

**Deutscher
Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand**

20.06.2011

**Stellungnahme des
Deutschen Gewerkschaftsbundes**

zum

**Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der
klimagerechten Entwicklung in den Städten
und Gemeinden (Drs. Nr. 17/6076)**

Herausgeber:
DGB-Bundesvorstand
Abt. Struktur-, Industrie- und Dienst-
leistungspolitik

Verantwortlich:
Dietmar Hexel

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

Telefon 030/24060-315
Telefax 030/24060-341

I. Vorbemerkung

Das Gesetz zur Stärkung der klimagerechten Entwicklung in den Städten und Gemeinden ist Teil des sogenannten „Energiepaketes“ der Bundesregierung und der sie tragenden Fraktionen. Dieses Paket soll nicht nur den Atomausstieg, sondern auch den Energieumstieg sicherstellen. Das Baurecht ist hierfür ein wichtiger Ansatzpunkt.

Der DGB hält den Ausstieg aus der Atomenergie für notwendig. Er bietet, inclusive des vorliegenden Gesetzentwurfs, die Chance für einen parteiübergreifenden Konsens, der angesichts der anstehenden Investitionsentscheidungen auch dringend erforderlich ist. Der DGB fordert Koalitionsfraktionen und Bundesregierung auf, diesen Konsens weiterhin im Dialog mit den Oppositionsparteien, aber auch den gesellschaftlichen Gruppen, aktiv zu suchen.

Gleichwohl muss kritisch angemerkt werden, dass die deutsche Energiepolitik und die mit ihr verbundenen Politikfelder seit Amtsantritt der gegenwärtigen Bundesregierung jede Kontinuität vermissen lassen. Die Folgen sind bislang Planungsunsicherheit und Investitionszurückhaltung. Insbesondere die im letzten Jahr beschlossene Laufzeitverlängerung für Atomkraftwerke hat dazu beigetragen. Die seither vergangene Zeit war politisch, gesellschaftlich und für große Teile der Wirtschaft eine verlorene Zeit.

In scharfem Kontrast zu diesem leichtfertigen Vertun von Zeit steht jetzt der ungesunde Zeitdruck unter den die Bundesregierung und die sie stützenden Fraktionen den Atomausstieg Nummer 2 gezwungen haben. Das zeigt sich auch am vorliegenden Gesetzentwurf, der erst seit 6. Juni 2011 als offizielle Bundestags-Drucksache vorliegt.

Hinzu kommt, dass die ohnehin geplante Novelle des Baugesetzbuches aufgesplittet und der jetzt vorliegende Teil ohne erkennbaren sachlichen Grund vorgezogen wurde. Dies führt dazu, dass die sonst üblichen Prüfungsverfahren, wie die Durchführung eines Planspiels, wegen des Zeitdrucks nicht zur Anwendung kommen können.

Hier zeigt sich besonders auffällig, dass Sorgfaltsprinzipien bei der jetzt eingeleiteten Energiewende in erheblichem Umfang missachtet werden. Grundsätzlich gleicht der Versuch, das Energiekonzept einer der bedeutendsten Industrienationen der Welt innerhalb von weniger als vier Monaten auf eine völlig neue Grundlage zu stellen, einem Husarenritt. Die Regierungskoalition geht hier auf Kosten der Bürgerinnen und Bürger, der Wirtschaft und nicht zuletzt auch der Demokratie unzumutbare Risiken ein. Ein komplett neues Energie- und Umstiegskonzept für Deutschland innerhalb so kurzer Zeit nicht nur zu entwickeln, sondern auch zu verabschieden, provoziert geradezu Fehler und ein völliges Chaos im Hinblick auf Planbarkeit und Verlässlichkeit.

Wer so agiert, riskiert, dass wichtige Gruppen der Gesellschaft und vor allem die Bürgerinnen und Bürger selbst nicht mitgenommen werden. Von ihnen war bisher im gesamten Prozess noch überhaupt nicht die Rede und ihre Beteiligung ist auch im noch verbleibenden Zeitraum bis zu den endgültigen Beschlüssen in keinsten Weise vorgesehen. Dabei muss doch spätestens seit der Auseinandersetzung um „Stuttgart 21“ allen klar sein, dass erhebliche Veränderungen nur mit und nicht ohne die intensive Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger durchsetzbar sind. Dass dies ignoriert wird, mutet umso bizarrer an, als die Ethikkommission in ihrem Bericht von der Energiewende durchgehend als „Gemeinschaftswerk“ spricht.

