

---

## **Klimaanpassungsmaßnahmen im Bauplanungs- und Bauordnungsrecht**

---

*Von Felicia Petersen, Frankfurt a.M.*

Städte weisen im Vergleich zum Umland deutliche höhere Temperaturen und größere Trockenheit auf. Die Folgen des Klimawandels werden in Städten und Ballungsräumen besonders stark bemerkbar sein, weil der Klimawandel diese klimatischen Belastungssituationen weiter verstärken wird. Von hoher Bedeutung für die Menschen sind dabei die zunehmende Hitzebelastung, Niederschlagsänderungen, die Zunahme von Trockenperioden sowie das veränderte Auftreten austauscharmer Wetterlagen. Negative gesundheitliche Folgen bis hin zu höheren Todesfallraten im Siedlungsbereich sind insbesondere bei Hitzewellen deutlich nachweisbar.

Schäden an der Infrastruktur können z. B. durch Überlastung der Kanalisation bei Starkregen entstehen. Aber auch das Risiko von Flusshochwässern ist enorm gestiegen. In beiden Fällen liegt die Vorsorge im dezentralen Regenwasserrückhalt (am besten durch Versickerung vor Ort und Vermeidung von Versiegelung).

Besonderes Augenmerk gilt deshalb den Grün- und Freiraumstrukturen. Diese stellen wesentliche Einflussgrößen auf das Stadtklima dar. Zu den klimatischen Wirkungen der Stadtvegetation gehören Temperaturabsenkungen, Erhöhung der Luftfeuchtigkeit sowie Einflüsse auf die Luftzirkulation. Da diese Leistungen vor allem von den Parametern Grünvolumen, Vegetationshöhen, Art der Vegetationsbedeckung und Versiegelung abhängig sind, spielen Struktur und Ausprägung von Grünräumen eine wichtige Rolle für deren klimatische Wirkung. Auch der Schutz bestehender Bäume sollte bei Innenentwicklungsvorhaben besondere Beachtung finden, da gerade ältere Laubbäume einen wohltuenden Ausgleich für dichte Bebauungsstrukturen darstellen und zur Verbesserung des Kleinklimas beitragen. Schon sechs Bäume können in einer 500 m langen und 10 m breiten Straßenschlucht Sommertemperaturen um fünf Grad senken.<sup>1</sup>

Die Anpassung an den Klimawandel ist ein Querschnittsthema, das viele kommunale Fachbereiche, die kommunale Politik und weitere Handelnde auf örtlicher Ebene betrifft. Dementsprechend gibt es unterschiedliche Instrumente, die Umsetzung von Klimaanpassungsmaßnahmen zu steuern. So stehen in diesem Beitrag die bauplanungs- und bauordnungsrechtlichen Steuerungsmöglichkeiten im Mittelpunkt.

## 1. Abgrenzung Bauplanungs- und Bauordnungsrecht

Während das **Bauplanungsrecht** bestimmt, **wo** gebaut werden darf, beschäftigt sich das **Bauordnungsrecht** mit der Frage, **wie** (z.B. mit welcher Gestaltung) dies geschehen darf.

Klimaanpassungsmaßnahmen im Bauplanungsrecht sind unter rechtlichen Gesichtspunkten von solchen aus dem Bauordnungsrecht zu trennen. Nachstehend folgt eine Darstellung der bauplanungsrechtlichen Instrumente zur Klimaanpassung, bevor auf bauordnungsrechtliche Gestaltungsmöglichkeiten näher eingegangen wird. Das im Juni 2011 beschlossene „Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden“ hat als Novelle des Baugesetzbuches den Klimaschutz im Bauplanungsrecht gestärkt und die

Handlungsmöglichkeiten für die Klimaanpassung präzisiert. Solche Instrumente sind zum Beispiel:

