

TEXTE

158/2023

**Evaluierung der praktischen
Anwendung der neuen
Regelungen der BauGB-Novellen
2011 / 2013 zur Förderung einer
klimagerechten und
flächensparenden
Siedlungsentwicklung durch die
kommunale Bauleitplanung
anhand von Fallstudien**

TEXTE 158/2023

Ressortforschungsplan des
Bundesministeriums für Umwelt,
Naturschutz und nukleare Sicherheit

Forschungskennzahl 3716 15 101 0
FB001194

Evaluierung der praktischen Anwendung der neuen Regelungen der BauGB-Novellen 2011 / 2013 zur Förderung einer klimagerechten und flächensparenden Siedlungsentwicklung durch die kommunale Bauleitplanung anhand von Fallstudien

von

Stefan Frerichs, Karl Hamacher, André Simon
BKR Aachen Noky & Simon, Aachen

Dr. Kathrin Prenger-Berninghoff, Dr. Andreas Witte
ISB – Institut für Stadtbauwesen und Stadtverkehr der RWTH Aachen

Dr. Klaus-Martin Groth
Anwaltskanzlei Gaßner, Groth, Siederer & Coll.

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Impressum

Herausgeber:

Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
Fax: +49 340-2103-2285
buergerservice@uba.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

Durchführung der Studie:

BKR Aachen Noky & Simon Partnerschaft
Stadtplaner, Umweltplaner, Landschaftsarchitekt
Kirberichshofer Weg 6
52066 Aachen

ISB – Institut für Stadtbauwesen und Stadtverkehr der RWTH Aachen
Mies-van-der-Rohe-Straße 1
52056 Aachen

Anwaltskanzlei Gaßner, Groth, Siederer & Coll.
EnergieForum Berlin
Stralauer Platz 34
10243 Berlin

Abschlussdatum:

September 2019

Redaktion:

Fachgebiet I 2.5 Nachhaltige Raumentwicklung, Umweltprüfungen
Christoph Rau

Publikationen als pdf:

<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen>

ISSN 1862-4804

Dessau-Roßlau, November 2023

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Kurzbeschreibung

Aufgrund der unterschiedlichen und langfristig im Rahmen der kommunaler Planungshoheit sich entwickelnden kommunalen Planungs- und Entscheidungskultur ist der Einfluss der Novellen des BauGB 2011 und 2013 sehr unterschiedlich. Insbesondere die bereits vor 2011 bzw. 2013 in Klimaschutz- und Innenentwicklungsbelangen engagierten Kommunen nutzen die Regelungen.

Kritisch einzuschätzen ist, dass Klimaanpassung, Klimaschutz und Flächensparen insbesondere Gegenstand informeller Planung sind, aber noch nicht in der Breite in der formalen kommunalen Planung angekommen sind. Das betrifft sowohl die Bauleitplanung als auch die Instrumente des Besonderen Städtebaurechts. Das mag auch daran liegen, dass es, wie die Erfahrungen mit anderen umweltschutzbezogenen BauGB-Novellen zeigen, vielfach längerer Zeiträume bedarf, bis Novellierungen vollständig in die in vielen Kommunen eingeübten und gängigen Planungsprozesse integriert werden.

Der stärkste Einfluss lässt sich auf die Verfahren zur Erstellung der Bauleitpläne feststellen, da der Begründungsaufwand für planerische Abwägungsentscheide gestiegen ist – dies wird von kommunaler Seite, häufig mit Verweis auf fehlende personelle und finanzielle Ressourcen, als Planungser-schwernis gesehen. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, wie Kommunen, insbesondere kleinere und mittlere, entsprechende planerische Kapazitäten entwickeln können, um die mit Planungsprozessen verbundene Komplexität besser zu bewältigen. Die Chance, durch eine tiefergehende Auseinandersetzung mit den – auch neu aufgenommenen – städtebaulichen Belangen zu besseren planerischen Lösungen zu kommen, wird demgegenüber nur von den Gemeinden erkannt, bei denen eine nachhaltige, umweltgerechte Entwicklung im Allgemeinen und Klimaschutz und Klimaanpassung auch schon vor 2011 / 2013 Teil der kommunalen Planungs- und Entscheidungskultur waren.

Abstract

Due to the different municipal planning and decision-making culture developing in the long term within the framework of municipal planning sovereignty, the influence of the amendments to the BauGB 2011 and 2013 is quite different. In particular, the municipalities already involved in climate protection and internal development issues before 2011 and 2013 make use of the regulations.

It should be critically assessed that climate adaptation, climate protection and land saving are particularly the subject of informal planning but have not yet arrived at a broad level in formal municipal planning. This applies both to urban land-use planning and to the instruments of special urban planning law. This may also be since, as experience with other BauGB amendments related to environmental protection has shown, it often takes longer periods of time before amendments are fully integrated into the planning processes practiced and common in many municipalities.

The strongest influence can be found on the procedures for the preparation of urban land-use plans, since the effort required to justify planning decisions has risen – this is often seen as a planning difficulty by the local authorities, often with reference to a lack of personnel and financial resources. In this context, the question arises as to how municipalities, especially small and medium-sized ones, can develop appropriate planning capacities to better cope with the complexity associated with planning processes. By contrast, the opportunity to arrive at better planning solutions through a more in-depth examination of the – also newly included – urban planning concerns is only recognized by those municipalities for which sustainable, environmentally compatible development in general and climate protection and adaptation to climate change were already part of the municipal planning and decision-making culture before 2011 / 2013.

Translated with www.DeepL.com/Translator

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	7
Abbildungsverzeichnis	12
Tabellenverzeichnis	12
Verzeichnis der Textboxen	12
Abkürzungsverzeichnis	15
Zusammenfassung.....	19
Summary.....	30
Teil A: Einführung	41
1 Ausgangslage und Problemstellung.....	43
1.1 Einführung	43
1.2 Untersuchungsgegenstand	44
1.3 Vorgehensweise und Aufbau der Studie	49
1.3.1 Durchführung von Fallstudien.....	50
1.3.2 Interviews.....	54
1.3.3 Rechtliche Qualitätssicherung.....	55
2 Klimaschutz, Klimaanpassung und Innenentwicklung – Handlungserfordernisse und Handlungsmöglichkeiten der Siedlungsentwicklung.....	56
2.1 Klimaschutz und Klimawandelanpassung als kommunale Aufgabe	59
2.1.1 Klimaschutz in der Raumentwicklung	59
2.1.2 Klimaanpassung als Leitlinie für die kommunale Entwicklung	60
2.2 Beitrag der Kommunen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme.....	61
2.3 Regionale Differenzierung	61
2.4 Zur Raum- und Flächenrelevanz von Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen	64
2.5 Neue Herausforderungen für die Kommunen.....	65
Teil B: Rechtsrahmen.....	67
3 Darstellung und Einordnung der Änderungen im Rahmen der BauGB-Novellen 2011 und 2013	69
3.1 Ausgangslage: Berücksichtigung von Klimabelangen und Innenentwicklung im BauGB vor 2011	69
3.2 Zielsetzung und Inhalte der BauGB-Novelle 2011: Klimaschutz und -anpassung als „dauerhafte Zukunftsaufgaben“ (auch) der Kommunen.....	71
3.2.1 Neue Grundsätze der Bauleitplanung	72
3.2.2 Klimaschutz und Klimaanpassung im Flächennutzungsplan	72

3.2.3	Klimaschutz im Bebauungsplan.....	74
3.2.4	Klimaschutz durch Städtebauliche Verträge	74
3.2.5	Spezielle Regelungen für nachträgliche Wärmedämmung, Solar- und Windenergie	75
3.2.6	Klimaschutz und Klimaanpassung im Besonderen Städtebaurecht.....	76
3.3	Zielsetzung und (klimaschutzbezogene) Inhalte der BauGB-Novelle 2013: Innenentwicklung (auch) für den Klimaschutz	77
3.3.1	Leitbild der Innenentwicklung.....	77
3.3.2	Klimaschutz und Klimaanpassung im Besonderen Städtebaurecht.....	79
3.3.3	Änderungen in §§ 14 und 17 BauNVO	80
3.3.4	Klimaschutz- und Klimawandelbelange in Umweltprüfung und Umweltbericht	81
3.4	Klarstellungs- und Appellcharakter als primäres Wesensmerkmal der BauGB- Novellen von 2011 und 2013	81
3.5	Die BauGB-Novelle 2017.....	82
4	Stärken, Synergien und Defizite im Hinblick auf andere umweltrelevante Anforderungen des BauGB und unter Berücksichtigung flankierenden Fachrechts	84
4.1	Stärken und Synergien.....	84
4.1.1	Leitbild der Innenentwicklung.....	84
4.1.2	Ergänzung von § 9 Abs. 1 Nr. 23 lit. b BauGB durch städtebaulichen Vertrag	84
4.1.3	Die Abwägung mit den sonstigen Umweltschutzbelangen nach § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB	85
4.2	Defizite.....	86
4.2.1	Abstraktionsniveau der §§ 1, 1a BauGB.....	86
4.2.2	Zweifel an der Sinnhaftigkeit der Festsetzung „technischer Maßnahmen“ nach § 9 Abs. 1 Nr. 23 lit. b BauGB.....	86
4.2.3	Appellcharakter der Innenentwicklungsvorgabe	86
4.2.4	Zweifel am faktischen Änderungspotential des neuen § 1a Abs. 2 S. 4 BauGB.....	86
4.3	Flankierende Unterstützung durch das Fachrecht	87
4.3.1	Energieeinsparungsgesetz und Energieeinsparungsverordnung.....	87
4.3.2	Erneuerbare-Energien-Wärme-Gesetz.....	87
4.3.3	Erneuerbare-Energien-Gesetz und Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz	88
4.3.4	Wasserhaushaltsgesetz	89
4.3.5	Bundesnaturschutzgesetz	89
4.3.6	Raumordnungsgesetz.....	89
4.3.7	Mögliche Herausforderungen bzw. Unterstützung der Umsetzung der BauGB- Novelle durch andere gesetzliche Regelungen in der planungspraktischen Umsetzung.....	90

4.4	Europarechtliche Regelungen.....	90
4.4.1	Energieeffizienz-Richtlinie.....	90
4.4.2	Gebäude-Energieeffizienz-Richtlinie.....	91
4.4.3	Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie.....	91
4.4.4	Meeresstrategie-Richtlinie.....	91
4.4.5	Bauprodukte-Verordnung.....	91
4.5	Landesrechtliche Regelungen.....	91
5	Darstellung der Informationsmaterialien zur Umsetzung der BauGB-Novellen.....	93
5.1	Muster-Einführungserlass 2011.....	93
5.2	Muster-Einführungserlass 2013.....	95
Teil C: Das Baugesetzbuch in der kommunalen Anwendungspraxis – Auswertung der Fallstudien und der Interviews.....		
6	Programmatik der Bauleitplanung.....	99
6.1	Klimaschutz und Klimaanpassung.....	99
6.2	Stärkung der Innenentwicklung.....	101
6.3	Vorgängerregelungen zur Innenentwicklungsnovelle 2013.....	103
6.4	Außergerichtliche Einigungsverfahren.....	104
7	Flächennutzungsplan.....	105
7.1	Koordinierungs- und Steuerungsfunktion der Flächennutzungsplanung.....	105
7.2	Aufgabenfelder Klimaschutz und Klimafolgenanpassung.....	107
7.2.1	Klimaschutz.....	108
7.2.2	Klimafolgenanpassung.....	110
7.3	Aufgabenfeld der Innenentwicklung.....	113
7.4	Berücksichtigung von Abwägungsmaterialien.....	115
8	Bebauungsplan.....	119
8.1	Aufgabenfeld Klimaschutz und Klimafolgenanpassung.....	119
8.2	Aufgabenfeld der Innenentwicklung.....	126
8.3	Berücksichtigung von Abwägungsmaterialien.....	129
9	Zulässigkeit von Vorhaben nach §§ 29 bis 38 BauGB sowie § 248 BauGB.....	135
9.1	Klimaschutz und Klimaanpassung bei Vorhaben in Gebieten nach § 30 Abs. 1 und 2 BauGB.....	135
9.2	Klimaschutz und Klimaanpassung bei Vorhaben im ungeplanten Innenbereich.....	136
9.3	Belange der Innenentwicklung im Genehmigungsverfahren.....	137
9.4	Vorhaben im Außenbereich.....	138
10	Besonderes Städtebaurecht.....	140

10.1	Kenntnisaufbau und Fortbildung zu den Handlungsfeldern Klimaschutz und Klimaanpassung in städtebaulichen Planungsprozessen	147
11	Ersteinschätzung zur Bauplanungsrechts-Novelle 2017	152
11.1	Das Urbane Gebiet.....	152
11.2	Der § 13b BauGB.....	153
11.3	Änderungen im Umweltbericht	154
11.4	Erweiterung von Beteiligungs- und Informationsmöglichkeiten	155
Teil D: Auswertung und Einschätzung der empirischen Befunde zur Anwendungspraxis der BauGB- Novellen 2011 und 2013 Anregungen zur Fortentwicklung des Bauplanungsrechts, Fach- und untergesetzlicher Regelungen sowie der Rahmenbedingungen kommunalen Planens und Entscheidens.....		157
12	Gesamteinschätzung der BauGB-Novellen 2011 und 2013 auf der Basis der Interviews mit Fachleuten und kommunalen Gesprächspartner*innen.....	159
12.1	Klimaschutz, Klimaanpassung und Innenentwicklung in der kommunalen Praxis.....	159
12.1.1	Kommunale Planungs- und Entscheidungskultur	159
12.1.2	Bauleitplanung flankiert den Klimaschutz.....	161
12.1.3	Klimaanpassung als neues Handlungsfeld	162
12.1.4	Innenentwicklung zwischen Unterstützung und Verweigerung	163
12.1.5	Zusammenschau	164
12.2	Anwendung der konkreten Instrumente des BauGB.....	164
12.2.1	Flächennutzungsplan	164
12.2.2	Bebauungsplan.....	166
12.2.3	Innenentwicklungsrecht und weitere Rechtsgebiete	168
12.2.4	Besonderes Städtebaurecht.....	169
13	Handlungsempfehlungen zum BauGB.....	171
13.1	Vom Baugesetzbuch zum Umbaugesetzbuch?.....	171
13.2	Wirksamkeit von Bauplanungsrechtsnovellen in der Praxis.....	171
13.3	Angepasste Programmatik des Baugesetzbuches?	172
13.4	Verfahrensrechtliche Stärkung von Klimaschutz und Klimaanpassung.....	172
13.5	Neue oder angepasste Instrumente des BauGB.....	173
14	Weitere Handlungsempfehlungen	174
14.1	Flankierung des BauGB durch Fachrecht.....	174
14.2	Änderung der Baunutzungsverordnung	174
14.3	Integration der drei Handlungsfelder in die Musterbauordnung und in die technischen Regelwerke	175
14.4	Stärkung informeller Konzepte und Planungen.....	175

14.5	Innenentwicklung nicht ohne (klimatischen) Ausgleich	176
14.6	Kontrolle der Maßnahmenumsetzung erforderlich	176
14.7	Neuaufstellung der kommunalen Bodenpolitik zur Umsetzung klimagerechter Planung	176
14.8	Fazit.....	177
Teil E: Quellenverzeichnis, Anlagen.....		179
15	Quellenverzeichnis.....	180
16	Anlagen	184
16.1	Vorbereitende Befragung von Expertinnen und Experten zur Ersteinschätzung der planungspraktischen Auswirkungen der BauGB-Novellen 2011 ,Klimaschutznovelle‘ und 2013 ,Innenentwicklungsnovelle‘ – Interviewleitfaden Phase 1.....	184
16.2	Vertiefende Befragung von kommunalen Expertinnen und Experten zur Einschätzung der planungspraktischen Auswirkungen der BauGB-Novellen 2011 ,Klimaschutznovelle‘ und 2013 ,Innenentwicklungsnovelle‘ – Interviewleitfaden Phase 2.....	190

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Struktur und Ablauf des Forschungsvorhabens.....	51
Abbildung 2:	Übersicht über die räumliche Lage der durchgeführten Interviews und der Fallstudien	53
Abbildung 3:	Stadtklimatische Baubeschränkungsbereiche der Landeshauptstadt Magdeburg: Ausschnitt aus Karte 2 zur Beschreibung der Flächeneigenschaften unter Berücksichtigung bestehenden Baurechts	112
Abbildung 4:	Stadtklimatische Baubeschränkungsbereiche der Landeshauptstadt Magdeburg: Ausschnitt aus dem Beiplan zum Flächennutzungsplan.	113
Abbildung 5:	Stadt Ludwigsburg: Bebauungsplan „Blockinnenbereiche Bauhofstraße“ Nr. 010/07 – Planzeichnung	123

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Handlungsfelder und Handlungserfordernisse einer kompakten klimagerechten Siedlungsentwicklung	57
Tabelle 2	Schwerpunktsetzung kommunaler Handlungserfordernisse und Handlungsmöglichkeiten nach Gemeindegrößenklassen – Fallkonstellationen	63

Verzeichnis der Textboxen

Textbox 1:	Musterlase zur Einführung der BauGB-Novellen	96
Textbox 2:	Exkurs Stadt Bottrop	103
Textbox 3:	Klimagerechtes Flächenmanagement in der Stadt Aalen.....	106
Textbox 4:	Regelungs- / Darstellungsmöglichkeiten der PlanZVO im Flächennutzungsplan	107
Textbox 5:	Bedeutung von Teilflächennutzungsplänen in der kommunalen Praxis	108
Textbox 6:	Verhältnis zwischen Hauptplan und Beiplänen im Flächennutzungsplan	108
Textbox 7:	Überschwemmungsgebiete und Hochwasserrisikogebiete	110
Textbox 8:	Stadtklimatische Baubeschränkungsbereiche der Landeshauptstadt Magdeburg	111
Textbox 9:	Gegenläufige Anforderungen der Klimaanpassung sowie des Klimaschutzes und der Innenentwicklung und das Konzept der Doppelten Innenentwicklung im Flächennutzungsplan	114
Textbox 10:	Standards bei textlichen Festsetzungen der Landeshauptstadt Düsseldorf.....	120

Textbox 11:	Inhalte und Regelungs- / Festsetzungsmöglichkeiten der PlanZVO in der verbindlichen Bauleitplanung	121
Textbox 12:	Beispiel Bebauungsplan B-ZW 7 „Grün- und Freiraum am Heiligenberg“ (Stadt Jena)	122
Textbox 13:	Bebauungsplan „Blockinnenbereiche Bauhofstraße“ Nr. 010/07 (Stadt Ludwigsburg)	122
Textbox 14:	Revitalisierung und Nachverdichtung von Einfamilienhausbeständen	127
Textbox 15:	Rolle von Flächenerfassungstools oder digitalen Planungsinstrumenten, Nutzung von Kostenrechnern	130
Textbox 16:	Verhältnis von wirtschaftlichen und umweltbezogenen Belangen in der Abwägung	134
Textbox 17:	Klimagerechter Stadtumbau in Bottrop	142
Textbox 18:	Neuausrichtung des Stadtumbauprogramms in Hessen	146

