

Schriften zum Umweltrecht

Band 190

Baukultur und Klimaschutz

Zum Begriff der Baukultur und der baukulturellen Belange
in der Sonderregelung des § 248 BauGB zur sparsamen
und effizienten Nutzung von Energie

Von

Niklas Schulte



Duncker & Humblot · Berlin

NIKLAS SCHULTE

Baukultur und Klimaschutz

Schriften zum Umweltrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Berlin

Band 190

Baukultur und Klimaschutz

Zum Begriff der Baukultur und der baukulturellen Belange
in der Sonderregelung des § 248 BauGB zur sparsamen
und effizienten Nutzung von Energie

Von

Niklas Schulte



Duncker & Humblot · Berlin

Die Rechtswissenschaftliche Fakultät
der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster hat diese Arbeit
im Jahre 2018 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

D6

Alle Rechte vorbehalten
© 2019 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: 3w+p GmbH, Ochsenfurt-Hohestadt
Druck: buchbücher.de gmbh, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0935-4247

ISBN 978-3-428-15643-6 (Print)
ISBN 978-3-428-55643-4 (E-Book)
ISBN 978-3-428-85643-5 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Diese Arbeit lag der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster im Wintersemester 2017/2018 vor und wurde im Sommersemester 2018 als Dissertation angenommen. Gesetzgebung, Rechtsprechung und Literatur wurden bis zum 21. Dezember 2017 berücksichtigt.

Mein besonderer herzlicher Dank gilt Herrn Prof. Dr. Fabian Wittreck für die wissenschaftliche Betreuung und Förderung meiner Dissertation. Frau Prof. Dr. Sabine Schlacke bin ich für die schnelle Erstellung des Zweitgutachtens dankbar.

Köln/Lingen (Ems), im Oktober 2018

Niklas Schulte

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	19
I. Vereinbarkeit von Baukultur und Klimaschutz – Aktuelle Aufgaben und Herausforderungen für den Städtebau	19
1. Ausgangspunkt und Bestandsaufnahme	20
2. Herausforderungen für den Städtebau	23
II. Ziel und Gang der Untersuchung	24
B. Grundlagen für die Begriffsbestimmung von Baukultur im Rechtssinne	26
I. Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe	26
1. Problematik des unbestimmten Rechtsbegriffs der baukulturellen Belange in § 248 BauGB	26
2. Anforderungen an die Bestimmtheit von Rechtsbegriffen	27
3. Überprüfbarkeit der Auslegung von unbestimmten Rechtsbegriffen	28
II. Die Wortzusammensetzung von Bau und Kultur	29
1. Wortlautinterpretation – Grammatische Komposition	29
2. Wortsinn von Baukultur	29
III. Der Ober- und Universalbegriff der Kultur im Rechtssinne	30
1. Völkerrecht	31
2. Unionsrecht	34
3. Weimarer Reichsverfassung und Grundgesetz	36
4. Verfassungen der Länder	37
5. Rechtsprechung	39
a) Bundesverfassungsgericht	39
b) Verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung	40
6. Literatur	41
a) Definition und Gliederung des Begriffs	41
b) Definition des Begriffs Kulturgut	44
c) Philosophische Deutung des Kulturbegriffs	44
7. Kompetenz und staatliche Aufgabenwahrnehmung durch Länder und Bund	45
a) Kulturhoheit – Kultur als Materie der Landes- und Bundeskompetenz ..	45
b) Kulturgestaltung – Keine Aufgabe des Staates	47
8. Zwischenergebnis – Bestimmung des Begriffs der Kultur im Rechtssinne	49

