

Dezember 2002

Fachinformation

Kommune+**Neubaug**egebiet

Rechtsgrundlagen einer energiesparenden Bauleitplanung

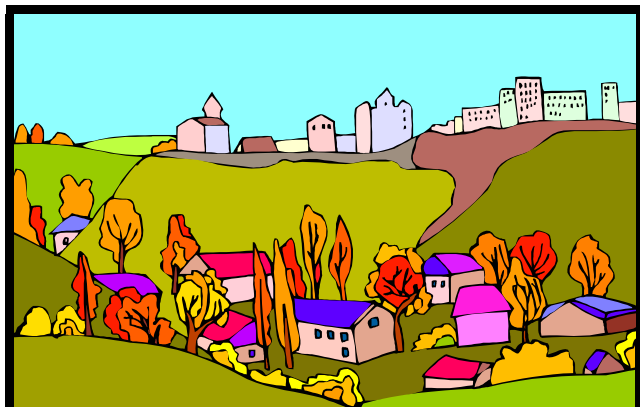
hessen**ENERGIE**

Gesellschaft für rationelle Energienutzung mbH
Mainzer Strasse 98-102 • D-65189 Wiesbaden
Tel: 06 11 / 7 46 23 – 0 • www.hessenenergie.de



D.I. Thomas Königstein
Kastanienweg 3 • I-39040 Vahrn (BZ)
info@energie-bildung.de • www.energie-bildung.de

Rechtsgrundlagen einer energiesparenden Bauleitplanung



Einleitung	1
Kommunale Selbstverwaltung und übergeordnete Gesetze	2
Energiesparende Bauleitplanung	3
Aktuelle und relevante rechtliche Grundlagen für Hessen	4
- Regionalpläne	4
- Hessische Bauordnung (HBO)	5
- EnergieEinsparVerordnung (EnEV)	6
- Hessische Gemeindeordnung (HGO)	7
- Rechtsprechung von BGH (Börnsen) und OVG (Wahlstedt)	8
- Baugesetzbuch (BauGB)	11

Einleitung

Wenn es um die wirksame Reduzierung von Brennstoffverbrauch und CO₂-Emissionen geht, spielt die energetische Sanierung bestehender Gebäude durch Wärmeschutzmaßnahmen und Heizungsmodernisierung eine wesentlich größere Rolle als die energetisch vorbildliche Gestaltung und Versorgung von Neubauten. Denn der Anteil der Neubauten (< 3 %) in Deutschland (ca. 500.000 WE pro Jahr) ist im Verhältnis zum Anteil der Altbauten (> 97 %) gering.

In der Praxis müssen aber z.B. Wärmeschutzmaßnahmen mit den heutigen Brennstoffkosten konkurrieren. Wärmedämm-Maßnahmen von Altbauten "nur" zur Energieeinsparung sind dann aber noch immer unwirtschaftlich. Nur wenn die Wärmeschutzmaßnahmen an die ohnehin durchgeführten Modernisierungsmaßnahmen der Außenbauteile gekoppelt werden, ist der Aufwand geringer und oft auch wirtschaftlich.

Aus dieser Erkenntnis heraus sollte heute zumindest jeder Neubau einen Standard erhalten, der eine teure energetische Sanierung in naher Zukunft überflüssig macht - vor allem dann, wenn dies ohne Mehrkosten und mit erprobten Techniken möglich ist.

Als Steuerungsinstrument steht der Kommune dazu die Bauleitplanung zur Verfügung. Dabei die Belange der Energieeinsparung und des Klimaschutzes zu berücksichtigen, ist heute eine gesetzliche Verpflichtung, der allerdings leider noch immer zu wenig entsprochen wird. Dies liegt daran, dass die bestehenden Handlungsspielräume für eine energiesparende Bauleitplanung den Beteiligten unbekannt sind. Und dort, wo Initiativen ergriffen werden, stoßen diese in den Kommunalverwaltungen oft auf eine traditionsbedingte oder durch politischen

Druck seitens interessierter Investoren motivierte Ablehnung. Häufig spielen aber auch technische und rechtliche Argumente eine Rolle.

Diese und weitere Fachinformationen, die als PDF-Download zur Verfügung stehen, sollen Kommunen mit möglichst leicht verständlichen und anschaulichen Beispielen helfen, ihren Handlungsspielraum bei der Neubaugebiets-Planung zu erkennen, um dazu beizutragen, dass der künftige Heizwärmebedarf eines Neubaus so gering wie möglich und darüber hinaus eine optimale Energieversorgung installiert wird.

Kommunale Selbstverwaltung und übergeordnete Gesetze

Der Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz garantiert den Kommunen das Selbstverwaltungsrecht. Danach haben die Städte und Gemeinden das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Dies gibt die Orientierung für Bundes- und Landesgesetze im Bereich des Baurechts.

Das wichtigste Bundesgesetz, das den Rahmen für kommunales Verwaltungshandeln bei der Planung von Neubaugebieten vorgibt, ist das Baugesetzbuch (BauGB).

Die bedeutsamsten Landesgesetze sind das jeweilige Landesplanungsgesetz (LPG) und die Landesbauordnung (LBO).

Anspruch der gesetzlich definierten staatlichen Planung ist es, durch sinnvolle Zuweisung von Ordnungsaufgaben und Planungsebenen eine Abstimmung zwischen gesamtstaatlichen, regionalen und kommunalen Zielen zu erreichen.

