

AZ: -61- Frau Spieler / -63- Frau Obel

Drucksache Nr.: 0614/2018/DS

=====

Beratungsfolge	Termin	Status	Behandlung
Planungs- und Umweltausschuss	26.08.2020	Ö	Vorberatung
Hauptausschuss	01.09.2020	Ö	Vorberatung
Ratsversammlung	08.09.2020	Ö	Endg. entsch. Stelle

Berichterstatter:

OBM / Stadtbaurat

Verhandlungsgegenstand:

Ökologische Leitlinie für die Bauleitplanung und kommunale Projekte

A n t r a g :

1. Die ökologische Leitlinie für die Bauleitplanung und kommunale Projekte wird als Handlungsanleitung für die Verwaltung und im Sinne einer Selbstbindung für die Kommune beschlossen.
2. Die Vertreter/innen der Stadt Neumünster in den Gesellschafterversammlungen der städtischen Beteiligungen werden beauftragt, die städtischen Eigengesellschaften sowie deren Tochterunternehmen anzuweisen, bei zukünftigen Bauvorhaben die Vorgaben aus Teil II der Ökologischen Leitlinie für die Bauleitplanung und kommunale Projekte (insbesondere die energetischen Ziele zur Minimierung des Wärmebedarfs) zu berücksichtigen.

ISEK:

Klimaschutz aktiv gestalten

Umwelt- und Lebensqualität nachhaltig sichern und verbessern

Finanzielle Auswirkungen:

Verwaltungskosten.

Die jeweiligen (Mehr-)Kosten bei privaten Bauinvestitionen oder bei kommunalen Bauvorhaben können erst im Zuge der konkreten Vorhabenplanung geschätzt werden.

Auswirkungen auf den Klimaschutz:

- Ja - positiv
- Ja - negativ
- Nein

Begründung:

Mit dem Ratsbeschluss vom 18. Juni 2019 (0091/2018/An) wurde der globale Klimanotstand von der Stadt Neumünster offiziell anerkannt. Seither wurden die Ambitionen und Initiativen Neumünsters im Bereich des Klimaschutzes auf verschiedenen Ebenen deutlich verstärkt. Die vermehrte Ausrichtung auf eine klimafreundliche und nachhaltige Stadt zeigte sich u. a. in den Beschlüssen zur Maßnahmenaktualisierung in dem Integrierten Klimaschutzkonzept, Etablierung eines Leitfadens bzgl. der Auswirkungen auf den Klimaschutz in politischen Beschlussvorlagen, dem Beschluss von langfristigen Klimazielen bis hin zur Klimaneutralität 2035 und der Schaffung von notwendigen Verwaltungsstrukturen. Ein weiterer Baustein besteht darin, in der Bauleitplanung verstärkt Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen zu berücksichtigen und für Neubaugebiete eine energetische und klimaschutzbezogene Optimierung anzustreben.

Die wesentlichen klimabezogenen Ziele bei baulichen Entwicklungen umfassen:

1. Die Minimierung des Wärmebedarfs von Gebäuden
(insbesondere durch kompakte Bauweise, hohe energetische Gebäudestandards, Stellung der Baukörper zur Begünstigung von Solarenergienutzung)
2. Eine möglichst CO₂-freie / arme Deckung des verbleibenden Wärmeenergiebedarfs
(insbesondere durch Erzeugung und Nutzung erneuerbarer Energien, Nutzung von Fern- / Nahwärme, Einbau effizienter CO₂-minimierter Heizsysteme)
3. Die Anpassung an die Folgen des Klimawandels (Klimaanpassung)
(insbesondere durch Stellung der Baukörper zur Verbesserung der Siedlungsdurchlüftung, Gebäudeausrichtung, Verwendung geeigneter Baumaterialien, Dach- und Fassadenbegrünung, Verschattung an Gebäuden, Plätzen und Wegen, Entsiegelungsmaßnahmen)

Vor diesem Hintergrund hat der Planungs- und Umweltausschuss in seiner Sitzung am 14. August 2019 die Verwaltung beauftragt, Kriterien und Vorgaben für die Bauleitplanung zugunsten einer klimagerechteren Stadtentwicklung zu erarbeiten. Diese werden hiermit als Leitlinie vorgelegt.

Bei der Bearbeitung wurde ersichtlich, dass es - bezogen auf wirksame Instrumente zur Verbesserung der ökologischen und klimabezogenen Qualität in Baugebieten - zwei grundsätzlich zu unterscheidende Ansatzmöglichkeiten gibt. Dieser Umstand spiegelt sich in den zwei Teilen der Leitlinie wider.