IV. Zum Begriff der Baukultur im Rechtssinne	51
1. Intention und Begriffsbestimmungen des Bundesgesetzgebers	51
a) Hintergrund und Entwicklung des Begriffs der Baukultur im Rechtssinne	51
b) Gesetzesbegründungen zu Baukultur und baukulturellen Belangen	53
c) Kritik des Bundesrates in den Gesetzgebungsverfahren	56
d) Zusammenfassung der Begriffsmerkmale des Bundesgesetzgebers	56
2. Der Begriff der Baukultur in der Rechtsprechung	57
3. Der Begriff der Baukultur in der Literatur	57
4. Zwischenergebnis zum Begriff der Baukultur	60
V. Baukultur als Regelungsmaterie des Bauplanungs- und Bauordnungsrechts ...	61
1. Kompetenzordnung des Grundgesetzes	62
2. Materie Bodenrecht	63
3. Materie Bauordnungsrecht	65
4. Zwischenergebnis zur Regelungsmaterie	66
VI. Begriff des Vorhabens nach § 29 Abs. 1 BauGB	66
1. Der bauplanungsrechtliche Begriff der baulichen Anlage	67
2. Errichtung und Änderung von baulichen Anlagen	68
3. Zwischenergebnis zum Begriff des Vorhabens nach § 29 Abs. 1 BauGB ...	69
C. Baugestaltungsrecht als Instrumentarium zur Erhaltung und Entwicklung von	
Baukultur	71
I. Gesetzgeberische Zielsetzung von Baukultur	71
II. Regelungsgegenstand und Begriffsumschreibung von Baugestaltung	72
1. Rechtsprechung	72
2. Literatur	72
3. Baugestaltungselemente einer baulichen Anlage	73
III. Kompetenz zur Regelung der Materie Baugestaltungsrecht	75
IV. Städtebauliche Baugestaltungsvorschriften im BauGB und in der BauNVO ...	78
1. Rechtsgrundlagen für städtebauliche Gestaltung durch Bebauungsplan	78
2. Städtebauliche Gründe für baugestalterische Festsetzungen	80
a) Abwägungserhebliche öffentliche und private Belange	80
b) Gestaltung als Planungsziel und Planungsleitlinie	82
aa) Baukultur als Belang in der Bauleitplanung	83
bb) Städtebaulicher Denkmalschutz	83
cc) Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes	85
c) Konkretisierung städtebaulich relevanter Belange	86
3. Regelungen der BauNVO als Bestandteil eines Bebauungsplans	87
a) Überleitungsvorschriften	88
b) Baunutzungsverordnung als Auslegungshilfe für den unbeplanten Innen-	
bereich	88
c) Maß der baulichen Nutzung	89

d) Baugestalterische Wirkung von Festsetzungen zum Maß der baulichen Nutzung	92
aa) Höhe baulicher Anlagen	93
bb) Gestaltung des Daches	94
cc) Einheitliche Frontbreite von Gebäuden	94
e) Bauweise	95
aa) Offene Bauweise	96
bb) Geschlossene Bauweise	97
f) Überbaubare Grundstücksfläche	98
aa) Baulinien	99
bb) Baugrenzen	99
cc) Zielsetzung und baugestalterische Wirkung von Festsetzungen zur überbaubaren Grundstücksfläche	100
4. Abweichende Bestimmungsmöglichkeit in einem Vorhaben- und Erschließungsplan nach § 12 BauGB	101
5. Erhaltung baulicher Anlagen und der Eigenart von Gebieten, § 172 Abs. 1 u. 3 BauGB	103
6. Baugestaltung als Zulässigkeitsvoraussetzung für bauplanungsrechtliche Vorhaben im unbeplanten Innenbereich und im Außenbereich	106
a) Harmonisches Einfügen in die Eigenart der näheren Umgebung, § 34 Abs. 1 S. 1 BauGB	106
b) Abwehr von Beeinträchtigungen des Ortsbildes, § 34 Abs. 1 S. 2 BauGB	108
c) Abwehr von Verunstaltungen des Orts- und Landschaftsbildes, § 35 Abs. 3 BauGB	109
d) Abwehr von Beeinträchtigungen des (städtebaulichen) Denkmalschutzes, § 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 5 BauGB	110
7. Kein öffentlich-rechtlicher Nachbarschutz durch Gestaltungsvorschriften	112
V. Ergebnis zu C.	112

D. Landesrechtliche Regelungen zur Erhaltung und Entwicklung von Baukultur 115

I. Bauordnungsrecht	115
1. Positive Gestaltung baulicher Anlagen durch örtliche Bauvorschriften	116
a) Bauwerksbezogene Gestaltungssatzung	116
aa) Sachlicher Gegenstand	117
bb) Wärmedämmung an Außenwänden	117
cc) Dachgestaltung – Nutzung solarer Strahlungsenergie	119
dd) Räumlicher Geltungsbereich	120
ee) Baugestalterische Absicht der Gemeinde	120
b) Umgebungsbezogene Schutzsatzung	121
c) Hinreichende Bestimmtheit von örtlichen Bauvorschriften	122
d) Örtliche Bauvorschriften als Bestandteil eines Bebauungsplans	122