In Deutschland ist das System der Planungsebenen folgendermaßen strukturiert [Dauwe]:

Gebietskörperschaft	Planart	gesetzliche Grundlage
Deutschland	Bundesraumordnung <ul style="list-style-type: none"> • Raumordnungs-Konzept • Fachplanungen 	Raumordnungsgesetz des Bundes Fachplanungsgesetze
Bundesländer, Stadtstaaten	Landesplanung <ul style="list-style-type: none"> • Landesentwicklungsplan Regionalplanung <ul style="list-style-type: none"> • Regionale Raumordnungspläne 	Landesplanungsgesetze (LPG) Landesplanungsgesetze (LPG)
Kommunen	Städtebauliche Entwicklung <ul style="list-style-type: none"> • Flächennutzungsplan mit Landschaftsplan • Bebauungsplan mit Grünordnungsplan 	Baugesetzbuch (BauGB) Baunutzungsverordnung Landesnaturschutz- und Landschaftsschutzgesetze
Bürger, Bauherren (Kommunen)	Planung baulicher Anlagen <ul style="list-style-type: none"> • Bauantrag • Bauanzeige 	Landesbauordnung (LBO)

Die Planung und Rechtsetzung der Kommunen sowie deren sonstiges politisches und wirtschaftliches Handeln bei der Planung eines Neubaugebiets muss sich im Rahmen des Baugesetzbuchs, des Landesplanungsgesetzes und der Landesbauordnung bewegen.

Energiesparende Bauleitplanung

Aufgabe der Bauleitplanung ist es, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Kommune nach Maßgabe des Baugesetzbuches (§ 1 Abs. 1 BauGB) vorzubereiten und zu leiten.

Bei der Aufstellung eines Bauleitplans sind eine Vielzahl von öffentlichen und privaten Belangen zu berücksichtigen, z.B. allgemeine Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse, die Landschaft als Erholungsraum, die Belange des Umweltschutzes, die Interessen der Wirtschaft und die Belange der Energieversorgung.

Öffentliche und private Belange sind hier gegen- und untereinander sorgfältig abzuwägen. Dieses Abwägungsgebot verlangt, dass alle nach Lage der Dinge wichtigen Belange Berücksichtigung finden. Diese Belange sollen in ihrer Bedeutung gewürdigt und ein Ausgleich zwischen ihnen entsprechend ihrer objektiven Wichtigkeit vorgenommen werden.

Innerhalb dieses Rahmens lässt es das Abwägungsgebot durchaus zu, dass sich die planende Kommune bei Konflikten zwischen verschiedenen Belangen für die Bevorzugung des einen und damit notwendig für die Zurückstellung des anderen entscheidet.

Es gibt in der Bauleitplanung keinen generellen Vorrang für die Belange der Energieversorgung und des Klimaschutzes, allerdings auch nicht für andere Bereiche wie etwa den Naturschutz, den Verkehr oder die Wirtschaft.

Unter dem erweiterten Begriff "Energiesparende Bauleitplanung" ist deshalb auch nicht eine ausschließlich oder allein an der Energieeffizienz ausgerichtete Planung zu verstehen, sondern eine explizite Berücksichtigung bzw. planerische Einbeziehung energetischer Belange - mit deutlicher Betonung des sparsamen, haushälterischen Umgangs mit Energie im Interesse der Eröffnung nachhaltiger Entwicklungsmöglichkeiten.

- Energiesparende Bauleitplanung meint somit eine über das übliche Maß hinausgehende und der Dringlichkeit des Klimaschutzes angemessene Berücksichtigung der Belange einer sparsamen, rationellen und umweltverträglichen Energienutzung und -versorgung.
- Energiesparende Bauleitplanung soll keinesfalls als Einschränkung der Bauherren durch Vorschriften gesehen werden, sondern soll ihnen vielmehr Optionen zu energie- und klimagerechtem Bauen eröffnen.
- Energiesparende Bauleitplanung trägt dazu bei, durch entsprechende Vorgaben energiesparende Investitionen für eine lebenswerte Zukunft auszulösen. Versäumnisse in der Planung der Infrastruktur eines Neubaugebiets lassen sich nie mehr korrigieren, Versäumnisse in der Gebäudeplanung sind später kaum oder nur mit sehr hohem finanziellen Aufwand nachzubessern.
- Energiesparende Bauleitplanung heißt konkret, sich mit den folgenden Schwerpunkten intensiver zu beschäftigen:
 - Optimierung der städtebaulichen Planung durch einen solargerechten Bebauungsplanentwurf
 - Optimierung des Gebäudewärmeschutzes
 - Prüfung einer Nahwärmeversorgung z.B. mit Blockheizkraftwerk (BHKW) oder Holzhackschnitzelanlage und der damit verbundenen Minderung von Emissionen.

Für die Umsetzung braucht die Kommune einen entsprechenden Handlungsspielraum, der vor allem von den dazu erforderlichen rechtlichen Grundlagen abhängt.

Aktuelle und relevante rechtliche Grundlagen in Hessen

Hessische Kommunen haben den notwendigen gesetzlichen Handlungsspielraum zur Verwirklichung einer energiesparenden Bauleitplanung auf Grundlage der Regionalpläne, der Hessischen Bauordnung (HBO), der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) sowie der aktuellen Rechtsprechung.

