

Kreisstadt Bergheim Der Bürgermeister		Vorlage Nr.: 525/2022 öffentlich			
Dezernat: III FBL: Frau Bergmoser AbtL: Frau Marx-Flatten Verfasser/in: Frau Hoffmann		Mitzeichnungen			
		S III			
Vorgesehene Beratungsfolge					
Gremium					Datum
A.f. Planung und Städtische Betriebe					15.12.2022

TOP	Ergebnis der Prüfung der planungsrechtlichen Machbarkeit einer Solarpflicht für private, gewerbliche und kommunale Neubauten
------------	---

Beschlussvorschlag

Der Ausschuss für Klima und Umwelt wird gebeten, das Thema „Kommunale Solarpflicht“ für private Neubauten bis 2025 zur Beratung an den Klimabeirat zu verweisen.

Erläuterungen:

1. Zielsetzung

Der Ausbau von Solarenergieanlagen auf Dächern soll entsprechend des Klimaschutzkonzeptes der Kreisstadt Bergheim im Rahmen der Möglichkeiten des BauGB und der Landesbauordnung NRW und unter Beachtung der Einführung der Solardachpflicht in NRW gefördert werden, beispielsweise durch Schaffung der Grundlagen durch entsprechende Festsetzungen in Bebauungsplänen.

2. Sachverhalt

Mit dem Beschluss vom 28.04.2022 im Ausschuss für Planung und Städtische Betriebe wurde die Verwaltung gebeten, die Prüfung der rechtlichen Machbarkeit einer Solarpflicht für private, gewerbliche und kommunale Neubauten vorzuziehen und das Ergebnis bis spätestens Ende des Jahres vorzulegen (https://sdnetrim.kdvz-frechen.de/rim4800/vorgang/?__=UGhVM0hpd2NXNFdFcExjZecbXnKjuuyCsqlWK8q-3zw).

Da es sich um eine sehr komplexe Aufgabenstellung handelt, wurde zunächst eine planungsrechtliche Prüfung vorgenommen. Dabei wurden die verschiedenen Planungsebenen und sich daraus ergebenden gesetzlichen Grundlagen betrachtet. Sachverhalte, die sich bereits aus dem gültigen Planungsrecht ableiten, müssen nicht noch einmal mit hohem finanziellen Aufwand rechtlich geprüft werden.

Um beurteilen zu können, welche Vorgaben bezüglich der „Solardachpflicht“ auf kommunaler Ebene und im Rahmen der Bauleitplanung sinnvoll und rechtlich möglich sind, sind zunächst die gesetzlichen Vorgaben auf Bundes- und Landesebene zu betrachten.

Vorgaben des Bundes

Mit der Änderung des Klimaschutzgesetzes 2021 hat die Bundesregierung die Klimaschutzzorgaben verschärft und das Ziel der Treibhausgasneutralität bis 2045 verankert. Bereits bis 2030 sollen die Emissionen um 65 Prozent gegenüber 1990 sinken. Um dieses Ziel zu erreichen, ist ein beschleunigter Ausbau der erneuerbaren Energien in allen Sektoren notwendig.

Bereits 2030 sollen 80 Prozent des Strombedarfs aus erneuerbaren Energien stammen. Neben der Windkraft soll hierbei vor allem auf Solarenergie gesetzt werden. Neben Freiflächensolaranlagen, Floating- und Agri-PV-Anlagen und auf Lärmschutzwänden integrierte Photovoltaikanlagen soll vor allem Strom auf Dächern von Wohngebäuden und Gewerbeimmobilien gewonnen wer-

den. Entsprechend des Koalitionsvertrages der Bundesregierung sollen alle geeigneten Dachflächen künftig für die Solarenergie genutzt werden. Bei gewerblichen Neubauten soll dies verpflichtend, bei privaten Neubauten soll es die Regel werden, aber keine Pflicht.

Während der Bund noch an der Solarpflicht arbeitet, sind viele Bundesländer bereits deutlich weiter. In Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein greifen bereits unterschiedlich ausgestaltete Solarpflichten.