2. Verunstaltungsverbot nach bauordnungsrechtlichen Vorschriften	124
a) Bauwerks- und umgebungsbezogenes Verunstaltungsverbot	124
b) Begriff der Verunstaltung	125
c) Beurteilungsmaßstab	126
d) Beurteilung der Baugestalt durch einen objektiven Betrachter	127
3. Allgemeine Anforderungen an bauliche Anlagen – Bayerische Bauordnung	127
II. Denkmalschutzrecht	129
1. Gegenstand und Ziele des landesrechtlichen Denkmalschutzes nach dem DSchG NRW	130
2. Bauwerksbezogener Substanzschutz	133
3. Bauwerks- und umgebungsbezogener Schutz des Erscheinungsbildes eines Denkmals	133
a) Erscheinungsbild eines Baudenkmals	134
b) Denkmalbereichssatzung	135
4. Veränderung der Substanz und Beeinträchtigung des Erscheinungsbildes eines Baudenkmals	136
a) Außenwärmedämmung	136
b) Nutzung solarer Strahlungsenergie	137
c) Feststellung und Beurteilung der Veränderung oder erheblichen Beein- trächtigung eines Denkmals	137
5. Abwägung der Belange des Denkmalschutzes mit entgegenstehenden Be- langen	138
6. Baudenkmäler und sonstige besonders erhaltenswerte Bausubstanz nach § 24 EnEV	140
III. Ergebnis zu D.	142
E. Sonderregelung des § 248 BauGB zur sparsamen und effizienten Nutzung von Energie	145
I. Gesetzgebungsverfahren und Intention des Gesetzgebers zu § 248 BauGB	145
1. Hintergrund – „Berliner Gespräche 2010“	145
2. Beschleunigtes Gesetzgebungsverfahren nach der Reaktorkatastrophe in Japan (Fukushima)	148
a) Gesetzesentwürfe vom 6. Juni 2011	149
b) Kritik des Bundesrates und Änderung der Entwurfsfassung des § 248 BauGB	149
c) Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtent- wicklung am 27. Juni 2011	150
d) Abschließende Beschlussfassung des Bundestages	152
3. Ziel und Zweck von § 248 BauGB – Intention des Bundesgesetzgebers	153
4. Zwischenergebnis zum Gesetzgebungsverfahren und zur Intention des Ge- setzgebers zu § 248 BauGB	155

II. Voraussetzungen für die Zulässigkeit von Abweichungen nach § 248 BauGB	157
1. Bauplanungsrechtlicher Geltungsbereich	157
a) In Gebieten mit Bebauungsplänen nach § 30 BauGB	157
b) Im Zusammenhang bebauter Ortsteile – Innenbereich nach § 34 BauGB	158
aa) In Gebieten mit Satzungen nach § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 und Nr. 3 BauGB	158
bb) Einfügen in die Eigenart der näheren Umgebung, § 34 Abs. 1 S. 1 BauGB	158
c) Keine Anwendung im Außenbereich nach § 35 BauGB	159
d) Rückwirkende Anwendung auf bestehende Bebauungspläne und Ortsab- rundungssatzungen	159
2. Maßnahmen an bestehenden Gebäuden	160
a) Bestehende Gebäude	160
b) Maßgeblicher Zeitpunkt	163
c) Stellungnahme zu Maßnahmen an bestehenden Gebäuden	164
3. Maßnahmen zum Zwecke der Energieeinsparung und Gewinnung von Energie – Bauvorhaben	166
a) Maßnahmen zum Zwecke der Energieeinsparung, § 248 S. 1 BauGB	166
aa) Änderung, Erweiterung und Ausbau von bestehenden Gebäuden – Maßnahmen nach § 9 EnEV	167
bb) Technische Anlagen zur Energieeinsparung im Sinne von § 248 S. 1 BauGB	170
b) Maßnahmen zur Nutzung solarer Strahlungsenergie, § 248 S. 2 BauGB	170
aa) Nutzung Solarer Strahlungsenergie	170
bb) Technische Anlagen und Arten zur Nutzung solarer Strahlungsener- gie	171
cc) In, an und auf Dach- und Außenwandflächen	172
dd) Art der baulichen Nutzung	172
c) Vorhaben nach § 29 Abs. 1 BauGB	173
4. Geringfügige Abweichungen vom Maß der baulichen Nutzung, der Bau- weise und der überbaubaren Grundstücksfläche	173
a) Festgesetztes Maß der baulichen Nutzung	173
aa) Relative Maße – GRZ, GFZ und BMZ	174
bb) Absolute Maße – GR, GF, Z, H	176
b) Festgesetzte Bauweise	177
c) Festgesetzte überbaubare Grundstücksfläche	178
d) Abweichungen vom Erfordernis des Einfügens in die Eigenart der nähe- ren Umgebung (§ 34 Abs. 1 S. 1 BauGB) – § 248 S. 3 BauGB	178
5. Zum Begriff der Geringfügigkeit	180
a) Intention des Gesetzgebers	180