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
APA	Aktionsplan Anpassung
ARL	Akademie für Raumforschung und Landesplanung
Art.	Artikel
Az.	Aktenzeichen
BauGB	Baugesetzbuch
BauGBÄndG	Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt und zu weiteren Änderungen des Baugesetzbuchs
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BauO	Bauordnung
BauR	Zeitschrift Baurecht
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Bbg	Brandenburg
Bln	Berlin
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BImSchV	Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes
BKR	Büro für Kommunal- und Regionalplanung (Aachen)
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BremLStrG	Bremisches Landesstraßengesetz
bspw.	beispielsweise
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CO₂	Kohlendioxid
d. h.	das heißt
DAS	Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel

Difu	Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH
DIN	Deutsches Institut für Normung e. V.
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
EAG Bau	Europarechtsanpassungsgesetz Bau
EEWärmeG	Gesetz zur Förderung Erneuerbarer Energien im Wärmebereich – Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz
EFH	Einfamilienhaus
EG	Europäische Gemeinschaft
ESTG	Einkommenssteuergesetz
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
ExWoSt	Forschungsprogramm Experimenteller Wohnungs- und Städtebau des BMUB
F+E-Vorhaben	Forschungs- und Entwicklungs-Vorhaben
FKZ	Forschungskennzahl
Fn.	Fußnote
FNP	Flächennutzungsplan
GALK	Ständige Konferenz der Gartenamtsleiter
GEG	Gebäudeenergiegesetz
gem.	gemäß
GemO	Gemeindeordnung
GFZ	Geschossflächenzahl
GGSC	Anwaltsbüro [Gaßner, Groth, Siederer & Coll.]
GIS	Geographisches Informationssystem
GRZ	Grundflächenzahl
GVZ	Grünvolumenzahl
ha	Hektar
HB	Hansestadt Bremen
HBauO	Hamburgische Bauordnung
HBO	Hessische Bauordnung
HE	Hessen
HH	Hansestadt Hamburg
i. V. m.	in Verbindung mit
IHK / InHK	Integriertes Handlungskonzept
inkl.	inklusive
INSEK	Integriertes Stadtentwicklungskonzept
ISB	Institut für Stadtbauwesen und Stadtverkehr (der RWTH Aachen)
Kap.	Kapitel
Kfz	Kraftfahrzeug

KLIMZUG	Klimawandel in Regionen zukunftsfähig gestalten (Förderprogramm des BMBF)
KommJur	Zeitschrift Kommunaljurist
KSG	Klimaschutzgesetz
KWK	Kraft-Wärme-Kopplung
KWKG	Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz
LBO	Landesbauordnung
LBO	Landesbauordnung
lit.	Littera/Buchstabe
LNatschG	Landesnatuschutzgesetz
LPIG	Landesplanungsgesetz
LWG	Landeswassergesetz
MBWSV	Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr
MFH	Mehrfamilienhaus
MI	Mischgebiet gem. BauNVO
mind.	mindestens
MK	Kerngebiet gem. BauNVO
MORO	Modellvorhaben der Raumordnung des BBSR
MU	Urbanes Mischgebiet gem. BauNVO
MUGV	Ministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz Brandenburg
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NI	Niedersachsen
Nr.	Nummer
NuR	Natur und Recht (Zeitschrift)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Rechtsprechungsreport
NW	Nordrhein-Westfalen
NZBau	Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht
o. ä.	oder ähnliches
o. g.	oben genannte
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
OVG	Oberverwaltungsgericht
PlanZVO	Planzeichenverordnung
RAS	Richtlinien für die Anlage von Straßen
Refina	Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement (Förderschwerpunkt des BMBF)
Rn.	Randnummer
ROG	Raumordnungsgesetz
RP	Rheinland-Pfalz

RWTH	Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule Aachen
S.	Satz oder Seite
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SN	Sachsen
ST	Sachsen-Anhalt
SUP	Strategische Umweltprüfung
TA Lärm	Sechste Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm)
TA Luft	Erste Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft)
TH	Thüringen
THG	Treibhausgas
ü.	über
u. a.	unter anderem
u. ä.	und ähnliches
UBA	Umweltbundesamt
Urt.	Urteil
usw.	und so weiter
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVP-Änd-RL 2014	Richtlinie 2014/52/EU des europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 zur Änderung der Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
v.	vom
v. a.	vor allem
VBP	Vorhabenbezogener Bebauungsplan
VDI	VDI-Richtlinie (VDI = Verein Deutscher Ingenieure)
vgl.	vergleiche
vhw	Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V.
vs.	versus
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht
ZR	Zivilrecht

Zusammenfassung

Mit den BauGB-Novellen 2011 und 2013 wurden die Belange des Klimaschutzes, der Klimaanpassung und der Innenentwicklung für die Siedlungsentwicklung klargestellt und gestärkt. Eine Reihe von Regelungen in verschiedenen Kapiteln des BauGB stellen klar, dass Klimaschutz, Klimaanpassung und Innenentwicklung Gegenstand der kommunalen Stadtplanung sind und in Vorhaben der gesamtstädtischen wie der teilträumlichen Planung als wichtiger Belang in den planerischen Abwägungsprozess einzustellen sind. Hierzu bieten die beiden BauGB-Novellen spezifische Anforderungen und Instrumente für die Erforschung der Belange – insbesondere von Innenentwicklungspotenzialen – wie auch zur Darstellung in der Flächennutzungsplanung bzw. Festsetzung in der Bebauungsplanung – insbesondere für Maßnahmen zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung. Verfahrensregelungen im Besonderen Städtebaurecht sollen die Umgestaltung und Entwicklung der Städte und Gemeinden im Sinne einer kompakten klimagerechten Siedlungsentwicklung fördern. Weitere Regelungen betreffen die Frage der Zulässigkeit von Vorhaben, mit denen das Bauen im Innenbereich mit dem Ziel der Nachverdichtung vereinfacht werden soll. In der Umweltprüfung sind nunmehr spezifische Fragestellungen zu den Erfordernissen aufgrund von Klimaschutz und Klimaanpassung abzuarbeiten.

Vor diesem Hintergrund erfolgt in diesem F+E-Vorhaben die Evaluierung der kommunalen Erfahrungen mit den neuen Regelungen des BauGB für die Handlungsfelder Klimaschutz, Klimaanpassung und Innenentwicklung. Einleitend wird der Rahmen für die Handlungserfordernisse und Handlungsmöglichkeiten erörtert und eine Einordnung der rechtlichen Änderungen der beiden BauGB-Novellen vorgenommen. Mittels Interviews mit zwanzig übergreifend im Planungsbereich tätigen Fachleuten und vierzig kommunalen Planungspraktiker*innen sowie acht kommunalen Fallstudien ist untersucht worden, wie stark die Belange des Klimaschutzes, der Klimaanpassung und der Innenentwicklung in der kommunalen Planungspraxis verankert sind und in welchem Umfang Städte und Gemeinden die erweiterten Möglichkeiten und Anforderungen einer kompakten klimagerechten Siedlungsentwicklung aufgrund der BauGB-Novellen 2011 und 2013 umsetzen.

Klarstellungs- und Appellcharakter als primäres Wesensmerkmal der BauGB-Novellen von 2011 und 2013

Im Hinblick auf die mit den Novellen von 2011 und 2013 getroffenen Neuregelungen ist allerdings kritisch festzustellen, dass diesen in erster Linie ein Klarstellungs- und Appellcharakter eigen ist. Kaum einmal ging es darum, „juristisches Neuland“ im eigentlichen Sinne zu betreten, zwingende Verpflichtungen einzuführen oder konkrete Restriktionen aufzuerlegen. Vielmehr dient der überwiegende Teil der Neuregelungen in erster Linie dazu, dass bereits zuvor schon bestehende Spektrum bauleitplanerischer Gestaltungsmöglichkeiten zum Zwecke von Klimaschutz- und -anpassung stärker als bisher hervorzuheben, in seiner ganzen Breite aufzuzeigen und insbesondere den an der Planung Beteiligten ins Bewusstsein zu rufen.

In erster Linie verdeutlichen die beiden Novellen den Gemeinden die Sachlegitimation, sich im Rahmen der Bauleitplanung überhaupt mit Klimaaspekten zu befassen, insofern diese Belange nunmehr zu den städtebaulichen Gründen zu zählen sind und die Gemeinden sich dieser Thematik im Rahmen ihrer bauleitplanerischen Tätigkeit auch tatsächlich anzunehmen haben.

Die Novellen bedienen sich dabei überwiegend einer sehr abstrakt und allgemein gehaltenen Regelungssprache. Von Seiten des Gesetzgebers wurden insbesondere keine neuen Hierarchieebenen für die nach wie vor vorzunehmende Abwägung eingezogen. Klimaschutz und -anpassung erhielten keinen generellen Vorrang vor anderen Belangen. Ein Optimierungsgebot oder ein von der jeweiligen örtlichen Situation unabhängiges Handlungsgebot wurde nicht eingeführt. Die Pflichten der Gemeinden beschränken sich weiterhin auf die bestehende Systematik der Belangberücksichtigung in der Abwägung.

Die Kommunen sind dabei nicht zuletzt vor die Herausforderung gestellt, die so abstrakt gehaltenen Belange von Klimaschutz und Klimaanpassung sinnvoll in die bauleitplanerische Abwägung einzuordnen und diese Einordnungsleistung auch im Rahmen ihrer Dokumentationspflichten im Planaufstellungsprozess mit hinreichender Deutlichkeit nach außen sichtbar zu machen. Dies betrifft nicht zuletzt auch die Frage nach dem Umgang mit klimabezogenen Aspekten in Umweltprüfung und Umweltbericht. Anders als im Fachrecht gibt es für die Belange des Klimaschutzes und der Klimaanpassung im Bereich der Bauleitplanung keine Grenz-, Richt- oder Orientierungswerte, deren Erreichen eine planerische Konfliktlösung erzwingen würde. Dementsprechend sind anders als beim Lärmschutz oder beim naturschutzrechtlichen Ausgleich die Klimabelange in der Praxis schwer konkret handhabbar.

Kommunale Anwendungspraxis der Neu-Regelungen der BauGB-Novellen 2011 und 2013 – Auswertung der Fallstudien und Interviews

Klimaschutz und Klimaanpassung

Kommunen mit einer längeren Tradition im Bereich des Klimaschutzes, aber auch der Klimaanpassung und des Flächensparens berichten von keiner auffälligen Änderung der zuvor schon engagierten Handhabung. Allenfalls findet das Thema Klimaanpassung vermehrt Beachtung, wobei nicht klar ist, ob dies an der Novellierung oder vielmehr der wachsenden Betroffenheit und der forcierten (fach)öffentlichen Diskussion liegt.

Auch in den engagierten Kommunen findet eher selten eine grundlegende Anpassung der Planungsziele durch Neuaufstellung des Flächennutzungsplans aus Gründen des Klimaschutzes oder der Klimaanpassung statt. Die Anforderungen von Klimaschutz und Klimaanpassung sind durchweg kein Auslöser für ein Planungserfordernis gem. BauGB. Zumeist werden auch hier Planänderungen auf dem Wege der nachträglichen Anpassung im Parallelverfahren zu konkreten Vorhaben durchgeführt.

Stärkung der Innenentwicklung

Während Befragte größerer Kommunen den grundsätzlichen Flächendruck ansprachen und das Problem der ohnehin mangelnden Flächenverfügbarkeit im Außenbereich, gaben Interviewte ländlicher Gemeinden an, Flächen im Außenbereich für die Eigenentwicklung zu benötigen. Demnach waren die meisten befragten Fachleute der Meinung, dass die Ausdifferenzierung der Grundsätze und Ziele der Bauleitpläne im Jahr 2013 in der Praxis nur eine geringe Rolle gespielt und sich nichts grundlegend an die Siedlungspolitik der Gemeinden geändert habe. Sofern keine zwingenden Vorgaben bestehen und es sich lediglich um eine politische Abwägungsentscheidung handelt, habe eine Novelle keine direkten Auswirkungen auf die Planungsentscheidungen.

Generell zeigen Fallstudien und insbesondere die Interviews, dass die Themen Innenentwicklungspotenziale und Baulückenkataster nicht in dem Maß berücksichtigt worden sind, wie dies seitens des Gesetzgebers erwartet wurde. Selten liegt ein kommunales Kataster vor, das auch regelmäßig und strukturiert gepflegt wird – zumindest zum Zeitpunkt dieser Untersuchung.

Flächennutzungsplan

In der Praxis zeigt sich, dass die Belange der drei Handlungsfelder im Zuge von Neuaufstellungen von Flächennutzungsplänen in aller Regelmäßigkeit berücksichtigt und als (wichtiger) Abwägungsbelang wahrgenommen werden. Handlungsansätze sind dabei die Ausweisung / Nicht-Ausweisung von Bauflächen als Beitrag zur Stärkung der Innenentwicklung und in Bezug auf stadtklimatische Aspekte und Klimaanpassungserfordernisse die langfristige Freihaltung von klimatischen Entlastungsflächen. Bei Vorhandensein einer flächendeckenden Fließwege- und Muldensimulation können Maßnahmen zur Starkregenvorsorge dargestellt werden.

Bei FNP-Änderungsverfahren werden Aspekte der Klimaanpassung und des Klimaschutzes hingegen wesentlich seltener beachtet, da die Änderungsverfahren vielerorts auf einem konkreten Vorhabenbezug beruhen (bspw. aufgrund eines vorhabenbezogenen Bebauungsplanes (siehe § 12 BauGB) eines „Investors“). Ausnahme hiervon bilden die FNP-Änderungen, die explizit zur Steuerung der Gewinnung erneuerbarer Energien dienen (Teilflächennutzungspläne). Hingewiesen wird auf die Maßstäblichkeit und die Darstellungsschwellen in den Flächennutzungsplänen (0,5 ha bis ca. 3 ha), die einer Nutzung des § 5 Abs. 2 BauGB und entsprechender Darstellung im Flächennutzungsplan entgegenstehen.

Die Neuaufstellung von Flächennutzungsplänen fußt in der Regel auf einer großen Bandbreite von Voruntersuchungen, Bedarfsanalysen und gutachterlichen Aussagen. Vor allem informelle Planwerke spielen dabei in vielen Kommunen eine zunehmende Rolle. Durch den expliziten Einbezug des Klimaschutzes und der Klimaanpassung in die gesamtstädtische Flächennutzungsplanung kommt dabei vor allem in größeren Kommunen auch kommunalen Energie-, Klimaschutz- und Klimaanpassungskonzepten ein stärkeres Gewicht zu. Dies trifft insbesondere auf die informellen Planungen zu, die im Sinne von § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB qualifiziert sind.

Die Möglichkeiten der Innenentwicklung werden mittlerweile in vielen Kommunen im Zuge der FNP-Neuaufstellungen ermittelt, um Bedarfe und Potenziale gegeneinanderstellen zu können. Problematisch werden dabei die Ermittlung und Prüfung der vorhandenen Innenentwicklungspotenziale aufgrund der erforderlichen detaillierten Prüfung potenzieller Konflikte einerseits und dem Erhebungs- und Pflegeaufwand andererseits gesehen.

Aus den kommunalen Erfahrungsberichten wird deutlich, dass der nicht abschließende Darstellungskatalog der PlanZVO für den Flächennutzungsplan eine wichtige Rolle spielt, um flächenbezogene Aspekte des Stadtklimas / der Klimaanpassung in die Darstellungen des FNP zu integrieren.

Als langfristig angelegtes und eher statisches Instrument ist die Flächennutzungsplanung aber eher nicht geeignet, die sich wandelnden Anforderungen an die Energieversorgung im Stadtgebiet zu regeln und entsprechende Darstellungen zu verwenden, insbesondere im Umfeld der sich dynamisch entwickelnden politischen Vorgaben zum Klimaschutz. Die Komplexität des FNP-Aufstellungsverfahrens, das sich über viele Jahre hinziehen kann, be- oder verhindert, dass dieses Instrument zeitnah an sich ändernde Rahmenbedingungen angepasst und damit behördenverbindliche Vorgabe für die Ausgestaltung nachfolgender Planungs- und Genehmigungsverfahren wird.

In der Folge nehmen immer mehr Kommunen Abstand von regelmäßigen Neu-Aufstellungsverfahren und passen ihren bestehenden FNP anstelle dessen vorhabenbezogen in räumlichen oder sachlichen Teilbereichen im Parallelverfahren (siehe § 8 Abs. 3 BauGB) an. Bei der Anwendung des § 13a (und 13b) ist der FNP lediglich anzupassen und verliert damit weitgehend seine Steuerungsfunktion.

Das Instrumentarium der Teilflächennutzungspläne ist den Kommunen bekannt, wird aber nur eingeschränkt angewendet.

Bebauungsplan

Auch in den kommunalen Bauleitplänen werden vermehrt Aspekte des Klimaschutzes und des Klimawandels berücksichtigt, insbesondere in Bebauungsplänen für Siedlungserweiterungen. Auch findet immer häufiger eine Auseinandersetzung mit den Potenzialen der Innenentwicklung statt, allerdings in einer sehr dispersen und widersprüchlichen Art und Weise und häufig mit dem Ziel, die jeweiligen Festsetzungen des Bebauungsplans als zielkonform begründen zu können.

Der Festsetzungskatalog wird nach der Überarbeitung aufgrund der BauGB-Novellen 2011 und 2013 in den wenigsten Fällen – so wie er eigentlich durch den Gesetzgeber ursprünglich angedacht war – in vollem Umfang ausgenutzt.

Dies liegt einerseits darin begründet, dass die Notwendigkeit solcher Festsetzungen noch nicht gesehen wird. Dies wird bspw. untermauert durch die Aussage, dass von kommunaler Seite die Regelungs- / Festsetzungsmöglichkeiten der PlanZVO als ausreichend angesehen werden. Ein größerer Katalog oder noch detailliertere Regelungen würden aus kommunaler Sicht ggf. zu Vollzugsproblemen führen. Andererseits ist das Wissen über entsprechende Festsetzungsmöglichkeiten – zumindest zum Zeitpunkt der Untersuchung – noch nicht in der Breite der kommunalen Anwendungspraxis angekommen.

Darüber hinaus wird die Festsetzung von baulichen Maßnahmen zur Wärme-/Energieversorgung aus fachlicher Sicht kritisch gesehen, weil damit das Risiko besteht, dass ein bestimmter technischer Stand dauerhaft festgeschrieben wird, der bei Umsetzung der Bauleitplanung aufgrund des technischen Fortschritts möglicherweise bereits veraltet ist.