Solarpflicht in NRW

Durch die Reform der Landesbauordnung NRW (2021) müssen seit Jahresbeginn 2022 geeignete neue Parkflächen mit mehr als 35 Stellplätzen überdacht sein und mit Photovoltaikanlagen ausgestattet werden. Diese Solarpflicht gilt nur für Flächen, die zu Nichtwohngebäuden gehören.

Entsprechend des Koalitionsvertrags der Landesregierung NRW (2022) soll die Solarpflicht auf Dächern von Gebäuden in mehreren Etappen eingeführt werden:

Zeitpunkt der Einführung	Art des Gebäudes/ Eigentümer
ab Januar 2023	Neubau öffentliche Liegenschaften
ab Januar 2024	Gewerbliche Neubauten
ab Juli 2024	Bei Dachsanierung von kommunalen Liegenschaften
ab Januar 2025	Private Neubauten
ab Januar 2026	Bei umfassender Dachsanierung eines privaten oder gewerblichen Bestandsgebäudes

Die Pflicht soll ebenfalls durch eine Solarthermieanlage oder durch die Verpachtung der Dachfläche an externe Investoren erfüllt werden können. Mit einer entsprechenden Verordnung soll sichergestellt werden, dass die Pflicht nur dort greift, wo es sinnvoll und zumutbar ist.

Die Gewinnung von Solarenergie auf Dächern wird durch die ausgearbeitete Solarpflicht auf Landesebene für Neubauten und Dachsanierungen umfassend geregelt. Die kommunale Politik kann hier unterstützend und ergänzend wirken, sollte aber mit eigenen Vorgaben den entsprechenden Verordnungen des Landes nicht widersprechen.

Durch die aktuelle Situation der Energiewende und der Energiekrise zeigt die außerordentliche Nachfrage, dass sowohl private Eigentümer als auch Unternehmen zunehmend selbst daran interessiert sind, ihre Eigenversorgung durch die Gewinnung von Solarenergie zu sichern bzw. zu ergänzen. Dieser Prozess wird gefördert und unterstützt durch die Novellierung des Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG), das seit dem 30. Juli 2022 in Kraft getreten ist. Das EEG 2023 setzt auf einen massiven Ausbau der erneuerbaren Energien, u.a. mit neuen Vergütungssätzen, Vereinfachungen beim Netzanschluss, volle Einspeisung der Nennleistung für neue Anlagen, Ersatzweise PV-Anlagen im Garten usw.

Prüfung der rechtlichen Machbarkeit einer Solarpflicht für private, gewerbliche und kommunale Neubauten für die Kreisstadt Bergheim

Durch die geltende Solarpflicht des Landes NRW für den Neubau von öffentlichen Liegenschaften ab 2023 und für Gewerbliche Neubauten ab 2024, ist auf der kommunalen Ebene dazu keine zusätzliche oder vorgezogene Solarpflicht mit einer umfassenden Definition der Pflichten, seiner Umsetzung und der Kontrolle (vgl. Kommunale Steuerung) verbunden mit einer juristischen Prüfung mehr notwendig. Für kommunale Bestandsgebäude ist entsprechend des Klimaschutzkonzeptes der Ausbau von Photovoltaik auf kommunalen Dachflächen (Maßnahme 2.8) bereits vorgesehen. Aktuell werden z. B. PV-Anlagen auf dem Gutenberggymnasium und auf der

Hauptfeuerwache geplant und umgesetzt.

Die Untersuchung der Machbarkeit einer kommunalen Solarpflicht konzentriert sich daher vor allem auf private Neubauten, da für diese erst ab 2025 unter die Solarpflicht des Landes NRW fallen. Die Machbarkeit wird hierbei entsprechend den unterschiedlichen Planungsebenen und den entsprechenden gesetzlichen Grundlagen beurteilt. Eine ggf. noch zu beauftragende juristische Prüfung muss dann z. B. für eine konkret formulierte mögliche Festsetzung im Bebauungsplan erfolgen. Auf diese Weise kann ein konkreter „Festsetzungs-Werkzeugkasten“ erstellt werden.