b) Begriff der Geringfügigkeit in der BauNVO	181
aa) Höhe baulicher Anlagen	181
bb) Vortreten von Gebäudeteilen in geringfügigem Ausmaß – § 23 BauNVO	183
c) Rechtsprechung	184
d) Literatur	184
e) Begriff der Geringfügigkeit im unbeplanten Innenbereich – § 34 Abs. 1 S. 1 BauGB	185
f) Stellungnahme zum Begriff der Geringfügigkeit	185
6. Vereinbarkeit der Abweichung mit nachbarlichen Interessen und baukultu- rellen Belangen	186
a) Nachbarliche Interessen	187
aa) Rechtsprechung	189
bb) Literatur	189
cc) Mustereinführungserlass der Länder 2011	191
b) Baukulturelle Belange	191
aa) Rechtsprechung	191
bb) Literatur	191
cc) Mustereinführungserlass der Länder 2011	194
dd) Stellungnahme zum Begriff der baukulturellen Belange	195
c) Begriff der Vereinbarkeit	197
III. Rechtsfolge – Gebundene Entscheidung	199
IV. Verfahren zur Prüfung der Voraussetzungen des § 248 BauGB	200
1. Landesrechtliche Genehmigungsverfahren – Präventive Kontrolle	200
a) Nachträgliche Wärmedämmung	201
b) Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien	203
2. Landesrechtliche Verfahren bei Ausnahmen, Befreiungen und Abweichun- gen nach dem Bauplanungsrecht	203
3. Landesrechtliche Ordnungsverfahren – Repressive Kontrolle	205
4. Bundesrechtliche Verfahren – Beteiligung der Gemeinde	206
V. Eingeschränkte Rechtsschutzmöglichkeiten	206
VI. Ergebnis zu E.	207
F. Struktur von bauplanungsrechtlichen Abweichungsvorschriften und Vergleich mit § 248 BauGB	214
I. Ausnahmen von den Festsetzungen des Bebauungsplans nach § 31 Abs. 1 BauGB	216
II. Befreiungen von den Festsetzungen des Bebauungsplans nach § 31 Abs. 2 BauGB	217
1. Grenzen der Abweichungsmöglichkeit nach § 31 Abs. 2 BauGB – Grund- züge der Planung	217
2. Konkurrenzen	219

3. Zwischenergebnis	219
III. Spezielle bauplanungsrechtliche Abweichungsvorschriften	219
1. Abweichung nach § 34 Abs. 3a BauGB	220
2. Sonderregelungen für Flüchtlingsunterkünfte – § 246 Abs. 8 bis 16 BauGB	220
3. Überschreitung der zulässigen Geschossfläche – § 25c Abs. 2 BauNVO 1990 und § 4 Abs. 1 Maßnahmengesetz-BauGB 1993	222
IV. Ergebnis zu F.	223
G. Verfassungskonformität von § 248 BauGB – Selbstverwaltungsrecht der Ge- meinden nach Art. 28 Abs. 2 GG	226
I. Gewährleistungsbereich	226
1. Planungshoheit	226
2. Selbstgestaltungsrecht der Gemeinde	227
II. Eingriff in den Gewährleistungsbereich – Planungshoheit	228
1. Materielle Änderung bestehender Bebauungspläne durch generelle Abwei- chungsregelung	228
2. Keine Sicherung der gemeindlichen Planungshoheit	229
3. Zwischenergebnis zum Eingriff in den Gewährleistungsbereich	230
III. Rechtfertigung des Eingriffs	230
1. Kernbereichsgarantie	231
2. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	233
a) Ziel und Zweck der gesetzlichen Regelung – Schutz der natürlichen Le- bensgrundlagen nach Art. 20a GG	233
aa) Einsparung von Energie – Einsparpotentiale im Gebäudebestand ..	235
bb) Energiegewinnung – Nutzung regenerativer Energien	236
b) Geeignetheit und Erforderlichkeit der Maßnahme	237
aa) Geeignetheit	237
bb) Erforderlichkeit	238
c) Güterabwägung der schutzwürdigen überörtlichen Belange	240
3. Rechtsgüterschutz durch Verfahren – Keine Beteiligung der Gemeinde als Trägerin der Planungshoheit	241
4. Rechtsstaatlicher Bestimmtheitsgrundsatz	243
5. Verfassungskonforme Auslegung von § 248 BauGB	245
IV. Ergebnis zu G.	246
H. Ergebnisse der Arbeit	247
I. Kultur	247
II. Baukultur	248
III. Baugestaltungsrecht als Instrumentarium zur Erhaltung und Entwicklung von Baukultur	249
IV. Landesrechtliche Regelungen zur Erhaltung und Entwicklung von Baukultur	250