Die Festsetzung von Maßnahmen zur Klimaanpassung lässt sich nur mittelbar über die abschließend geregelten Planinhalte der Baunutzungsverordnung und Planzeichenverordnung erreichen, was durchaus genutzt, aber nicht unbedingt mit den Erfordernissen der Klimaanpassung begründet wird, sondern mit Erfordernissen anderer Rechtsbereiche (bspw. wasserrechtliche Vorgaben aus dem WHG wie Maßnahmen zum Hochwasserschutz, Wasserrückhalt auf dem Grundstück o. ä.). Möglicherweise zeigt sich darin auch ein Zeichen von Unsicherheit der Kommunen, ihre Festsetzungen rechtssicher aus Gründen der Klimaanpassung festsetzen zu können, denn aus kommunalplanerischer Sicht fehlen für dieses Aufgabenfeld tatsächlich verbindliche gesetzliche und untergesetzliche Regelungen und Bewertungshilfen wie Grenz- und Richtwerte etc.

In städtebaulichen Verträgen und Durchführungsverträgen können grundsätzlich Aspekte geregelt werden, die im Bebauungsplan nicht festgesetzt werden können. Entsprechende vertragliche Regelungen nach § 11 BauGB haben sich in der kommunalen Praxis als wirksames Mittel herausgestellt, auch in der Angebotsbebauungsplanung. Allerdings werden diese bisher noch nicht in der Breite genutzt, um Ziele bzw. Maßnahmen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung umzusetzen.

Kompakte klimagerechte Siedlungsentwicklung in der Abwägung

Die Belange der drei Handlungsfelder sind als Abwägungsbelang der Bauleitplanung anerkannt, stehen aber gleichwertig anderen Belangen nach §§ 1 Abs. 6 und 1a BauGB gegenüber. Der jeweilige Stellenwert der Belange ergibt sich aus der jeweils konkreten Situation und Betroffenheit bei der Aufstellung, Änderung oder Ergänzung des Bauleitplans.

Das Wechselspiel zwischen informeller vorbereitender Planung und formaler Bauleitplanung bei der Vorbereitung und Umsetzung einer klimagerechten und flächensparenden Siedlungsentwicklung spielt in vielen Kommunen eine große Rolle. Die Entwicklung von Bebauungsplänen erfolgt oftmals aus vorgeschalteten Rahmenplänen, Klimaanalysen, Klimaschutzkonzepten, INSEKs etc., die eine Hilfe darstellen sollen. Allerdings wird angemerkt, dass informelle Planungen nicht immer konsequent umgesetzt oder als Zielvorgabe verstanden werden.

Die Abwägungsgrundlagen werden bereits frühzeitig bei der Entwicklung des städtebaulichen Konzepts oder im Zuge des Bauleitplanverfahrens und dort insbesondere im Rahmen der Umweltprüfung und der zugehörigen Gutachten geschaffen. Soweit im vereinfachten oder beschleunigten Verfahren (§§ 13, 13a und § 13b BauGB) kein Umweltbericht erstellt wird, erfolgt die Schaffung der Abwägungsgrundlagen im Rahmen der Zusammenstellung der zu berücksichtigenden Belange sowie der ggf. erforderlichen Gutachten.

Zielkonflikte werden – wenn sie erkannt werden – im Rahmen der Abwägung bewältigt. Die meisten Kommunen haben jedoch offensichtlich noch keine konkrete Vorstellung, wie mit bestimmten Zielkonflikten im Bebauungsplan umgegangen werden soll, bspw. zwischen Nachverdichtung und Stadtklimavorsorge. Wenige Kommunen setzen konkrete Maßnahmen im Bebauungsplan um, wie bspw. eine

Beschränkung der Versiegelung, Beschränkungen bei der Einleitung von Regenwasser und der Festsetzung von Flächen zur Versickerung auf den Baugrundstücken bzw. zur Rückhaltung (Retentionsdach, in Kombination mit extensiver oder intensiver Dachbegrünung), durch welche die gegenläufigen Anforderungen in der Regel zu einem verträglichen Ausgleich im Rahmen der Abwägung gebracht werden können. Hierzu lassen sich keine Unterschiede zwischen Angebotsbebauungsplänen, vorhabenbezogenen Bauungsplänen sowie Vorhaben nach § 13a BauGB aus den kommunalen Erfahrungsberichten ableiten.

Monitoring erheblicher Umweltauswirkungen nach § 4c bzw. Nummer 3 b der Anlage 1 BauGB

Zur Überwachung erheblicher Umweltauswirkungen nach § 4c bzw. Nummer 3 b der Anlage 1 BauGB besteht eine gesetzliche Verpflichtung. Zu überwachen sind die erheblichen Umweltauswirkungen, soweit sie aufgrund der Umsetzung der Bauleitpläne auftreten. Insbesondere sind unvorhergesehene Umweltauswirkungen zu berücksichtigen.

Es mangelt aber an der praktischen Umsetzung auf der kommunalen Ebene, vor allem aufgrund strukturell-organisatorischer Probleme und fehlenden Personalkapazitäten. In Bauungsplänen der Innenentwicklung nach § 13a BauGB zur Wiedernutzbarmachung von Flächen, zur Nachverdichtung oder zu anderen Maßnahmen der Innenentwicklung ist das Monitoring darüber hinaus ausgesetzt, denn eine Umweltprüfung ist nicht erforderlich. Dies sind aber gerade die Pläne, die aufgrund ihrer potenziellen Auswirkungen auf das Stadtklima einem Monitoring unterworfen werden sollten.

Innenentwicklungsrecht und weitere Rechtsgebiete

Ausdrücklich wird in der Praxis berichtet, dass zur Steuerung der baulichen Prozesse im Siedlungsbestand, insbesondere im unbeplanten Innenbereich gemäß § 34 BauGB, ein einfach anzuwendendes und rechtlich durchsetzungsfähiges Planungsinstrument benötigt wird, denn mit dem bestehenden Bauplanungsrecht lassen sich bauliche Prozesse im Siedlungsbestand nur schwer oder gar nicht steuern. Dies ist insbesondere insofern von Bedeutung, als eine effektive Klimaschutz-, Klimaanpassungs- und Innenentwicklungspolitik vorrangig auf den Siedlungsbestand ausgerichtet sein muss.

Gebote (Baugebote gem. § 176 BauGB), Rückbau- und Entsiegelungsgebote gem. § 179 BauGB) werden aufgrund des großen Konfliktpotenzials mit den Eigentümern und den rechtlichen Risiken aufgrund von Verfahrensfehlern oder mglw. enteignungsähnlichen Eingriffen u. a. in der kommunalen Praxis bisher kaum ausgesprochen.

Besonderes Städtebaurecht

Maßnahmen des Besonderen Städtebaurechts (städtebauliche Sanierungsmaßnahme, Stadtumbaumaßnahme) dienen potenziell auch den Zielen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung, insofern sie für die Ableitung der Maßnahmennotwendigkeit herangezogen werden können und für die Maßnahmenumsetzung genutzt werden können. In der Praxis haben diese Möglichkeiten allerdings bislang kaum bzw. keine explizite Anwendung gefunden.

Die Baugesetzbuch-Novelle 2013 ermöglicht ausdrücklich den Einbezug klimarelevanter Aspekte in den Stadtumbau und die städtebaulichen Sanierungsmaßnahme, konkrete Umsetzungshinweise zur Durchführung einer klimagerechten Stadtentwicklung fehlen jedoch aus kommunaler Sicht. Einige Städte und Kommunen sehen dies jedoch auch als Chance, da durch diesen Grad an Flexibilität die Möglichkeit zur Entwicklung und Durchführung eigener Maßnahmen besteht.

Maßnahmen des Klimaschutzes und insbesondere auch der Klimaanpassung finden tatsächlich eher zufällig ihren Weg in die Umsetzung in Programmgebieten. Die im Rahmen dieses Vorhabens erhobenen kommunalen Erfahrungen belegen: Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen und Stadtumbaumaßnahmen haben aus kommunaler Sicht überwiegend eine (noch) geringe Bedeutung als Steuerungs-

instrument für Maßnahmen zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung in Bestandsgebieten, was der noch nicht lange erfolgten Einführung dieses Belanges in das Bauplanungsrecht und die Umsetzung des Handlungsfeldes in die Förderrichtlinien der Städtebauförderung geschuldet sein dürfte.

Das Gewicht klimatischer Aspekte bei der Identifizierung städtebaulicher Missstände bewerten die Städte und Kommunen mehrheitlich als gering. Allerdings werden sowohl im Rahmen städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen als auch im Rahmen des Stadtumbaus energetischer (Quartiers-)Konzepte und weitergehend energetische Sanierungskonzepte des Gebäudebestands vergleichsweise häufige erstellt.

Gleichwohl einige Städte und Kommunen die Klimaanpassung noch nicht (umfänglich) in die Aktivitäten der Städtebauförderung integrieren, sehen sie gleichzeitig im Stadtumbau ein großes Potenzial für die Betrachtung und Umsetzung der doppelten Innenentwicklung, sofern hochbauliche und freiraumplanerische Belange gleichermaßen betrachtet werden.

Die Untersuchung der kommunalen Anwendungspraxis weist Unterschiede auf, die auf die strukturellen Unterschiede der untersuchten Kommunen zurückzuführen sind. Größere Städte verfügen im Vergleich zu kleinen Städten und Kommunen über differenzierte Strukturen innerhalb der Stadtplanungsämter, sodass insbesondere in Großstädten ein expliziterer Fokus auf die Städtebauförderung gelegt werden kann. In kleineren Städten und Kommunen ist die Städtebauförderung – wenn überhaupt – eine Zusatzaufgabe zum „Alltagsgeschäft“ der Stadtplanungs- und/oder Bauordnungsämter. Klimatische Aspekte, die zum Zeitpunkt dieser Untersuchung bislang ohnehin im Rahmen der Städtebauförderung nicht prioritär betrachtet werden, werden in kleineren Städten und Kommunen i. d. R. noch seltener (explizit) in Stadtumbau oder Stadterneuerung einbezogen.

Kommunale Planungs- und Entscheidungskultur

In der Breite der kommunalen Anwendungspraxis lässt sich feststellen, dass sich planerische Abwägungsentscheidungen deutlich an lokalen Einstellungen und Gewohnheiten der kommunalen Akteure orientieren, was die Autor*innen dieser Studie die jeweilige „kommunale Planungs- und Entscheidungskultur“ nennen. Den Rahmen für die Anwendung der gesetzlichen Regelungen des BauGB bilden neben den örtlichen Verhältnissen wie Stadt- und Freiraumstrukturen, Topografie und Orografie, Wirtschafts- und Sozialstrukturen auch lokale Einstellungen und Gewohnheiten. Insoweit lässt sich feststellen, dass die Gesetze nicht einheitlich, sondern im Rahmen der gegebenen Ermessensspielräume angewendet werden. In der Folge lässt sich eine weite Bandbreite an Lösungen für die Aufgaben des Klimaschutzes, der Klimaanpassung und der Stärkung der Innenentwicklung bei planerischen Entscheidungen beobachten, die sich deutlich darin unterscheiden, ob und wie weit die jeweilige Kommunalpolitik und -verwaltung den Maßgaben einer klimagerechten kompakten Siedlungsentwicklung folgt.

Mögliche Ursachen für diese teilweise deutlich unterschiedliche Herangehensweise an die Anforderungen der drei für dieses Vorhaben maßgeblichen Handlungsfelder (Klimaschutz, Klimaanpassung, Innenentwicklung) liegen in verschiedenen, teils eng miteinander verknüpften Punkten:

- ▶ In manchen Kommunen wird dem Belang des Klimaschutzes in planerischen Abwägungsentscheidungen gegenüber anderen Belangen ein geringerer Wert beigemessen als in anderen Kommunen.
- ▶ Viele fachliche Anforderungen zum Klimaschutz sind im Energiefachrecht festgelegt und sind auch unabhängig von planerischen Entscheidungen umzusetzen. Viele Kommunen sehen insoweit keine Notwendigkeit, eigene, möglicherweise über diese fachrechtlichen Vorgaben hinausgehende Anforderungen in der Bauleitplanung zu formulieren.

- ▶ Damit zusammenhängend wird verschiedentlich in den Fachinterviews und Fallstudien darauf hingewiesen, dass sich quantitativ bedeutende Aufgaben des Klimaschutzes zur Reduzierung der THG-Emissionen den kommunalen Steuerungsmöglichkeiten entziehen.
- ▶ In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, wie die für die Umsetzung der Klimaschutzziele zuständigen öffentlichen und privaten Stellen auf kommunaler, Landes- und Bundesebene zusammenwirken können, um effiziente und gerechte Klimaschutzpolitik zu betreiben.
- ▶ Für quantitativ bedeutende bauliche Prozesse der Siedlungsentwicklung fehlen den Kommunen Handhabungsmöglichkeiten in den drei Handlungsfeldern: in der Innenentwicklung in unbepflanzten Gebieten gemäß § 34 BauGB werden in großem Umfang Maßnahmen umgesetzt, die sich mit bauleitplanerischen Instrumenten lediglich mit einem hohen administrativen Aufwand und rechtlich Risiko behaftet adressieren lassen.
- ▶ Und schließlich bestimmen wechselnde Rahmenbedingungen und die Anforderungen der Tagespolitik das kommunalpolitische Handeln. Im Moment sind dies zum Beispiel vielfach die Wohnungsnot in den Kommunen oder auch die Folgen des wirtschaftlichen Strukturwandels für die Versorgung der Bevölkerung mit Arbeitsplätzen in strukturschwachen Regionen.

Gute Lösungen für eine klimagerechte kompakte Siedlungsentwicklung entstehen vor allem in Kommunen, die die folgenden Rahmenbedingungen aufweisen:

- ▶ Belastbare Planungsinformationen für alle lokal relevanten städtebaulichen Belange liegen vor und sind in integrierenden informellen Planwerken zu einem konsistenten System von Leitbildern und Planungszielen zusammengeführt. Dieses Rahmenwerk ist kommunal beschlossen und wird von den Akteuren respektiert. Die Verwaltungen können sich insoweit auf diese Beschlüsse berufen und müssen nicht in jedem Einzelfall die vorgeschlagenen Maßnahmen in den drei Handlungsfeldern im politischen Entscheidungsprozess wieder und wieder begründen und verteidigen.
- ▶ Planungsaufgaben werden fachübergreifend bearbeitet, wobei die beteiligten Ämter und Behörden bereits frühzeitig vor den formalen Beteiligungsschritten die wesentlichen Fragestellungen und Lösungsmöglichkeiten erörtern

Handlungsempfehlungen zum BauGB und weitere Regelungen

Auf der Basis der Praxiserfahrungen wie auch der fachlichen Diskussion der Handlungsfelder schlagen die Autor*innen dieser Studie eine Reihe von Handlungsempfehlungen für die Akteure auf Bundes-, Landes und kommunaler Ebene vor, um die Ziele von Klimaschutz, Klimaanpassung und Stärkung der Innenentwicklung stärkere Beachtung in der kommunalen Siedlungsplanung zu verschaffen:

Die bisherigen Strategien, Klimaschutz und Klimaanpassung als (nur) abwägungserhebliche Belange im Rahmen der Bauleitplanung und des Besonderen Städtebaurechts weiter zu stärken, sind weitgehend ausgeschöpft. Die Anwendungspraxis zeigt dabei ein weites Umsetzungsfeld, bei dem zum Zeitpunkt der Untersuchung mit der Erstellung von informellen Konzepten die fachlichen Grundlagen für eine spätere Umsetzung in formalen Planungsverfahren gelegt wird – so weit die Handlungsfelder kommunal überhaupt als relevante Aufgabe wahrgenommen werden. Auch die Innenentwicklung lässt sich durch Verfahrens- und Abwägungsregelungen für „Angebotsbebauungspläne“ kaum noch weiter stärken. In der Praxis stehen diese drei Belange gleichberechtigt neben den übrigen städtebaulichen und öffentlichen sowie privaten Belangen und unterliegen immer noch häufig im Abwägungsprozess gegenüber anderen Belangen nach § 1 Abs. 6 BauGB.

Zur Stärkung einer qualitativen, sozialen und umweltschützenden Innenentwicklung ist gleichwohl zu prüfen, ob der Wandel vom Aufbau- und Erweiterungsgesetz hin zu einem Umbaugesetz durch die gezielte Stärkung der Programmatik der §§ 1 und 1a BauGB erreicht werden könnte, bspw. durch

- ▶ eine stärkere Hervorhebung und Gewichtung des § 1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB,
- ▶ eine Berücksichtigung (stadt)klimatischer Aspekte in § 1a BauGB.

Die vorhandenen Instrumente des Baugesetzbuches sind nach Möglichkeit anzupassen oder zu ergänzen, bspw. durch.

- ▶ Anpassung des Instrumentes Flächennutzungsplan: Die Fortentwicklung des aufgrund des zeitlichen, personellen und verfahrensmäßigen Aufwandes bei der Neuaufstellung mitunter schwerfälligen Instrumentes hin zu einem Planungsinstrument, mit dem leichter auf Änderungen von Rahmenbedingungen reagiert werden kann, dass zugleich aber seinen strategisch-steuernenden Charakter behält, wäre wünschenswert.
- ▶ Integration eines Umbauplans: neben dem Bebauungsplan für Siedlungserweiterung wird das Instrumentarium der Bauleitplanung um einen Umbauplan für den Siedlungsbestand ergänzt, der insbesondere auch eigentumsrechtlich relevante Eingriffe in die Grundstücksnutzung für Zwecke des Klimaschutzes und der Klimaanpassung bei der Verfolgung städtebaulicher Ziele in der Innenentwicklung ermöglicht (bspw. zur Begrünung), ohne dass im Aufstellungsverfahren nochmals erneut das „Wohl der Allgemeinheit“ geprüft werden muss¹. Eine Voraussetzung (neben anderen, an dieser Stelle nicht zu diskutierende verfassungsrechtliche Voraussetzungen) wäre allerdings die rechtsverbindliche Festlegung von Grenz-, Richt- und Orientierungswerten (siehe Kapitel 8.3), mit deren Hilfe sich das überwiegende öffentliche Interesse an die Eigentumsbeschränkung möglicherweise begründen lassen würde.
- ▶ Stärkung des Planwertausgleichs in Gebieten mit hohem Entwicklungsdruck als Einstieg in eine sozialgerechte Bodenpolitik (siehe auch Kapitel 14.7).
- ▶ Ergänzung des § 34 BauGB durch
 - eine klarere Definition der gesunden Wohn- und Arbeitsverhältnisse bspw. unter Berücksichtigung stadtklimatischer Anforderungen über ein stadtklimatisches Verschlechterungsverbot bzw. ein Verbesserungsgebot;
 - eine Begründung einer gesetzlichen Ausgleichsverpflichtung für erhebliche (=grundstücksbezogene) negative Auswirkungen auf das städtische Klima (siehe auch Kapitel 14.5).