Die kommunale Steuerung

Für die Einführung einer Pflicht muss eine gesetzliche Grundlage vorliegen. Die einzuführende Pflicht muss dabei stets eindeutig definiert werden: Worin besteht die Pflicht (Umfang, Größe, Dauer usw.)? Unter welchen konkreten Bedingungen tritt die Pflicht in Kraft? Unter welchen konkreten Bedingungen kann von der Pflicht befreit werden. Wer ist die Entscheidungsinstanz dafür? Wer kontrolliert die Einhaltung der Pflicht? Welche Konsequenzen drohen, wenn die Pflicht nicht eingehalten wird? Steht für die Umsetzung und Kontrolle genügend Personal zur Verfügung?

Festsetzungen im Bebauungsplan

Ein Bebauungsplan (verbindlicher Bauleitplan) ist ein Instrument der räumlichen Planung. Er enthält die rechtsverbindlichen Festsetzungen für die städtebauliche Ordnung eines Teils des Gemeindegebiets und bildet die Grundlage für weitere, zum Vollzug des Baugesetzbuches (BauGB) erforderliche Maßnahmen (§ 8 Abs. 1 BauGB).

Das Baugesetzbuch schafft hierfür einen Rahmen und stellt die Einheitlichkeit im Aufstellungsprozess und den verwendeten Darstellungselementen und Kategorien sicher. Die Landesbauordnungen bilden die rechtlichen Grundlagen für weitergehende gestalterische Vorschriften (Festsetzungen) in den Bebauungsplänen.

In diesem Zusammenhang ist besonders auf den Begriff „städtebaulich“ hinzuweisen: allein städtebauliche Ziele, wie sie in Baugesetzbuch und Landesbauordnung definiert sind, können und dürfen mit einem Bebauungsplan verfolgt werden. Alle Festsetzungen benötigen den gebietlichen Bezug und müssen sich auch hieraus begründen lassen.

Bezüge im BauGB zu Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen

Gemäß § 1 Abs. 5 BauGB sollen Bauleitpläne eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung, die die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen miteinander in Einklang bringen. Bauleitpläne sollen u. a. dazu beitragen die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln sowie den Klimaschutz und die Klimaanpassung, insbesondere auch in der Stadtentwicklung, zu fördern, sowie die städtebauliche Gestalt und das Orts- und Landschaftsbild baukulturell erhalten und zu entwickeln.

Aus städtebaulicher Sicht sind zum einen Anpassungsmöglichkeiten durch konstruktive Möglichkeiten an bestehenden/geplanten Gebäuden möglich. Zum anderen sind freiraumplanerische Lösungen erforderlich.

Gemäß § 1a Abs. 5 BauGB soll den Erfordernissen des Klimaschutzes sowohl durch Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, als auch durch solche, die der Anpassung an den Klimawandel dienen, Rechnung getragen werden

Der Festsetzungskatalog für Bebauungspläne (§ 9 BauGB) wurde ergänzt. Demnach können im Bebauungsplan aus städtebaulichen Gründen festgesetzt werden:

- Versorgungsflächen, einschließlich der Flächen für Anlagen und Einrichtungen zur dezentralen und zentralen Erzeugung, Verteilung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung (§ 9 Abs. 1 Nr. 12 BauGB),

- Gebiete in denen bei der Errichtung von Gebäuden oder bestimmten sonstigen baulichen Anlagen bestimmte bauliche und sonstige technische Maßnahmen für die Erzeugung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung getroffen werden müssen (§ 9 Abs. 1 Nr. 23b BauGB)

Die oben genannten Anlagen sowie Anforderungen an die energetische Qualität von Gebäuden können nun auch Gegenstand von städtebaulichen Verträgen gem. § 11 BauGB sein.