V. Sonderregelung des § 248 BauGB zur sparsamen und effizienten Nutzung von Energie	253
VI. Struktur von bauplanungsrechtlichen Abweichungsvorschriften und Vergleich mit § 248 BauGB	257
VII. Verfassungskonformität von § 248 BauGB	258
Literaturverzeichnis	259
Stichwortverzeichnis	266

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	andere Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Alt.	Alternative
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BauGB	Baugesetzbuch
BauGB-MaßnahmenG	Baugesetzbuch-Maßnahmengesetz
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BauO NRW	Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesbauordnung)
BauR	Zeitschrift für das gesamte öffentliche und private Baurecht
BayBO	Bayerische Bauordnung
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
BayVerf.	Bayerische Verfassung
BayVerfGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
Bd.	Band
ber.	berichtigt
Beschl.	Beschluss
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BImSchG	Gesetz zum Schutz von schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz)
BlnVerf.	Verfassung von Berlin
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BrandenbVerf.	Verfassung des Landes Brandenburg
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BremVerf.	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen
BRS	Baurechtssammlung (Zeitschrift)
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht
BVerfGK	Kammerentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BWVerf.	Verfassung des Landes Baden-Württemberg

bzw.	beziehungsweise
dena	Deutsche-Energie-Agentur
ders.	derselbe
d. h.	das heißt
DÖV	Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DSchG NRW	Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Denkmäler im Lande Nordrhein-Westfalen (Denkmalschutzgesetz)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
EAG Bau	Europarechtsanpassungsgesetz Bau
EEWärmeG	Gesetz zur Förderung Erneuerbarer Energien im Wärmebereich
Einf.	Einführung
Einl.	Einleitung
EnEV	Energieeinsparverordnung
EnEV-UVO	Verordnung zur Umsetzung der Energieeinsparverordnung
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EurUP	Europäisches Umwelt- und Planungsrecht (Zeitschrift)
EUV	Vertrag über die Europäische Union
f.	diese und die folgende Seite
ff.	diese und die folgenden Seiten
Fn.	Fußnote
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GHD	Gewerbe, Handel, Dienstleistungen
GK	Gemeinschafts-Kommentar
GO NRW	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
GR-Charta	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
grds.	grundsätzlich
GV. NRW.	Gesetz- und Verordnungsblatt Nordrhein-Westfalen
h.M.	herrschende Meinung
HmbVerf.	Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg
Hrsg.	Herausgeber
HStR	Handbuch des Staatsrechts
i. d. R.	in der Regel
i.E.	im Ergebnis
IGH	Internationaler Gerichtshof
i.S.	im Sinne
i.S.d.	im Sinne des/der
i.S.v.	im Sinne von
i. V.m.	in Verbindung mit
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
KommP BY	Kommunalpraxis Bayern
KultSchG	Kulturgüterschutzgesetz
Lit.	Literatur
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung

LKRZ	Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht für Hessen/Rheinland-Pfalz/ Saarland
LT-Drs.	Landtags-Drucksache
MBO	Musterbauordnung
MecklenbVorpVerf. m.w.N.	Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern mit weiteren Nachweisen
NachbG NRW	Nachbarrechtsgesetz Nordrhein-Westfalen
NBauO	Niedersächsische Bauordnung
NdsVBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
NdsVerf. n.F.	Niedersächsische Verfassung neue Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NRWVerf.	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen
N.S.	Niklas Schulte (Verfasser)
NuR	Natur und Recht (Zeitschrift)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Rechtsprechungsreport
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
NWVerfGH	Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen
OVG	Oberverwaltungsgericht
PlanZV	Verordnung über die Ausarbeitung der Bauleitpläne und die Darstellung des Planinhalts
REE	Recht der erneuerbaren Energien (Zeitschrift)
RGBl.	Reichsgesetzblatt
Rhl.-Pf.	Rheinland-Pfalz
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
RPVerf.	Verfassung für das Land Rheinland-Pfalz
Rs.	Rechtssache
S.	Seite(n)/Satz (Sätze)
SaarlVerf.	Verfassung des Saarlandes
SachsAnhVerf.	Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt
SächsOVG	Sächsisches Oberverwaltungsgericht
SächsVerf.	Verfassung des Freistaates Sachsen
SchlHolVerf.	Verfassung des Landes Schleswig-Holstein
s. o.	siehe oben
sog.	sogenannte(r)
ThürVerf.	Verfassung des Freistaats Thüringen
u. a.	unter anderem/und andere(r/s)
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
UPR	Umwelt- und Planungsrecht (Zeitschrift)
Urt.	Urteil
v.	von/vom
v. a.	vor allem
Var.	Variante

VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VerwArch	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof (Bayern, Baden-Württemberg und Hessen verwenden weiter diese bisherige Bezeichnung, § 184 VwGO)
vgl.	vergleiche
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WRV	Weimarer Reichsverfassung
z. B.	zum Beispiel
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

A. Einleitung

I. Vereinbarkeit von Baukultur und Klimaschutz – Aktuelle Aufgaben und Herausforderungen für den Städtebau

Am 30. Juli 2011 ist das Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden in Kraft getreten.¹ Ziel des Gesetzes ist es, den Klimaschutz mit den Instrumenten des Bauplanungsrechts zu fördern. Der Bundesgesetzgeber hat hierzu u. a. die Sonderregelung des § 248 BauGB² zur sparsamen und effizienten Nutzung von Energie neu in das Baugesetzbuch aufgenommen. Die Sonderregelung § 248 hat einerseits zum Ziel, geringfügige Abweichungen vom Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise und der überbaubaren Grundstücksfläche durch nachträgliche Maßnahmen zur Energieeinsparung und Energiegewinnung an bestehenden Gebäuden bauplanungsrechtlich zu privilegieren und abzusichern. Andererseits soll eine Vereinbarkeit der Abweichung mit nachbarlichen Interessen und baukulturellen Belangen gewährleistet werden.³

Neben Inhalt, Anwendungsbereich und Systematik dieser Sonderregelung wirft insbesondere der unbestimmte Rechtsbegriff der „baukulturellen Belange“ rechtliche Fragen bei seiner Auslegung auf, die derzeit nicht geklärt sind. Der Bundesgesetzgeber hat zwar die Begriffe „baukulturell“ und „Belange der Baukultur“ bereits im Rahmen der Umsetzung des Europarechtsanpassungsgesetzes Bau (EAG Bau) vom 24. Juni 2004⁴ in § 1 Abs. 5 S. 2 BauGB zur Planungsleitlinie und in § 1 Abs. 6 Nr. 5 BauGB zum Planungsziel der Bauleitplanung erklärt und schließlich mit

¹ Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden vom 22.7.2011 (BGBl. I S. 1509).

² Sonderregelung zur sparsamen und effizienten Nutzung von Energie – § 248 BauGB: „¹In Gebieten mit Bebauungsplänen oder Satzungen nach § 34 Absatz 4 Satz 1 Nummer 2 oder 3 sind bei Maßnahmen an bestehenden Gebäuden zum Zwecke der Energieeinsparung geringfügige Abweichungen von dem festgesetzten Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise und der überbaubaren Grundstücksfläche zulässig, soweit dies mit nachbarlichen Interessen und baukulturellen Belangen vereinbar ist.“ ²Satz 1 gilt entsprechend für Anlagen zur Nutzung solarer Strahlungsenergie in, an und auf Dach- und Außenwandflächen. ³In den im Zusammenhang bebauten Ortsteilen gelten die Sätze 1 und 2 entsprechend für Abweichungen vom Erfordernis des Einfügens in die Eigenart der näheren Umgebung (§ 34 Absatz 1 Satz 1).“

³ Hierzu B.I. und E.

