

Klimaanpassung im Bebauungsplan und in der Gestaltungssatzung

Ass. Jur. Felicia Petersen

• Frankfurt 25. März 2023 •

IDUR e. V.



Aktuelles

- Klimaschutzgesetz in Hessen ist seit Ende Februar in Kraft
 - Nachdem die Hessische Landesregierung beklagt wurde
 - Rahmengesetz




- Klimaschutz auf kommunaler Ebene
 - Freiwilligkeit oder Pflicht?
 - **Grundsatzfragen:** Rechtsgutachten von RAin Roda Verheyen: „Durch das GG und das BKSchG sind Kommunen bereits heute verpflichtet, ihren Beitrag zum Erreichen der Treibhausgasneutralität bis 2045 zu leisten. Bisher können viele Kommunen dieser Aufgabe aufgrund mangelnder finanzieller und personeller Ressourcen aber nicht ausreichen nachkommen. Unser Gutachten hat ergeben, dass es sich anbietet, im GG einen Art. 91.a Abs. 1 Nr. 3 GG zu schaffen. Dadurch entstünde ein Kooperationsgebot zwischen Bund und Ländern und eine Mischfinanzierung der Aufgaben wäre rechtlich zulässig.“

 - **Konkrete Beispiele:** B-Planung / Gestaltungssatzung

Klimaschutz und Klimaanpassung

- **Klimaschutz:** Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken (CO₂-Reduktion)
 - **Klimaanpassung:** Maßnahmen, die der Anpassung an den Klimawandel Rechnung tragen
 - Maßnahmen können sich überschneiden, vor allem bei Begrünungsmaßnahmen
 - **Hier:** Schwerpunkt Klimaanpassung: Festsetzungen für Grün- und Freiraumstrukturen, um z. B. folgende Probleme abzumildern:
 - Klimatischen Verhältnisse
 - Verminderung von Regenabwasserfluss aufgrund von Versiegelung
 - Reduzierung von Grundwasserneubildung
 - Bezug Seminarthema: **Klimaschutz und Naturschutz zusammen denken**
-

Planungsinstrumente für Klimaanpassung

Stadtplanung	Freiraumplanung und Naturschutz	Andere Fachplanungen
		
<ul style="list-style-type: none">• Stadtentwicklungskonzepte• Bauleitplanung• Gestaltungssatzung (BauOR)• Städtebauliche Verträge	<ul style="list-style-type: none">• Freiraumentwicklungskonzepte• Landschaftspläne• Grünordnungspläne• Pflege- und Entwicklungspläne• Biotopverbundpläne• Strategien zur biologischen Vielfalt	<ul style="list-style-type: none">• Klimaanpassungs- und Klimaschutzkonzepte• Instrumente der Verkehrs- und Mobilitätsplanung

Entwicklung des Klimaschutzes

- Mit der **Klimaschutznovelle 2011** wurden erstmalig Klimaschutz und Klimaanpassung Teil der Planungsziele der Bauleitplanung (**§ 1 Abs. 5 S. 2 BauGB**). Darüber hinaus soll gem. **§ 1 a Abs. 5 BauGB** 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.
- **Klimaschutzgesetz:** Nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 29. April 2021 (Klimabeschluss) hat der Bundestag die Klimaschutzgesetznovelle am 24. Juni 2021 beschlossen ist am 31. August 2021 in Kraft getreten.
 - Das Klimaschutzgesetz hat bisher zu keinen gesetzlichen Änderungen im BauGB geführt.
- (Der **Koalitionsvertrag** 2021-2025 von SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen sieht vor, auf Bundesebene ein „Klimaanpassungsgesetz“ zu schaffen.

Gesetzestext

■ § 1 Abs. 5 BauGB

Die Bauleitpläne sollen eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung, die die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen miteinander in Einklang bringt, und eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung unter Berücksichtigung der Wohnbedürfnisse der Bevölkerung gewährleisten. Sie sollen dazu beitragen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern, 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 zu erhalten und zu entwickeln. Hierzu soll die städtebauliche Entwicklung vorrangig durch Maßnahmen der Innenentwicklung erfolgen.