Voraussetzungen für die Festsetzung einer Solarpflicht im Bebauungsplan

Alle **städtebaulichen Solarkonzepte** müssen städtebaulich gerechtfertigt werden können und die hervorgerufenen Eingriffe in das Grundrecht der Eigentumsfreiheit, einschließlich der Baufreiheit, müssen verhältnismäßig sein. Besondere Fallgestaltungen der Solarfestsetzungen in B-Plänen bedürfen daher einer schlüssigen städtebaulichen Begründung, die sich aus dem städtebaulichen Konzept für das jeweilige Plangebiet ergibt.

Die Anforderungen zur Anwendung des § 9 Abs. 1 Nr. 23b sind dabei so hoch, dass diese in einem normalen Angebotsbebauungsplan und einem vorhabenbezogenen Bebauungsplan regelmäßig nicht erfüllt werden. Eine der Mindestvoraussetzungen dafür wäre z. B. ein Energiekonzept für das Vorhabengebiet. Um dieses dann entsprechend bewerten zu können, sind einerseits konkrete Vorgaben der Stadt (hinreichend kommunale Zielsetzungen) für das Gebiet als Teil eines energetischen Gesamtkonzeptes zu Nutzung von regenerativen Energien notwendig und andererseits eine entsprechende Fachabteilung zur Prüfung der Energiekonzepte des Vorhabenträgers notwendig. Bei der Stadt Bonn beispielsweise wird diese Prüfung vom Umweltamt vorgenommen.

Die rechtliche Prüfung des im Antrag der Fraktion Grüne zur Photovoltaikpflicht auf Dächern vom 28.04.2022 (Solarstrategie 2025 – saubere Energie in Bürgerhand) aufgeführten Beispiels in der Stadt Gütersloh hat ergeben, dass eine verpflichtende Installation von Photovoltaikanlagen in Bebauungsplänen allgemein nicht abschließend festsetzungsfähig ist.

Gemäß § 1 Abs. 5 BauGB können jedoch aus städtebaulichen Gründen Festsetzungen hinsichtlich der Gebäudestellung, Baukörper und Dachform getroffen werden, die neben anderen abzuwägenden Belangen die Gewinnung von Solarenergie begünstigen und fördern.

Die Verwaltung nimmt daher bei der Aufstellung von Bebauungsplänen in der Kreisstadt Bergheim eine für den Betrieb von Solarenergieanlagen optimierte Ausrichtung der Gebäude und Dachformen als Prüfkriterium bei der Festsetzung im Bebauungsplan (verbindliche Bauleitplanung) mit auf.

Regelung der Nutzung von Solarenergie im Städtebaulichen Vertrag

Die Regelung der Nutzung von Solarenergie im Städtebaulichen Vertrag ist die Praxis vieler Städte. Hier können die Interessen der Kommune und die Interessen des Investors mit den Anforderungen des Gebietes in Übereinstimmung gebracht werden.

Auch hier gilt, wie bei Festsetzungen im Bebauungsplan, dass für die Durchsetzung von konkreten Forderungen durch die Kommune für die Nutzung von Photovoltaikanlagen auf Dächern in einem bestimmten Plangebiet eine städtebauliche Grundlage vorhanden sein muss. Zur fachlichen Beurteilung wäre als Mindestvoraussetzung einerseits ein Energiekonzept des Investors und andererseits energetische Zielvorgaben der Stadt für das betreffende Gebiet notwendig.

Solarpflicht beim Verkauf von städtischen Baugrundstücken

Beim Verkauf von städtischen Baugrundstücken steht es der Kommune frei, die Bedingungen dafür entsprechend ihrer Entwicklungsziele festzulegen. Hierbei handelt es sich um einen privatrechtlichen Vertrag.

Die Kreisstadt Bergheim hat für die Vergabe von städtischen Einzelgrundstücken zur Errichtung von Wohnraum im Rahmen des „Baulandmanagement der Kreisstadt Bergheim“ ein Punktesys-

tem entwickelt (Beschluss im Ausschuss für Soziales, Finanzen und Liegenschaften am 09.12.2020, https://sdnetrim.kdvz-frechen.de/rim4800/vorgang/?__=UGhVM0hpd2NXNFdF-cExjZbl2rgCjR7gqulagI0WEO7w).