Der DGB will den Atomausstieg und den Energieumstieg so rasch wie möglich, er soll aber auch geordnet ablaufen. Wir sind nicht der Auffassung, dass ein Vorhaben, das sich über

Jahrzehnte erstrecken wird, nicht auch noch drei Monate mehr an Vorbereitungszeit vertragen hätte.

II. Allgemeines um Gesetzentwurf

Gebäudebereich als wichtiger Sektor für die Energiewende

Die öffentlichen und privaten Gebäude stehen für rund 40% des Energieverbrauchs und ein Drittel des gesamten CO₂-Ausstoßes in Deutschland. Daher ist der Gebäudebereich ein wichtiger Sektor für das Gelingen der Energiewende. Der vorliegende Gesetzentwurf trägt dem beispielsweise durch die Einfügung des neuen Paragraphen 248 in das Baugesetzbuch Rechnung. Der DGB begrüßt dies.

Allerdings weist der DGB drauf hin, dass das Potenzial quartiersbezogener Gebäudeeffizienzsteigerungen (beispielsweise durch quartiersbezogene Sanierungsinitiativen oder –anreize) durch den Entwurf nicht ausgeschöpft wird. Dies sollte im Verlauf des parlamentarischen Verfahrens noch korrigiert werden.

Er weist gleichzeitig darauf hin, dass die baurechtlichen Regelungen durch die entsprechende Ausgestaltung von Förderprogrammen mit Leben erfüllt werden müssen. Der DGB hält es daher für erforderlich, die Fördermittel für die energetische Sanierung öffentlicher und privater Gebäude mindestens auf dem Niveau des Jahres 2009, also bei 2,4 Mrd. € jährlich zu verstreuen. Soll die Sanierungsrate, wie von der Bundesregierung vorgesehen, verdoppelt werden, so müssen auch die Fördermittel auf 5 Milliarden Euro jährlich verdoppelt werden. Auch die Förderung von erneuerbaren Energien und Wärmenetzen muss eine Steigerung erfahren.

Widerspruch zur EEG-Novelle

Die Gesetzentwürfe aus dem sogenannten „Energiepaket“ von Bundesregierung und Koalitionsfraktionen sind widersprüchlich. So steht der beabsichtigten Erleichterung des Repowering im BauGB eine Einschränkung im Entwurf für die EEG-Novelle (Drs. 17/6071) entgegen. Mit dem am 1.1.2009 in Kraft getretenen EEG waren die Anreize zum Repowering deutlich verstärkt worden. Die Anfangsvergütung für Windanlagen an Land hatte sich von 7,87 auf 9,2 Cent/kWh erhöht und gleichzeitig wurde für Repoweringanlagen ein Bonus von 0,5 Cent/kWh gewährt. Der Repowering-Bonus setzte wichtige Investitionsanreize, um Windenergieanlagen der ersten Generation durch moderne, effizientere Turbinen zu ersetzen. Diese Anreize gehen mit der in der EEG-Novelle von 2011 vorgesehenen Einschränkung auf Anlagen, die höchstens 17 Jahre nach den ersetzten Anlagen in Betrieb genommen worden sind, vielfach verloren. Die Einschränkungen des Repowering-Bonus (§ 30 EEG) werden vom DGB nicht befürwortet. Ihre Einführung würde ein Repowering vieler Anlagen verhindern und stünde damit auch der Intention Gesetzes zur Stärkung der klimagerechten Entwicklung in den Städten und Gemeinden entgegen.