Regionalpläne

Übergeordnete energiepolitischen Ziele finden ihren Niederschlag in landesplanerischen Vorgaben im Rahmen von Landesentwicklungs- und Regionalplänen, an deren Zielen sich ein Bauleitplan zu orientieren hat (§ 1 Abs.4 BauGB). Aktuell bilden die von der Hessischen Landesregierung genehmigten Regionalpläne Nordhessen (vom 13.08.2001), Mittelhessen (vom 21.05.2001) und Südhessen (vom 22.12.2000) die gesetzliche Grundlage:

Auszüge aus dem Regionalplan Mittelhessen vom 21. Mai 2001

"A1 Ökologische Rahmenbedingungen

Aus der Situation der natürlichen Lebensgrundlagen bzw. Naturpotenziale und ihrer Belastung und Inanspruchnahme ist ein besonderer Handlungsbedarf abzuleiten. Trotz partieller umweltpolitischer Erfolge in den vergangenen Jahren muss im derzeitigen Trendpfad mit einer weiteren Zunahme der Umweltbelastungen gerechnet werden, wenn prognostizierte Zunahmen an Wirtschaftsleistung, Arbeitsplätzen und Verkehr sich in der bisherigen Form realisieren. Im abiotischen Bereich – mit zum Teil erheblichen Auswirkungen auf ... die Widerstandskraft naturnaher Ökosysteme insgesamt – stehen die Komponenten „klimarelevante Gase“, „Säurebildner“, „Wasserverbrauch“ und „Flächenverbrauch“ im Vordergrund. Die Emissionen an „klimarelevanten Gasen“ und „Säurebildnern“ ... können durch Verbrauchssenkung, Effizienzsteigerung bzw. schadstoffmindernde Technologien reduziert werden. ...

... C11 Ressourcen- und klimaschonende Energienutzung

Bei der Energienutzung und der Schaffung der für eine bedarfsgerechte Bereitstellung von Energiedienstleistungen erforderlichen Infrastruktur und sonstigen Einrichtungen sind zu beachten:

1. Die rationelle Energienutzung einschließlich der Abwärmenutzung ist zu fördern.
2. Die Ausschöpfung von Potenzialen zur Verringerung von Energieverbrauch hat Vorrang vor neuen Investitionen zur Bereitstellung von Energie.
3. Stromwendungen für Niedrigtemperaturwärme sind zu vermeiden.
4. Die Nutzung regionaler und lokaler erneuerbarer Energiequellen ... hat Vorrang vor fossilen Energieträgern.
5. Eine Raumstruktur mit möglichst geringem Bedarf an Energiedienstleistungen, insbesondere an fossilen Energieträgern, ist zu entwickeln.

Es ist darauf hinzuwirken, dass bei der Planung von Wohn- und Gewerbegebieten möglichst große Einsparungen an Primärenergie und eine möglichst hohe Schadstoffentlastung erzielt wird. Ein möglichst großer Teil des Bedarfs an Energiedienstleistungen, der nicht durch erneuerbare Energien gedeckt werden kann, insbesondere des Wärmebedarfs, ist aus Anlagen und Verteilrichtungen zur rationellen Energienutzung zu decken. Hierzu kommt der Planung geeigneter, den Wärmeverteilungssystemen angepasster und räumlich zugeordneter Standorte sowie der Errichtung von Anlagen zur gekoppelten Erzeugung von Wärme und Strom eine besondere Bedeutung zu.“

Im Regionalplan Mittelhessen finden sich noch wesentlich mehr Aussagen zum Themenbereich Energie (u.a. zu kommunalen Energiekonzepten, kommunalen Energieversorgungsunternehmen, Betreibermodellen wie Contracting oder Windenergienutzung), auf die an dieser Stelle nicht weiter eingegangen werden soll.

Jedenfalls hat die Regionale Planungsversammlung beim Regierungspräsidium Gießen damit eindeutig den kommunalen Handlungsspielraum auch für die Neubaugebietsplanung vorgegeben

und weist u.a. darauf hin „Den Gebietskörperschaften kommt eine besondere Bedeutung bei der Umsetzung der Grundsätze und Ziele für eine umwelt- und klimaschonende Energienutzung zu.“

Entsprechende landesplanerische Grundlagen sind auch in den Regionalplänen von Nord- und Südhessen definiert.

Hessische Bauordnung (HBO)

Rationelle und umweltverträgliche Energieverwendung sollten zentraler Bestandteil jeder Bauleitplanung von Anfang an sein, um die Chancen einer energieoptimalen Gestaltung im Interesse des Klimaschutzes auszuschöpfen.

Derzeit wird knapp ein Drittel der in Deutschland genutzten Endenergie für die Gebäudeheizung eingesetzt. Mit den zahlreichen auf dem deutschen Markt verfügbaren Techniken zur Optimierung des Wärmeschutzes ist heute für den Bereich von Neubauten eine starke Energiebedarfsminderung und Einsparung machbar. So wird beim Neubau ein optimaler Klimaschutz erzielt.

Wenn die Kommune dazu Vorgaben im Rahmen der Bauleitplanung gibt, ist das sicherlich für alle am Bau Beteiligten sehr hilfreich.

Die Verbrauchsschwerpunkte im Gebäude selbst liegen bei der Heizung und der Warmwasserversorgung. Die technischen Möglichkeiten zur Reduzierung des Energieverbrauchs durch Einsatz moderner Heizungsanlagen werden im Neubau schon weitgehend genutzt. Um den hohen Anteil der Raumwärme von fast 80 % am Energieverbrauch von Gebäuden weiter und auf Dauer vermindern zu können, müssen nachhaltige Maßnahmen im Bereich der Bauleitplanung getroffen werden.