Hier wurden die Kriterien aufgenommen, die die weitere Entwicklung eines Gebietes im Sinne der Zielvorgaben der Kreisstadt Bergheim unter verschiedenen Aspekten befördern sollen. Bezüglich der erneuerbaren Energien und des energieeffizienten Bauens wurden bisher die Kriterien: Stromeigenerzeugung und Energieeffizienzhaus aufgenommen. Diese Kriterien und deren Bewertung können jedoch im Rahmen der vorgesehenen Evaluierungen angepasst werden.

Der Kreisstadt Bergheim steht mit dem „Baulandmanagement der Kreisstadt Bergheim“ somit bereits ein adäquates Instrument zur Verfügung.

Klimaschutzkonzept der Kreisstadt Bergheim – Maßnahme Nr. 3.2 Checkliste Klimaschutz und Klimaanpassung für die Stadtplanung

Die Checkliste Klimaschutz und Klimaanpassung für die Stadtplanung ist als Maßnahme Nr. 3.2 im Handlungsfeld Stadtentwicklung im Klimaschutzkonzept der Kreisstadt Bergheim implementiert. Die dort dargestellten Belange und Aspekte können jedoch nicht als Checkliste im eigentlichen Sinn verwendet werden, da hier verschiedenen Planungsebenen und -inhalte vermischt werden. Jede Planungs- und Festsetzungsebene müsste für sich betrachtet werden und separate Checklisten erstellt werden, deren Fokus auf dem Thema Klimaschutz und Klimaanpassung liegen.

Eine Diskussion zu Erweiterung der Checkliste entsprechend der Maßnahme Nr. 3.2 scheitert daher schon im Ansatz. So müsste beispielsweise unterschieden zwischen:

Prüfkriterien bei Festsetzungen im Bebauungsplan

Das sind konkrete Festsetzungen, die regelmäßig in den Bebauungsplänen oder den entsprechenden Gestaltungssatzungen der Kreisstadt Bergheim aufgenommen und begründet werden. In Bezug zum Thema Klimaschutz- und Klimaanpassung sind das neben allgemeinen städtebaulichen Festsetzungen (z. B. Freiflächen, Pflanzgebote) u.a.

Im Bebauungsplan festgesetzt

- die Begrünung von Flachdächern von Gebäuden und Garagen
- für Solarenergieanlagen optimierte Ausrichtung der Gebäude

In Gestaltungssatzungen festgelegt

- für Solarenergieanlagen optimierte Gebäude- und Dachformen
- Begrünung der Vorgärten je nach Tiefe der Gärten und der Hausformen (für freistehende EFH und MFH mindestens 50% (Grundlage: § 8 Abs. 1 BauO NRW)

Allgemeine städtebauliche Planungsgrundsätze in der vorbereitenden und verbindlichen Bauleitplanung

Die unter der Maßnahme 3.2 Checkliste Klimaschutz und Klimaanpassung aufgeführten Maßnahmen und Aspekte zu allgemeinen städtebaulichen Planungsgrundsätzen lassen sich sowohl der vorbereitenden als auch der verbindlichen Bauleitplanung sowie Themen und Aspekten aus Fachplanungen und dem Vertragsrecht zuordnen.

Erst nach der Zuordnung der Belange zur der jeweiligen Planungsebene und der inhaltlichen Schärfung der zu prüfenden Aspekte, können Checklisten im klassischen Sinn erstellt werden.

Entsprechend des Maßnahmenblattes 3.2 wird der KlimaCheck der Stadt Solingen als Beispiel für Checklisten anderer Kommunen zur Orientierung empfohlen, um die Aspekte des Klimaschutzes sowie der Klimafolgenanpassung vorrangig zu berücksichtigen und zu gewichten.

