

Die Bürgermeisterin

Blockheizkraftwerke in Weseler Neubaugebieten
Antrag der SPD-Fraktion vom 25.06.2017

Beratungsfolge:

Ausschuss für Stadtentwicklung
Berichterstattung

29.11.2017 (Vorberatung, öffentlich)
Bürgermeisterin Ulrike Westkamp

Rat
Berichterstattung

12.12.2017 (Entscheidung, öffentlich)
Ausschussvorsitzender Helmut
Trittmacher

Beschlussvorschlag:

Der Rat der Stadt Wesel beauftragt die Verwaltung eine Satzung über den Anschluss- und Benutzungszwang an eine zentrale Nahwärmeversorgung für die jeweiligen zukünftigen Weseler Bebauungsplangebiete zu erarbeiten.

Sachdarstellung/Begründung:

Festsetzungen in Bebauungsplänen gem. § 9 Abs. 1 Nr. 23 Buchst. b BauGB

§ 9 Abs. 1 Nr. 23 Buchst. b BauGB regelt, dass in einem Bebauungsplan Gebiete festgesetzt werden können, 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. Damit sind zwar Festsetzungen möglich, die zu Maßnahmen verpflichten, die dem Einsatz erneuerbarer Energien oder der Kraft-Wärme-Kopplung dienen. Allerdings beinhalten solche Festsetzungen **nicht die Pflicht zur Nutzung** von erneuerbaren Energien und der Kraft-Wärme-Kopplung. Darüber hinaus ist anzumerken, dass sich diese Festsetzungen nur auf die Errichtung von Gebäuden und sonstigen baulichen Anlagen beziehen können. Auf Bestandsgebäude und -anlagen hingegen können sich die Festsetzungen nicht erstrecken. Gleiches gilt für den Fall einer (Nutzungs-) Änderung eines bestehenden Gebäudes. Für den Fall einer Erweiterung eines Bestandsgebäudes kann sich eine solche Festsetzung nur auf den Erweiterungsbau beziehen.

Sofern in einem Neubaugebiet von der Möglichkeit des § 9 Abs. 1 Nr. 23 Buchst. b BauGB Gebrauch gemacht werden soll, müssten die Festsetzungen die erforderlichen baulichen und sonstigen technischen Maßnahmen konkret bezeichnen. Darüber hinaus müssten sich die Festsetzungen auf die konkreten Gebäude und sonstigen baulichen Anlagen beziehen. Erfolgt eine derart konkrete Ausgestaltung der Festsetzung nicht, wäre sie nicht hinreichend bestimmt und somit unzulässig, was wiederum u.U. zur Gesamtnichtigkeit eines Bebauungsplanes führen könnte. Auf der anderen Seite ist aber zu berücksichtigen, dass auf konkrete Techniken bezogene Festsetzungen durch die überaus dynamischen Entwicklungen in diesem Bereich – dies gilt sowohl in Bezug auf den technischen Fortschritt als auch auf die rechtlichen Grundlagen – sehr schnell überholt sein können. Dieser Umstand wiederum könnte einen Änderungsbedarf der Festsetzungen oder sogar ein Obsoletwerden der Festsetzungen bewirken. Hieraus könnten sich im Extremfall auch Risiken für die Wirksamkeit des gesamten Bebauungsplans ergeben, wenn die Gegenstandslosigkeit der Festsetzung die Erforderlichkeit des Bebauungsplans in Frage stellt (§ 1 Abs. 3 S. 1 BauGB).

Aber nicht nur im Hinblick auf die Dynamik der Entwicklungen, auch und insb. vor dem Hintergrund des erforderlichen Abwägungsgebotes (§ 1 Abs. 7 BauGB) gehen mit den Festsetzungen gem. § 9 Abs. 1 Nr. 23 Buchst. b BauGB gewisse Risiken einher. Zu nennen sind hier insb. vier Anforderungen:

1. Erforderlichkeit: Im Rahmen der Bauleitplanung müsste dargelegt werden, dass die getroffenen Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 23 Buchst. b BauGB im Verhältnis zu den ohnehin bestehenden energiefachrechtlichen Verpflichtungen besser geeignet sind, um das Ziel des Klimaschutzes erreichen zu können
2. Durchführbarkeit: Festsetzungen dürfen nicht getroffen werden, wenn mit ihrer Verwirklichung auf Dauer aus technischen und wirtschaftlichen Gründen nicht gerechnet werden kann
3. Geeignetheit: Die Festsetzungen müssen tatsächlich geeignet sein, den angestrebten Zweck in Bezug auf die Nutzung erneuerbarer Energien und die Energieeffizienz zu erreichen.
4. Verhältnismäßigkeit: Die Festsetzungen dürfen nicht außer Verhältnis stehen zu dem angestrebten Zweck. Hier ist insb. vor dem Hintergrund der Zumutbarkeit solcher Eigentumsbindungen i.S.d. Art 14 Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 GG zu prüfen, ob es weniger das Eigentumsrecht beschränkende Maßnahmen gibt, die das Ziel des Klimaschutzes in gleicher Weise erreichen können.