Kleinwindkraftanlagen

Kleinwindkraftanlagen sind technisch ausgereift, vergleichsweise einfach zu installieren und wartungsarm. Darüber hinaus stehen sie in einer großen Variantenbreite zur Verfügung. Waren sie früher nur für den Inselbetrieb abseits des Stromnetzes gedacht, so werden sie inzwischen auch in Ballungsräumen eingesetzt. Es wäre daher angebracht, die Nutzung solcher Anlagen rechtlich so weit als möglich zu vereinfachen. Dem Bund fehlt die rechtliche Kompe-

tenz, die Genehmigungsverfahren zu regeln, da hierfür die Länder zuständig sind. Allerdings bestehen im Hinblick auf den Planvorbehalt des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB rechtliche Zweifel ob dieser sich auch auf Kleinwindkraftanlagen erstreckt. Diese Zweifel könnten ausgeräumt werden, indem der Vorbehalt des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB von der Anlagengröße abhängig gemacht wird, so dass er erst ab einer bestimmten Größe zum Tragen kommt (Bovet, „Kurze rechtswissenschaftliche Skizzierung von Optionen des Bundes im Zusammenhang mit der Genehmigung von KWEA...“, 2009). Der DGB regt an, dies für die nächste Novelle des BauGB vorzusehen.

Geothermie im Außenbereich

Trotz des großen Potenzials, der voll entwickelten Technologie und der Emissionsfreiheit steckt die Geothermie in Deutschland noch in den Anfängen. Es gibt großen Nachholbedarf. Lediglich vier Kraftwerke erzeugen gegenwärtig Strom aus Tiefengeothermie. Ein Beitrag zur besseren Förderung der Tiefengeothermie könnte deren Privilegierung im Außenbereich im Rahmen des § 35 Abs. 1 Baugesetzbuch sein. Dies sollte spätestens im Zusammenhang mit der nächsten Novelle des BauGB verwirklicht werden.

III. Zu einzelnen Regelungen

zu Art. 1 Nr. 4

In der Neuformulierung des § 5 Abs. 2 Nr. 2 b findet die „Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung“ Erwähnung. Der DGB schließt sich der Anregung anderer Verbände an, zur rechtlichen Klarstellung auch andere Speicherprodukte, die aus erneuerbaren Energien erzeugt werden können zu benennen bzw. eine nicht abschließende, offene Formulierung dafür einzufügen. Es bestünde sonst die Gefahr, dass, ohne dass dies gewollt ist, Energiespeicherverfahren, die nicht über die Zwischenprodukte Strom, Wärme oder Kälte gehen, ausgeschlossen werden. Gleiches gilt auch für die Änderungen, die in Art. 1 Nr. 5, Nr. 9 und Nr. 11 vorgesehen sind.

zu Art. 1 Nr. 6

Der städtebauliche Vertrag ist grundsätzlich ein geeignetes Instrument zur klimagerechten Stadtentwicklung. Als öffentlich-rechtlicher Vertrag i.S.d. § 54 VwVfG macht er es möglich, konsensuale Lösungen für Probleme im Einzelfall zusammen mit den betroffenen Privaten zu finden (Löhr in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 11. Auflage 2009, § 11 Rn. 2.).

Die in Art. 1 Nr. 6 vorgeschlagenen Änderungen sind eine begrüßenswerte Klarstellung aber keine Fortentwicklung dieser Möglichkeit. Der durch den Gesetzentwurf neu einzufügende § 11 Abs. 1 Nr. 5 BauGB soll klarstellen, dass die energetische Qualität von Gebäuden - und somit auch ihre Energieeffizienz - Gegenstand eines städtebaulichen Vertrags sein kann. Ein solcher Vertrag dieses Inhalts war allerdings schon vorher möglich. § 11 Abs. 1 BauGB zeigt die Materien auf, die insbesondere Gegenstand eines städtebaulichen Vertrags sein können. Dabei handelt es sich aber nicht um einen inhaltlich abschließenden Katalog. Die Aufnahme der energetischen Qualität von Gebäuden in diese Aufzählung hat daher lediglich klarstellenden Charakter, der auf die Möglichkeit dieser Regelung hinweist.

zu Art. 1 Nr. 7 c

Der DGB hielte es für angebracht in der neu angefügten Nummer 8 durch eine entsprechende Formulierung sicherzustellen, dass auch gebäudeintegrierte Anlagen mit erfasst werden. Darüber hinaus sollte geprüft werden ob die Nutzung solarer Strahlungsenergie auch auf anderen bauliche Anlagen als Gebäuden im Außenbereich privilegiert werden kann.