Der KlimaCheck der Stadt Solingen ist an den Leitfaden „Klima-Check in der Bauleitplanung / Checkliste Klimaschutz und Klimaanpassung“ (BESTKLIMA – Umsetzung der Regionalen Klimaanpassungsstrategie im Bergischen Städtedreieck / Zusammenfassung der Projektergebnisse /

RWTH Aachen, Institut für Stadtbauwesen und Stadtverkehr, 31.12.2017) angelehnt.

Der "Klima-Check"-Leitfaden stellt eine Hilfe bei der Überprüfung und Bewertung der Klimaschutz- und Klimaanpassungsanforderungen im Planungsprozess für die unterschiedlichen Planungsphasen dar:

Schritt 1: Klimaanpassung in der vorbereitenden Bauleitplanung

Schritt 2: Planungsvoraussetzungen und Planungsgegebenheiten

Schritt 3: Städtebaulicher Entwurf / Vorentwurf

Schritt 4: Bebauungsplan

Schritt 5: Vertragliche Regelungen

Schritt 6. Umsetzung

Die einzelnen Planungsebenen werden hier separat betrachtet und mithilfe von jeweils eigenen Checklisten bewertet.

In Schritt 3 beispielsweise werden die konkreten energetischen und klimaanpassungsrelevanten Eigenschaften des Vorentwurfs/Entwurfs geprüft. Ergänzend dazu fließen bereits vorhandene Ergebnisse aus Klimaschutz- und Klimaanpassungsstrategien oder -konzepten, siedlungsklimatischen Modellierungen und weitere Erhebungen oder Studien sowie vorliegende Solar- und Brachflächenkataster in die gutachterliche Beurteilung ein.

Vom Grundsatz handelt es sich jedoch um einen „normalen“ planerischen Vorgang, der mit dem Fokus auf Maßnahmen zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung normiert wurde.

Der Klimabeirat der Kreisstadt Bergheim

Am 03.11.2022 wurde im Ausschuss für Klima, Umwelt und Mobilität die Bildung eines Klimabeirates der Kreisstadt Bergheim beschlossen (Link: https://sdnetrim.kdvz-frechen.de/rim4800/vorgang/?__=UGhVM0hpd2NXNFdFcExjZbadrFOQK4p1rgoPkLIFYNA).

Mitglieder des Klimabeirates sind Vertreter*innen der politischen Fraktionen und der Stadtverwaltung.

Ziel des Beirats ist es, den Klimaschutz und die Klimafolgenanpassung in der Kreisstadt Bergheim zu unterstützen, indem er wichtige Maßnahmen und Projekte des Klimaschutzkonzeptes vorberät und sich in einem angemessenen Rahmen und mit der Unterstützung z. B. von Fachleuten mit dem Thema Klimaschutz befasst. Insofern bietet er sich für eine weitere und profundere Beschäftigung mit einer möglichen kommunalen Solarpflicht an.

Durch die Initiierung des Beirates wird der Klimaschutzprozess in einem fest institutionalisierten Rahmen fortgeführt. Der Klimaschutzbeirat berät die Politik und die Verwaltung zu möglichen Klimaschutz- und Klimafolgenanpassungsmaßnahmen.

3. Alternativen/Einsparpotenziale (Prüfung einer kostengünstigeren Aufgabenerledigung einschl. der Möglichkeit der interkommunalen Zusammenarbeit)

entfällt

4. Darstellung der Auswirkungen auf den Ergebnisplan, den Finanzplan und die Bilanz (Ifd. Haushaltsjahr und Folgejahre, inkl. Folgekosten bei Investitionen)

entfällt

5. Darstellung der klimaschutzrelevanten Auswirkungen (ab 1. Quartal 2021)

Der Ausbau des Anteils von erneuerbaren Energien aus Photovoltaikanlagen verbessert die CO₂-Bilanz der Kreisstadt Bergheim.

6. Bürgerbeteiligung

entfällt

7. Überprüfung der Zielerreichung (Messinstrumente und –zeitpunkt)

entfällt