Verfahrensrechtliche Stärkung von Klimaschutz und Klimaanpassung

Klimaschutz und Klimaanpassung könnten gegenwärtig im Planungsrecht durch bundesgesetzliche Regelungen gezielt nur dadurch weiter gestärkt werden, dass weitergehende verbindliche materielle Anforderungen formuliert werden.

Im Handlungsfeld Klimaschutz bestehen derartige Anforderungen zumindest im Bereich des Energiefachrechts durch die Regelungen zum energetischen Standard von Neubauten und zur erneuerbaren Wärmeversorgung, bspw. das geplante Gebäudeenergiegesetz. Gesetzgeberisch völlig offen ist weiterhin, wie eine Ertüchtigung des Bestandes in Gänze wirksam bewerkstelligt und städtebaulich und sozial flankiert werden wird.

Dies könnte im Handlungsfeld Klimaschutz einerseits durch eine Bilanzierung der Treibhausgasemissionen geschehen, die mit der Umsetzung einer Planung verbunden sind, und der im Lauf der Zeit zu-

¹ Vgl. hierzu auch Luise Adrian, Dr. Stephanie Bock, Prof. Dr. Arno Bunzel, Thomas Preuß, Magdalene Rakel (+) (2018): Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Aktionsplan Flächensparen. Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH, Berlin, S. 107 ff. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2018-05-24_texte_38-2018_reduzierung-flaecheninanspruchnahme.pdf

nehmenden Vermeidungs-, Minderungs- und Ausgleicherfordernisse bis hin zur THG-Emissionsneutralität ab 2050.

Im Handlungsfeld Klimaanpassung fehlen für eine effektive Umsetzung fachlich quantifizierbare Kriterien, an denen sich die Umweltprüfung im konkreten Fall orientieren müsste. Erst dadurch entstünde ein Begründungserfordernis für Abweichungen vom bestmöglichen Standard der Klimaanpassung, die ein Hinweggehen über die (oder gar ein „Wegwägen“ der) Belange der Klimaanpassung erschweren oder in vielen Fällen sogar unmöglich machen würde. Da die Fachwissenschaften jedoch insoweit noch keinen Konsens gefunden haben, können auch keine planungsrechtlichen Regelungsvorschläge hierzu vorgelegt werden.

Flankierung des BauGB durch Fachrecht

Fast jeder Aspekt der drei Handlungsfelder Klimaschutz, Klimaanpassung und Innenentwicklung ist auf ein flankierendes Fachrecht angewiesen, das u. a. die Kommunen dabei unterstützt, ihre Abwägungsgrundlagen nach § 1 Abs. 6 BauGB zusammenzustellen und die entsprechenden Belange in der Abwägung zu qualifizieren.

Formale technische Fachplanungen und Genehmigungen, bspw. im Bereich der kommunalen Straßenplanung und der Stadtentwässerung, sollten stärker als bislang einer klimagerechten kompakten Stadtentwicklung verpflichtet werden. Dafür wäre die Änderung der einschlägigen Bundes- und Landesgesetze sowie zugehöriger untergesetzlicher Regelungen sowie Normen und technischen Bestimmungen mit dem Ziel empfehlenswert, Klimaschutz- und Klimaanpassungsaspekte in die jeweiligen Fachplanungen zu integrieren und diesbezügliche Planungen auf kommunaler und regionaler Ebene analog zu den Regelungen des § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB für die kommunalen Bauleitplanungen zu berücksichtigen.

Änderung der Baunutzungsverordnung

§ 17 Abs. 1 der Baunutzungsverordnung enthält bisher „Obergrenzen für die Bestimmung des Maßes der baulichen Nutzung“. Geregelt werden die Obergrenzen für die Grundflächenzahl, die Geschossflächenzahl sowie die Baumassenzahl. § 17 Abs. 2 ermöglicht eine Überschreitung dieser Grenzen aus städtebaulichen Gründen, „wenn die Überschreitung durch Umstände ausgeglichen ist oder durch Maßnahmen ausgeglichen wird, durch die sichergestellt ist, dass die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse nicht beeinträchtigt werden und nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt vermieden werden.“ Denkbar ist eine Verknüpfung dieser Überschreitungsmöglichkeit

- ▶ mit der parallelen Festsetzung einer Grünvolumenzahl (GVZ) oder anderen vegetationsbezogenen Maßzahlen, so dass ein quantitatives Mindestmaß an Begrünung gewährleistet werden kann;
- ▶ mit einem allgemeinen stadtklimatischen Verschlechterungsverbot bspw. auf der Grundlage bestehender fachtechnischer Regelungen wie VDI Blatt 3787 Blatt 1 Umweltmeteorologie – Stadtentwicklung im Klimawandel oder neu zu erstellender stadtklimatischer Grenz-, Richt- und Orientierungswerte (siehe oben).

Integration der drei Handlungsfelder in die Musterbauordnung und in die technischen Regelwerke

Die Umsetzung der bauplanungsrechtlichen Vorgaben erfolgt im Rahmen der Regelungen des Bauordnungsrechts. Diese enthält zwar mit der bauordnungsrechtlichen Generalklausel des § 3 MBO allgemeine Anforderungen zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, insbesondere Leben, Gesundheit und die natürlichen Lebensgrundlagen, beim Bauen, die Berücksichtigung von baulichen Anforderungen für den Klimaschutz und Klimaanpassung sind jedoch bislang kein Gegenstand des Bauordnungsrechts. Tatsächlich wurde immer wieder von Bauordnungsbehörden berichtet, die

auf dem Wege der Ausnahmen und Befreiungen Festsetzungen bspw. zur Dach- und Fassadenbegrünung mit der Begründung aussetzen, „dies steht ja nicht in der Bauordnung“. Hier sollte in § 3 MBO eine entsprechende Formulierung aufgenommen werden, mit der Klargestellt wird, dass Gebäude und baulichen Anlagen auch die Anforderungen von Klimaschutz und Klimaanpassung erfüllen müssen; Art und Umfang erschließen sich anhand der geänderten technischen Regelwerke.

Stärkung informeller Konzepte und Planungen

Die Erstellung informeller Klimaschutz- und Klimaanpassungskonzepte sowie informeller Planwerke zur Innenentwicklung sind in den Kommunen bisher probates Mittel, sich mit den Inhalten der drei Handlungsfelder auseinanderzusetzen, ein grundlegendes Problembewusstsein zu schaffen sowie Zielvorstellung und Maßnahmen zu definieren; teilweise dienen sie der unmittelbaren Maßnahmenbegründung und Umsetzung, ohne dass bauleitplanerische Prozesse und Verfahren notwendig sind/durchgeführt werden müssen. Sie sind damit heute wesentliche Handlungsgrundlagen für die Kommunen und zugleich Basis für die Bauleitplanung.

Innenentwicklung nicht ohne (klimatischen) Ausgleich

Bei Anwendung des § 13a BauGB (und des § 13b) „gelten in den Fällen des Absatzes 1 Satz 2 Nummer 1 Eingriffe, die auf Grund der Aufstellung des Bebauungsplans zu erwarten sind, als im Sinne des § 1a Absatz 3 Satz 6 vor der planerischen Entscheidung erfolgt oder zulässig.“

Gerade bei Projekten der Innenentwicklung kann jedoch mit der baulichen Verdichtung auch eine deutliche Verschlechterung der Umweltsituation verbunden sein, ebenso wie eine Überlastung bestehender Infrastrukturen – dies wird von Kommunen immer wieder als ein Hauptkonflikt bei der Innenentwicklung und Nachverdichtung angegeben. Im Handlungsfeld Klimaanpassung besteht insoweit die Notwendigkeit, der baulichen Verdichtung und der Schaffung von v.a. bezahlbarem Wohnraum eine angemessene Grün- und Frischluftversorgung gegenüberzustellen, die insbesondere stadtklimatisch wirkt und damit auch den Auswirkungen des Klimawandels entgegenwirken kann (Grünflächen als „Klimaanlage“ und mögliche Retentionsflächen, Berücksichtigung demografischer Aspekte). Dies gilt im Übrigen analog auch für Eingriffe in den Siedlungsbestand aufgrund § 34 BauGB. Insoweit werden die bisherigen Regelungen der §§ 13a und 34 BauGB hinsichtlich des Verzichts auf einen im Einzelfall sachlich gebotenen erforderlichen Ausgleichs als kontraproduktiv angesehen.

Zu prüfen ist insbesondere auch, ob eine Differenzierung in Ausgleichsregelungen für Eingriffe in Naturhaushalt und Landschaftsbild („klassische“ Eingriffsregelung) und Eingriffe in das klimatische Wirkgefüge sinnvoll ist, bspw. im Sinne einer stadtklimatischen Ausgleichsregelung, da hier häufig – aber mit Überschneidungen – ganz unterschiedliche Wirkungsgefüge und räumliche Kulissen adressiert werden. Auf die Notwendigkeit der Definition von stadtklimatischen Grenz-, Richt- und Orientierungswerten wurde bereits hingewiesen.

Kontrolle der Maßnahmenumsetzung erforderlich

In der kommunalen Praxis ist festzustellen, dass im Bebauungsplan festgesetzte Maßnahmen u. a. der Klimaanpassung nicht oder nicht konsequent umgesetzt werden und überdies in vielen Fällen erhebliche Vollzugsdefizite zu beobachten sind. Um die Wirksamkeit dieser geplanten Maßnahmen zu erhöhen, ist einerseits die Durchführung des Monitorings zu stärken. Dies erfordert jedoch einen höheren Personaleinsatz in den Kommunen, der lokal oder im Rahmen der kommunalen Mittelzuweisungen durch die Länder und den Bund gewährleistet werden muss. Andererseits sind die Konsequenzen bei Nichteinhaltung bestimmter Maßgaben aufgrund der Förderbescheide zu schärfen und auch finanziell zu ahnden.

Vor allem für die Anwendung der Programme der Städtebauförderung schlagen die in diesem Vorhaben beteiligten Kommunen immer wieder vor, auch Pflege- und Unterhaltungsmaßnahmen bewilligter Projekte zum Gegenstand der Förderung zu machen. Nicht-förderfähige Folgekosten stellen häufig den Grund für das Unterlassen bestimmter Maßnahmen dar, insbesondere im Bereich der Grünflächen-Planung und -Umsetzung. Auf die Kontrollerfordernisse für die Pflege und den Unterhalt der geförderten Grünflächen wird verwiesen. Insoweit wird empfohlen, die Förderprogramme entsprechend zu ergänzen und mit Haushaltsmitteln auszustatten.

Fazit

Belange des Klimaschutzes und der Klimaanpassung fanden (weniger explizit) bereits vor der Novelle im Jahr 2011 Berücksichtigung im BauGB. Im Zuge der Bauleitplanung bestanden Festsetzungsmöglichkeiten mit dem Ziel des „allgemeinen Klimaschutzes“ und auch im Besonderen Städtebaurecht konnten Umweltbelange im Zuge der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme sowie im Stadtumbau Betrachtung finden.

Aufgrund der unterschiedlichen und langfristig im Rahmen der kommunaler Planungshoheit sich entwickelnden kommunalen Planungs- und Entscheidungskultur ist der Einfluss der Novellen des BauGB 2011 und 2013 sehr unterschiedlich. Insbesondere die bereits vor 2011 bzw. 2013 in Klimaschutz- und Innenentwicklungsbelangen engagierten Kommunen nutzen die Regelungen.

Kritisch einzuschätzen ist, dass Klimaanpassung, Klimaschutz und Flächensparen insbesondere Gegenstand informeller Planung sind, jedoch noch nicht in der Breite in der formalen kommunalen Planung angekommen sind. Das betrifft sowohl die Bauleitplanung (Flächennutzungsplan, Bebauungsplan) als auch die Instrumente des Besonderen Städtebaurechts. Das mag auch daran liegen, dass es, wie die Erfahrungen mit anderen umweltschutzbezogenen BauGB-Novellen zeigen, vielfach längerer Zeiträume bedarf, bis Novellierungen vollständig in die in vielen Kommunen eingeübten und gängigen Planungsprozesse integriert werden.

Der stärkste Einfluss lässt sich auf die Verfahren zur Erstellung der Bauleitpläne feststellen, da der Begründungsaufwand für planerische Abwägungsentscheide gestiegen ist – dies wird von kommunaler Seite, häufig mit Verweis auf fehlende personelle und finanzielle Ressourcen, als Planungser-schwernis wahrgenommen.

Eine Klarstellung in der Musterbauordnung ist erforderlich, um die Realisierung von in Bebauungsplänen festgesetzten Maßnahmen im Zuge des Baugenehmigungsverfahrens zu gewährleisten.

Im Gesamtzusammenhang stellt sich die Frage, wie Kommunen, insbesondere kleinere und mittlere, entsprechende planerische Kapazitäten entwickeln können, um die mit Planungsprozessen verbundene Komplexität besser zu bewältigen. Die Chance, durch eine tiefergehende Auseinandersetzung mit den – auch neu aufgenommenen – städtebaulichen Belangen zu besseren planerischen Lösungen zu kommen, wird demgegenüber nur von den Gemeinden erkannt, bei denen eine nachhaltige, umweltgerechte Entwicklung im Allgemeinen und Klimaschutz und Klimaanpassung auch schon vor 2011 / 2013 Teil der kommunalen Planungs- und Entscheidungskultur waren.

Summary

The Baugesetzbuch (BauGB (Federal Building Code) amendments of 2011 and 2013 clarified and strengthened the concerns of climate protection, climate adaptation and inner development for settlement development. A series of regulations in various chapters of the BauGB make it clear that climate protection, climate adaptation and inner development are the subject of municipal urban planning and are to be included as important concerns in the planning consideration process in projects for the entire city as well as for sub-areas. To this end, the two BauGB amendments offer specific requirements and instruments for researching the concerns – in particular of inner development potentials – as well as for representation in land use planning or determination in development planning – in particular for measures for climate protection and climate adaptation. Procedural regulations in special urban planning law are intended to promote the redesign and development of cities and municipalities in the sense of compact, climate-friendly settlement development. Further regulations concern the question of the permissibility of projects that are intended to simplify building in inner areas with the aim of increasing density. The environmental assessment must now address specific issues relating to the requirements of climate protection and climate adaptation.

Against this background, this R+D project evaluates municipal experience with the new regulations of the BauGB for the fields of action of climate protection, climate adaptation and inner development. At the outset, the framework for the requirements and possibilities for action will be discussed and a classification of the legal changes of the two BauGB amendments will be made. By means of interviews with twenty experts working in the planning field and forty municipal planning practitioners as well as eight municipal case studies, it was investigated to what extent the concerns of climate protection, climate adaptation and inner development are anchored in municipal planning practice and to what extent cities and municipalities implement the expanded possibilities and requirements of compact climate-friendly settlement development due to the BauGB amendments of 2011 and 2013.

Clarification and appeal character as the primary characteristic of the BauGB amendments of 2011 and 2013

With regard to the new regulations introduced by the amendments of 2011 and 2013, however, it must be critically noted that they are primarily of a clarifying and appealing nature. Hardly ever was it a question of entering „new legal territory“ in the true sense of the word, introducing mandatory obligations or imposing concrete restrictions. Rather, the majority of the new regulations primarily serve to highlight the already existing spectrum of options for land use planning for the purpose of climate protection and adaptation more strongly than before, to show them in their entire breadth and, in particular, to make those involved in planning aware of them.

First and foremost, the two amendments clarify the factual legitimacy of the municipalities to deal with climate aspects at all within the framework of urban land use planning, insofar as these concerns are now to be counted among the urban development reasons and the municipalities must actually address this issue within the framework of their urban land use planning activities.

The amendments mainly use a very abstract and general regulatory language. In particular, the legislator did not introduce any new hierarchical levels for the weighing of interests, which still has to be carried out. Climate protection and adaptation were not given general priority over other concerns. An optimisation requirement or a requirement to act independent of the respective local situation was not introduced. The obligations of the municipalities continue to be limited to the existing system of consideration of concerns in the balancing process.

The municipalities are not least confronted with the challenge of sensibly integrating the so abstract concerns of climate protection and climate adaptation into the consideration of land-use planning, and

making this classification work visible to the outside with sufficient clarity within the framework of their documentation obligations in the plan preparation process. This applies not least to the question of how to deal with climate-related aspects in the environmental assessment and environmental report. Unlike in sectoral law, there are no limit, guideline or orientation values for climate protection and climate adaptation in urban land use planning, the achievement of which would force a conflict solution in planning. Accordingly, unlike noise protection or compensation under nature conservation law, climate concerns are difficult to manage in practice.

Municipal application practice of the new regulations of the BauGB amendments 2011 and 2013 – Evaluation of the case studies and interviews

Climate protection and climate adaptation

Municipalities with a longer tradition in the field of climate protection, but also climate adaptation and land saving, report no noticeable change in their previously committed approach. At most, the topic of climate adaptation is receiving more attention, although it is not clear whether this is due to the amendment or rather to the growing concern and the forced (professional) public discussion.

Even in the committed municipalities, a fundamental adaptation of the planning objectives by redrafting the land use plan for reasons of climate protection or climate adaptation rarely takes place. The requirements of climate protection and climate adaptation are consistently not a trigger for a planning requirement according to the BauGB. In most cases, plan amendments are also carried out here by way of subsequent adaptation in parallel procedures to specific projects.

Strengthening internal development

While interviewees from larger municipalities mentioned the fundamental pressure on land and the problem of the lack of available land in the outer areas, interviewees from rural municipalities stated that they needed land in the outer areas for their own development. Accordingly, most of the experts interviewed believed the differentiation of the principles and objectives of the urban land use plans in 2013 played only a minor role in practice and that nothing had fundamentally changed in the settlement policy of the municipalities. If there are no mandatory requirements and it is only a political weighing decision, an amendment has no direct impact on planning decisions.

In general, case studies and especially the interviews show that the topics of inner development potentials and land registers of vacant lots have not been considered to the extent expected by the legislator. Rarely is there a municipal land register that is regularly and structurally maintained – at least at the time of this study.

Land use plan

In practice, it is evident that the concerns of the three fields of action are regularly considered in the course of new land use plans and are perceived as an (important) consideration. Approaches include the designation / non-designation of building land as a contribution to strengthening inner development and, regarding urban climatic aspects and climate adaptation requirements, the long-term retention of climatic relief areas. If an area-wide flow path and swale simulation is available, measures for heavy rainfall prevention can be presented.

