

Klimaschutz durch Planungsrecht

– vorhandene Ansätze und künftige Erfordernisse

Was kann das Planungsrecht für die Umwelt tun ?

Akademie für Natur- und Umweltschutz Baden-Württemberg

Berlin, 14. April 2008

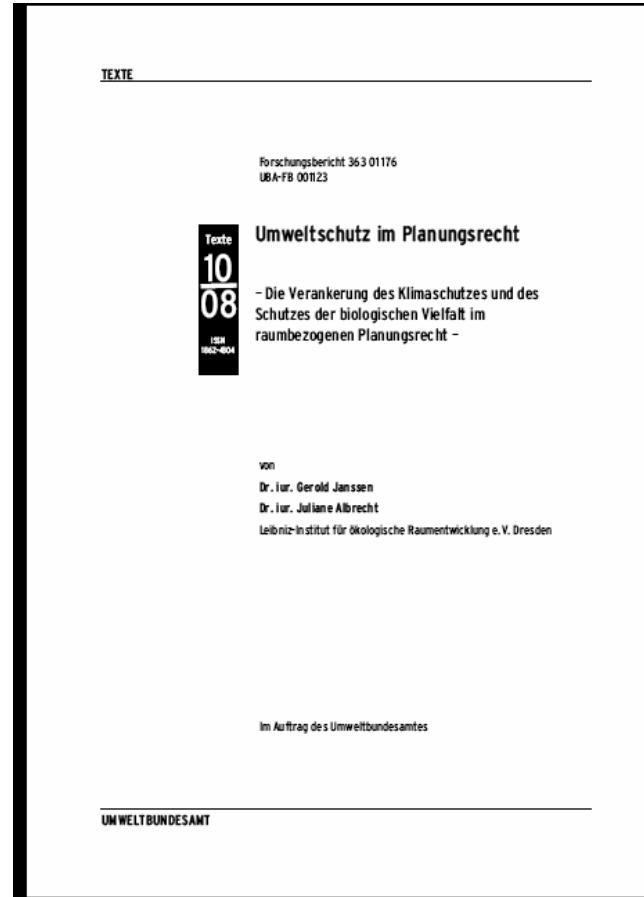
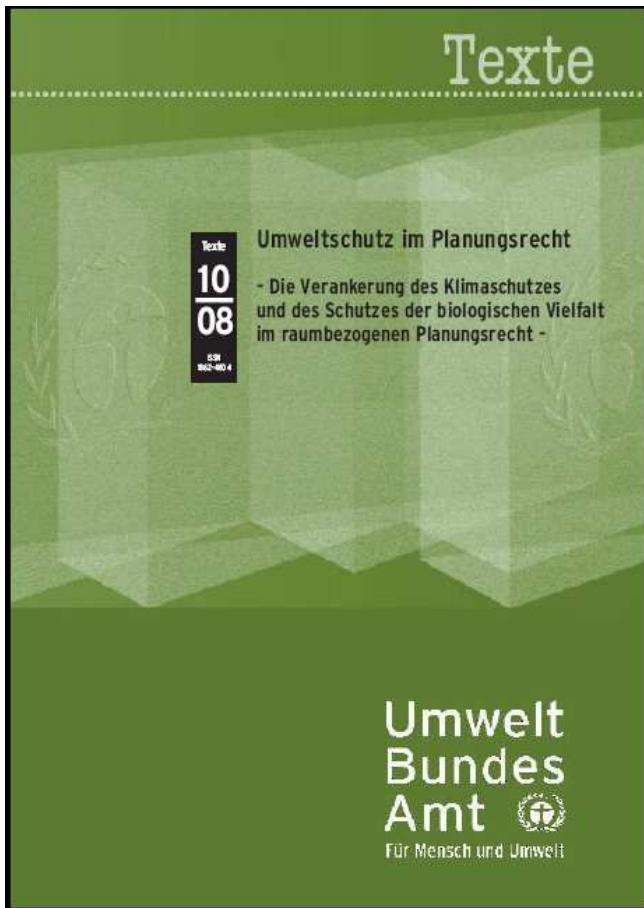
Dr. Gerold Janssen