Grundsätzlich führt die Privilegierung von Anlagen zur Nutzung solarer Strahlungsenergie im bauplanungsrechtlichen Außenbereich zu einer Erleichterung von deren Genehmigungsfähigkeit, da privilegierte Vorhaben i.S.d. § 35 Abs. 1 S. 1 BauGB grundsätzlich zulässig sind. Der DGB begrüßt dies. Allerdings ergeben sich bei der im Gesetzentwurf konkret vorgeschlagenen Formulierung der Regelung erhebliche Auslegungsprobleme.

Zum Einen ist unklar, wann eine Solaranlage dem Gebäude „räumlich untergeordnet“ ist. Nach der Gesetzesbegründung meint „baulich“ soviel wie „räumlich-gegenständlich“. Daher seien Anlagen nicht umfasst, deren Fläche über die Dach- oder Wandfläche des Gebäudes hinausgeht. Offen bleibt hier jedoch, wie es sich beispielsweise mit aufgeständerten Anlagen verhält. Diese Auslegungsproblematik birgt erhebliche Rechtsunsicherheiten. Es tut sich hier daher – vergleichbar mit der ähnlichen Diskussion im Rahmen des § 14 BauNVO um „räumlich untergeordnete Nebenanlagen“ – großes Streitpotential auf. Es wäre wünschenswert, dass diese im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens durch eine klarere Begriffsdefinition vermindert wird.

Unklar ist die Formulierung des Gesetzentwurfes zum Anderen auch insoweit, als die Anlagen an oder auf „zulässigerweise errichteten Gebäuden“ angebracht sein müssen. Bezieht sich die Zulässigkeit der Errichtung auf die formelle oder materielle Legalität der Bauten? Welcher Zeitpunkt soll hier maßgeblich sein? So kann ein zu seiner Errichtungszeit baurechtlich materiell rechtmäßiges Gebäude heutigem Baurecht widersprechen und umgekehrt. Hier könnte die unklare Gesetzesformulierung erhebliche Potentiale für die Nutzung solarer Strahlungsenergie blockieren. Daher ist hier zumindest eine Klarstellung in der Gesetzesbegründung dringend zu empfehlen.

zu Art. 1 Nr. 9

Zur rechtlichen Klarstellung sollten in § 148 Abs. 2 auch energetische Sanierungsmaßnahmen aufgeführt werden.

zu Art. 1 Nr. 10

Die Begründung zu dieser Regelung hebt stark ab auf gebäudeübergreifende Lösungen. Der DGB legt Wert auf die Feststellung, dass gebäudebezogene Maßnahmen, wie beispielsweise Wärmedämmung, nicht notwendigerweise das Erscheinungsbild von Gebäuden beeinträchtigen und daher als gleichberechtigtes Instrument für Stadtumbaumaßnahmen nach § 171a BauGB angesehen werden müssen. Eine entsprechende Klarstellung in der Begründung sollte erfolgen.

zu Art. 1 Nr. 11

Hier werden Maßnahmen zur Steigerung der Gebäudeenergieeffizienz nicht als mögliche Gegenstände eines Stadtumbauvertrages genannt. Der DGB spricht sich für eine entsprechende Ergänzung aus.

zu Art. 1 Nr. 12 (§ 248)

Der DGB begrüßt diese Regelung dem Grundsatz nach als erforderlich und unbürokratisch. Ohne sie müsste eine gesonderte Befreiung nach § 31 Abs. 2 BauGB beantragt werden, was einen erheblichen Verwaltungs- und Kostenaufwand mit sich bringen kann. Eine Befreiung nach § 31 Abs. 2 BauGB ist nur unter engen Voraussetzungen möglich. Die Grundzüge der gemeindlichen Planung dürfen durch die Befreiung nicht berührt werden. Außerdem muss der Antragsteller darlegen, dass entweder Allgemeinwohlgründe die Befreiung erfordern, die Abweichung städtebaulich vertretbar ist oder die Durchführung des Bebauungsplans eine offenbar nicht beabsichtigte Härte bedeutet. Dass diese Tatbestandsmerkmale erfüllt sind, lässt sich aufgrund der oft verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffe nur mit hohem Aufwand darlegen oder gar beweisen. Nach der im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Regelung müsste für solche Abweichungen keine besondere Genehmigung eingeholt werden.