Zu Teil I

Zum einen können ökologische und klimabezogene Standards für Bebauungspläne entwickelt werden, die – jeweils angepasst an den konkreten Planungsfall - unmittelbar in den gewählten Festsetzungen des Bebauungsplanes ihren Niederschlag finden. Die festgeschriebenen Kriterien gelten dann dauerhaft für alle künftigen Vorhaben im Geltungsbereich der Satzung (z. B. Begrünungsverpflichtungen, ...). Die Ermächtigungsgrundlagen der einzelnen Vorgaben ergeben sich aus den geltenden Gesetzen (Baugesetzbuch, Landesbauordnung).

Eine Recherche zu vergleichbaren Beschlüssen anderer Kommunen und wissenschaftlichen Arbeiten führten zur Formulierung von Teil I der anliegenden ökologischen Leitlinie.

A Begrünungen (Dach-, Fassaden- und Stellplatzflächen)

Bei flachgeneigten Dächern von Gebäuden soll eine Dachbegrünung vorgesehen werden, die hinsichtlich des Umfangs und der Qualität geeignet ist, eine ausreichende temporäre Rückhaltung und Verdunstung des Niederschlagswassers zu ermöglichen.

Die Erhöhung des Anteils an Dach- und Fassadenbegrünung trägt zudem dazu bei, dem Aufheizen der Gebäude und der Bildung von Wärmeinseln entgegenzuwirken und die Durchlüftung in der Stadt zu verbessern. Nicht zuletzt leistet die Begrünung auch einen Beitrag zur Förderung der biologischen Vielfalt.

Die bereits praktizierte Regelung zum Anpflanzgebot für Einzelbäume auf Stellplatzanlagen hat sich bewährt und soll beibehalten werden. Es zeigte sich aber, dass die Größe der offenen Baumscheibe und der Wurzelraum oft nicht ausreichten und die Bäume dadurch nicht den gewünschten Großbaumcharakter entwickeln konnten.

B Vorgartengestaltung

Mit der Festsetzung von Grundstücksfreiflächen soll der zunehmenden Umwandlung der Vorgartenflächen in sogenannte „Schottergärten“ entgegengewirkt und ausreichend offene Vegetationsflächen geschaffen werden, die zum Erhalt der biologischen Vielfalt im städtischen Bereich beitragen.

C Natur und Landschaft allgemein, Beleuchtung, Solarenergie

Die Biotopverbund- und Grünachsen stellen wichtige Bereiche für den Erhalt und die Förderung der biologischen Vielfalt dar und sind als Frischluftentstehungsgebiete und Frischluftschneisen von erheblicher Bedeutung für das Stadtklima. Entsprechend ist jeweils zu prüfen und zu bewerten, ob eine zusätzliche Bebauung Auswirkungen auf die Funktion und Leistungsfähigkeit der Biotopverbund- und Grünachsen hat. Gleiches gilt für die Ziele des in der Aufstellung befindlichen Grünflächenentwicklungskonzepts.

Die Regelungen zur ausreichenden Durch- und Eingrünung von Neubaugebieten dienen der Freiflächenversorgung und der Wohnumfeldverbesserung. Öffentliches Grün leistet einen wichtigen Beitrag zur Förderung der Biodiversität und zur Verbesserung des Stadtklimas.

Die weiteren Regelungen dienen dem Schutz von nachtaktiven Insekten und Fledermäusen durch eine angepasste insektenfreundliche Außenbeleuchtung sowie der Ausrichtung der Gebäude um eine möglichst optimale Nutzung der Solarenergie zu ermöglichen.

D Versickerung, Gewässer und Bodenfunktionsprüfung

Die Nutzung, Verdunstung oder Versickerung von Niederschlagswasser soll die hydraulische Belastung der städtischen Gewässer durch die punktuelle Einleitung von Niederschlagswasser und die daraus resultierenden nachteiligen Auswirkungen auf die Gewässer vermeiden. Die Ableitung von anfallendem Niederschlagswasser soll möglichst naturverträglich erfolgen und berücksichtigt die Regelungen des Erlasses des Landes zu den wasserrechtlichen Anforderungen zum Umgang mit Regenwasser in Neubaugebieten in Schleswig-Holstein vom 10. Okt. 2019 und der städtischen Abwassersatzung.

Ergänzend wird vorrangig die wasserdurchlässige Befestigung von Wegen, Stellplätzen u. ä. festgesetzt, um den Umfang der Flächenversiegelung und den Niederschlagswasserabfluss zu verringern.