In der HBO vom 18.06.2002, die seit 1.10.2002 inkraft ist, werden der Kommune dazu im § 81 Örtliche Bauvorschriften die entsprechenden Möglichkeiten für Vorschriften durch Erlass einer entsprechenden Satzung zum Bebauungsplan an die Hand gegeben:

Auszug aus der HBO vom 18. Juni 2002

„§ 81 Örtliche Bauvorschriften

- (1) Die Gemeinden können durch Satzung Vorschriften erlassen über
 1. die äußere Gestaltung baulicher Anlagen ... zur Durchführung baugestalterischer Absichten oder zur Verwirklichung von Zielen des rationellen Umgangs mit Energie und Wasser in bestimmten, genau abgegrenzten bebauten oder unbebauten Teilen des Gemeindegebietes; ...,
- (2) Die Gemeinden können ferner durch Satzung bestimmen, dass im Gemeindegebiet oder in Teilen davon die Verwendung bestimmter Brennstoffe untersagt wird oder bestimmte Heizungsarten vorgeschrieben werden, wenn dies nach den örtlichen Verhältnissen zur Vermeidung von Gefahren, Umweltbelastungen oder unzumutbaren Nachteilen oder unzumutbaren Belästigungen oder aus Gründen des Wohls der Allgemeinheit zur rationellen Verwendung von Energie geboten ist; danach vorgeschriebene Heizungsarten dürfen keine höheren Umweltbelastungen und keinen höheren Primärenergieverbrauch verursachen als ausgeschlossene Arten. ...
- (4) In den Bebauungsplan können als Festsetzungen Vorschriften nach Abs. 1 und 2 ... aufgenommen werden. § 10 Abs. 3 des Baugesetzbuches findet unter Ausschluss der übrigen Vorschriften des Baugesetzbuches auf diese Festsetzungen Anwendung. ...“

EnergieEinsparVerordnung (EnEV)

Die zentrale Forderung lautet, dass vor jeder Energieversorgung eines Gebäudes der durch Konstruktion und Ausführung der Gebäudehülle bedingte Heizwärmebedarf durch einen optimalen Wärmeschutz auf das nach dem Stand der Technik mögliche und ökonomisch vertretbare Maß vermindert wird.

In Deutschland und damit auch in Hessen gilt nun seit dem 1.02.2002 vor allem für den Neubau die EnergieEinsparVerordnung. Der exakte Titel lautet „Verordnung über energiesparenden Wärmeschutz und energiesparende Anlagentechnik bei Gebäuden“, abgekürzt EnEV. Sie ersetzt zwei bis dahin getrennte Verordnungen für energetische Mindest-Standards: die Wärmeschutzverordnung von 1995 (WSVO'95) und die Heizungsanlagenverordnung (HeizAnV'98).

Deshalb ist es nun nicht immer einfach, die oben genannte zentrale Forderung entsprechend umzusetzen. Denn mit der EnEV hat der Ordnungsgeber den Planern größtmögliche Freiheiten eröffnet mit dem Nachteil, dass künftig nur eine Komponente optimiert werden muss: Haustechnik oder Wärmeschutz. Wer effiziente Haustechnik einsetzt, kann beim Wärmeschutz sparen. Hoch gedämmte Gebäude hingegen erlauben den Einsatz veralteter Haustechnik und insbesondere den Verzicht auf weitere Einspar-Techniken.

Die EnEV wurde aus neuen Normen in Anpassung an Europäische Standards entwickelt:

DIN V 4108-6 Wärmeschutz und Energieeinsparung in Gebäuden – Berechnung des Jahresheizwärme- und des Jahresheizenergiebedarfs	DIN V 4701-10 Energetische Bewertung heiz- und raumluftechnischer Anlagen – Heizung, Trinkwasser, Lüftung
DIN EN 832 Wärmetechnisches Verhalten von Gebäuden - Berechnung des Heizenergiebedarfs	
EnEV 2002 Energieeinsparverordnung	

Für die Neubauplanung wird nun ein ganz neues Rechenverfahren mit veränderten Rahmenbedingungen eingeführt: Nachzuweisen ist der sog. Jahres-Primärenergiebedarf mit der vorgeschriebenen Bilanzierung $Q_p = (Q_h + Q_{tw}) \times e_p$

Q_p = Jahres-Primärenergiebedarf

Q_h = Jahres-Heizwärmebedarf (DIN V 4108-6)

Q_{tw} = Jahres-Trinkwasserwärmebedarf (EnEV)

e_p = Primärenergiebezogene Anlagenaufwandszahl (DIN V 4701-10)

Mit e_p wird die gesamte Haustechnik bewertet. Dafür wurde extra eine eigene Norm mit dem Teil 10 der DIN 4701 geschaffen. Heizungs-, Warmwasser-, Lüftungs- und Solaranlagen werden mittels grafischer und rechnerischer Verfahren bewertet und „in eine Zahl gegossen“. So schneiden Stromanwendungen entsprechend schlechter ab, weil deren Primärenergiefaktor infolge der verlustreichen Stromerzeugung hoch liegt. Die Verwendung effizienter Techniken wie Brennwertkessel oder Solarthermische Anlage führen zu niedrigeren Aufwandszahlen.

Fest steht, dass für kleine Neubauten die EnEV die Anforderungen nur um etwa 5 - 10% erhöht, gemessen an der WSVO'95 - bei größeren Gebäuden eher gar nicht.

Da das Niveau eines Niedrigenergiehauses (NEH-Standard) erst durch eine Verschärfung um 25 – 30% erreicht worden wäre, besteht die Aufgabe der Kommune im Rahmen der Bauleitplanung darin, den Bauherren begreiflich zu machen, dass die EnEV nur als gesetzlicher Mindeststandard zu verstehen ist und selbstverständlich auch deutlich unterschritten werden darf.