Allerdings ist zu befürchten, dass sich das Konfliktpotential im Falle dieser Abweichungen lediglich verlagert. Bestanden Streitigkeiten bisher bei der Frage, ob für die Abweichung eine Befreiung in Betracht kommt, wird es nun darum gehen, ob es sich tatsächlich noch um eine „geringfügige“ Abweichung handelt oder ob nicht doch wie bisher eine behördliche Befreiung eingeholt werden muss. Erhöht wird diese Wahrscheinlichkeit durch die unpräzise Formulierung in der Norm. § 248 BauGB verlangt lediglich eine „geringfügige“ Abweichung ohne nähere Anhaltspunkte dafür zu geben, in welcher Relation sie betrachtet werden muss. Auch die Begründung zu diesem Punkt des Gesetzentwurfs gibt keine weiteren Hinweise darüber, wann eine Abweichung so geringfügig ist, dass die Vorgaben der gemeindlichen Planungen überwunden werden dürfen.

Es wäre also geboten, im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens den Begriff „geringfügig“ konkreter zu definieren, um eine Wirksamkeit der Regelung tatsächlich sicherzustellen.

Darüber hinaus erscheint der Hinweis von Anwälten richtig, dass die Regelung in der praktischen Anwendung des BauGB leicht übersehen werden kann. Generell gilt, dass die Schlussvorschriften des BauGB bei Verabschiedung der vorliegenden Novelle durch das Parlament noch unübersichtlicher und unsystematischer würden. Die Regelung zur Zulässigkeit geringfügiger Abweichungen bei Energieeffizienzmaßnahmen wäre im ersten Kapitel, dritter Teil und dort im ersten Abschnitt des BauGB besser und logischer angesiedelt.

Nicht zuletzt ist auch die Frage überobligatorischer Dämmmaßnahmen ungeklärt. Die Begründung führt zwar aus, dass diese mit abgedeckt seien, das jedoch lässt sich aus dem Gesetzestext selbst nicht ableiten. Klarer wäre dies dann, wenn der Bezug zur Energieeinsparverordnung und dem Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz gestrichen und durch eine allgemeine Formulierung zu Energieeffizienzmaßnahmen ersetzt würde.

zu Art. 1 Nr. 12 (§ 249)

Das sogenannte Repowering von Windkraftanlagen stellt ein bislang noch zu wenig genutztes Potenzial bei der Umstellung der Stromgewinnung auf erneuerbaren Energien dar. Nach Angaben von Branchenverbänden kann durch Repowering die Anlagenzahl halbiert, aber gleichzeitig der Ertrag verdreifacht werden. Moderne Windkraftanlagen bieten zudem reduzierte Werte bei den Lärmemissionen und sind optisch gefälliger, da die Rotoren sich langsamer drehen.

Der DGB begrüßt deshalb den Versuch, das Repowering über das BauGB zu erleichtern, weist jedoch darauf hin, dass dadurch Hindernisse im Bereich der Raumordnung noch nicht beseitigt sind. Hier sind Bund und Länder aufgerufen gemeinsam für windkraftfreundliche Regelungen zu sorgen - wo noch nicht geschehen.

IV. Gesamtbewertung

Der Gesetzentwurf besteht in weiten Teilen aus geringen textlichen Erweiterungen bestehender Regelungen des Baugesetzbuchs um Formulierungen und Begriffe wie beispielsweise „Erfordernisse der klimagerechten Stadtentwicklung“. Es handelt sich dabei eher um Regelungen mit ergänzender, klarstellender und teilweise auch nur deklaratorischer Wirkung – das betrifft insbesondere auch Maßnahmen zur Steigerung der Gebäudeeffizienz im Rahmen quartiersbezogener Ansätze. Ein Großteil der Regelungen dient vornehmlich dem (begrüßenswerten) Ziel der Berücksichtigung der Erfordernisse des klimagerechten Städtebaus. Diese Erfordernisse sind jedoch bereits nach der derzeitigen Rechts- und Gesetzeslage als öffentliche Belange in sämtlichen Abwägungen im Rahmen der Bauleitplanung zu beachten. Wirklich substanzielle Neuregelungen sind nur wenige enthalten. Vor diesem Hintergrund lässt sich das eilige Vorziehen dieses Teils der ohnehin geplanten Novelle des BauGB nur schwer rechtfertigen.