**Leibniz-Institut
für Ökologische
Raumentwicklung**

Übersicht

- **Einführung / Forschungsfrage**
- **Grundlagen des Planungsrechts**
- **Klimaschutzrecht**
 - **Gesetzliche Instrumente zum Klimaschutz**
 - Energiegewinnung, -einsparung,
Metangasreduzierung und CO2-Sequestrierung
 - **Planungsrechtliche Relevanz**
 - **KWK-Anlagen, Biogasanlagen, Solaranlagen,
Geothermie, Windenergieanlagen**
- **Schlussfolgerungen**



Einführung / Forschungsfrage

- Zahlreiche neue Gesetzliche Grundlagen
 - für den Vorrang Erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz – EEG) 2005
 - Gesetz für die Erhaltung, die Modernisierung und den Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung (Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz - KWKG) 2002
 - Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz – TEHG 2004
 - Verordnung über die Erzeugung von Strom aus Biomasse (Biomasseverordnung) 2001
 - Entwurf zu einem Erneuerbare-Energien-Wärme-Gesetz (EEWärmeG) 2007

Einführung / Forschungsfrage

- Integriertes Energie- und Klimaprogramm der Bundesregierung 2007
- Kommunale Initiativen
- Zurückhaltung in der Anwendung (durch Kommunen)
- Verhinderungsplanungen
- Frage: Ist das aktuelle Planungsrecht noch klimaschutzkonform?

Grundlagen des Planungsrechts

- Raumordnungsrecht (ROG)
 - Keine spezielle Regelung zum Klimaschutz
 - Siehe aber GeROG-Entwurf: § 2 Nr. 6
- Städtebaurecht (BauGB)
 - § 1 V 2 BauGB (Planungsleitlinie „Klimaschutz“)
 - Einführung einer **Klimaschutzklausel** de lege ferenda in § 1a BauGB?
- Verhältnis der Klimaschutzinstrumente zum Planungsrecht:
 - Überwiegend nur mittelbar durch Standortzuweisung
 - Aber auch unmittelbar: siehe z.B. §§ 10 IV, 11 III und IV EEG

Grundlagen des Planungsrechts

- Kommunale Planungshoheit (Art. 28 II GG)
 - „...im Rahmen der Gesetze...“
 - Kommunalaufsicht
- Gesetzesvorbehalt (Art. 20 III GG)
- Staatsprinzip Umweltschutz (Art. 20a GG)
 - Einfluss auf die planerische Abwägung
 - Art. 20a GG kein Optimierungsgrundsatz

Gesetzliche Instrumente zum Klimaschutz

- Energiegewinnung
 - Gesetz für den Vorrang Erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz – EEG) 2005
 - Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechts der Erneuerbaren Energien im Strombereich des BMU (Stand: 09.10.2007)
 - Gesetz für die Erhaltung, die Modernisierung und den Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung (Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz - KWKG) 2002
 - Verordnung über die Erzeugung von Strom aus Biomasse (Biomasseverordnung) 2001
 - Entwurf zu einem Erneuerbare-Energien-Wärme-Gesetz (EEWärmeG) 2007
- *Ohne direkten Raumbezug:*
 - *Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz – TEHG 2004*

Gesetzliche Instrumente zum Klimaschutz

- Energieeinsparung und -effizienz
 - Gesetz zur Einsparung von Energie in Gebäuden (Energieeinsparungsgesetz – EnEG) 2005
 - Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz - EnWG) Stand: 2007

Ohne spezifischen Regelungen:

- Reduzierung von Methangas
- Natürliche CO2-Sequestrierung

Planungsrechtliche Relevanz

KWK-Anlagen

- Bauplanungsrechtlich können sich für KWK-Anlagen Probleme hinsichtlich der Zulassungsfähigkeit (insb. von Altholzanlagen) in Gewerbegebieten und in der Nachbarschaft zu Misch-, Dorf- und Wohngebieten ergeben.
- **Einvernehmen** mit der Gemeinde (§ 36 Abs. 1 BauGB).
- Anschluss- und Benutzungzwang bei privater **Geothermieanlage** oder einer **Pelletheizung** nicht mehr verhältnismäßig

Planungsrechtliche Relevanz

Biogasanlagen

- Privilegierte Vorhaben (§ 35 Abs. 1 Nr. 6 BauGB) – im Außenbereich zulässig (wg. Geruchsbelästigung).
- Im Raumordnungsrecht fehlen spezielle Regelungen; Grundsatz über die Landwirtschaft gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 10 ROG.
- Hier gelten in der Regel raumordnerische **Grundsätze** zur Nutzung der vorhandenen Potenziale für die Energieerzeugung aus Biomasse und Biogas.