In contrast, aspects of climate adaptation and climate protection are much less frequently taken into account in land use plan amendment procedures, since in many places the amendment procedures are based on a concrete project reference (e. g. due to a project-related development plan (see § 12 BauGB) of an „investor“). Exceptions to this are the changes to the land use plan that explicitly serve to control the production of renewable energies (partial land use plans). Reference is made to the scale

and representation thresholds in the land use plans (0.5 ha to approx. 3 ha), which stand in the way of the use of § 5 para. 2 BauGB and corresponding representation in the land use plan.

The redrafting of land use plans is usually based on a wide range of preliminary studies, needs analyses and expert statements. Informal plans in particular are playing an increasing role in many municipalities. Due to the explicit inclusion of climate protection and climate adaptation in the overall urban land use planning, municipal energy, climate protection and climate adaptation concepts are becoming more important, especially in larger municipalities. This applies to informal planning that is qualified in the sense of § 1 para. 6 no. 11 BauGB.

The possibilities for inner development are now being determined in many municipalities while re-drawing the land use plans in order to be able to compare needs and potentials. The identification and examination of existing inner development potentials is seen as problematic due to the necessary detailed examination of potential conflicts on the one hand and the survey and maintenance effort on the other.

It is clear from the municipal experience reports that the non-exhaustive catalogue of representations of the ZVO for the land use plan plays an important role in integrating area-related aspects of the urban climate / climate adaptation into the representations of the FNP.

However, as a long-term and rather static instrument, land use planning is rather unsuitable to regulate the changing requirements for energy supply in the urban area and to use corresponding representations, especially in the environment of the dynamically developing political requirements for climate protection. The complexity of the FNP preparation procedure, which can take many years, prevents this instrument from being adapted promptly to changing framework conditions and thus becoming a binding requirement for the authorities in subsequent planning and approval procedures.

As a result, more and more municipalities are refraining from regular reappraisal procedures and are instead adapting their existing land-use plans on a project-related basis in spatial or factual sub-areas in parallel procedures (see § 8 para. 3 BauGB). When applying § 13a (and 13b), the FNP is merely adjusted and thus largely loses its control function.

The instrument of partial land use plans is known to the municipalities but is only used to a limited extent.

Development plan

Aspects of climate protection and climate change are also increasingly being considered in communal land-use plans, especially in development plans for settlement expansions. There is also an increasingly frequent discussion of the potential of internal development, albeit in a very dispersed and contradictory manner and often with the aim of being able to justify the respective stipulations of the development plan as being in line with the objectives.

Following the revision of the BauGB amendments in 2011 and 2013, the catalogue of stipulations is rarely used to its full extent – as originally intended by the legislator.

On the one hand, this is because the necessity of such provisions is not yet seen. This is underpinned, for example, by the statement that the municipalities consider the regulation / determination options of the ZVO to be sufficient. A larger catalogue or even more detailed regulations would possibly lead to enforcement problems from the municipal perspective. On the other hand, the knowledge of the corresponding possibilities for determination – at least at the time of the study – has not yet reached the breadth of municipal application practice.

Furthermore, the specification of structural measures for heat/energy supply is viewed critically from a professional point of view because there is a risk that a certain technical status is permanently stipu-

lated, which may already be outdated by the time the urban land use planning is implemented due to technical progress.

The specification of measures for climate adaptation can only be achieved indirectly via the conclusively regulated plan contents of the Building Use Ordinance and the Zoning Ordinance, which is used throughout, but not necessarily justified with the requirements of climate adaptation, but with requirements of other legal areas (e. g. water law requirements from the Federal Water Act, such as measures for flood protection, water retention on the property or similar). This may also be a sign of uncertainty on the part of the municipalities to be able to establish their regulations with legal certainty for reasons of climate adaptation, because from the municipal planning point of view, there is actually a lack of binding legal and sub-legal regulations and assessment aids such as limit and guideline values etc. for this field of activity.

Aspects that cannot be stipulated in the development plan can be regulated in urban development contracts and implementation contracts. Corresponding contractual regulations in accordance with § 11 BauGB have proven to be an effective means in municipal practice, also in supply development planning. However, they have not yet been widely used to implement climate protection and adaptation goals and measures.

Compact climate-friendly settlement development in the balancing process

The concerns of the three fields of action are recognised as a consideration in urban land use planning but are of equal importance to other concerns according to §§ 1 para. 6 and 1a BauGB. The respective significance of the concerns results from the respective concrete situation and the extent to which they are affected by the preparation, amendment, or supplementation of the urban land use plan.

The interplay between informal preparatory planning and formal urban land use planning in the preparation and implementation of climate-friendly and land-saving settlement development plays a major role in many municipalities. The development of land-use plans is often based on preliminary framework plans, climate analyses, climate protection concepts, INSEKs, etc., which are intended to aid. However, it is noted that informal planning is not always consistently implemented or understood as a target.

The bases for consideration are created at an early stage in the development of the urban development concept or during the urban land-use plan procedure, and there in particular in the context of the environmental assessment and the associated expert reports. Insofar as no environmental report is prepared in the simplified or accelerated procedure (§§ 13, 13a and § 13b BauGB), the basis for consideration is created within the framework of the compilation of the concerns to be considered and any necessary expert opinions.

Conflicts of objectives – if they are recognised – are dealt with within the framework of consideration. However, most municipalities obviously do not yet have a concrete idea of how to deal with certain conflicts of objectives in the development plan, e. g. between redensification and urban climate protection. Few municipalities implement concrete measures in the development plan, such as a limitation of sealing, restrictions on the discharge of rainwater and the designation of areas for infiltration on the building plots or for retention (retention roof, in combination with extensive or intensive roof greening), through which the conflicting requirements can usually be brought to a compatible balance within the framework of the consideration. In this respect, no differences can be derived from the municipal experience reports between development plans, project-related development plans and projects according to § 13a BauGB.

Monitoring of significant environmental impacts pursuant to § 4c or number 3 b of Annex 1 of the BauGB

There is a legal obligation to monitor significant environmental impacts pursuant to Article 4c or Number 3 b of Annex 1 BauGB. The significant environmental impacts are to be monitored insofar as they occur due to the implementation of the urban land use plans. In particular, unforeseen environmental impacts must be taken into account.

However, there is a lack of practical implementation at the municipal level, mainly due to structural-organisational problems and a lack of personnel capacities. In addition, monitoring is suspended in development plans for internal development in accordance with § 13a BauGB for the reuse of land, for redensification or for other measures of internal development, because an environmental assessment is not required. However, these are precisely the plans that should be subject to monitoring due to their potential impact on the urban climate.

Inner development law and other areas of law

It is explicitly reported in practice that an easy-to-use and legally enforceable planning instrument is needed to control construction processes in existing settlements, especially in unplanned inner areas according to § 34 BauGB, because construction processes in existing settlements can only be controlled with difficulty or not at all with the existing building planning law. This is particularly important as an effective climate protection, climate adaptation and inner development policy must be primarily oriented towards the existing settlement stock.

Bids (building bans according to § 176 BauGB), deconstruction and unsealing bans according to § 179 BauGB) have hardly been issued in municipal practice so far due to the great potential for conflict with owners and the legal risks due to procedural errors or possible expropriation-like interventions, among other things.

Special urban development law

Measures under special urban development law (urban redevelopment measures, urban conversion measures) potentially also serve the goals of climate protection and climate adaptation, insofar as they can be used to derive the need for measures and can be used to implement measures. In practice, however, these possibilities have hardly been used or have not been explicitly applied.

The 2013 amendment to the Building Code explicitly allows for the inclusion of climate-relevant aspects in urban redevelopment and urban redevelopment measures, but concrete implementation instructions for the implementation of climate-friendly urban development are missing from a municipal perspective. However, some cities and municipalities also see this as an opportunity, as this degree of flexibility offers the possibility to develop and implement their own measures.

Measures of climate protection and especially climate adaptation find their way into the implementation in programme areas rather by chance. The municipal experience gathered during this project shows that urban redevelopment measures and urban restructuring measures are (still) of little importance from the municipal point of view as a steering instrument for climate protection and climate adaptation measures in existing areas, which is probably due to the recent introduction of this issue into building planning law and the implementation of this field of action in the funding guidelines for urban development.

Most cities and municipalities rate the weight of climatic aspects in the identification of urban deplorable conditions as low. However, in the context of urban redevelopment measures as well as in the context of urban redevelopment, energy-related (neighbourhood) concepts and, more broadly, energy-related redevelopment concepts for the existing building stock are drawn up comparatively frequently.

Although some cities and municipalities do not yet (comprehensively) integrate climate adaptation into the activities of urban development funding, they also see great potential in urban redevelopment for the consideration and implementation of dual internal development, provided that structural and open space planning concerns are considered equally.

The study of municipal application practice shows differences that can be traced back to the structural differences of the municipalities studied. In comparison to small cities and municipalities, larger cities have differentiated structures within the urban planning departments, so that a more explicit focus can be placed on urban development funding, especially in large cities. In smaller cities and municipalities, urban development promotion is – if at all – an additional task to the „everyday business“ of the urban planning and/or building regulation offices. Climatic aspects, which at the time of this study have not been given priority in the context of urban development funding anyway, are generally even less often (explicitly) included in urban redevelopment or urban renewal in smaller cities and municipalities.

Municipal planning and decision-making culture

In the breadth of municipal application practice, planning decisions are clearly oriented towards local attitudes and habits of the municipal actors, which the authors of this study call the respective „municipal planning and decision-making culture“. The framework for the application of the legal regulations of the BauGB is formed not only by local conditions such as urban and open space structures, topography and orography, economic and social structures, but also by local attitudes and habits. In this respect, it can be stated that the laws are not applied uniformly, but within the scope of the given discretionary powers. As a result, a wide range of solutions for the tasks of climate protection, climate adaptation and the strengthening of inner development can be observed in planning decisions, which clearly differ in whether and to what extent the respective local policy and administration follows the requirements of climate-friendly compact settlement development.

Possible reasons for this sometimes clearly different approach to the requirements of the three fields of action relevant to this project (climate protection, climate adaptation, inner development) lie in various, partly closely linked points:

- ▶ In some municipalities, climate protection is given less importance in planning decisions than in other municipalities.
- ▶ Many technical requirements for climate protection are laid down in energy legislation and must also be implemented independently of planning decisions. In this respect, many municipalities see no need to formulate their own requirements in urban land use planning that may go beyond these technical requirements.
- ▶ In connection with this, it is pointed out in various interviews and case studies that quantitatively important tasks of climate protection for the reduction of GHG emissions are beyond the control of municipalities.
- ▶ In this context, the question arises as to how the public and private bodies responsible for the implementation of climate protection goals at municipal, state and federal level can work together to pursue efficient and equitable climate protection policy.
- ▶ For quantitatively significant construction processes of settlement development, the municipalities lack management options in the three fields of action: in internal development in unplanned areas according to § 34 BauGB, measures are implemented on a large scale that can only be addressed with urban land use planning instruments with a high administrative effort and legal risk.
- ▶ Finally, changing framework conditions and the demands of daily politics determine municipal policy actions. Now, for example, these are often the housing shortage in the municipalities or

the consequences of economic structural change for the supply of jobs to the population in structurally weak regions.

Good solutions for climate-friendly compact settlement development arise primarily in communities that have the following framework conditions:

- ▶ Reliable planning information is available for all locally relevant urban development issues and is combined in integrating informal plans to form a consistent system of guiding principles and planning goals. This framework has been decided at the municipal level and is respected by the actors. The administrations can therefore refer to these decisions and do not have to justify and defend the proposed measures in the three fields of action again and again in each individual case in the political decision-making process.
- ▶ Planning tasks are dealt with on an interdisciplinary basis, with the offices and authorities involved discussing the main issues and possible solutions at an early stage before the formal participation steps.

Recommendations for action in the BauGB and further regulations

Based on the practical experience as well as the expert discussion of the fields of action, the authors of this study propose a series of recommendations for action for the actors at federal, state, and municipal level to give greater consideration to the goals of climate protection, climate adaptation and strengthening inner development in municipal settlement planning:

The previous strategies to further strengthen climate protection and climate adaptation as concerns (only) relevant for consideration within the framework of urban land use planning and special urban development law have largely been exhausted. The application practice shows a wide field of implementation, where at the time of the study the technical basis for a later implementation in formal planning procedures is laid with the preparation of informal concepts – as far as the fields of action are perceived as a relevant task at the municipal level at all. Internal development can hardly be further strengthened by procedural and weighing-up regulations for „offer development plans“. In practice, these three concerns stand on an equal footing with the other urban development and public and private concerns and are still frequently subject to the weighing process against other concerns according to § 1 para. 6 BauGB.

In order to strengthen qualitative, social and environmentally protective inner development, it should nevertheless be examined whether the change from the Reconstruction and Extension Act to a Reorganisation Act could be achieved through the targeted strengthening of the programme of §§ 1 and 1a BauGB, e. g. through

- ▶ A stronger emphasis and weighting of § 1 para. 6 no. 4 BauGB,
- ▶ a consideration of (urban) climatic aspects in § 1a BauGB.

The existing instruments of the Building Code should be adapted or supplemented as far as possible, e. g. through

- ▶ Adjustment of the instrument of the land use plan: It would be desirable to further develop this instrument, which is sometimes cumbersome due to the time, personnel and procedural effort involved in its re-drafting, into a planning instrument with which it is easier to react to changes in the framework conditions, but which at the same time retains its strategic-controlling character.
- ▶ Integration of a conversion plan: in addition to the land-use plan for settlement expansion, the instruments of urban land-use planning are supplemented by a conversion plan for the existing

settlement stock, which in particular also allows interventions relevant to property rights in the use of land for purposes of climate protection and climate adaptation in the pursuit of urban development goals in inner development (e. g. for greening), without the „public good“ having to be examined again in the development procedure. However, a prerequisite (in addition to other constitutional requirements not to be discussed here) would be the legally binding definition of limit, guideline, and orientation values (see Chapter 8.3), with the help of which the overriding public interest in the property restriction can be justified.

- ▶ Strengthening of the planned value compensation in areas with high development pressure as an introduction to a socially just land policy (see also Chapter 14.7).
- ▶ Supplementing Section 34 of the Building Code with
 - A clearer definition of healthy living and working conditions, e. g. taking into account urban climate requirements by means of a ban on urban climate deterioration or a requirement for improvement;
 - a justification of a legal compensation obligation for significant (=property-related) negative impacts on the urban climate (see also Chapter 14.5).

Strengthening climate protection and climate adaptation in procedural law

Climate protection and climate adaptation could currently only be further strengthened in planning law through federal regulations by formulating more far-reaching binding material requirements.

In the field of climate protection, such requirements exist at least in energy law through the regulations on the energy standard of new buildings and on renewable heat supply, e. g. the planned Building Energy Act. From a legislative point of view, it is still completely open how the retrofitting of the existing building stock can be effectively managed and how it can be flanked in terms of urban development and social issues.

In the field of action climate protection, this could be done on the one hand by balancing the greenhouse gas emissions that are associated with the implementation of a plan, and on the other hand, the increasing avoidance, reduction, and compensation requirements over time up to GHG emission neutrality from 2050.

In the field of action of climate adaptation, there is a lack of technically quantifiable criteria for effective implementation, which would have to guide the environmental assessment in the specific case. Only then would there be a need to justify deviations from the best possible standard of climate adaptation, which would make it difficult or in many cases even impossible to ignore (or even „weigh away“) climate adaptation concerns. However, as the disciplines have not yet reached a consensus on this issue, no planning law proposals can be presented.

Accompanying the BauGB with sectoral legislation

Almost every aspect of the three fields of action – climate protection, climate adaptation and inner development – is dependent on accompanying sectoral legislation, which, among other things, supports the municipalities in compiling their bases for consideration pursuant to § 1 para. 6 BauGB and qualifying the corresponding concerns in the consideration.

Formal technical planning and permits, e. g. in municipal road planning and urban drainage, should be more strongly committed to climate-friendly compact urban development. To this end, it would be advisable to amend the relevant federal and state laws and associated sub-legal regulations as well as standards and technical provisions with the aim of integrating climate protection and climate adaptation aspects into the respective sectoral plans and to consider relevant planning at the municipal and

regional level analogous to the regulations of § 1 para. 6 no. 11 BauGB for municipal urban land use planning.

Amendment of the Building Use Ordinance

§ Section 17 (1) of the Building Use Ordinance previously contained „upper limits for determining the extent of building use“. The upper limits for the floor area, the number of storeys and the number of building masses are regulated. § Section 17 (2) allows these limits to be exceeded for urban development reasons „if the excess is compensated for by circumstances or is compensated for by measures which ensure that the general requirements for healthy living and working conditions are not impaired and adverse effects on the environment are avoided“. It is conceivable to link this possibility of exceedance

- ▶ with the parallel stipulation of a green volume number (GVZ) or other vegetation-related measurement numbers, so that a quantitative minimum level of greening can be guaranteed;
- ▶ with a general ban on urban climate deterioration, e. g. on the basis of existing technical regulations such as VDI Sheet 3787 Sheet 1 Environmental Meteorology – Urban Development in Climate Change or new urban climate limit, guideline and orientation values (see above).

Integration of the three fields of action into the model building code and into the technical regulations.

The implementation of the requirements of building planning law is carried out within the framework of the regulations of the Building Code. Although the general clause of § 3 of the Building Code (MBO) contains general requirements to ensure public safety and order, in particular life, health, and the natural foundations of life, when building, the consideration of building requirements for climate protection and climate adaptation have not been a subject of the Building Code. In fact, it has been reported time and again by building authorities that, by way of exceptions and exemptions, suspend stipulations, for example, for roof and façade greening with the justification that „this is not in the building code“. A corresponding formulation should be included in § 3 MBO to clarify that buildings and structures must also meet the requirements of climate protection and climate adaptation; the type and scope can be determined based on the amended technical regulations.

Strengthening informal concepts and planning

The preparation of informal climate protection and climate adaptation concepts as well as informal plans for internal development have been tried and tested means in the municipalities to deal with the contents of the three fields of action, to create a fundamental awareness of the problem and to define objectives and measures; in some cases they serve to justify and implement measures directly, without the need for or implementation of urban land use planning processes and procedures. Today, they are thus an essential basis for action by municipalities and at the same time a basis for urban land use planning.

Inner development not without (climatic) compensation

When applying § 13a BauGB (and § 13b), „in the cases of paragraph 1, sentence 2, number 1, interventions which are to be expected due to the preparation of the development plan are deemed to have taken place or to be permissible within the meaning of § 1a, paragraph 3, sentence 6 prior to the planning decision“.

Particularly in the case of inner development projects, however, a significant deterioration of the environmental situation can be associated with building densification, as can an overloading of existing infrastructures – this is repeatedly cited by municipalities as a major conflict in inner development and redensification. In the field of action of climate adaptation, there is a need to counteract building densi-

fication and the creation of affordable housing with an adequate supply of green spaces and fresh air, which has a particular effect on the urban climate and can thus also counteract the effects of climate change (green spaces as „climate facilities“ and possible retention areas, consideration of demographic aspects). This also applies analogously to interventions in existing settlements based on § 34 BauGB. In this respect, the existing provisions of §§ 13a and 34 BauGB are considered counterproductive regarding the waiver of the objectively required compensation in individual cases.