⁴ Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz Bau – EAG Bau) vom 24.6.2004 (BGBl. I S. 1359).

der Innenentwicklungsnovelle 2013⁵ die „Berücksichtigung baukultureller Belange“ in die Regelung des § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 BauGB über städtebauliche Verträge eingefügt; er hat die Begriffe „Baukultur“ und „baukulturelle Belange“ dabei aber – wie bei § 248 BauGB auch – nicht legal definiert.

Die Einführung des unbestimmten Rechtsbegriffs „Baukultur“ in das Baugesetzbuch zeigt, dass der Gesetzgeber die Bedeutung der gebauten Umwelt und deren Wertigkeit – insbesondere im Zielkonflikt mit Maßnahmen der Energieeffizienz und Energiegewinnung an bestehenden Gebäuden – erkannt hat. Als Grundsatz der Bauleitplanung mag der Begriff und Belang der „Baukultur“ im planerischen Abwägungsprozess einen „*Orientierungsrahmen*“⁶ für die städtebauliche Erhaltung und Entwicklung geben. Als zulassungseinschränkende Tatbestandsvoraussetzung in der Vorschrift § 248 BauGB ist jedoch zu überprüfen, ob der Begriff der „baukulturellen Belange“ den rechtstaatlichen Bestimmtheitsgrundsatz genügt.

1. Ausgangspunkt und Bestandsaufnahme

Ziele der Klimaschutzpolitik der Bundesregierung sind die Steigerung der Energieeffizienz und die Energiegewinnung durch Nutzung regenerativer Energien bei neuen und bestehenden Gebäuden.⁷ Die Bundesregierung hat sich nach § 1 Abs. 1 S. 2 EnEV das energiepolitische Ziel gesetzt, bis 2050 einen „nahezu klimaneutralen Gebäudebestand zu erreichen“⁸.

Auf den Gebäudebestand in Deutschland entfielen im Jahr 2015 ca. 30 Prozent der gesamten energiebedingten CO₂-Emissionen.⁹ Der Endenergieverbrauch (für

⁵ Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts vom 20.6.2013 (BGBl. I S. 1548).

⁶ D. Volkert, Baukultur, 2012, S. 177.

⁷ Siehe hierzu § 1 Abs. 2 EEG, § 1 Abs. 2 EEWärmeG sowie die Verordnung zur Änderung der Energieeinsparverordnung, Verordnungsentwurf vom 8.8.2008, BR-Drs. 569/08, S. 62 f.; siehe auch die Eckpunkte für ein integriertes Energie- und Klimaprogramm der Bundesregierung, August 2007, Punkte 10, 12 und 14, abrufbar unter: http://www.bmub.bund.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/klimapaket_aug2007.pdf (21.12.2017).

⁸ Umweltbundesamt (Hrsg.), Klimaneutraler Gebäudebestand 2050, 2016, S. 21: „Im Rahmen dieser Studie liegt ein nahezu klimaneutraler Gebäudebestand dann vor,
 • wenn der nicht erneuerbare Anteil des Primärenergiebedarfs (PENE) für die Raumkonditionierung um 80 % gegenüber dem Referenzjahr 2008 reduziert und
 • der verbleibende, sehr geringe Endenergiebedarf überwiegend, also zu mehr als 50 % aus erneuerbaren Quellen gedeckt wird. Bezugsgröße ist jeweils der gesamte Gebäudebestand in den Sektoren Privathaushalte, Gewerbe, Handel, Dienstleistungen (GHD) und Industrie im Jahr 2050.“; abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2017-11-06_climate-change_26-2017_klimaneutraler-gebäudebestand-ii.pdf (21.12.2017).