Der Erhalt der vorhandenen offenen Gewässer (Gräben, Teiche) einschließlich ihrer Schutz- und Unterhaltungstreifen soll den Schutz dieser wichtigen Lebensräume für Tiere (z. B. Amphibien, Weichtiere und Insekten) und Pflanzen sicherstellen.

Mit der Vorprüfung der Schutzwürdigkeit und möglicher Belastungen der Böden sollen insbesondere besonders schützenswerte Böden, z. B. Moorböden als CO₂-Speicher oder Böden mit der Funktion als Archiv der Natur- und Kulturgeschichte sowie mögliche schädliche Bodenveränderungen ermittelt werden. Anhand der Ergebnisse der Vorprüfung ist zu bewerten, ob eine zusätzliche Bebauung Auswirkungen auf die Bodenfunktion hat und ggf. Maßnahmen zur Berücksichtigung der Bodenfunktionen oder ggf. vorhandener schädlicher Bodenveränderungen erforderlich sind.

Zu Teil II

Bestimmte und zudem ausgesprochen entscheidende Zielsetzungen zur energetischen Optimierung von Bauvorhaben lassen sich mangels geeigneter Rechtsgrundlagen nicht über den Weg von Festsetzungen im Bebauungsplan erreichen.

Um diese Ziele mit den planungsrechtlichen Mitteln der Bauleitplanung umzusetzen, müssten z. B. Festsetzungen zur Sicherstellung einer bestimmten Energieeffizienz von Gebäuden oder die Verpflichtung zur Deckung des Wärmebedarfs durch Solarenergie / andere erneuerbare Energien getroffen werden. Derartige Festsetzungen sind jedoch in ihrer Rechtmäßigkeit umstritten. Zudem würden die als Festsetzung in einem B-Plan verankerten Standards zeitlich unbegrenzt fortgelten und müssten ggf. entsprechend der technischen Entwicklungen durch Änderung der Bebauungspläne angepasst werden.

Hieraus wird ersichtlich, dass sich die o. g. wesentlichen klimabezogenen Ziele nur über andere Instrumente als die klassischen Festsetzungskataloge wirksam und rechtssicher umsetzen lassen. Von daher wird auf Kooperation und Freiwilligkeit gesetzt. Gezielte Information und Beratung werden eingesetzt, um Vorhabenträger zu einer energieoptimierten Realisierung von Bauvorhaben zu bewegen. Die Ergebnisse der einzelfallbezogenen Aushandlungsprozesse können anschließend in städtebaulichen Verträgen verankert werden, sofern solche Verträge abzuschließen sind.

Dieser Ansatz wird als zielführend beschrieben und immer häufiger von Kommunen verfolgt. Voraussetzung zur Anwendung ist dabei, dass es für die Kommune „ein Gegenüber“ gibt, mit dem die Abstimmungen erfolgen und die Vereinbarungen getroffen werden können. Es geht somit um „vorhabenorientierte Planungsfälle“, in denen es einen „Umsetzer“ gibt, mit dem die Kommune in ein Vertragsverhältnis treten kann. Dies ist bei der Ausweisung von Neubaugebieten durchgängig der Fall. Ein besonderer Fall liegt dann vor,

wenn stadteneigene Flächen z. B. zu Wohn- oder Gewerbegebieten überplant werden. Dort hat es die Kommune in der Hand, der künftigen Bauherrenschaft über Grundstückskaufverträge weitergehende Vorgaben zu machen. Bei Planungen im Bestand, bei denen in der Regel für eine Vielzahl von Grundstückseigentümern eine Angebotsplanung erfolgt, ist dieser Ansatz kaum möglich, da die notwendigen vertraglichen Vereinbarungen i. d. R. nicht einsetzbar sind.

Energiekonzept

Als Grundlage für gezielte Beratungen und die Erarbeitung von vertraglichen Vereinbarungen bei Neubaugebieten sollte möglichst frühzeitig ein baugebietsbezogenes Energiekonzept erstellt werden. Dieser Fachbeitrag zeigt auf, welche Vorgaben zum energetischen Gebäudestandard oder zum Wärmeversorgungssystem vereinbart werden könnten und sollten.