In particular, it should be examined whether it makes sense to differentiate between compensation for interventions in the natural balance and landscape („classic“ intervention regulation) and interventions in the climatic structure, e. g. in the sense of an urban climate compensation regulation, since very different structures and spatial settings are often addressed here – but with overlaps. The necessity of defining urban climatic limit, guideline and orientation values has already been pointed out.

Monitoring the implementation of measures is necessary

In municipal practice, it can be observed that measures specified in the land-use plan, including climate adaptation measures, are not implemented, or are not implemented consistently and, moreover, in many cases considerable implementation deficits can be observed. To increase the effectiveness of these planned measures, the implementation of monitoring must be strengthened. This, however, requires a higher staffing level in the municipalities, which must be ensured locally or within the framework of municipal funding allocations by the Länder and the federal government. On the other hand, the consequences of non-compliance with certain requirements based on the funding decisions must be sharpened and financially penalised.

Particularly for the application of urban development programmes, the municipalities involved in this project repeatedly suggest that care and maintenance measures of approved projects should also be included in the funding. Non-eligible follow-up costs are often the reason for not taking certain measures, especially in green space planning and implementation. Reference is made to the control requirements for the care and maintenance of the funded green spaces. In this respect, it is recommended that the funding programmes be supplemented accordingly and provided with budgetary resources.

Conclusion

Climate protection and climate adaptation concerns were already considered (less explicitly) in the BauGB before the 2011 amendment. In the course of urban land-use planning, there were possibilities for stipulations with the aim of „general climate protection“ and environmental concerns could also be taken into account in special urban development law in the course of urban redevelopment measures and in urban redevelopment.

Due to the different municipal planning and decision-making cultures that develop over the long term within the framework of municipal planning sovereignty, the influence of the 2011 and 2013 amendments to the BauGB varies greatly. In particular, the municipalities that were already involved in climate protection and inner development issues before 2011 and 2013 make use of the regulations.

It must be critically assessed that climate adaptation, climate protection and land saving are particularly the subject of informal planning but have not yet arrived in formal municipal planning on a broad scale. This applies both to urban land use planning (land use plan, development plan) and to the instruments of special urban planning law. This may also be because, as experience with other environmental protection related to BauGB amendments shows, it often takes longer periods of time for amendments to be fully integrated into the planning processes that are practised and common in many municipalities.

The strongest influence can be seen on the procedures for preparing urban land use plans, as the effort required to justify planning decisions has increased – this is perceived by municipalities as a difficulty in planning, often with reference to a lack of personnel and financial resources.

A clarification in the model building code is necessary to guarantee the realisation of measures stipulated in development plans during the building permit procedure.

In the overall context, the question arises as to how municipalities, especially small and medium-sized ones, can develop appropriate planning capacities to better manage the complexity associated with planning processes. In contrast, the opportunity to arrive at better planning solutions through a more in-depth examination of the – also newly included – urban planning concerns is only recognised by those municipalities where sustainable, environmentally sound development in general and climate protection and climate adaptation were already part of the municipal planning and decision-making culture before 2011 / 2013.

*** Translated with www.DeepL.com/Translator (free version) ***

Teil A: Einführung

1 Ausgangslage und Problemstellung

1.1 Einführung

Der Klimawandel hat in den letzten Jahren (und Jahrzehnten) in einem internationalen und nationalen Diskurs zu einer Politik geführt, die einerseits die Notwendigkeit bekräftigt, durch Senkung der Treibhausgasemissionen die Ursachen des Klimawandels zu beseitigen (Mitigation) und andererseits die gesellschaftlichen Systeme an die unabwendbaren Folgen des Klimawandels anzupassen (Adaptation). Die Bundesrepublik Deutschland hat die internationalen Klimaschutzziele in nationale Strategien, Politiken und Rechtsnormen übernommen und setzt sie schrittweise – auch über die Legislaturperioden hinweg – um². Zur Anpassung der gesellschaftlichen Systeme an die unvermeidlichen Folgen des Klimawandels hat die Bundesrepublik Deutschland die nationale Deutsche Anpassungsstrategie DAS beschlossen, die fortlaufend durch verschiedene Maßnahmen umgesetzt und dabei fortgeschrieben wird³.

Aus einer anhaltend hohen Zunahme von Siedlungsflächen in der Bundesrepublik Deutschland ist parallel dazu ein Paradigmenwechsel der Planungspolitik erfolgt. Im Fokus steht nicht mehr die immer weitere Ausweisung neuer Bauflächen, sondern die qualitative Weiterentwicklung der bestehenden Siedlungsflächen im Rahmen der Innenentwicklung, des Klimaschutzes und der Anpassung an den Klimawandel als wichtige Ziele der Siedlungsentwicklung.

Die Ziele und Aufgaben dieser Handlungsfelder haben ihren Niederschlag u. a. auch in Gesetzen und untergesetzlichen Regelungen sowie in Förderrichtlinien gefunden.

Die Belange des Klimaschutzes und der Anpassung an den Klimawandel wurden u. a. mit der BauGB-Novelle 2011 und der darin enthaltenen Klimaschutzklausel gestärkt. § 1 Abs. 5 BauGB führt u. a. als Planungsleitsatz der Bauleitplanung aus, dass diese dazu beitragen soll, „... 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...“. Mit der 2011er Novelle werden die beiden Belange erstmals ausdrücklich im Baugesetzbuch erwähnt, um somit das Anliegen einer klimagerechten Siedlungsentwicklung in Städten und Gemeinden voranzubringen. Im Zuge dieser Novelle sind beide Belange auch in § 171a BauGB neu eingefügt worden und ermöglichen somit entsprechende Stadtumbaumaßnahmen.

Mit der BauGB-Novelle 2013 und der darin enthaltenen Erweiterung der Bodenschutzklausel wurde hingegen die Innenentwicklung gestärkt, um die Flächenneuanspruchnahme von Außenbereichsflächen durch Bau- und Infrastrukturflächen weiter zu reduzieren. § 1 Abs. 5 Satz 3 BauGB verankert dementsprechend die Innenentwicklung als einen Grundsatz der Bauleitplanung. Darüber hinaus erfolgte auch für städtebauliche Sanierungsmaßnahmen eine Stärkung beider Belange in § 136 BauGB.

Die gesetzlichen Regelungen der BauGB-Novellen von 2011 und 2013 sind bilden nunmehr im Zusammenspiel mit fachrechtlichen (bspw. das Energiefachrecht) und untergesetzlichen Regelungen (bspw. technische Normen und Richtlinien) den rechtlichen Rahmen für eine kompakte klimagerechte Siedlungsentwicklung der Kommunen, insbesondere für die Bauleitplanung und das Besondere Städtebaurecht. Die Bauministerkonferenz der Länder hat zu beiden BauGB-Novellierungen Mustereinführungserlasse verabschiedet.

² Sie im Einzelnen zu den bundesdeutschen THG-Minderungszielen bspw. <https://www.umweltbundesamt.de/daten/klima/treibhausgasminderungsziele-deutschlands>

³ Siehe im Überblick <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/klimafolgen-anpassung/anpassung-an-den-klimawandel-0#was-heisst-anpassung-an-den-klimawandel>

Vor diesem Hintergrund hat das Themen- und Aufgabenspektrum des kommunalen Politik- und Verwaltungshandelns in den letzten Jahren eine deutliche Erweiterung erfahren. So sind Kommunen in den drei Handlungsfeldern zentrale Akteure. Sie können im Rahmen der Bauleitplanung oder städtebaulicher Sanierungs-, Entwicklungs- und Umbaumaßnahmen wichtige Weichenstellungen vornehmen, um auf die Versorgung durch erneuerbare Energien umzustellen, auf energieeffiziente Gebäude oder Stadtquartiere hinzuwirken sowie Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel vorzunehmen.

Die Bundesregierung hat daher ein besonderes Interesse daran, die Umsetzung der in den verschiedenen Strategien und Programmen des Bundes verankerten Ziele und Handlungsfelder auf kommunaler Ebene zu unterstützen. Die genannten Novellierungen des BauGB haben zum Ziel, den Handlungsrahmen der Kommunen so zu erweitern, dass sie im Rahmen ihrer Planungen lokalspezifische adäquate Regelungen treffen können, um ihre Siedlungsentwicklung nachhaltig zu gestalten. Auf der Grundlage der BauGB-Novellierungen 2011/2013 haben Kommunen somit Möglichkeiten an der Hand, im Rahmen der Bauleitplanung eigene energie- und klimaschutzfachlichen Ziele im Rahmen ihrer kommunalen Planungshoheit zu entwickeln, raumbezogen zu konkretisieren, umzusetzen und dabei die unterschiedlichen Nutzungsansprüche an das jeweilige Gemeindegebiet zu koordinieren, bspw. zur Konzeption und vorbeugende Umsetzung von Maßnahmen zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels für bebaute und unbebaute Bereiche und können diese nach Möglichkeit vorbeugend umsetzen. Über eine strategische gemeindliche Siedlungsplanung – insbesondere planerische und organisatorische Ansätze – besteht die Möglichkeit, Beiträge zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen zu leisten und den Entwicklungsfokus auf die bauliche Innenentwicklung zu legen.

Ferner gibt es weitere umweltbezogene Handlungsfelder und Strategien der Bundesregierung, beispielsweise die Sicherung der Biodiversität, die Reduzierung der Stickstoffeinträge in die Umwelt oder Ansätze zur Ressourceneffizienz. In diesem Kontext sollten Kommunen im Rahmen der Bauleitplanung möglichst auch integrierte Strategien für urbanes Grün schaffen (Stichworte sind „doppelte Innenentwicklung“ bzw. „blaue und grüne Infrastrukturen“).

Parallel hierzu haben die Kommunen weitere Aufgaben zu bewältigen, die zur Anpassung an den demografischen Wandel beitragen, bspw. die Schaffung bezahlbaren Wohnraums, insbesondere in wachsenden Stadtregionen. Diese Aufgaben stehen zudem im Kontext zunehmender räumlicher Disparitäten zwischen wachsenden, stagnierenden und schrumpfenden Regionen. In Zukunft sind dafür auch immer häufiger interkommunale Lösungsansätze gefragt.

Die beschriebenen umweltpolitischen Ziele des Bundes zum Klimaschutz, zur Klimaanpassung und zur Innenentwicklung finden ausgehend von Modellvorhaben und im Rahmen von Fördermaßnahmen des Bundes und der Länder auch zunehmend Eingang in das kommunale Planen und Handeln. Wie die Regelungen der BauGB-Novellen im Zusammenspiel mit dem bestehenden Instrumentarium des BauGB dabei vollzogen werden und welche Bedeutung sie tatsächlich für den planungspraktischen Alltag in der kommunalen Bauleitplanung sowie bei Sanierungs-, Entwicklungs- und Umbaumaßnahmen der Stadterneuerung in der Breite haben, ist Gegenstand dieses F+E-Vorhabens „Evaluierung der praktischen Anwendung der neuen Regelungen der BauGB-Novellen 2011 / 2013 zur Förderung einer klimagerechten und flächensparenden Siedlungsentwicklung durch die kommunale Bauleitplanung anhand von Fallstudien“ des Umweltbundesamtes.

1.2 Untersuchungsgegenstand

Mit den BauGB-Novellen von 2011 und 2013 wurden grundsätzlich die kommunalen Rahmenbedingungen erweitert, den Anforderungen des Klimaschutzes, der Klimawandelanpassung und des Flächensparens durch die Stärkung der Innenentwicklung planerisch Genüge zu tun und somit eine tragfähige und nachhaltige Siedlungsentwicklung zu gestalten.

Im Rahmen des F+E-Vorhabens erfolgt die Evaluierung der kommunalen Erfahrungen mit den neuen Regelungen des BauGB. Untersuchungsgegenstand des Projektes ist, zu identifizieren, wie stark die Belange des Klimaschutzes, der Klimaanpassung und der Innenentwicklung in der kommunalen Planungspraxis verankert sind und in welchem Umfang Städte und Gemeinden die erweiterten Möglichkeiten und Anforderungen einer kompakten klimagerechten Siedlungsentwicklung umsetzen.

Im Fokus der vorliegenden Untersuchung der Anwendung der BauGB-Novellen 2011 und 2013 stehen die Praxisauswirkungen sowie die Umsetzungspotenziale beider Novellen. Es wird untersucht,

- ▶ ob die Inhalte und Regelungen der Novellierungen des BauGB von 2011 und 2013 für den Vollzug einer kompakten klimagerechten Siedlungsentwicklung in der Planungspraxis geeignet sind,
- ▶ wie das Verhältnis von informeller vorbereitender Planung und formaler Bauleitplanung in Bezug auf klimagerechte und flächensparende Siedlungsentwicklung einzuschätzen ist und welchen Beitrag fachgesetzliche Regelungen dabei leisten und wie diese in die Bauleitplanung integriert werden,
- ▶ ob Aspekte des Klimaschutzes und der Klimaanpassung als Auslöser für Maßnahmen der Stadterneuerung genutzt werden,
- ▶ welche Synergien, Konflikte oder Defizite sich bei der planungspraktischen Umsetzung der jeweiligen Umweltbelange im Einzelnen und in der Gesamtbetrachtung ergeben,
- ▶ ob möglicherweise Regelungs- und Vollzugsdefizite bestehen und was die Gründe möglicher Defizite sind und welche Hinweise aus der praktischen kommunalen Anwendung der BauGB-Novellen zur Weiterentwicklung des Instrumentariums für eine klimagerechte kompakte Siedlungsentwicklung, auch im Hinblick auf die Steuerung der Innenentwicklung abgeleitet werden können.
- ▶ Überdies werden in einem Exkurs Hinweise zur Ersteinschätzung der Regelungen der BauGB-Novelle 2017, insbesondere zur Anwendung des § 13b BauGB untersucht; hierzu liegt ergänzend eine vertiefende empirische Untersuchung im Rahmen dieses Vorhabens vor.⁴

Machen die Kommunen von den neuen Regelungen zur klimagerechten und flächensparenden Siedlungsentwicklung Gebrauch?

Bislang wurde – und wird vielfach immer noch – eine erfolgreiche Kommunalpolitik – und infolgedessen auch die kommunale Planung – mit der Entwicklung von Siedlungs- und Verkehrsflächen gleichgesetzt. Mit neuen Wohn- und Gewerbegebieten ist die Hoffnung auf neue Einwohner und Arbeitsplätze verbunden. Das Einwohner- und Flächenwachstum wird als Indikator für eine erfolgreiche kommunale Politik betrachtet. Zunehmend werden aber die Nachteile einer derartigen Flächenpolitik erkannt:

- ▶ Gerade in schrumpfenden und stagnierenden Regionen führt die Ausweisung von Flächen lediglich zu einer innerkommunalen Verlagerung durch die Neuinanspruchnahme bisher unbebauter Siedlungsflächen.
- ▶ Die Entwicklung der Flächen ist mit Kosten verbunden, wie der Unterhalt einer zunehmend ineffizient genutzten Infrastruktur (Ver- und Entsorgungsleitungen, Straßen, ÖPNV, etc.) in den bestehenden Siedlungsflächen einerseits, oder die notwendige Erweiterung von Infrastrukturu-

⁴ Frerichs, Stefan, Hamacher, Karl, Simon, André, Prenger-Berninghoff, Kathrin, Witte, Andreas, Groth, Klaus-Martin (2019): Evaluierung der praktischen Anwendung der neuen Regelungen der BauGB-Novellen 2011 / 2013 zur Förderung einer klimagerechten und flächensparenden Siedlungsentwicklung durch die kommunale Bauleitplanung anhand von Fallstudien. Ergänzungsbericht: Qualitative Stichprobenuntersuchung zur kommunalen Anwendung des § 13b BauGB. Dessau-Roßlau.

ren andererseits (Ver- und Entsorgungsleitungen) für die Erweiterungen. In vielen Fällen sind diese Kosten nicht durch Einnahmen aufgrund der Siedlungsentwicklung gedeckt (bspw. durch zusätzlich Haushaltszuweisungen oder Steuereinnahmen).

- ▶ In wachsenden Regionen fehlen in vielen Städten demgegenüber aufgrund der vielfältigen Nutzungsrestriktionen bzw. Nutzungskonkurrenzen Flächenreserven und es müssen Entwicklungsoptionen in den bestehenden Siedlungsbereichen aktiviert werden, bspw. durch vertikale und horizontale Nachverdichtung, Umnutzung und Wiedernutzung etc.
- ▶ Die Neuentwicklung von Siedlungsflächen kann sich auf den weiteren direkten und – aufgrund der Ausgleichspflichten – indirekten Verlust von land- und forstwirtschaftlichen Flächen verschärfend auswirken.

Strategien für ein nachhaltiges Flächenmanagement müssen insofern zwei Entwicklungspfade adressieren: Gemeinden mit schrumpfender Bevölkerung und Gemeinden bzw. Städte mit wachsender Bevölkerung.

Bei schrumpfenden Gemeinden stellt sich die Frage nach einem Entwicklungspfad, der ein möglichst optimales Nutzungskonzept für die erforderlichen Siedlungs- und die neu entstehenden Freiflächen verfolgt, inkl. Konzepten für den Rückbau von Siedlungsstrukturen und ihrer anschließenden sinnvollen und möglichst kostenneutralen Wiedernutzung.

In Wachstumsregionen sind die Entwicklungsmöglichkeiten teilweise schon lange an ihre Grenzen gestoßen und neue Siedlungsflächen stellen auch zunehmende Umweltbelastungen für die bestehenden Gebiete dar (bspw. Lokalklima, Verkehr, Lärm, Lufthygiene, Wasserwirtschaft). In diesen Regionen stellt sich die Frage nach Entwicklungskonzepten, die mit geringstmöglichen negativen Folgen für die bestehenden Siedlungen wie auch Naturgüter und Freiräumen verbunden sind, auch und gerade unter Aspekten des Klimaschutzes und der Klimaanpassung.

Klimaschutz- und Klimaanpassungsaufgaben stellen darüber hinaus keine grundsätzlich neuen Planungsthemen dar. Sie sind in der einen oder anderen Schwerpunktsetzung gängige planerische Alltagspraxis, beispielsweise im Zusammenhang mit Vorsorgemaßnahmen zum Stadtklima, zur Lufthygiene oder auch zum Hochwasserschutz⁵. Ähnliches gilt für das nachhaltige Flächenmanagement, das im Grunde in vielen Großstädten aufgrund der bestehenden Flächenrestriktionen schon lange Praxis darstellt. Schließlich hat sich in der Vergangenheit immer wieder gezeigt, dass Planer bzw. das Planungssystem erfolgreich neue Themen zu integrieren vermögen, wie beispielsweise die Umweltprüfung oder die Altlastenproblematik. Insofern gibt es keine grundsätzliche Annahme, dass dies mit den „neuen“ Themen nicht auch so sein wird. Aus den vergangenen Prozessen lassen sich heute allerdings Rückschlüsse ziehen, wie die Kommunen bei diesem Mainstreaming unterstützt werden können.