Nachhaltige Energieeinsparung und effizienter Klimaschutz kann nur durch die gleichzeitige Optimierung von Wärmeschutz und Gebäudetechnik erreicht werden. Dies sollte auch im Interesse der Bauherren liegen, die Ihren Neubau nicht für Jahre sondern für Generationen planen.

Hessische Gemeindeordnung (HGO)

In der Wärmeversorgung von Neubaugebieten werden heute fast ausschließlich Erdgas-Zentralheizungen eingesetzt. Dabei werden in Einfamilienhäusern oft Kesselthermen, Niedertemperatur- oder Brennwertkessel und in den Heizzentralen von Mehrfamilienhäusern größere Kessel mit Gebläsebrenner installiert.

Die beste Lösung für einen Neubau ist dies jedoch nicht immer und nicht unbedingt - weder aus ökologischer und langfristig auch nicht aus wirtschaftlicher Sicht. Denn nach wie vor wird der energetisch hochwertige und nur begrenzt vorhandene Primärenergieträger Erdgas zur Erzeugung energetisch minderwertiger Niedertemperatur-Raumwärme "verheizt". Gleichzeitig basiert die öffentliche Stromversorgung weitestgehend auf Kondensationskraftwerken, wobei zwei Drittel der eingesetzten Energie ungenutzt verloren gehen. Eine deutliche Verbesserung bringen Blockheizkraftwerke (BHKW). Sie benötigen für den sinnvollen und wirtschaftlichen Einsatz allerdings einen Mindestwärmebedarf, der den Wärmebedarf eines oder auch mehrerer Einfamilienhäuser übersteigt. Für die Wärmeversorgung kleiner Verbraucher wie (erst recht gut gedämmte) Ein- und Zweifamilienhäuser und kleinere Mehrfamilienhäuser ist daher für den Einsatz eines BHKW eine gemeinsame Nahwärmeversorgung aller Gebäude die notwendige Voraussetzung.

Gleiches gilt für die Nutzung Erneuerbarer Energien: Sollen Biogas oder Holzhackschnitzel zumindest konkurrenzfähig zu Heizöl und Erdgas in der Wärmeversorgung eingesetzt werden, ist eine Zusammenfassung mehrerer Gebäude und damit der Aufbau einer Nahwärmeversorgung unabdingbar.

Der jeweilige Betreiber (z.B. die Kommune selbst durch ihr Stadtwerk, Wärmelieferungsunternehmen, Heizungsbauunternehmen oder Brennstofflieferant) strebt daher - wie auch bei jeder anderen leitungsgebundenen Versorgungsart - aus Gründen der Wirtschaftlichkeit eine vollständige, möglichst ausschließliche Versorgung des Neubaugebiets mit Nahwärme an. Dazu bietet ihm die Festschreibung eines Anschluss- und Benutzungszwangs eine gewisse Sicherheit.

Dieser kann entweder als Bestandteil von Grundstücks-Kaufverträgen privatrechtlich vereinbart werden, falls die Kommune Eigentümerin der Grundstücke ist oder wird.

Oder es werden im Bebauungsplan textliche Festsetzungen gemäß Hessischer Gemeindeordnung (HGO) vorgenommen. Dies ist dann möglich, wenn nachgewiesen werden kann, dass die Anlage der Gesundheit der Bevölkerung dient (wie z.B. die Abwasserkanalisation). Dazu ist die Nahwärmeversorgung als öffentliches Bedürfnis einzustufen und dem Benutzungszwang hat ein Benutzungsrecht gegenüberzustehen. Das öffentliche Bedürfnis muss mit der Förderung des Umweltschutzes begründet sein.

Auszug aus der HGO vom 23. Dezember 1999:

„§ 19 Öffentliche Einrichtungen, Anschluss- und Benutzungszwang

- (1) Die Gemeinde hat die Aufgabe, in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für ihre Einwohner erforderlichen ... Einrichtungen bereitzustellen.
- (2) Sie kann bei öffentlichem Bedürfnis durch Satzung für die Grundstücke ihres Gebiets den Anschluss an Wasserleitung, Kanalisation, Straßenreinigung, Fernheizung und ähnliche der Volksgesundheit dienende Einrichtungen (Anschlusszwang) und die Benutzung dieser Einrichtungen ... (Benutzungszwang) vorschreiben. Die Satzung kann Ausnahmen vom Anschluss- und Benutzungszwang zulassen. Sie kann den Zwang auf bestimmte Teile des Gemeindegebiets und auf bestimmte Gruppen von Grundstücken oder Personen beschränken.

Damit ist der kommunale Handlungsspielraum zur Schaffung der Voraussetzungen für die zentrale Nahwärmeversorgung eines Neubaugebietes gegeben.

Rechtsprechung von LG, OLG und BGH (Börnsen) und VG, OVG (Wahlstedt)

Gemeinde Börnsen (Schleswig-Holstein, ca. 3.300 Einwohner)

Sachverhalt:

Die Gemeinde Börnsen ist Trägerin der Bauleitplanung nach dem Baugesetzbuch im Gemeindegebiet und hat zusammen mit der Hamburger Gaswerke GmbH die Gas- und Wärmedienservice Börnsen GmbH (GWB) gegründet, die das Gemeindegebiet einschließlich der dortigen Neubaugebiete mit Erdgas versorgt. Außerdem betreibt die GWB seit Oktober 1998 ein gasbetriebenes BHKW für das Neubaugebiet „Zum alten Elbufer“, das die Gemeinde rund 1 Million gekostet hat. 60% des Stammkapitals der GWB hält die Gemeinde Börnsen.