Bezug zur Klimaneutralitätsstrategie – Vorbildfunktion der Stadt und ihrer Beteiligungen

Ganz entscheidende Einflussmöglichkeiten zur Umsetzung kommunaler Klimaschutzziele bestehen insbesondere dann, wenn eine Kommune selber - direkt oder indirekt über ihre Tochtergesellschaften -, als Bauherrin auftritt. Bereits in der Ratsversammlungsvorlage 0419/2018/DS (RV 17.12.2019), in der es um die Wege zur Klimaneutralität Neumünsters geht, wurde erläutert, wie sehr das Erreichen der Klimaneutralität eine gemeinsame Strategie auf gesamtstädtischer Ebene erfordert, und dass dabei den städtischen Beteiligungen eine entscheidende Rolle zukommt. Bei allen kommunalen Vorhaben liegt es in der Verantwortung der jeweiligen Entscheidungsträger, klimaschutzbezogene Standards vorzugeben, als Vorbild und Vorreiter aufzutreten, und damit verantwortungsvolles, nachhaltiges Handeln vorzuleben. Es wird in der Literatur immer wieder betont, dass die glaubhafte Umsetzung von kommunalen Klimazielen bei „eigenen Projekten“ nachhaltiger wirkt, als die Abgabe von Erklärungen.

Grundverständnis als dynamisches Konzept

Erst in der Praxis wird sich zeigen, inwieweit die einzelnen Bestandteile der Leitlinie praktikabel und sinnvoll sind, oder ob z. B. Ergänzungen vorgenommen werden sollten. Schon aufgrund der technischen und gesetzlichen Weiterentwicklungen ist die Leitlinie mit ihren zwei Teilen regelmäßig zu überprüfen und bei Bedarf fortzuschreiben.

Erste Überlegungen zu einem kontinuierlichen Monitoring bzgl. der Leitlinien-Umsetzung befinden sich in der Abstimmung und sollen der Selbstverwaltung im Weiteren vorgelegt werden.

Erforderliche Ressourcen

Die Umsetzung der klimaschutzbezogenen Standards führt zu erhöhten Ansprüchen an die Bauleitplanung. Der Zeit- und Personaleinsatz, der für Ausarbeitung und Begleitung erforderlich ist, wird sich insbesondere im Fachdienst Stadtplanung und -entwicklung erhöhen; konkrete Zeitanteile lassen sich nicht berechnen.

- Für die in der Leitlinie beschriebenen ergänzenden Fachbeiträge (Energiekonzept; Vorprüfung zum Bodenschutz) entstehen zusätzliche Planungskosten, die ebenfalls im Vorwege nicht beziffert werden können.
- Insbesondere die kommunale Vertragsgestaltung führt zu erhöhtem Zeit- und Personalbedarf (bei grundstücksbezogenen Verträgen, städtebaulichen Verträgen einschließlich der Vertragsüberwachung) im Fachdienst Stadtplanung und -entwicklung, auch hier können die zusätzlichen Zeitanteile nicht konkret berechnet werden.

- Für Information und Beratung der Beteiligten und der Öffentlichkeit sowie der Begleitung der Umsetzung der Ziele der Leitlinie sind entsprechende Ressourcen in der Verwaltung und den städtischen Tochtergesellschaften erforderlich.
- Die Abteilung Klima und Umweltqualität im Fachdienst Umwelt und Bauaufsicht wurde unlängst gebildet. Sie ist für Belange des Klimaschutzes sowie der Umweltqualität und Klimafolgenanpassung maßgeblich verantwortlich und unterstützt die anderen Fachabteilungen entsprechend ihrer fachlichen Kompetenz u. a. durch Beratungen, Empfehlungen und Monitoring.

Übernahme der Beschlüsse bei den städtischen Tochtergesellschaften

Die Fassung der Gesellschafterbeschlüsse erfolgt bei Zustimmung der Ratsversammlung zu dem Antragspunkt 2. der Drucksache ohne die Abhaltung von Versammlungen (§ 48 Abs. 2 GmbHG), da die von der Stadt Neumünster nach § 104 Abs. 1 GO bestellten Gesellschaftervertreter/innen bei der Ausübung ihrer Tätigkeit die gemeindlichen Interessen wahrzunehmen haben und somit Beschlüsse der Ratsversammlung und / oder des Hauptausschusses zu berücksichtigen sind.

Auswirkungen der Beschlussfassung auf das Klima

Die vorgelegten Leitlinien haben explizit zum Ziel, die ökologische Qualität und Nachhaltigkeit von Bauleitplänen bzw. von Bauvorhaben zu erhöhen und die Klimastandards dort zu verbessern, wo Einflussmöglichkeiten gegeben sind.

Aus der Beschlussvorlage sind – bei Umsetzung in der kommunalen Praxis – insgesamt deutlich positive Auswirkungen auf das Klima zu erwarten, die wegen ihrer Summe und Vielschichtigkeit allerdings nicht konkret bemessen werden können.

Im Auftrage

Dr. Olaf Tauras
Oberbürgermeister

Thorsten Kubiak
Stadtbaurat

Anlage:

- Ökologische Leitlinie für die Bauleitplanung und kommunale Projekte (Teile I und II)