■ § 1 a Abs. 5 BauGB

Den Erfordernissen des Klimaschutzes soll sowohl durch Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, als auch durch solche, die der Anpassung an den Klimawandel dienen, Rechnung getragen werden. Der Grundsatz nach Satz 1 ist in der Abwägung nach § 1 Absatz 7 zu berücksichtigen.

Bauplanungsrechtliche Abwägung muss Klimaschutz und –anpassung berücksichtigen

- **VGH Baden-Württemberg** (Urt. v. 6.7.2021 – Az. 3 D 2103/19) hat im Anschluss an den „**Klimabeschluss**“ des **BVerfG** folgendes klargestellt:
 - Klimaschutz und -anpassung müssen in planungsverfahren berücksichtigt werden.
 - Gem. **§ 1 Abs. 5 Satz 2 BauGB** sind Klimaschutz und Anpassung zu fördern. Dies werde in **§ 1 a Abs. 5 Satz 1 BauGB** konkretisiert. Dieser Grundsatz sei in der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB zu berücksichtigen.
 - **Aber:** Der Belang des Klimaschutzes kommt kein Vorrang vor anderen Belangen zu.
 - Ein vollständiger Verzicht auf Ausweisung neuer Baugebiete sei mit der Berücksichtigung nicht verbunden.
 - In Betracht kommen vielmehr auch Festsetzungen in den Bebauungsplänen gem. **§ 9 BauGB**, oder die Entwicklung von Klimaschutzkonzepten wie etwa einer „Stadt der kurzen Wege“ oder einer dezentralen Energieerzeugung.

Festsetzungsmöglichkeiten gem. § 9 Abs. 1 BauGB

- **Grundsätzlich:** Baurechtliche Festsetzungen greifen in das Eigentum ein und bedürfen daher einer gesetzlichen Grundlage, die sich in § 9 Abs. 1 BauGB findet.
- Die Zulässigkeit potentiell klimaschützender Festsetzungen hängt davon ab, welche Möglichkeiten die **abschließend** aufgeführten Tatbestände des § 9 Abs. 1 BauGB eröffnen.
- Davon sind im Zusammenhang mit Klimaanpassung und –schutz folgende in diesem Vortrag von besonderer Bedeutung:
 - Nr. 15: Festsetzung für die öffentlichen und privaten Grünfläche
 - Nr. 20: Festsetzungen von Flächen oder Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft
 - Nr. 25 a: Festsetzungen für das Anpflanzen von Bäumen, Sträuchern und sonstigen Bepflanzungen
 - Nr. 10: Festsetzungen der Flächen, die von der Bebauung freizuhalten sind
 - Nr. 23 b: Festsetzungen für Maßnahmen zum Einsatz Erneuerbarer Energien

§ 9 Abs. 1 Nr. 15 BauGB: Festsetzung für die öffentlichen und privaten Grünflächen

- Die „Grünfläche“ muss nicht ausschließlich eine „grüne“ Fläche sein.
- Bestimmung des Nutzungszweckes so konkret wie möglich, sonst lediglich Anlage einer begrünter Fläche ohne spezielle Nutzungsmöglichkeiten
- Die Zweckbestimmung kann durch die Verwendung der in der Planzeichenverordnung enthaltenen Planzeichen oder textlich angegeben werden.
- Darüber hinaus kann es sinnvoll sein die Festsetzung einer Grünfläche mit den Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 25 BauGB (Bindung für Bepflanzungen) zu kombinieren.

Festsetzungsbeispiel:

In einer öffentlichen Parkanlage ist eine Spielwiese/Feuchtwiese/Ruderalfläche von mind. 500 m² anzulegen.