Sie ist Eigentümerin von Baugrundstücken im Bereich des Bebauungsplans und hat Grundstücke an private Erwerber verkauft. Alle Erwerber mussten dabei eine privatrechtliche Verpflichtung zum Anschluss und zur Benutzung der Nahwärmeversorgung eingehen, diese Verpflichtung dinglich durch eine beschränkte persönliche Dienstbarkeit absichern und an etwaige Rechtsnachfolger weitergeben. Die Verpflichtung ist mit einer Vertragsstrafe sanktioniert.

Die Gemeinde machte außerdem die Vergabe der Erschließungsarbeiten davon abhängig, dass der Erschließungsträger (die Firma DETO GmbH) die ihm (bzw. seinem Geschäftsführer oder seinen Gesellschaftern) gehörenden Grundstücke in dem Neubaugebiet ebenfalls nur mit einer entsprechenden privatrechtlichen Anschluss- und Benutzungsverpflichtung hinsichtlich der Nahwärmeversorgung durch die GWB verkauft und dies dinglich absichert.

Klage:

Dagegen hat der Gesamtverband des Deutschen Brennstoff- und Mineralölhandels Region Nord e.V. geklagt.

Begründung: Durch den privatrechtlichen Anschluss- und Benutzungszwang sowohl beim Verkauf der gemeindeeigenen Grundstücke sowie bei der Vergabe von Erschließungsaufträgen werde die Wettbewerbsposition seiner Mitgliedsposition auf dem Markt der Energieversorgungsleistungen im Gebiet der Gemeinde Börnsen unlauter beeinträchtigt.

Die Gemeinde beeinflusse den Wettbewerb in erheblicher und unzulässiger Weise dadurch, dass sie die ihr zukommende öffentlich-rechtliche Stellung und die Möglichkeiten der öffentlichen Hand dazu missbrauche, die Nachfrage von vorneherein gezielt auf die im Mehrheitsbesitz befindliche GWB zu lenken. Börnsen lasse auch faktisch keine Ausnahmen vom Anschluss- und Benutzungszwang zu, soweit fossile Brennstoffe betroffen seien. Sie habe ein massives wirtschaftliches Eigeninteresse an der Förderung der örtlichen Nahwärmeversorgung in ihrem Gemeindegebiet, weil sie durch den Einsatz ihrer Haushaltsmittel bei der GWB-Gründung sowie durch den Bau des BHKW freiwillig ein erhebliches wirtschaftliches Risiko eingegangen sei. Wenn sich dieses Projekt rentabel führen lasse, plane die Gemeinde die Errichtung weiterer BHKW.

Urteil des Landgerichts (LG):

Das Landgericht Kiel hatte 1999 der Klage des Gesamtverbandes Recht gegeben und die Gemeinde Börnsen zur Unterlassung und Folgenbeseitigung (bereits geschaffener Tatbestände!) verurteilt.

Dagegen legte die Gemeinde Berufung ein.

Begründung: Mit dem Anschluss- und Benutzungszwang wolle sie nicht den Wettbewerb beeinflussen sondern vielmehr einen lokalen Beitrag zum globalen Klimaschutz leisten. Dass dadurch Marktchancen des Mineralölhandels beeinflusst werden könnten, sei als unvermeidliche Nebenwirkung hinzunehmen.

Ein Anschluss- und Benutzungszwang könne im übrigen auch öffentlich rechtlich über § 17 (2) der Schleswig-Holsteinischen Gemeindeordnung (GO S-H) oder aber – indirekt – über § 9 (1) Nr. 23 BauGB durchgesetzt werden. Dieser Weg über § 9 BauGB sei inzwischen beschritten worden.

Die Gemeindevertretung Börnsen habe in ihrer Sitzung vom 4. April 2000 folgende Änderung des Bebauungsplans beschlossen: „Im Geltungsbereich des Bebauungsplans mit Ausnahme der für die Errichtung des BHKW vorgesehenen Fläche - ... – ist die Verwendung von festen, flüssigen und gasförmigen Brennstoffen, insbesondere Heizöl, Kohle und Erdgas zur Raumheizung und Warmwasserbereitung nicht zulässig. Zulässig ist die Verwendung von Holz als Brennstoff in offenen Kaminen und Kaminöfen, welche eine anderweitige Raumheizung nicht generell ersetzen. Es ist sicherzustellen, dass eine Fernwärmeversorgung zur Raumheizung und Warmwasserbereitung ermöglicht wird.“

Urteil des Oberlandesgerichts (OLG):

Das Schleswig-Holsteinische Oberlandesgericht hat in seinem Urteil vom 11. Juli 2000 die Berufung der Gemeinde Börnsen zurückgewiesen.

LG wie OLG haben gestützt auf § 1 UWG einen Wettbewerbsverstoß der Gemeinde darin gesehen, dass sie unter Ausnutzung der Vorteile, die ihr aus öffentlich-rechtlicher Stellung erwachsen, mit ihrem Verhalten den Leistungswettbewerb unter den Energielieferanten zu Lasten der Mineralölhändler ausschließe. Außerdem wurde das Verhalten der Gemeinde als kartellrechtswidrig eingestuft.

Urteil des Kartellsenats des Bundesgerichtshofs (BGH):

Mit Urteil vom 9. Juli 2002 hat der BGH die Entscheidungen der Vorinstanzen aufgehoben und die Klage abgewiesen.