⁹ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (Hrsg.), Energieeffizienz in Zahlen, 2017, S. 37 f.: „Die gebäuderelevanten CO₂-Emissionen summierten sich im Jahr 2015 auf insgesamt 208 Megatonnen CO₂, was knapp 30 Prozent der energiebedingten CO₂-Emissionen entsprach. Seit 2008 sind sie um etwa 18 Prozent gesunken (nicht witterungsbereinigt). Der größte Anteil

Raumwärme, Warmwasser und Klimatisierung) im Gebäudebereich betrug für das Jahr 2015 35,3 Prozent am gesamten Endenergieverbrauch.¹⁰ Der Gebäudebestand ist von hoher Bedeutung für die Reduzierung von Treibhausgasen (insbesondere CO₂-Emissionen) durch Energieeinsparung und (dezentraler) Energiegewinnung, insbesondere durch Nutzung regenerativer Energien.¹¹

Die Bundesrepublik Deutschland hat sich durch internationale Verträge zur Reduzierung des Ausstoßes von Treibhausgasen und zur Begrenzung des Anstiegs der globalen Durchschnittstemperatur verpflichtet.¹² Die Senkung des Energieverbrauchs, die Steigerung der Nutzung erneuerbarer Energien und der Energieeffizienz von (bestehenden) Gebäuden sind wesentliche Maßnahmen der Europäischen Union, um die gesetzten Ziele des Klimaschutzes überhaupt erreichen zu können.¹³

Den ambitionierten Zielen des Klimaschutzes stehen große Herausforderungen in der tatsächlichen Umsetzung von Maßnahmen im Bereich des Gebäudebestandes gegenüber: Im Jahr 2016 wurden in Deutschland 125.157 Baugenehmigungen für die Errichtung von neuen Wohngebäuden und 29.101 Baugenehmigungen für die Errichtung von Nicht-Wohngebäuden erteilt.¹⁴ Demgegenüber stehen 18,8 Millionen

geht hierbei auf die Brennstoffe zurück, deren CO₂-Emissionen um etwa 20 Prozent sanken, während die CO₂-Emissionen durch Stromwendungen um etwa zwölf Prozent zurückgingen.“; abrufbar unter: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/energieeffizienz-in-zahlen.html> (21. 12. 2017).

¹⁰ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Energieeffizienz in Zahlen (Fn. 9), S. 35 f.: „Der gebäuderelevante Endenergieverbrauch hatte im Jahr 2015 einen Anteil von 35,3 Prozent am gesamten Endenergieverbrauch. Davon entfielen 21,8 Prozentpunkte auf den Sektor private Haushalte, 10,6 Prozentpunkte auf den Sektor GHD und 2,8 Prozentpunkte auf den Industriesektor. Hinsichtlich der Energiewendeziele kommt dem Gebäudebereich damit eine wichtige Rolle zu. Entsprechend wird im Energiekonzept als Ziel ein sehr geringer Energiebedarf bei Gebäuden angestrebt, wobei der verbleibende Energiebedarf überwiegend durch erneuerbare Energien gedeckt werden soll.“

¹¹ C. Hageböling, Klimaschutz durch städtebauliche Verträge, 2014, S. 40 f. mit umfangreichen statistischen Nachweisen (Stand 2012); F. Mechel, Immobilien und Klimaschutz – Wärmeschutz und Erneuerbare Energien, ZUR 2011, S. 184 (185 f.); C.-W. Otto, Klimaschutz und Energieeinsparung im Bauordnungsrecht der Länder, ZfBR 2008, S. 550 (550).

¹² Auf der UNFCCC-Klimakonferenz in Paris wurde mit Vertrag vom 11. 12. 2015 („Pariser Übereinkommen“) erstmals das Ziel festgeschrieben, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf unter 2 Grad Celsius im Vergleich zum vorindustriellen Niveau zu halten und den Temperaturanstieg im Vergleich zum vorindustriellen Niveau auf 1,5 Grad Celsius zu begrenzen, Art. 2 Abs. 1 a) des Übereinkommens von Paris, deutsche Übersetzung des Art. 2 des Abkommens von Paris in BGBl. II 2016, S. 1085; zur rechtlichen Verbindlichkeit des „Pariser Übereinkommens“: J. Saurer, Klimaschutz global, europäisch, national – Was ist rechtlich verbindlich?, NVwZ 2017, S. 1574 (1574 f.).

¹³ Siehe hierzu Richtlinie 2010/31/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. 5. 2010 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (Neufassung), ABl. L 153 vom 18. 6. 2010, S. 13 (13).

¹⁴ Statistisches Bundesamt, Bautätigkeit und Wohnungen – Bautätigkeit, Fachserie 5, Reihe 1, 2016, S. 16, abrufbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bauen/ThemaBauen.html> (20. 12. 2017).