Planungsrechtliche Relevanz

Solaranlagen

- Räumliche Steuerung von Solaranlagen z.T. durch die Regelungen im EEG (§ 11 Abs. 3 und 4).
- Normen haben **Vorbildcharakter** dafür, wie das Planungsrecht mit gesetzlichen Klimaschutzregelungen harmonisiert werden kann.
- Planungsdirektiven in Form von **Optimierungsgeboten**: § 3 Abs. 1 des Entwurfs zu einem EE-WärmeG
- Exkurs: *VGH Baden-Württemberg* hat die Abweichung zugunsten der Installation der Photovoltaik-Anlage als zulässig erachtet.

Planungsrechtliche Relevanz

Geothermie

- Derzeit lediglich als Grundsatz der Raumordnung gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 4 Satz 2 ROG verankert (Grundversorgung der Bevölkerung mit technischen Infrastrukturleistungen der Ver- und Entsorgung).
- In Baubebauungsplänen durch § 9 Abs. 1 Nr. 23 lit. b BauGB explizit zu berücksichtigen.
- Aufgrund des geringen Störfaktors geothermischer Tiefensysteme sind sie für den Innenbereich gut geeignet.

Planungsrechtliche Relevanz

Windenergieanlagen

- BauGB bietet gegenwärtig **keine brauchbare planerische Grundlage** zur Verwirklichung einer umfassend angelegten Strategie des Repowering.
- Wo die Grenze zur **Verhinderungsplanung** im Einzelnen verläuft, lässt sich nicht abstrakt bestimmen und bleibt der Einzelfallprüfung vorbehalten.
- Kritik an der **Zurückstellung von Baugesuchen** gemäß § 15 Abs. 3 Satz 1 BauGB.
- Flächen- und Landschaftsschutz bewirken in der Regel einen nicht einfach zu lösenden Zielkonflikt.
- **Referenzertragsregelung** in § 10 Abs. 4 EEG ist als weiteres positives Beispiel einer Standortsteuerung durch ein Förderinstrument zu sehen.

Schlussfolgerungen

- Im Raumordnungsrecht wird die Steuerung von Umweltbelangen (Klimaschutz und Schutz der Biodiversität) durch **Ziele und Grundsätze** der Raumordnung sowie flächenbezogen durch **Vorrang- und Vorbehaltsgebiete** beeinflusst. Im Bereich der Windenergienutzung kommt zudem das Instrument des **Eignungsgebietes** zum Einsatz. Die Grundsätze der Raumordnung nach § 2 Abs. 2 ROG sind gegeneinander und untereinander gleichberechtigt abzuwägen (§ 7 Abs. 7 ROG). Umweltbelange genießen keinen automatischen Vorrang.

Schlussfolgerungen

- Auf der Ebene der **Bauleitplanung** erfolgt die Einbeziehung von Umweltbelangen in den Bauleitplänen (Flächennutzungsplan und Bebauungsplan). Auch hier unterliegen sie der Abwägung im Sinne des § 1 Abs. 7 BauGB. Gesetzliche Vorgaben und **Optimierungsgebote** sind geeignet, einen gewissen Vorrang für bestimmte Belange zu schaffen.

Schlussfolgerungen

- Zur Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen sollte verstärkt vom Instrument der **Kommunalaufsicht** Gebrauch gemacht werden. Auf diesem Wege ließe sich auch die missbräuchliche Anwendung des gemeindlichen Einvernehmens gemäß § 36 Abs. 1 BauGB eindämmen.

Schlussfolgerungen

- Vom **Staatsziel Umweltschutz** gemäß Art. 20a GG kann ein (planerisches) **Optimierungsgebot** zwar nicht direkt abgeleitet werden. Es bietet dem Gesetzgeber die Möglichkeit, Optimierungsgebote auf einfachgesetzlicher Grundlage zu schaffen.