- **Abwägung:** Nach § 1 BauGB und § 1a BauGB sind Klimaschutz und Klimaanpassung explizite Abwägungsbelange. Gleiches gilt nach § 1 Abs. 6 Nr. 11 für den Stadtentwicklungsplan Klima als von der Gemeinde beschlossene städtebauliche Planung.
- **Bauleitplanung:** § 5 BauGB (Flächennutzungsplan) und § 9 BauGB (Bebauungsplan) benennen Maßnahmen zum Klimaschutz ausdrücklich im Rahmen der Darstellungskataloge (siehe ausführlich weiter unten).
- **Umweltprüfung:** Nach § 2 BauGB sollen Klimaschutzbelange in der Umweltprüfung aufgegriffen werden.
- **Städtebauliche Verträge:** Nach § 11 BauGB können Maßnahmen zum Klimaschutz zwischen Gemeinden und privaten Bauherren vertraglich vereinbart werden.
- **Besonderes Städtebaurecht:** § 171a BauGB ermöglicht die Durchführung von Stadtumbaumaßnahmen aus Klimaschutzgründen.
- **Naturschutzmaßnahmen:** Darunter fallen Ausgleichsmaßnahmen nach § 1a BauGB bzw. 135a BauGB oder Ersatzmaßnahmen nach § 200a BauGB.

## 2. Bauplanungsrechtliche Klimaanpassungsmaßnahmen

### 2.1 Bauplanungsrechtliche Festsetzungsmöglichkeiten für Grün- und Freiraumstrukturen, § 9 BauGB

Im Bebauungsplan können aus städtebaulichen Gründen festgesetzt werden (§ 9 BauGB):

- **Nr. 15:** die öffentlichen und privaten Grünflächen, wie Parkanlagen, Dauerkleingärten, Sport, Spiel-, Zelt- und Badeplätze, Friedhöfe: Die Gemeinde kann im Bebauungsplan öffentliche und private Grünflächen festsetzen. Dabei muss es sich nicht ausschließlich um „grüne“ Flächen handeln. Der Begriff der „Grünfläche“ stellt lediglich einen Oberbegriff für verschiedene denkbare Nutzungen dar. Deshalb ist es notwendig, dass die Festsetzung der Grünfläche unter Angaben des

<sup>1</sup> Vgl. Skript „Anpassung an den Klimawandel in Stadt und Region“, Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung, 2019, S. 32.

Nutzungszwecks so bestimmt bzw. konkret wie möglich erfolgt.<sup>2</sup>

- **Nr. 20:** die Flächen oder Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft: Die Festsetzung von Flächen oder Maßnahmen zum Schutz von Boden, Natur und Landschaft kommt für verschiedene Ziele in Betracht: Zur Regelung der Bodennutzung aus städtebaulichen Gründen, zur Einschränkung der landwirtschaftlichen Bodennutzung für die Erhaltung der Erholungseignung eines Gebiets, zur Sicherung und Förderung naturschutzrechtlicher Ziele (zur Erhaltung und Sicherung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts als Lebensgrundlage des Menschen) und für die Übernahme und Integration von Inhalten des Landschafts- bzw. Grünordnungsplans in den Bebauungsplan.<sup>3</sup>
- **Nr. 25 a:** für einzelne Flächen oder für ein Bebauungsplangebiet oder Teile davon sowie für Teile baulicher Anlagen - mit Ausnahme der für landwirtschaftliche Nutzungen oder Wald festgesetzten Flächen - das Anpflanzen von Bäumen, Sträuchern und sonstigen Bepflanzungen: Diese Regelung ermöglicht Begrünungs- und Grünerhaltungsfestsetzungen (ausschließlich) aus städtebaulichen Gründen; dazu zählt gem. § 1 Abs. 5 BauGB auch der Umweltschutz.<sup>4</sup> So sind legitime Ziele der Festsetzung von Pflanz- und Erhaltungsbindung z. B. die Sicherung der städtebaulichen Prägung von Baugebieten durch Bäume und Gehölze, die Gestaltung des Ortsbildes, die Strukturierung und Abschirmung von Baugebieten sowie die Gestaltung von Übergängen zwischen Siedlung und Landschaft. Auch gebietsbezogene klimatische Aspekte wie die Funktion eines Kaltluftentstehungsgebietes, können für die Dämpfung von Wärmeeinstrahlung Pflanz- und Erhaltungsbindungen rechtfertigen.<sup>5</sup>