Wie ist in Bezug auf klimagerechte und flächensparende Siedlungsentwicklung das Verhältnis von informeller vorbereitender Planung und formaler Bauleitplanung einzuschätzen? Welchen Beitrag leisten fachgesetzliche Regelungen und wie werden diese in die Bauleitplanung integriert?

Insbesondere in Kommunen mit hohem Entwicklungsdruck liegen mittlerweile detaillierte Ermittlungen von Innenentwicklungspotenzialen vor, die Baulücken und andere grundsätzliche Nachverdich-

⁵ Ergänzende Änderungen des BauGB enthält das Gesetz zur weiteren Verbesserung des Hochwasserschutzes und zur Vereinfachung des Hochwasserschutzes (Hochwasserschutzgesetz II) vom 30.06.2017: <https://www.bmu.de/gesetz/gesetz-zur-weiteren-verbesserung-des-hochwasserschutzes-und-zur-vereinfachung-des-hochwasserschutzes>

tungsmöglichkeiten aufzeigen. Zugleich erfolgt eine Ermittlung der Folgen des Klimawandels und die Ausarbeitung entsprechender Anpassungsstrategien und -maßnahmen. Im Bereich des Klimaschutzes verfügen viele Kommunen mittlerweile über eine Ermittlung der Flächenpotenziale für erneuerbare Energien.

Die Umsetzung dieser informellen Planungen in die Bauleitplanung im Bereich des Klimaschutzes ist mittlerweile vielfach kommunaler Standard. Die Regelungen der Klimaschutznovelle des BauGB 2011 finden in vielen Städten und Gemeinden beispielsweise Regelungen zur Steuerung der erneuerbaren Energien durch die Darstellung von Vorrangzonen für Windenergieanlagen sowie Bebauungspläne für Windenergieanlagen und Freiflächenphotovoltaikanlagen bereits Anwendung. Daneben setzen viele Kommunen räumliche Konzepte zum Klimaschutz um, die teilweise die neuen Darstellungs- und Festsetzungsmöglichkeiten nutzen (bspw. gem. § 9 Abs. 1 Nr. 23 lit. b BauGB), zu einem großen Teil aber klimaschützende Maßnahmen mit dem bereits vorhandenen Instrumentarium des BauGB umsetzen, beispielsweise zur verkehrsvermeidenden Anordnung neuer Baugebiete (bspw. Umsetzung des Leitbildes der „Stadt der kurzen Wege“ oder zur Nutzung solarer Strahlungsenergie („solare Stadtplanung“) etc.).

Auch im Bereich der Klimawandelanpassung und des Flächensparens bieten die Instrumente des BauGB, der BauNVO und der Planzeichenverordnung zumindest grundsätzliche Möglichkeiten, die Ergebnisse von informellen Planungen in die Bauleitplanung zu übertragen. Allerdings steht die planerische Umsetzung vor allem zur Berücksichtigung der Folgen des Klimawandels auf die Siedlungsgebiete noch am Anfang.

In der Praxis zeigt sich, dass die Kommunen in Umsetzung der beiden BauGB-Novellen durch die flexible und ziel- und situationsabhängige Anwendung des gesamten Instrumentariums des BauGB einen bedeutenden Beitrag zum Klimaschutz, zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels und zur Förderung der Innenentwicklung leisten können. In der planerischen Praxis stellt sich aber vor allem die Frage, nach welchen Kriterien die Ergebnisse informeller Planungen im Bereich des Klimaschutzes, der Klimawandelanpassung und des Flächensparens in der planerischen Abwägung berücksichtigt sowie dokumentiert werden und auf welcher Entscheidungsebene diese Prozesse stattfinden. Zu prüfen ist, welche Probleme und Schwierigkeiten in den Kommunen bei der „Übersetzung“ der Ergebnisse der informellen Planung in die Bauleitplanung bestehen (Abwägung, Planzeichenverordnung, Begründbarkeit). In diesem Zusammenhang ist im Rahmen des F+E-Vorhabens insbesondere die Funktion des § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB in der planerischen Praxis zu beleuchten.

Darüber hinaus ist auch die Wirksamkeit und der steuernde Einfluss der Umweltprüfung im Sinne des § 2 Abs. 4 i. V. m. Anlage 1 BauGB zu betrachten. Besonders einzugehen ist dabei auf die Bauleitpläne im Sinne der § 13 bzw. § 13a BauGB, bei denen die Anwendung der Umweltprüfung ausgesetzt ist.

Parallel sind bei der städtebaulichen Entwicklung die Maßgaben von Fachgesetzen und -plänen zu berücksichtigen, die u. a. Bezugspunkte zu den Anforderungen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung sowie zum Flächensparen aufweisen. Beispielsweise sind dies die Regelungen des Wasserhaushaltsgesetzes zur Hochwasserschutzvorsorge oder die Maßgaben des BNatSchG – insbesondere zur Landschaftsplanung. Zu berücksichtigen sind dabei u. a. auch die landesgesetzlichen Regelungen zur Integration der Landschaftsplanung in die gesamträumliche Planung.

Zu betrachten ist auch die Rolle der Kommunikations- und Beteiligungsprozesse sowie die weitere Einbindung maßgeblicher Akteure sowohl in der vorbereitenden informellen Planung als auch in den Prozessen der verbindlichen Bauleitplanung.

Welche Synergien, Konflikte oder Defizite ergeben sich bei der planungspraktischen Umsetzung der jeweiligen Umweltbelange im Einzelnen und in der Gesamtbetrachtung?

Die Umsetzung von flächenbezogenen Maßnahmen und Aktivitäten des Klimaschutzes und der Klimaanpassung zieht Auswirkungen auf die kommunale Flächennutzung und Siedlungsstrukturen nach sich. Dies betrifft auf der einen Seite die Inanspruchnahme von Flächen, wie beispielsweise bei der Errichtung von Freiflächenphotovoltaikanlagen, Windkraftanlagen oder der Bereitstellung von Flächen für Transport und Speicherung von Energie. Auf der anderen Seite entstehen Anforderungen an das Freihalten bestimmter Flächen, die etwa der Kaltluftentstehung oder dem Kaltlufttransport dienen oder die in bebauten Bereichen als „Klimaoasen“ fungieren.

Bei Betrachtung der Maßnahmen wird deutlich, dass daraus Konflikte entstehen können, da das Flächenangebot für die verschiedenen raumbedeutsamen Belange der Siedlungsentwicklung begrenzt ist. Zugleich sind Synergien zwischen diesen Maßnahmen, aber auch anderen Nutzungsarten nutzbar, beispielsweise zwischen Kaltluftbahnen oder Flächen für natürliche Kohlenstoffspeicher und allgemeinen Freiraumflächen, Erholungsflächen, Naturschutzflächen u. v. m.

Die räumliche Planung, insbesondere die kommunale Bauleitplanung, steht insofern vor der Herausforderung, die unterschiedlichen Flächenansprüche untereinander abzustimmen und eine Flächennutzung mit einem möglichst großen Nutzen und geringen Konfliktpotenzialen zu finden. Die Handlungsziele und -ansätze des Klimaschutzes und der Klimafolgenanpassung sind dabei mit siedlungsstrukturellen Anforderungen, wie der Stärkung der Innenentwicklung oder auch der Erhaltung und Schaffung von (klimarelevanten) Grünanteilen zu verzahnen, um daraus Leitlinien für die zukünftige Flächennutzung sowohl auf gesamtstädtischer Ebene als auch auf Quartiersebene abzuleiten. Im besonderen Fokus stehen multifunktionale Regelungen und Festsetzungen, die sowohl den Anforderungen des Klimaschutzes und des Flächensparens als auch der Klimawandelanpassung gerecht werden.

Besondere Berücksichtigung finden Akteurskonstellationen in den Kommunen. Die oftmals geteilten Zuständigkeiten innerhalb kommunaler Verwaltungen (bspw. Planung, Grün, Umwelt) führen zu hohen Abstimmungs- und Koordinierungsaufwänden bei integrierten Planungen. Die kommunalen Aktivitäten beziehen sich vielfach auf einzelne Handlungsfelder der nachhaltigen Stadtentwicklung. Eine integrierte Betrachtung der Aspekte Klimaschutz, Klimawandelanpassung und Reduzierung der Flächeninanspruchnahme fehlt nach bisherigem Kenntnisstand jedoch häufig.

Werden Aspekte des Klimaschutzes und der Klimaanpassung als Auslöser für Maßnahmen der Stadterneuerung genutzt?

Die Nichterfüllung der allgemeinen Anforderungen an den Klimaschutz und die Klimaanpassung kann seit der BauGB-Novelle 2011 als „erheblicher städtebaulicher Funktionsverlust“ im Rahmen von Stadtumbaumaßnahmen gewertet werden (§ 171 a Abs. 2 Satz 2 BauGB). Die Regelungen des § 136 Abs. 2 Satz 2 Nr.1, Abs. 3 Nr. 1 Buchst. h) und Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 BauGB gemäß Novelle 2013 stärken die Belange des Klimaschutzes und der Klimaanpassung als Mitauslöser städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen und Sanierungsziel zur Behebung städtebaulicher Missstände.

Diese Regelungen des BauGB finden u. a. auch Berücksichtigung in den Maßgaben zur Städtebauförderung als einem der wesentlichen Instrumente zur Umsetzung von Stadterneuerungsmaßnahmen. Die Präambel der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2016 formuliert u. a.: „Die Stadtquartiere sollen unter Berücksichtigung des Klimaschutzes und der Klimaänderung an die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger angepasst werden, insbesondere der Familien bzw. der Haushalte mit Kindern und der älteren Menschen.“ (Punkt III Präambel). Zugleich wird die „Bedeutung von Grün- und Frei-

räumen in den Städten und Gemeinden für den Umwelt-, Klima- und Ressourcenschutz, die biologische Vielfalt, die Gesundheit und den sozialen Zusammenhalt in Stadtquartieren“ herausgestellt.

Inwieweit neben denkmalschützenden, sozialen, demografischen, städtebaulich-funktionalen und wirtschaftlichen Aspekten auch Aspekte des Klimaschutzes und der Klimawandelanpassung ursächliche Auslöser für Stadterneuerungsmaßnahmen sind oder zumindest Berücksichtigung in Stadtumbau- und Stadterneuerungskonzepten finden, ist im Rahmen des F+E-Vorhabens zu eruieren.

Besondere Berücksichtigung finden dabei integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte. Zu prüfen ist, ob beispielsweise Maßnahmen des Stadtumbaus wie

- ▶ Aufwertungen des öffentlichen Raums, des Wohnumfeldes und privater Freiflächen,
- ▶ die Anpassung städtischer Infrastruktur,
- ▶ die Zwischennutzung oder Revitalisierung von Flächen sowie
- ▶ die Schaffung von Grün- und Freiräumen

einen Beitrag u. a. zur Klimawandelanpassung leisten können.

Sind die bestehenden Regelungen der BauGB-Novellen 2011 und 2013 für den Vollzug geeignet, die Regelungen in der Tendenz als ausreichend einzuordnen und bestehen Regelungs- und Vollzugsdefizite? Was sind die Gründe möglicher Defizite?

Herausgearbeitet werden die Stärken und Schwächen der jeweiligen Regelungen der BauGB-Novelle in der Planungspraxis mit dem Fokus auf

- ▶ Regelungen, die von Kommunen insbesondere genutzt werden, um städtebauliche Entwicklungen planerisch gut zu bewältigen,
- ▶ planungspraktischen Hemmnissen bei der Anwendung bestimmter Regelungen bzw. Akteurs- und andere Konstellationen, die dazu führen, dass die geänderten Regelungen nicht angewendet werden.

Es werden Empfehlungen für die betroffenen Akteure auf den verschiedenen Handlungsebenen entwickelt. Hinweise zu einer effektiveren Umsetzung der Regelungen richten sich an die zuständigen Planungs- und Entscheidungsträger auf kommunaler Ebene. Ergänzend erfolgen Hinweise und Empfehlungen im Hinblick auf den gesetzgeberischen oder sonstigen Handlungsbedarf vor allem auf Bundesebene.

Im Hinblick auf den relativ kurzen Zeitraum, der seit Verabschiedung der beiden BauGB-Novellen 2011 und 2013 verstrichen ist, dürfte dieses Vorhaben eines der ersten sein, die die planungspraktischen Auswirkungen der BauGB-Novellen betrachtet und dabei auch die Wechselwirkungen zwischen den drei adressierten Handlungsfeldern untersucht.

1.3 Vorgehensweise und Aufbau der Studie

Der Beantwortung der Forschungsfragen dienen die folgenden Hauptarbeitsschritte (siehe Abbildung 1).

- ▶ Eine **Sekundäranalyse** zu den Handlungsfeldern und deren integrierter Betrachtung umfasste eine Literaturrecherche und -analyse von planungsrechtlicher und fachwissenschaftlicher Literatur und einschlägigen Forschungsvorhaben der letzten Jahre zur Beantwortung der Fragestellungen für dieses F+E-Vorhaben.
- ▶ Die **Einordnung der BauGB-Novellen im Hinblick auf bestehende umweltrelevante Regelungen des BauGB** diente der theoretischen Strukturierung und Fundierung der Arbeit in den

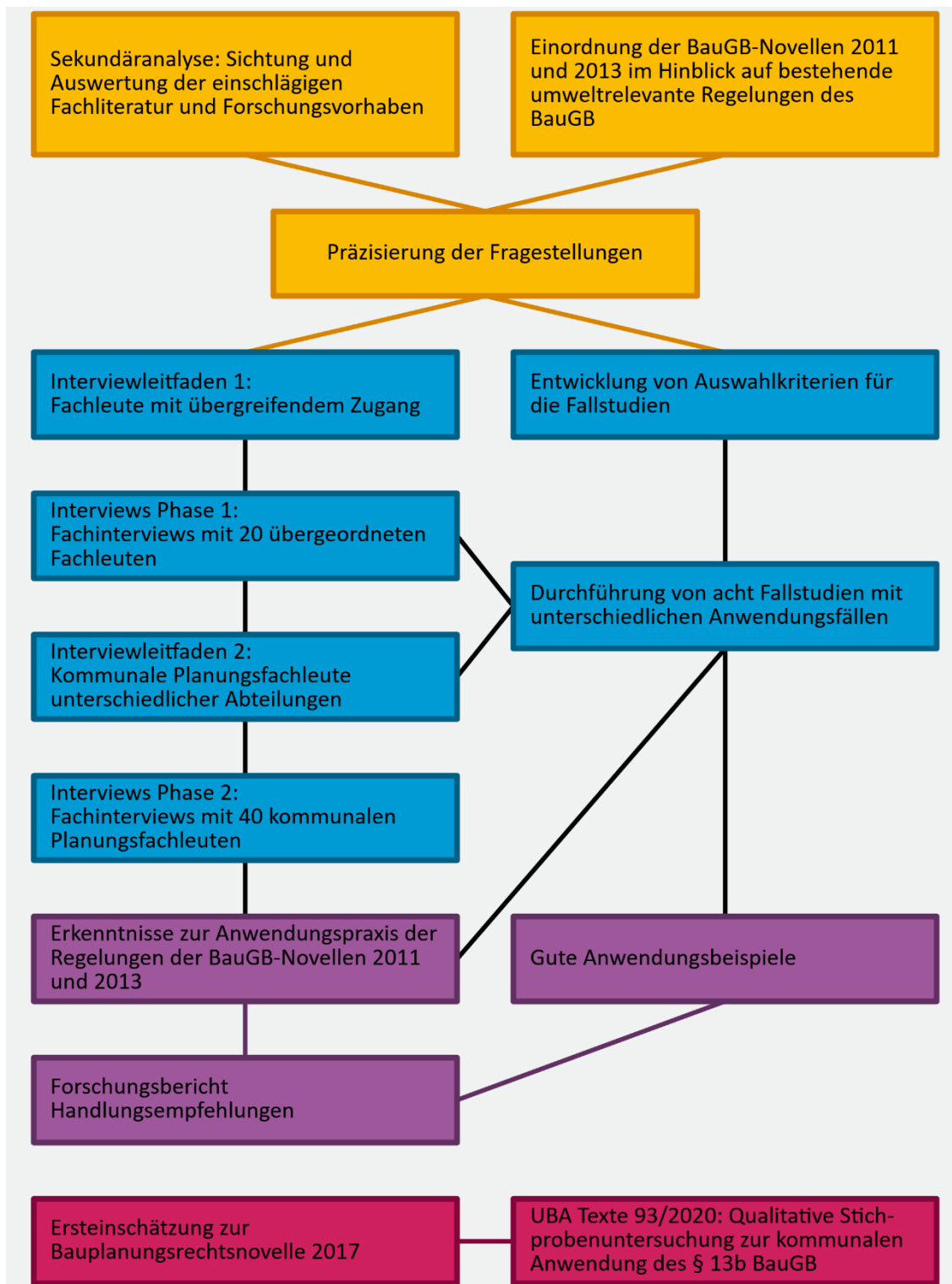
folgenden Arbeitspaketen und der Fokussierung der dort zu erörternden Fragestellungen auf die Evaluierung der praktischen Anwendung gerade der Neuregelungen in den beiden BauGB-Novellen 2011 und 2013. Auf dieser Basis erfolgte eine **Präzisierung** des Untersuchungsgegenstandes und **der wesentlichen Fragestellungen** für eine angemessene Berücksichtigung von Klimaschutz, Klimaanpassung und Flächensparen:

1. systematische Einordnung der mit den Novellen neu formulierten Klimaschutzbelangen und der Stärkung der Innenentwicklung in die Abwägung mit den sonstigen Umweltschutzbelangen,
 2. Stärken/Synergien/Defizite der geänderten Regelungen im Einzelnen und in einer Gesamtbetrachtung im Hinblick auf ihr Zusammenwirken mit anderen umweltrelevanten Abwägungsbelangen des BauGB, aber auch des Fachrechts,
 3. Erörterung möglicher Herausforderungen in der planungspraktischen Umsetzung von Klimaschutz, Klimaanpassung und Innenentwicklung zum Beispiel durch europa-, bundes- oder landesrechtliche Regelungen,
 4. Auswertung und Darstellung vorhandener Informationsmaterialien zur Unterstützung der Umsetzung der BauGB-Novellierungen.
- Wesentliche empirische Grundlage für die Untersuchung war die Durchführung von insgesamt **60 Fachinterviews** in zwei Befragungsphasen sowie von **acht kommunalen Fallstudien**. Die Auswertung dieser Arbeitsschritte zeigt, in welchem Umfang sich bereits qualitativ belastbare Erkenntnisse zu den planungspraktischen Auswirkungen der beiden Novellen abzeichnen:
1. Zur Einschätzung der Wirkung der BauGB-Novellen in der kommunalen Umsetzung wurden Planungsfachleute befragt, um einen guten Überblick über die Anwendungen der vorgenannten BauGB-Regelungen in der Planungspraxis, insbesondere in der formalen Bauleitplanung sowie im Rahmen des Besonderen Städtebaurechts, zu bekommen. Auch wurden im Rahmen der Interviews Treiber und Hindernisse für kommunales Planen und Handeln in den drei Handlungsfeldern erfasst.
 2. Zur Umsetzung der Ziele in den drei Handlungsfeldern Klimaschutz, Anpassung an die Folgen des Klimawandels und Konzentration der Siedlungsentwicklung auf den Siedlungsbestand verfügen viele Kommunen teilweise schon über langjährige Erfahrungen. Wie die beiden Novellen mit diesem vorhandenen Erfahrungswissen verknüpft werden und wie sich dieses in der Bauleitplanung auswirkt wurde mit einem Set von acht Bauleitplänen (Flächennutzungspläne, Bebauungspläne) und Anwendungen des Besonderen Städtebaurechts (Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen, Stadtumbaumaßnahmen) mit einer erkennbaren Schwerpunktsetzung in den drei relevanten Handlungsfeldern die Umsetzungspraxis der beiden BauGB-Novellen 2011 und 2013 einer Analyse zugänglich gemacht.