§ 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB: Festsetzungen von Flächen oder Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft

■ **Festsetzungsziele:**

- Regelung der Bodennutzung aus städtebaulichen Gründen, Sicherung und Förderung naturschutzrechtlicher Ziele, Übernahme und Integration von Inhalten des Landschafts- bzw. Grünordnungsplans in den B-Plan

■ **Festsetzung von konkretem Nutzungszweck erforderlich:**

- Die beabsichtigten Festsetzungen müssen bodenrechtliche Relevanz haben
- Bei Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ist der bodenrechtliche Bezug i. d. Regel hergestellt.
- Daneben sind zulässige Festsetzungsinhalte z. B. Maßnahmen zur Wiederherstellung naturnaher Lebensräume, bodenschützende Maßnahmen und Maßnahmen zur Versickerung von Niederschlagswasser.

Festsetzungsbeispiele:

Auf den Grundstücken sind Stellplatzflächen nur in wasserdurchlässigem Aufbau (z. B. mit Rasensteinen, Schotterrasen oder Pflaster mit mehr als 30 % Fugenanteil) zulässig.

Das auf den Dachflächen anfallende Niederschlagswasser ist auf Vegetationsflächen auf den Grundstücken selbst zu versickern.

§ 9 Abs. 1 Nr. 25 a BauGB: Festsetzungen für das Anpflanzen von Bäumen, Sträuchern und sonstigen Bepflanzungen

- Nach dem **Wortlaut** können Bepflanzungen einzelner **Flächen** oder Teile davon sowie Teile baulicher Anlagen festgesetzt werden, also auch Festsetzungen von **Dach- und Fassadenbegrünungen** möglich.

 - **Festsetzungsziele:**
 - Begrünungs- und Grünerhaltungsfestsetzungen ausschließlich aus städtebaulichen Gründen
 - z.B. Sicherung der städtebaulichen Prägung von Baugebieten durch Bäume und Gehölz, Gestaltung des Ortsbildes, Strukturierung und Abschirmung von Baugebieten
 - Auch: gebietsbezogene klimatische Aspekte wie die Funktion eines Kaltluftentstehungsgebietes

 - Das Anpflanzen bestimmter Arten von Bäumen und Sträuchern in einer bestimmten Dichte kann im B-Plan festgesetzt werden und/oder kann auf eine beigefügte Pflanzenliste verwiesen werden.

 - **Festsetzungsbeispiel:**
 - Es sind 50% der Außenwände mit Kletterpflanzen zu beranken. Je 3,0 m³ zu begrünender Wandlänge ist mindestens eine Pflanze zu setzen.
-

§ 9 Abs. 1 Nr. 10 BauGB: Festsetzungen der Flächen, die von der Bebauung freizuhalten sind

- Frischluftschneisen dienen dem Transport kalter und schadstoffarmer Luft aus Frischluftentstehungsgebiete in Gebiete deren natürliche Erzeugungsmöglichkeiten für Frischluft stark eingeschränkt sind.
- Eine derartige Planung erfordert zwingend die Luftaustauschbeziehungen im ganzen Stadtgebiet fachwissenschaftlich ermittelt und bewertet zu haben.
- Aber auch der Regelung des Wasserabflusses kann eine Überbauung von Teilen der Baugrundstücke entgegengehalten werden.
- **Festsetzungsbeispiel:**
 - Auf der von Bebauung freizuhaltenden Fläche sind Gebäude (aller Art) unzulässig. Sonstige baulichen Anlagen können nur ausnahmsweise zugelassen werden, sofern die Baumasse 20 m³ nicht überschreitet.

Ergänzung: Schottergärten

- Der Zielsetzung hinsichtlich der Schaffung und Erhaltung von Grünflächen steht allerdings ein anhaltender Trend der vergangenen Jahre entgegen: Immer mehr Hauseigentümer gestalten wegen des vermeintlich geringeren Arbeits- und Pflegeaufwandes ihre Gärten mit Schotter, Split, Kies oder anderen Steinmaterialien.
- Enthält der maßgebliche B-Plan Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 25 BauGB, die eine derartige Nutzung und Ausgestaltung der Gärten ausschließen, kann gegen diese Hauseigentümer bauordnungsrechtlich mit den entsprechenden Vollstreckungsmaßnahmen vorgegangen werden.
- **Festsetzungsbeispiel:**
 - Flächenhafte Stein-, Kies- und Schottergärten oder -schüttungen sind unzulässig. Die nicht überbauten Grundstücksflächen sind soweit diese Flächen nicht für eine andere zulässige Verwendung benötigt werden, mit offenem oder bewachsenem Boden als Grünfläche anzulegen und zu unterhalten.
- Ein Verbot von Schottergärten kann auch in den LBOs oder in einer Vorgartensatzung oder auch in einer Begrünungssatzung verboten werden.