Begründung: Weder sei das Verhalten der Gemeinde als wettbewerbs- noch als kartellrechtswidrig anzusehen. Weder genieße die öffentliche Hand eine Vorzugsstellung noch unterliege sie strengeren Verhaltensregeln als ein privater Grundstückseigentümer oder ein privates EVU. Das Verhalten sei vergleichbar mit dem eines Bauträgers, der für ein Neubaugebiet eine Fernwärmeversorgung vorsehe und in die Grundstückskaufverträge eine entsprechende Bezugsverpflichtung aufnehme.

Ein kartellrechtswidriges Verhalten hat der BGH verneint, da die Gemeinde in ihrer Eigenschaft als Verkäuferin von Bauland nicht in demselben Markt auftrete, in dem die Mineralölhändler tätig seien, nämlich dem Markt der Wärmeenergie.

Auch die mittelbare Verpflichtung der Käufer über Erschließungsträger wurde nicht beanstandet. Ein Wettbewerbsverstoß wurde verneint, weil es der Gemeinde mit der Bezugsverpflichtung in erster Linie nicht um den wirtschaftlichen Erfolg der GWB sondern um den Klima- und Umweltschutz gegangen sei. Es sei ein berechtigtes von der Gemeinde verfolgtes Interesse, wenn sie auch auf diese Weise dafür Sorge trage, dass die Häuser im Neubaugebiet nicht dezentral unter Verwendung fossiler Brennstoffe, sondern mit Fernwärme aus dem BHKW versorgt werden.

Stadt Wahlstedt (Schleswig-Holstein)

Sachverhalt:

In Teilen des Stadtgebietes der Stadt Wahlstedt besteht seit mehreren Jahrzehnten eine Fernwärmeversorgung. Andere Grundstücke werden mit Erdgas versorgt. Am 27.09.1977 erließ die Stadtvertretung eine Satzung über die Wärmeversorgung der Grundstücke und den Anschluss an die öffentliche Fernwärmeversorgung. Danach ist jeder Eigentümer verpflichtet sein Grundstück anzuschließen, sobald es durch eine Strasse mit Fernwärmeleitungen erschlossen, bebaut werden oder eine Wärmeverbrauchsanlage betrieben werden soll. Auf Antrag lässt die Satzung eine Befreiung von diesem Anschluss- und Benutzungszwang zu.

Die Firma Simpex-Objekt ist Eigentümerin eines Grundstücks mit einem Betriebsgebäude mit Produktionsanlagen, das an die Fernwärmeversorgung der Stadt angeschlossen ist und auch weiterhin so beheizt werden soll. Zwei auf dem rückwärtigen Grundstücksteil 1996 und 1997 errichtete Hallen werden durch eine eigenständige Erdgasheizung versorgt. Diese Gebäude wurden satzungsgemäß für die Dauer von 12 Jahren vom Anschluss- und Benutzungszwang befreit.

Am 2.07.1997 beantragte die Firma für ein im mittleren Teil des Grundstücks gelegenes älteres Bürogebäude, das bislang über das Betriebsgebäude an die Fernwärmeversorgung angeschlossen war, wie bei den beiden Hallen ebenfalls eine Befreiung vom Anschluss- und Benutzungszwang, den die Stadtwerke Wahlstedt – ein Eigenbetrieb der Stadt - ablehnte.

Klage:

Dagegen hat die Firma Simpex-Objekt am 12.12.1997 (nach ebenfalls abgewiesenem Widerspruch durch die Stadtwerke) beim Verwaltungsgericht geklagt.

Begründung: Man wolle für das Bürogebäude eine betriebseigene emissionsfreie Erdgas-Heizanlage errichten, weil damit gegenüber der bisherigen Beheizung durch Fernwärme mit geringem Aufwand ganz erheblich zur Reduzierung von Energieverlusten und CO₂-Emissionen beigetragen werden könne. Die Beheizung der Büroräume erfolge besonders in der Zeit vom 1. Mai bis zum 30. September jeden Jahres auf extrem ungünstige Weise: Das gesamte Leitungsnetz von ca. 190 m müsse unter Wärme gehalten werden, um 7 bis 9 Radiatoren zu betreiben. Die geplante Umstellung auf Erdgasheizung bringe – auch unter Berücksichtigung der erforderlichen Investitionen – eine Ersparnis von ca. 50%. Die Satzung sei aus materiellen Gründen unwirksam, weil sie nicht auf § 17 (2) GO S-H gestützt werden könne.

Urteil des Verwaltungsgerichts (VG):

Mit seinem Urteil vom 27. September 1999 hat das Verwaltungsgericht die Klage abgewiesen.

Dagegen legte die Firma Berufung ein, die vom OVG am 27.09.2000 zugelassen wurde.

Zwischenzeitlich hat die Stadt zum 1.01.2002 eine neue Fernwärmesatzung in Kraft gesetzt. Die Regelungen über den Anschluss- und Benutzungszwang sowie die Befreiungsmöglichkeiten entsprechen dabei inhaltlich weitgehend denen der Satzung von 1977. In der Vorlage zur Beschlussfassung durch die Stadtvertretung wird ausgeführt, unter dem Gesichtspunkt des vorsorgenden Umweltschutzes werde es nach wie vor für erforderlich gehalten, zum Zwecke der Luftreinhaltung die Immissionen aus Feuerungsanlagen auf den Grundstücken im Satzungsgebiet zu beschränken. Die Stadt wolle auch einen lokalen Beitrag zum globalen Ziel der Luftreinhaltung und des Klimaschutzes leisten.

Ein erneuter Befreiungsantrag der Firma wurde am 28.05.2002 erneut ebenso wie der anschließende Widerspruch abgelehnt.