Schlussfolgerungen

- Trotz der hohen Aktualität der Thematik sind im Raumordnungsrecht im Bereich des Klimaschutzes **allenfalls erste Ansätze** erkennbar.
Aufgrund der zeitlichen Verzögerung, mit der in der **Raumplanungspraxis** auf neue Rechtsentwicklungen reagiert werden kann, sind aktuelle Planungen auf der Ebene Regionalplanung bestenfalls im Entwurf verfügbar.

Schlussfolgerungen

- Eine **Klimaschutzklausel** findet sich im Raumordnungsgesetz (noch) nicht explizit aufgeführt (insofern hängt hier die Entwicklung dem Städtebaurecht hinterher, siehe unten). Eine entsprechende Ergänzung ist de lege ferenda dringend zu empfehlen und wird aktuell für die laufende **Novellierung des Raumordnungsgesetzes** bereits diskutiert, die aufgrund der Föderalismusreform allerdings in Verzug geraten ist.

Schlussfolgerungen

- Ein effektiver Weg, die Möglichkeiten der Bauleitplanung für Klimaschutzmaßnahmen im BauGB weiter zu stärken, wird in der Einführung einer speziellen **Klimaschutzklausel** in § 1a BauGB nach dem Vorbild der Bodenschutzklausel gesehen.

Dabei ist darauf zu achten, dass sie durch **strikte Kriterien** (z.B. Vorrang der Nutzung Erneuerbarer Energien und KWK-Anlagen) ergänzt wird, wie dies im Falle der Bodenschutzklausel mit dem EAG Bau 2004 geschehen ist, um sie nicht der Wirkungslosigkeit Preis zu geben.

Schlussfolgerungen

- **Biogasanlagen** nehmen aktuell sowohl in der Raumordnung als auch in der Bauleitplanung eine wichtige Position ein. In Raumordnungsplänen wurden **Vorranggebiete** und **Vorbehaltsgebiete** für die Nutzung von Anlagen zur Verwertung von Biomasse auswiesen.
Aufgrund der Geruchsbelästigung durch die Betriebsstoffe (Gülle und Silage) sind sie dem **Außenbereich** zugeordnet und gelten dort gemäß §35 Abs. 1 Nr. 6 BauGB als **privilegiert**; insofern sind bereits die ersten **planungsrechtlichen Voraussetzungen** für die Realisierung solcher Anlagen geschaffen worden. Allerdings ist der zugrunde gelegte **Wirkungsgrad** mit 0,5 MW in der Stromerzeugung als zu niedrig anzusehen.

Schlussfolgerungen

- Im Bereich der Nutzung von **Solarenergie** enthalten die Klimaschutzregelungen gemäß Erneuerbaren-Energie-Gesetz spezielle Regelungen mit **raumplanerischem Inhalt** (vgl. § 11 Abs. 3 und 4 EEG). Diese Norm hat Vorbildcharakter im Hinblick auf die Harmonisierung des Planungsrechts mit gesetzlichen Klimaschutzregelungen.

Schlussfolgerungen

- Die **Geothermie** spielt in der Raumordnung weder bei oberflächennahen noch für Anlagen in größeren Tiefen eine besondere Rolle. Denkbar sind **Vorrang- und Vorbehaltsgebiete** für die Erdwärmemenutzung, was zuvor eine Potenzialanalyse für besonders geeignete Standorte voraussetzen würde.
Aufgrund der geringen Störwirkung von Geothermieanlagen sollten diese insbesondere vor dem Hintergrund einer ortsnahen Anbindung an Leitungsnetze im bauplanerischen **Innenbereich** angesiedelt werden. Aus diesem Grunde wird eine Privilegierung im Außenbereich nicht empfohlen.