## 2.2 Festsetzung der Flächen, die von der Bebauung freizuhalten sind, § 9 Abs. 1 Nr. 10 BauGB

Bei hoher Sonneneinstrahlung am Tag stehen Abschattungseffekte und gute Durchlüftung im Vordergrund. Nachts sind offene Freiflächen mit hoher Abstrahlung wichtig, die durch ihre Abkühlung die Wirkung dicht bebauter und versiegelter Flächen mit hoher Wärmespeicherung und hoher zurückgeführter Wärmestrahlung abmildern.<sup>6</sup> So dienen sog. Frischluftschneisen dem Transport kalter und schadstoffarmer Luft aus Frischluftentstehungsgebieten in Gebiete, deren natürliche Erzeugungsmöglichkeiten für Frischluft stark eingeschränkt sind. Die Erhaltung oder Einrichtung von Frischluftschneisen dient somit auch der Klimawandelanpassung. Eine daran ausgerichtete Planung erfordert nach hiesiger Auffassung zwingend, die Luftaustauschbeziehungen im gesamten Stadtgebiet fachwissenschaftlich ermittelt und bewertet zu haben.

Im Bebauungsplan können Frischluftschneisen mittels Festsetzungen nach § 9 I Nr. 10 BauGB (Flächen, die von einer Bebauung freizuhalten sind) umgesetzt werden (vgl. auch Steuerungsmöglichkeit über Maß der baulichen Nutzung, s.o.). Gleichzeitig kann eine Nutzungsart festgesetzt werden, die den Frischlufttransport nicht behindert.<sup>7</sup>

## 3. "Festsetzende" ökologische Instrumente des Bauordnungsrechts

Das Bauordnungsrecht ist neben dem Bauplanungsrecht ein Teilbereich des öffentlichen Baurechts und wird von den Bundesländern insbesondere in den Landesbauordnungen geregelt. Es befasst sich mit den baulich-technischen Anforderungen an die Bauvorhaben und regelt in erster Linie die Abwehr von Gefahren, die von der Errichtung, dem Bestand und der Nutzung baulicher Anlagen ausgehen. Die Bauordnungen der Länder enthalten die Regelungen zum Baugenehmigungsverfahren und zur Bauaufsicht. Darüber hinaus enthalten die Landesbauordnungen aber auch Bestimmungen für die bauliche

<sup>2</sup> Spannowsky/Uechtritz, BauGB-Kommentar, Verlag C.H.Beck, München 2009, § 9 Rn. 61.

<sup>3</sup> Spannowsky/Uechtritz, BauGB-Kommentar, Verlag C.H.Beck, München 2009, § 9 Rn. 82.

<sup>4</sup> Spannowsky/Uechtritz, BauGB-Kommentar, Verlag C.H.Beck, München 2009, § 9 Rn. 108.

<sup>5</sup> MIR Brandenburg, Arbeitshilfe Bebauungsplanung, November 2005, B 25.

<sup>6</sup> Zeitschrift für Natur und Landschaftspflege, Dezember 2018, Naturbasierte Lösungen für Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel – Nutzen von Naturschutzmaßnahmen, Kai Schlegelmilch, Aletta Bonn, Alice Schröder, Christoph Schröder-Schlaack und Bernd Hansjürgens; S. 573.

<sup>7</sup> So etwa Festsetzungen nach den Nrn. 2, 15 oder 18. Kloepfer, Umweltrecht, S. 913.

Gestaltung, die entweder auch im Rahmen eines Bebauungsplanes oder auf Grundlage anderer kommunaler Satzungen erlassen werden können.