Vor diesem Hintergrund kann es problematisch sein, wenn Festsetzungen allein auf Gründe gestützt werden, die schon bei den bei Durchführung der Maßnahmen anzuwendenden verpflichtenden Regelungen des EEWärmeG Berücksichtigung gefunden haben. Ebenso kann es sich verhalten, wenn sich die Festsetzung – was naheliegt – auf den Einsatz einer bestimmten erneuerbaren Energie oder einer bestimmten Anlage der Kraft-Wärme-Kopplung bezieht, das EEWärmeG aber die Wahlfreiheit zwischen verschiedenen erneuerbaren Energien oder Ersatzmaßnahmen (Anschluss an Nah- und Fernwärmeversorgungsanlagen oder Anlagen der Kraft-Wärme-Kopplung) zulässt.

Eine andere Möglichkeit, das Ziel des Klimaschutzes durch Stärkung der Nahwärme – insb. durch Blockheizkraftwerke – bauleitplanerisch zu unterstützen, wäre die Ausweisung von sog. Versorgungsflächen gem. § 9 Abs. 1 Nr. 12 BauGB. Zwar können Blockheizkraftwerke auch innerhalb der Wohnbauflächen realisiert werden, die Absicherung bestimmter Standorte hingegen ist nur mit Rückgriff auf die Festsetzung von Versorgungsflächen möglich. Von dieser Möglichkeit wird in enger Abstimmung mit den Stadtwerken Wesel in den laufenden Bebauungsplan-Verfahren (BPL 154 „Am Hessenweg“ und BPL 237 „Am Schwan“) Gebrauch gemacht. Allerdings beinhalten Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 12 BauGB – ebenso wie Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 23 Buchst. b BauGB – keine Verpflichtung zur Nutzung der Anlagen und Einrichtungen bzw. keine Pflicht zur Nutzung der erneuerbaren Energien.

Im Ergebnis ist zu konstatieren, dass der bundesrechtlich abschließende Katalog der Festsetzungsmöglichkeiten (§ 9 Abs. 1 bis 3 BauGB) nicht den für die Erreichung des Ziels des Klimaschutzes – hier: durch Stärkung der Nahwärme – erforderlichen Anschluss- und Benutzungszwang ermöglicht. Allerdings könnte auf der Grundlage von § 16 EEWärmeG i.V.m. § 9 GO NRW eine entsprechende gemeindliche Satzung zum Anschluss- und Benutzungszwang an ein Netz der öffentlichen Nah- und Fernwärmeversorgung zum Zwecke des Klima- und Ressourcenschutzes vom Rat der Stadt Wesel erlassen werden, die wiederum in den Bebauungsplänen gem. § 9 Abs. 6 BauGB nachrichtlich übernommen werden könnte.

Eine nachrichtliche Übernahme dient dem Hinweis auf bestehende, nach anderen Vorschriften getroffene Festsetzungen („Fremdplanungen“), die sich auf die städtebauliche Entwicklung der Kommune auswirken oder deren Kenntnis zum Verständnis der Festsetzungen des Bebauungsplanes (bspw. Festsetzung einer Versorgungsfläche gem. § 9 Abs. 1 Nr. 12 BauGB) beiträgt.

Nachrichtliche Übernahmen sind nicht von der Gemeinde als Trägerin der Bauleitplanung festgesetzt bzw. festgelegt und bilden somit auch keinen Bestandteil der Bauleitpläne. Sollte also bspw. eine solche Satzung aufgrund der dynamischen Entwicklung in diesem Bereich eines Tages überholt sein, könnte dies – im Gegensatz zu „veralteten“ Festsetzungen auf der Grundlage von § 9 Abs. 1 Nr. 23 Buchst. b BauGB – keine Auswirkungen auf einen Bebauungsplan (bspw. die Unwirksamkeit dessen) haben.