Schlussfolgerungen

- In der **Nutzung der Windenergie** mangelt es derzeit an entsprechenden planungsrechtlichen Grundlagen für die Erneuerung (das **Repowering**) von Altanlagen. Aufgrund fehlender raumplanerisch ausgewiesener Flächen auf der Ebene der Raumordnungsplanung und der Bauleitplanung wird ein Repowering mit effektiveren Anlagen ausbleiben. Es ist daher dringend über **Ausnahmeregelungen** für Altanlagen nachzudenken.
- Die **Referenzrtragsregelung** in § 10 Abs. 4 EEG ist als weiteres positives Beispiel einer Standortsteuerung durch ein Förderinstrument zu werten, welche das Raumplanungsrecht ergänzt, wenngleich dadurch kein Mehr an Planungsraum geschaffen werden kann.

Schlussfolgerungen

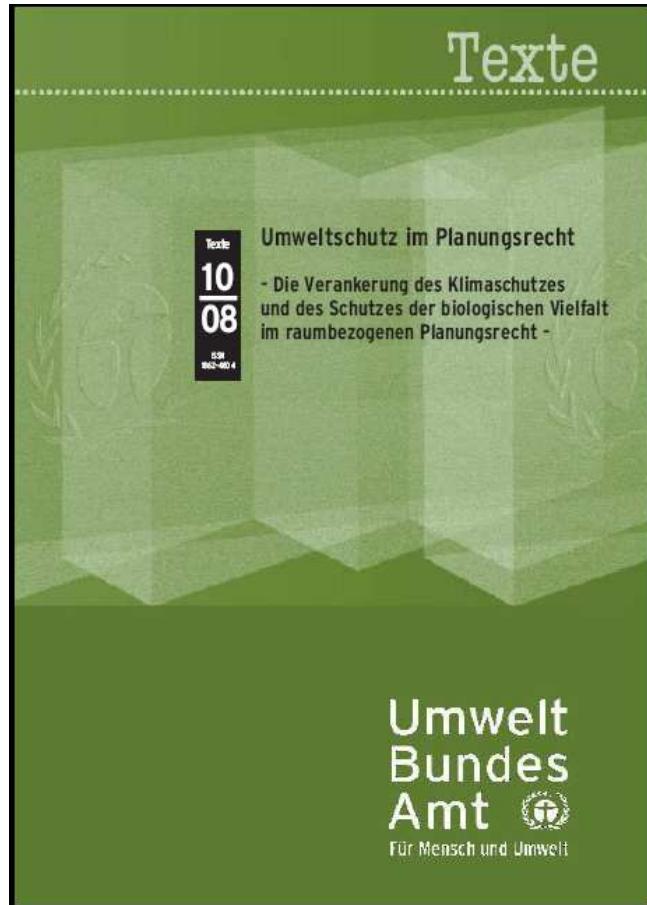
- Im Bereich der **Energieeinsparung** liegen aufgrund des längeren Vorlaufs im Vergleich zur alternativen Energiegewinnung vielfältige gesetzliche Regelungen für die **raumplanerische Auseinandersetzung** vor. Die Einflussnahme der Raumordnung ist wegen der Feinkörnigkeit der Maßnahmen allerdings eher gering. Hier liegt der Schwerpunkt im Bereich der **Bauleitplanung**. Die Ursachen für die mangelnde Effektivität der gesetzlichen Bestimmungen sind in Vollzugsproblemen (Akzeptanzprobleme auf kommunaler Ebene) zu sehen.

Schlussfolgerungen

- Der Ausstoß von **Methangas** durch Rinder wird durch raumplanerische Regelungen nicht begrenzt. Im Gegenteil wird insbesondere auf der Ebene der Raumordnung der **Viehbesatz** aus Gründen der ländlichen Entwicklung und der Erhaltung der Kulturlandschaft und des Tourismus eher noch erhöht.

Schlussfolgerungen

- Die Erhaltung und die Erweiterung von **natürlichen CO₂-Senken** (Wälder und Moore) sind Gegenstand der Raumordnung und der Bauleitplanung.
Die (z.T. geringen) Potenziale zum Schutz dieser Bereiche kann als durch die Raumplanung bestmöglich ausgeschöpft angesehen werden. Sowohl der Waldanteil soll erhöht als auch die Moore sollen besonders geschützt werden.



**Vielen Dank für Ihre
Aufmerksamkeit!**

Dr. Gerold Janssen
Leibniz-Institut für ökologische
Raumentwicklung Dresden
Weberplatz 1
01217 Dresden
www.ioer.de