Das Bauordnungsrecht dient überwiegend der Gefahrenabwehr. Dies kommt zum Ausdruck in den Anforderungen an Brandschutz, Standsicherheit, Schallschutz, Feuerungsanlagen und Bauprodukte. Von großer Bedeutung sind daneben die Anforderungen, denen sozialpolitische Erwägungen zugrunde liegen. Dazu gehören insbesondere die Anforderungen an Grenzabstände, an Aufenthaltsräume und Wohnungen, über die Aufzugspflicht, zugunsten von Behinderten, alten Menschen und Personen mit Kleinkindern. Schließlich wurden auch Anforderungen aufgenommen, denen umwelt- und verkehrspolitische Zielsetzungen zugrunde liegen. Hierunter fallen z. B. Forderungen nach wasserdurchlässigen Befestigungen für Stellplätze und Garagenzufahrten, Forderungen nach Fahrradabstellanlagen oder die Untersagung von Einstellplätzen für Autos.

### 3.1 Durchgrünungspflicht in den Landesbauordnungen

Bedeutsam für eine ökologische Nachverdichtung ist, dass in den Landesbauordnungen auch vermehrt Pflichten für eine ausreichende Durchgrünung zu finden sind, z. B.:

- **§ 8 Abs. 1 LBO Hessen: Grundstücksfreiflächen, Kinderspielplätze**

*(1) Die nicht überbauten Flächen der bebauten Grundstücke sind 1. wasserdurchlässig zu belassen oder herzustellen und 2. zu begrünen oder zu bepflanzen, soweit sie nicht für eine andere zulässige Verwendung benötigt werden.*

*Satz 1 findet keine Anwendung, soweit Bebauungspläne oder andere Satzungen Festsetzungen zu den nicht überbauten Flächen treffen.*

- **§ 9 Abs. 1 LBO Baden-Württemberg: Nichtüberbaute Flächen der bebauten Grundstücke, Kinderspielplätze (geht mit einer Pflicht zur Dach- bzw. Fassadenbegrünung über LBO Hessen hinaus)**

*(1) Die nichtüberbauten Flächen der bebauten Grundstücke müssen Grünflächen sein, soweit diese Flächen nicht für eine andere zulässige Verwendung benötigt werden. Ist eine Begrünung oder Bepflanzung der Grundstücke nicht oder nur sehr eingeschränkt möglich, so sind die baulichen Anlagen zu begrünen, soweit ihre Beschaffenheit, Konstruktion*

*und Gestaltung es zulassen und die Maßnahme wirtschaftlich zumutbar ist.*

### 3.2 Gestaltungssatzungen im Bauordnungsrecht

Neben einer ausreichenden Begrünung haben Baumaterialien als solche einen nicht unerheblichen Einfluss auf die städtischen Temperaturen. Es macht zum Beispiel einen großen Unterschied, ob ein Innenhof oder eine Garagenzufahrt mit dunklen oder hellen Steinen gepflastert ist. Diesbezügliche Vorgaben können in sogenannten Gestaltungssatzungen gemacht werden.

Gestaltungssatzungen gehören zu den klassischen städtischen Satzungen, die Festsetzungen zur baulichen Ausgestaltung von Gebäuden und Anlagen treffen. Auch wenn diese Satzungen Teilgebiet des Bauordnungsrechts sind, dienen sie anders als die technischen Bauvorschriften weniger der Gefahrenabwehr als vielmehr ästhetischen oder dem Allgemeinwohl dienenden Absichten. So kann die Gemeinde bzw. die Stadt mittels örtlicher Bauvorschriften insbesondere die Gestaltung von Gebäuden (z. B. Dachform, Fassaden, Materialien - wichtig: Solar Reflectance Index!) und Grundstücken (z.B. Einfriedung, Begrünung) regeln. Über dieser Art von Festsetzungen lassen sich je nach Fall erhebliche und spürbare Wirkungen auf die lokalen kleinklimatischen Verhältnisse und den „Wohlfühlfaktor“ in einem Gebiet erreichen. Sie sind für eine ökologische Nachverdichtung nicht zu unterschätzen. In diesem Zusammenhang entstehen momentan viele sog. Freiraum- und Klima(anpassungs)satzungen.

Einschlägig für das Aufstellungsverfahren sind die allgemeinen Regelungen für kommunale Satzungen – die Gemeindevertretung ist demnach zuständig für deren Erlass. Es gibt aber auch die Möglichkeit, dass Gestaltungssatzungen mit dem B-Plan verbunden werden.