Aufgrund der Tatsache, dass die derzeit laufenden Planverfahren (BPL 154 und BPL 237) relativ weit fortgeschritten sind – beabsichtigt ist die Einholung der Offenlagebeschlüsse im 1. Quartal 2018 bzw. aktuelle Offenlage bis 17. November 2017 – und dass derzeit eine solche gemeindliche Satzung noch nicht vorliegt, wird darauf hingewiesen, dass es für die nachträgliche Aufnahme einer nachrichtlichen Übernahme weder eines Beschlusses des Rates der Stadt Wesel noch einer erneuten Beteiligung nach §§ 3 bis 4a BauGB bedarf, da es sich bei der Aufnahme einer nachrichtlichen Übernahme um keine inhaltliche Änderung des Bebauungsplanes handeln würde.

Gemeindliche Satzungen über den Anschluss- und Benutzungszwang nach § 16 EEWärmeG i.V.m § 9 GO NW

Nach § 9 GO NW kann die Stadt Wesel **bei öffentlichem Bedürfnis** durch Satzung

für die Grundstücke ihres Gebiets den Anschluss an Einrichtungen zur Versorgung mit Fernwärme (Anschlusszwang) und die Benutzung dieser Einrichtungen (Benutzungszwang) vorschreiben. Die Satzung kann Ausnahmen vom Anschluss- und Benutzungszwang zulassen. Sie kann den Zwang auch auf bestimmte Teile des Gemeindegebiets und auf bestimmte Gruppen von Grundstücken oder Personen beschränken. Im Falle des Anschluss- und Benutzungszwangs für Nah- und Fernwärme sollte die Satzung zum Ausgleich von sozialen Härten angemessene Übergangsregelungen enthalten.

Nach § 16 EEWärmeG liegt das öffentliche Bedürfnis auch beim Klima- und Ressourcenschutz vor.

Um den Anschluss- und Benutzungszwang ausüben zu können, müsste die Stadt aus Gründen des Klima- und Ressourcenschutzes ein zentrales Nah- oder Fernwärmenetz als öffentliche Einrichtung betreiben, um somit die Versorgung auf Dauer sicherzustellen. Wenn die Anlage die Vorgaben des EEWärmeG erfüllt (die erzeugte Wärme in einem bestimmten Mindestmaß aus Kraft-Wärme-Koppelung, Abwärme oder erneuerbaren Energien stammt), könnte nach Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG 10 CN 1.15) ein Einzelnachweis, dass die Anlage im Vergleich zur dezentralen Gebäudeheizung wirklich besser ist, entfallen. Die Stadt kann sich beim Betreiben des Wärmenetzes eines Versorgungsunternehmens bedienen. Der räumliche Geltungsbereich kann auf ein Bebauungsplangebiet begrenzt sein. Ausnahmen vom Anschluss- und Benutzungszwang können sich aus besonderen technischen oder wirtschaftlichen Gründen oder durch das Betreiben von gänzlich oder überwiegend emissionsfreien Heizungssystemen oder besonders niedrigem Raumwärmebedarf ergeben.

Städtebauliche Verträge gem. § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 BauGB

Nach § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 BauGB kann die Stadt einen städtebaulichen Vertrag abschließen, der als Gegenstände entsprechend den mit den städtebaulichen Planungen und Maßnahmen verfolgten Zielen und Zwecken die Errichtung und Nutzung von Anlagen und Einrichtungen zur dezentralen und zentralen Erzeugung, Verteilung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung hat.

Bei einem städtebaulichen Vertrag ist ein städtebaulicher Zusammenhang erforderlich, d.h. es kommt darauf an, dass solche Vereinbarungen den mit städtebaulichen Planungen (z.B. Baugebietsausweisungen in Bebauungsplänen) und städtebaulichen Maßnahmen (z.B. städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen) verfolgten Zielen und Zwecken entsprechen. Hierbei ist zu bedenken, dass für eine zielgerichtete Steuerung ein gesamtstädtisches Klimaschutz- und Energiekonzept sinnvoll wäre.

Das Gebot der Angemessenheit ist auch bei einer vertraglichen Vereinbarung zu beachten. Mehrkosten gegenüber konventionellen Energiebezugsformen wären städtebaulich zu rechtfertigen. Die Anlagen müssen wirtschaftlich betrieben werden können. Sollte im Nachhinein die Wirtschaftlichkeit entfallen, kann dem Vertragspartner ein Anspruch auf Vertragsanpassung nach § 60 VwVfG zustehen, wenn die Verhältnisse, die für die Festsetzung des Vertragsinhalts maßgebend gewesen sind, sich seit Abschluss des Vertrages so maßgebend verändert haben,

dass das Festhalten an der ursprünglichen vertraglichen Regelung einer der Vertragsparteien nicht zuzumuten ist.

