazit	236
8. Städtebauliche Verträge im besonderen Städtebaurecht	236
a) Stadtbauvertrag	237
aa) Anpassung baulicher Anlagen	237
bb) Rückbau von baulichen Anlagen	238
b) Sanierungsvertrag	239
aa) Baumaßnahmenvertrag / Modernisierungs- und Instandsetzungsvertrag	240
bb) Ordnungsmaßnahmenvertrag	241
cc) Städtebaulicher Vertrag bei genehmigungspflichtigen Vorhaben	243
c) Verträge im Rahmen Privater Initiativen	244
9. Zwischenfazit	245
C. Rechtmäßigkeitsanforderungen unter besonderer Berücksichtigung klimawandelgerechter städtebaulicher Vertragsvereinbarungen	247
I. Städtebaulicher Bezug	248
II. Koppelungsverbot	251
1. Sachlicher Zusammenhang	251
2. Keine Gegenleistung bei Anspruch des Vertragspartners	254
III. Angemessenheit	255
1. Grundsätze	255
2. Bewertung der Angemessenheit bei klimawandelgerechten Vereinbarungen	256
a) Beispiel: Versorgungsvereinbarung bei Grundstücksverkauf	257
aa) Allgemeine Angemessenheitsgesichtspunkte	258
bb) Unzulässiger Machtmissbrauch	259
cc) Spezielle Leitbilder der AVBFernwärmeV	260
b) Beispiel: Sanierungsvereinbarung im Gebäudebestand	263

IV. Sonstige Anforderungen	264
1. Allgemeine Geschäftsbedingungen	264
2. Vergabe(-rechtliche) Anforderungen	266
a) Kartellvergaberecht	267
b) Anforderungen außerhalb des Kartellvergaberechts	269
c) Ergänzung durch das Beihilferecht	270
3. Formelle Anforderungen	271
a) Schriftform	271
b) Zuständigkeit	272
V. Notwendige Sicherungen	273
VI. Zwischenfazit	274
 Fünftes Kapitel: Initiative und Anreiz zu klimawandelgerechten Maßnahmen auf Basis vertraglicher Kooperation.....	 277
A. Interessenlage der Vertragsparteien	277
I. Eigentum der Gemeinde	278
II. Eigentum des Vertragspartners	278
1. Begrenzt hoheitliche Alternativen	279
2. Fördermechanismen	279
B. Anreiz und Gegenleistung	280
I. Ausrichtung an bestehenden Förderprogrammen	280
II. Energieberatung, Gebäudemonitoring, Kaufpreinsnachlass	281
III. Gewährung von Städtebauförderungsmitteln	282
1. Ökonomische Bedeutung	282
2. Grundlagen der Städtebauförderung	283
a) Verfassungsrechtliche Vorgaben	283
b) Überblick über das Förderungs- und Finanzierungsrecht	285
3. Akzentuierung innerhalb der Städtebauförderung	287
a) Schwerpunktsetzung im BauGB	287
b) Schwerpunktsetzung in der Verwaltungsvereinbarung	288
aa) Förderprogramme und Zielsetzungen	288

bb) Berücksichtigung klimawandelgerechter Maßnahmen in bestehenden Programmen der Städtebauförderung	290
cc) Finanzielle Ausstattung	291
c) Schwerpunktsetzung in den Förderrichtlinien	293
C. Zwischenfazit	294
D. Ansätze zur Optimierung klimawandelgerechter Maßnahmen auf Basis vertraglicher Kooperation	295
I. Stärkung ökonomischer Aspekte im Städtebaurecht	295
1. Inhaltliche Weiterentwicklung der Städtebauförderung	296
a) Auf Gesetzebene (BauGB)	296
b) In der Verwaltungsvereinbarung	298
c) Ansätze zur Finanzierung des Eigenanteils	300
2. Erweiterung der Abschreibungsmöglichkeit nach § 7 h EStG	303
II. Alternative Finanzierungsmodelle: Contracting	303
III. Zwischenfazit	307
Ergebnisse	309
Literaturverzeichnis	313