Urteil des Schleswig-Holsteinischen Oberverwaltungsgerichts (OVG):

Das OVG hat mit Urteil vom 21.08.2002 die Klage der Firma Simpex-Objekt abschließend zurückgewiesen. Die Berufung ist unbegründet, das Verfahren einzustellen.

Begründung: Im Hinblick auf die Einbeziehung von dem Schutz der natürlichen Grundlagen des Lebens dienende öffentliche Einrichtungen in § 17 (2) GO S-H und die bei der Interpretation dieser Vorschrift heranzuziehende Staatszielbestimmung des Art. 20 a GG kann ein dringendes öffentliches Bedürfnis für die Anordnung des Anschluss- und Benutzungszwangs auch dann angenommen werden, wenn die Fernwärmeversorgung nur bei globaler Betrachtung unter Einbeziehung ersparter Kraftwerksleistungen an anderer Stelle zu einer beachtlichen Verringerung des Schadstoffausstoßes führt.

Dies gilt jedenfalls dann, wenn keine Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass der Betrieb eines Fernheizwerkes im Hinblick auf die Leistungsverluste im Vergleich zu immissionsarmen Einzelfeuerungsanlagen auf örtlicher Ebene zu einer Luftverschlechterung führt.

Die generelle Eignung einer auf dem Prinzip der Kraft-Wärme-Kopplung beruhenden Fernwärmeversorgung, zur globalen Verminderung des Schadstoffausstoßes beizutragen, ist allgemein anerkannt.

Die rechtliche Wirksamkeit eines Anschluss- und Benutzungszwangs für Fernwärme wird durch eine evtl. Unzulässigkeit der privatrechtlichen Ausgestaltung des Benutzungsverhältnisses nicht berührt.

Ein besonderer Grund für eine Befreiung vom Benutzungszwang für Fernwärme kann darin liegen, dass in einem Gewerbebetrieb Produktionswärme entsteht, die zu Heizzwecken verwendet werden kann und sonst ungenutzt entweichen würde.

Mit den aktuell vorliegenden BGH- und OVG-Urteilen ist nunmehr Rechtssicherheit vor allem in der Frage eines Anschluss- und Benutzungszwangs bei einer Nahwärmeversorgung aus Kraft-Wärme-Kopplung auf Grundlage von Landesgemeindeordnungen geschaffen worden.

Zusätzlich wurde dadurch ein wichtiger Beitrag für den kommunalen Umweltschutz geleistet.

Der gesetzlich ohnehin bereits vorhandene kommunale Handlungsspielraum wurde damit deutlich gefestigt und Kommunen, die entsprechende Festsetzungen planen, in ihrer Auffassung bestärkt.

Baugesetzbuch (BauGB)

Da zuvor auch auf Regelungen des § 9 BauGB Bezug genommen wurde, wird an dieser Stelle noch auf ein paar Einzelheiten eingegangen:

§ 9 Abs. 1 Nr. 23 BauGB ermächtigt die Gemeinde, im Bebauungsplan Gebiete festzusetzen, in denen luftverunreinigende Stoffe nicht oder nur eingeschränkt verwendet werden dürfen. Dies kann aus besonderen städtebaulichen Gründen oder zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundesimmissionsschutzgesetzes geschehen. § 9 Abs. 1 Nr. 23 BauGB ist durch die BauGB-Novelle 1976 eingefügt worden, um die Gemeinden in die Lage zu versetzen, in den Bebauungsplan stärker als bisher dem Gedanken des Umweltschutzes Rechnung zu tragen. Verwendungsverbote und Verwendungsbeschränkungen für luftverunreinigende Stoffe dürfen nach § 9 Abs. 1 Nr. 23 BauGB unstreitig dann in Bebauungspläne aufgenommen werden, wenn Besonderheiten der örtlichen Situation oder bestimmte örtliche Problemlage dies erfordern.

Aber auch in Ermangelung einer besonderen örtlichen Situation oder Problemlage sind klimaschutzbezogene Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 23 Var. 2 BauGB zulässig. Das BVerwG hat bereits positiv entschieden, dass sich die Anwendung von § 9 Abs. 1 Nr. 23 BauGB nicht auf die Abwehr bereits eingetretener schädlicher Umwelteinwirkungen beschränkt, sondern auch dazu ermächtigt, vorbeugenden Umweltschutz zu betreiben.

Mit der Festschreibung des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen in § 1 Abs. 5 Satz 1 BauGB werden Umweltbelange selbst Ziel und Zweck der Bauleitplanung. Demnach kann auch das allgemeine Ziel Klimaschutz dem übergeordneten Leitbegriff der städtebaulichen Entwicklung dienen, wenn dieser nach der planerischen Konzeption der Gemeinde vorgesehen ist. Somit wird der Begriff der städtebaulichen Entwicklung und damit die Kompetenz der Gemeinde um die Möglichkeit, im Bebauungsplan Klimaschutz zu betreiben, erweitert. Dieses Ergebnis wird durch die ablaforientierte Bestimmung des Örtlichkeitsbezuges von Planungsaufgaben der Gemeinde sowie durch systematische Auslegung und den Gesetzeszweck gestützt.

Es ist nach § 9 Abs. 1 Nr. 23 BauGB zulässig, Grenzwerte für Schadstoffemissionen von luftverunreinigenden Stoffen festzusetzen, die strenger sein dürfen als die Grenzwerte des Bundesimmissionsschutzgesetzes und der TA-Luft. § 9 Abs. 1 Nr. 23 BauGB hätte keine eigenständige Bedeutung, wenn die Gemeinden an die Grenz- und Richtwerte aus dem Immissionsschutzrecht gebunden wären.