Eintragung von Grunddienstbarkeiten in den Grundbüchern

Die Eintragung von Grunddienstbarkeiten bzw. beschränkt persönlichen Dienstbarkeiten setzt eine entsprechende Rechtsgrundlage voraus. Diese könnte sich aus öffentlichem Recht (Bebauungsplan oder Satzung) oder aus einem privatrechtlichen Rechtsverhältnis (z. B. Kaufvertrag) ergeben.

Für die Eintragung von Dienstbarkeiten bedarf es zunächst einer Klärung, was konkret abgesichert werden soll. Zu differenzieren ist hier zwischen einer möglichen Verpflichtung die technischen Voraussetzungen i.S.d. § 9 Abs. 1 Nr. 23 BauGB zu treffen und der Verpflichtung zum tatsächlichen Anschluss an das Blockheizkraftwerk, verbunden mit der Abnahme der entsprechenden Leistung.

Wie bereits ausgeführt (s.o.), kann im Bebauungsplan neben einer für das BHKW vorgesehenen Versorgungsfläche lediglich die Festsetzung getroffen werden, dass bei der Durchführung von Bauvorhaben die technischen Voraussetzungen für einen Anschluss geschaffen werden müssen, nicht aber die Pflicht zur späteren Nutzung des BHKW begründet werden.

Die Schaffung der technischen Voraussetzungen wäre im Falle einer entsprechenden Festsetzung über diese ausreichend geregelt und bedarf daher keiner weiteren Absicherung durch eine Dienstbarkeit.

Für die Eintragung einer Dienstbarkeit zur Sicherung des tatsächlichen Anschlusses mit anschließender Abnahme der Leistung fehlt es wiederum an einer Rechtsgrundlage, da sich diese Verpflichtung aus dem Bebauungsplan nicht ableiten lässt.

Soweit auf das Instrument des Satzungsrechtes mit Anschluss- und Benutzungszwang zurückgegriffen wird, ergibt sich – analog der Satzung über die Entwässerung der Grundstücke und den Anschluss an die öffentliche Abwasseranlage – die Verpflichtung zum Anschluss unmittelbar aus dem Satzungsrecht, so dass auch hier keine Notwendigkeit für die Eintragung von Dienstbarkeiten gegeben ist.

Aus dem öffentlichen Recht (Bebauungsplan oder Satzung) ergibt sich daher kein Anspruch bzw. keine Notwendigkeit für die Eintragung von Dienstbarkeiten.

Die Eintragung von Dienstbarkeiten käme daher allenfalls in Zusammenhang mit dem Verkauf städtischer Grundstücke in Betracht und würde daher auf diese beschränkt bleiben. Dies würde allenfalls in den Baugebieten eine sinnvolle Lösung darstellen, in denen die Stadt die Baugrundstücke vollumfänglich im Eigentum oder für die übrigen Flächen einen Kooperationspartner hat, der dies mitträgt. Dies ist aber – wie zum Beispiel im Bebauungsplan Nr. 154 „Am Hessenweg“ – nicht immer gewährleistet.

Die Eintragung einer Dienstbarkeit stellt zudem immer eine sich für den Eigentümer negativ auswirkende Belastung des Grundbuches dar. Problematisch ist auch, dass

sich bei einem Verstoß gegen diese Verpflichtung aus der Dienstbarkeit keine unmittelbaren Rechtsfolgen oder Zwangsmaßnahmen ableiten würden. Die Einhaltung der Verpflichtung müsste somit als zivilrechtlicher Anspruch durchgesetzt werden.

Im Sinne der Wirtschaftlichkeit eines BHKW ist es darüber hinaus nicht sinnvoll, die Anschlusspflicht auf städtische Baugrundstücke zu reduzieren. Eine Regelung über gemeindliche Satzung wäre hier am ehesten zielführend.

Fazit:

Wenn für Weseler (Neubau-)Gebiete die Stärkung der Nahwärme durch Blockheizkraftwerke vorgeschrieben werden soll, so muss als Grundlage für den Anschluss- und Benutzungszwang über den Erlass einer Satzung gem. § 16 EEWärmeG i.V.m. § 9 GO NW und auch für städtebauliche Verträge nach § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 BauGB in jedem Fall das öffentliche Bedürfnis nachgewiesen werden. Beide Handlungsinstrumente sind grundsätzlich anwendbar. Die Regelung eines Anschluss- und Benutzungszwangs in Weseler Neubaugebieten über den Erlass einer Satzung gem. § 16 EEWärmeG i.V.m. § 9 GO NW ist vorzuziehen.

Anlagen:

Antrag der SPD-Fraktion vom 25.06.2017