Gestaltungssatzungen im Bauordnungsrecht

- Gestaltungssatzungen gehören zu den **klassischen kommunalen Satzungen**, die Festsetzungen zur baulichen Ausgestaltung von Gebäuden und Anlagen treffen.
- Einschlägig für das Aufstellungsverfahren sind die allgemeinen Regelungen für kommunale Satzungen – die **Gemeindevertretung** ist demnach zuständig für deren Erlass.
- Gestaltungssatzungen können unabhängig davon, ob ein B-Plan vorliegt oder nicht, erlassen werden. Sie eignet sich vor allem für „**Begrünen im Bestand**“!
- Je nachdem, welche inhaltlichen Schwerpunkte Gestaltungssatzungen regeln, heißen sie Begrünungs- und/oder Gestaltungs- und/oder Freiraum und/oder Klima(anpassungs)satzung.

Inhalt einer Gestaltungssatzung

- Gestaltungssatzungen regeln die **äußere Gestaltung** von baulichen Anlagen zur Erhaltung und Begrünung des Ortsbildes. Dazu gehören auch Maßnahmen, die der Klimaanpassung dienen, wie Begrünung, Versiegelung und Farb- und Materialwahl.
 - Ermächtigungsgrundlage ist z. B. § 91 Hessische Bauordnung (HBO)
 - Beispiele konkreter Inhalte:
 - Bäume pflanzen, um Bereiche zu Verschatten und Wasser zu verdunsten
 - Grünflächen erhalten oder neu erschaffen
 - Dächer begrünen, um Wasser zurückzuhalten oder zu verdunsten
 - Fassaden begrünen, um Häuser zu verschatten
 - Flächen entsiegeln und luft- und wasserdurchlässig gestalten
 - Oberflächenmaterialien und deren Farbe klimasensibel auswählen, so dass sie sich im Sommer nicht so stark aufheizen
-

Grenzen einer Gestaltungssatzung

- Da Vorgaben in den Gestaltungssatzungen das grundrechtlich geschützte **Eigentumsrecht (Art. 14 GG)** beschränken, gilt die Gestaltungshoheit der Kommunen nicht grenzenlos. Vielmehr muss sich jede Gestaltungsregelung in zweierlei Hinsicht messen lassen:
 - Für die Gestaltungsvorgaben gilt der Grundsatz der **Verhältnismäßigkeit**.
 - So muss das eingesetzte Mittel **geeignet und erforderlich** sein. Die wissenschaftlichen Fakten zu den Folgen des Klimawandels und die Möglichkeiten zur Anpassung an diesen liegen mittlerweile unstrittig vor (Geeignetheit). Für die Erforderlichkeit ist aber zusätzlich die konkrete Betroffenheit vor Ort ausschlaggebend.
 - Für die Gestaltungsvorgaben bei bestehenden Bauten gilt grundsätzlich der **Bestandsschutz**.
 - So sind die festgelegten Klimaanpassungsmaßnahmen nur auf Vorhaben anzuwenden, für die nach Inkrafttreten der Satzung ein Bauantrag zu stellen ist oder bei Vorhaben, die baugenehmigungsfrei sind.

Aktuelles

- Freiraum- und Klimaschutzsatzung in Frankfurt am Main
 - soll demnächst in Kraft treten
 - Abstimmungsprobleme bezüglich einzelner Inhalte
- Verhältnis zu Förderprogrammen, z. B. „Frankfurt frischt auf“

- Recht der Natur – Ökologische Nachverdichtung



Vielen Dank für ihre Aufmerksamkeit!

www.idur.de
info@idur.de

Informationsdienst Umweltrecht e. V.