1.3.1 Durchführung von Fallstudien

Kommunale Planungen und Maßnahmenumsetzung erfolgten häufig vor dem Hintergrund kommunaler Zielsetzungen und Politiken und spezifischer Betroffenheit und/oder waren in Modellvorhaben des Bundes und der Länder eingebettet. Maßnahmen zum Klimaschutz und zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels sind überdies Förderziel verschiedener Programme des Bundes und der Länder. Maßnahmen zur Förderung der Innenentwicklung werden kommunal auch im Hinblick auf landes- und regionalplanerische Vorgaben verfolgt.

Abbildung 1: Struktur und Ablauf des Forschungsvorhabens



Quelle: Eigene Darstellung BKR Aachen

Die Fallstudien fußen auf der systematischen Auswertung von Plänen und planbezogenen Unterlagen (Gutachten) sowie auf ergänzenden Interviews mit Fachverwaltungen. Bei der Auswahl der Fallstudien ist zwischen Vorhaben zu unterscheiden, die sich direkt auf die neuen Regelungen der BauGB-Novellen 2011 und 2013 stützen und Vorhaben, die sich auf die bereits bestehenden Regelungen stüt-

zen, beispielsweise 2011 bzw. 2013 bereits bestehende Anforderungen des BauGB, fachrechtliche Anforderungen u. a. Grundsätzlich sollten aber nur Vorhaben untersucht werden, die nach In-Kraft-Treten der BauGB-Novellen 2011 bzw. 2013 auf Basis des dann jeweils gültigen Rechtsstandes durchgeführt wurden und die mittlerweile zum Abschluss gebracht sind (oder zumindest weitgehend vor dem Abschluss stehen).

Zur Auswahl einer möglichst breiten Palette kommunaler Anwendungsfälle in den drei Handlungsfeldern wurde eine Reihe von Kriterien entwickelt. Die Entwicklung von Auswahlkriterien orientierte sich einerseits an den allgemeinen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen der Kommunen, andererseits an den spezifischen Vorerfahrungen in den Themenfeldern, die in den BauGB-Novellen adressiert sind. Die Entwicklung der Kriterien erfolgte nach einer ersten Analyse potenzieller Themenfelder und möglicher Fallstudien.

Die dabei zu berücksichtigenden Rahmenbedingungen und Differenzierungen ergeben sich bspw. aus den drei zu betrachtenden Handlungsfeldern (Klimaschutz, Klimaanpassung und Flächensparen), unterschiedlichen räumlichen Planungsebenen und Planungsverfahren (informelle Planung, Bebauungsplan und Flächennutzungsplan, Projekte / Förderungen des Besonderen Städtebaurechts, Projekte sowohl im Bestand als auch im Neubau), der Art der Nutzung (Wohnen, Handel, Gewerbe) sowie aus den unterschiedlichen Voraussetzungen der Städte. Aus Sicht der Übertragbarkeit der Ergebnisse kommt hinzu, dass möglichst eine geographische Verteilung über das gesamte Bundesgebiet angestrebt wurde.

Neben den grundlegenden geografischen Rahmenbedingungen (Topografie, Orografie, Klima) und den Auswirkungen des Klimawandels prägen auch der demografische Wandel, die nationalen und seit kurzem auch die internationalen Wanderungsströme, der wirtschaftliche Strukturwandel und unterschiedliche Entwicklungsdynamiken (wachsende, stagnierende, schrumpfende Kommunen) die verschiedenen Regionen Deutschlands in unterschiedlichen Ausmaßen. Vor diesem Hintergrund ergeben sich für die räumliche Planung in den unterschiedlichen Regionen bzw. Stadt- und Gemeindetypen Deutschlands differenzierte Herausforderungen. Dies hat sowohl wesentliche Auswirkungen auf den Siedlungsdruck bezogen auf innerstädtische Freiflächen als auch auf die planerischen und finanziellen Handlungsoptionen der Städte. Dies wirkt sich wiederum auf die Sicherung von Freiflächen, bspw. für den Klimaausgleich oder auf die Umnutzung von Flächen im Innenbereich aus.

Kleinere, insbesondere ländlich strukturierte Kommunen übernehmen die Aufgabe, in ihrem Außenbereich erneuerbare Energien (Strom) mit (unterschiedlich flächenintensiven) Anlagen zu produzieren und auch zwischenzuspeichern. Dies umfasst vor allem Windenergie sowie in Grenzen Biomasse und Flächen-Photovoltaik (vorzugsweise auf vorgenutzten Standorten) (Ahlhelm et al. 2012, S. 96 ff.).

Es wurden somit folgende Kriterien als relevant angesehen:

- ▶ Bestehende Konzepte und Strategien,
- ▶ Geografische und naturräumliche Rahmenbedingungen und bisherige bzw. zukünftige Auswirkungen des Klimawandels,
- ▶ Stadtgröße/Siedlungsstruktur,
- ▶ Wirtschaftliche Situation,
- ▶ Handlungserfordernisse im Bereich klimagerechte, kompakte Siedlungsentwicklung.

Hinweise auf geeignete Beispiele aus Regionen, Städten und Gemeinden beruhen neben den Interviews mit Fachleuten die o. g. Sekundäranalyse oder auch einschlägige Veranstaltungen, bspw. des vhw, des BBSR u. a. Sie basieren auf bestehenden Arbeitskontakten zu Behörden, Planungs- und Ingenieurbüros oder auch aus den Kreisen von Kommunen mit besonderen Ansprüchen an eine nachhaltige Entwicklung. Dabei ist jeweils von besonderem Interesse, ob und wie bisher eine (synergetische)

Berücksichtigung von Klimaschutz- und Klimaanpassungsaufgaben und Anforderungen der flächenschonenden Siedlungsentwicklung auf den relevanten Planungsebenen praktisch vollzogen wurde.

Abbildung 2: Übersicht über die räumliche Lage der durchgeführten Interviews und der Fallstudien



Teilweise mehrere Interviews je dargestellter Gemeinde

Quelle: Eigene Darstellung BKR Aachen auf der Basis der genannten Quellen

1.3.2 Interviews

Verschiedene Untersuchungen (u. a. UBA F+E Vorhaben „Praxishilfe Klimaschutz in der räumlichen Planung“ (FKZ 3709 16 136) (Ahlhelm et al. 2012), UBA F+E-Vorhaben „Praxishilfe Klimaanpassung in der räumlichen Planung“ (FKZ 3711 41 103) (Ahlhelm et al. 2016), Ergebnisse von Vorhaben der BMBF-Programme KLIMZUG / REFINA / Landnutzung und seinerzeit des BMUB / BBSR in den Bereichen KlimaExWoSt und Ermittlung von Brachflächenpotenzialen sowie der Nationalen Klimaschutzinitiative) zeigen, dass viele Städte und Gemeinden in Deutschland über umfangreiche Erfahrungen bei der Planung und Umsetzung von Maßnahmen und Vorhaben zum Klimaschutz, zur Klimafolgenanpassung und zur Innenentwicklung verfügen. Allerdings wurden diese Vorhaben nur teilweise mit (direktem) Bezug auf die neu eingeführten Anforderungen und Regelungen des BauGB zum Klimaschutz, zur Klimaanpassung und zur Innenentwicklung durchgeführt.

Da überdies Fachliteratur den Forschungsgegenstand mit einem teilweise längeren zeitlichen Verzug aufarbeitet und die beiden BauGB-Novellen 2011 und 2013 erst vor wenigen Jahren verabschiedet wurden, kann nicht erwartet werden, dass im Zeitraum dieser Untersuchung tiefgreifende Analysen und eine breite Basis belastbarer Erkenntnisse zu planungspraktischen Auswirkungen der BauGB-Novellen 2011 und 2013 vorliegen. Zur Ersteinschätzung der Wirkung der BauGB-Novellen in der kommunalen Umsetzung erfolgte eine Befragung von Fachleuten, die einen guten Überblick über kommunale Aktivitäten besitzen, insbesondere in der formalen Bauleitplanung sowie im Rahmen des Besonderen Städtebaurechts.

Neben der Durchführung von Fallstudien wurden in diesem Vorhaben daher die Befragung als empirische Methodik der Informationsgewinnung genutzt. Mit den qualitativen Interviews wurden Erfahrungen, Einschätzungen und Sichtweisen von Praktiker*innen bzw. Fachleuten ermittelt. Die Interviews dienen dem Ziel, sowohl explorative als auch überprüfende Erkenntnisziele zu verfolgen. Dies spiegelt sich auch in der Zweistufigkeit der Interviewdurchführung wider:

- ▶ In einer ersten Interview-Phase wurden 20 leitfadengestützten Interviews durchgeführt. Durch die Befragung von Fachleuten mit übergeordnetem Zugang zur genannten Thematik konnte ermittelt werden, welche grundsätzlichen kommunalen Praxisauswirkungen die BauGB-Novellen 2011 und 2013 besitzen. Diese Befragung diente dabei dem explorativen Erkenntnisgewinn.
- ▶ In einer zweiten Interview-Phase wurden die vorläufigen Ergebnisse durch die Befragung 40 weiterer Planungsfachleute mittels eines modifizierten Interviewleitfadens rückgekoppelt. Dabei wurden die Tiefenwirkungen der Novellen durch die Betrachtung spezifischer Tätigkeiten auf der kommunalen Ebene eruiert sowie eine Einschätzung und Bewertung der Wirkung und des Nutzens einzelner Regelungstatbestände der beiden Novellen ermittelt.

Die aus der ersten Interview-Phase und den Fallstudien generierten Erkenntnisse wurden auf Basis spezifischer Anwendungserfahrungen im Rahmen der durchzuführenden Fallstudien vertieft geprüft. Zudem wurden wesentliche Umsetzungspotentiale und Verknüpfungsoptionen mit anderen umwelt- und fachplanerischen Ansätzen mit der Planungspraxis herausgearbeitet. Insofern verfolgte die zweite Runde der Interviews ein überprüfendes bzw. confirmatorisches Erkenntnisziel, wobei auch die Bewertung der Regelungstatbestände der beiden Novellen eine wichtige Rolle spielte.

Mit den Fallstudien und den Interviews konnten Erkenntnisse zur Anwendung der beiden BauGB-Novellen 2011 und 2013 aus dem gesamten Bundesgebiet gewonnen werden. Dabei gelang es, unterschiedliche Fallkonstellationen zu berücksichtigen, wie bspw. Gemeindegrößenklasse, Entwicklungsdynamik und Wohnungsmarkt, Betroffenheiten durch den Klimawandel, Eignung für unterschiedliche Klimaschutzmaßnahmen.

1.3.3 Rechtliche Qualitätssicherung

Die einzelnen Untersuchungsschritte und die erarbeiteten Zwischenergebnisse wie auch dieser Endbericht unterlagen einer rechtlichen Analyse eines in Fragen der Bauleitplanung und der fachlichen Aspekte des Klimaschutzes und der Klimaanpassung gleichermaßen spezialisierten und erfahrenen Projektpartners. Dieser übernimmt insofern die rechtliche Qualitätssicherung des Abschlussberichtes, dessen Darstellungen und Vorschläge keine Widersprüche zum geltenden Recht aufweisen dürfen.

2 Klimaschutz, Klimaanpassung und Innenentwicklung – Handlungserfordernisse und Handlungsmöglichkeiten der Siedlungsentwicklung

Die Diskussion um den Klimawandel auf internationaler und nationaler Ebene haben die Notwendigkeit bekräftigt, sowohl durch mittelfristige Senkung der Treibhausgasemissionen die Ursachen des Klimawandel zu beseitigen (Mitigation) als auch durch die Anpassung der gesellschaftlichen Systeme an die unabwendbaren Folgen des Klimawandels anzupassen (Adaptation). Daneben ist ein Paradigmenwechsel in der Planungspolitik zu verzeichnen, wonach zukünftig nicht mehr die Ausweisung neuer Bauflächen, sondern vielmehr die qualitative Weiterentwicklung der bestehenden Siedlungsflächen erfolgen soll.

Nachdem in den Jahren vorher bereits einige Novellierungen des BauGB den Kommunen erste Ansätze zur Berücksichtigung von Belangen des Bodenschutzes und des Klimaschutzes eröffnet haben, haben die beiden BauGB-Novellen von 2011 und 2013 über ihre Klarstellung und Konkretisierung zu einer Verstärkung dieser Politikfeldern geführt und neue Ziele und Aufgaben für die kommunale Umsetzung definiert.

Für die Kommunen folgt daraus ein erweitertes Themen- und Aufgabenspektrum. So stehen sie vor der Aufgabe, die energie- und klimaschutzfachlichen Ziele der Bundesregierung im Rahmen ihrer kommunalen Planungshoheit zu konkretisieren, umzusetzen und die verschiedenen Nutzungsansprüche zu koordinieren.⁶

Die Belange des Klimaschutzes, der Klimaanpassung und der Stärkung der Innenentwicklung zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsfläche haben ihren Eingang in die BauGB-Novelle 2011 und 2013 gefunden. In den Handlungsfeldern Klimaschutz, Klimafolgenanpassung und nachhaltige Flächenentwicklung hat sich der kommunale Aufgabenkanon dadurch erheblich erweitert (siehe Tabelle 1). Hierbei ergeben sich starke Berührungspunkte zur Siedlungs- und Infrastrukturflächenentwicklung, bspw.

- ▶ raumbezogene Konkretisierung und Umsetzung der energie- und klimaschutzfachlichen Ziele sowie Koordinierung der unterschiedlichen Nutzungsansprüche an den Raum (siehe Ahlhelm et al. 2012),
- ▶ vorbeugende und reaktive Strategien sowie Maßnahmen zur räumlichen und siedlungsstrukturellen Anpassung an die Folgen des Klimawandels (siehe Ahlhelm et al. 2016),
- ▶ planerische und organisatorische Ansätze zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen (siehe Bock & Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) 2011; Die Bundesregierung 2017, S. 38, 158, 247).

Die Bewältigung der genannten Aufgaben wird auch von allgemeinen gesellschaftlichen Veränderungen beeinflusst (Bevölkerungsentwicklung, wirtschaftlicher Strukturwandel und hieraus resultierend Wachstums- und Schrumpfungsprozesse). Vor diesem Hintergrund ergibt sich nicht nur ein unterschiedliches Leistungsvermögen der Kommunen, auch differente politische Prioritätensetzungen führen zu einem sehr unterschiedlichen Sachstand hinsichtlich der Zielerreichung in den untersuchten Handlungsfeldern.

⁶ Zur Frage, wie sich deutsche Großstädte an den Klimawandel anpassen s. Kind / Sartison [2017]; hinsichtlich der Kommunen Schüle et al. 2016

Tabelle 1: Handlungsfelder und Handlungserfordernisse einer kompakten klimagerechten Siedlungsentwicklung

Handlungsfeld	Handlungserfordernisse
Klimaschutz (Mitigation)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Energieeinsparung durch optimierte Raum- und Siedlungsentwicklung, bspw. durch kompakte, energiesparende oder verkehrsreduzierende Siedlungs- und Nutzungsstrukturen und Bauweisen, Rückbau, energetische Erneuerung des Gebäudebestandes, optimierte Baukörperstellung u. ä. ▶ energieeffiziente Raum- und Siedlungsgestaltung durch optimierte Versorgungsstandorte und -netze, neue energieeffiziente Siedlungsstrukturen u. ä. ▶ Erzeugung erneuerbarer Energien im Kontext der Siedlungsentwicklung durch gebäudegebundene Solaranlagen, Geothermie u. ä. ▶ Erhaltung und Entwicklung natürlicher CO₂-Senken durch bspw. Aufforstungen oder Begrünung von Rückbauflächen, Wiedervernäsung u. ä. ▶ Förderung der Klimaschutzaktivitäten der Bürgerinnen und Bürger sowie Investorinnen und Investoren im Rahmen von deren Planungsbeteiligung und durch Städtebauliche Verträge.
Anpassung an die Folgen des Klimawandels (Adaptation)	<p>Änderungen der durchschnittlichen Temperaturen und Niederschlagsverteilungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Bewirtschaftung und Artenauswahl in der Land- und Forstwirtschaft, ▶ Biodiversitätsanpassungs- und -schutzmaßnahmen, ▶ Weiterentwicklung von Biotopverbundsystemen und Schutzgebietssystemen, ▶ Berücksichtigung bei der Erzeugung und Förderung von erneuerbaren Energien, ▶ Erhaltung des guten ökologischen Zustandes von Gewässern

Handlungsfeld	Handlungserfordernisse
	<p data-bbox="477 259 1417 331">Zunahme von Niederschlags-Extremereignissen wie Starkregen, Hochwasser und Überflutungen:</p> <ul data-bbox="528 349 1417 757" style="list-style-type: none"><li data-bbox="528 349 1417 461">▶ Flächenvorsorge vor Hochwasserereignissen durch Überschwemmungsgebiete, überschwemmungsgefährdete Bereiche und deren verträgliche Nutzung<li data-bbox="528 501 1417 680">▶ Flächenvorsorge vor Sturzfluten an (Klein-)Gewässern und im freien Gelände sowie Überstauereignissen der Kanalisation im besiedelten Bereich durch Retentionsräume, Notabflusswege und deren verträgliche Nutzung, multifunktionale Freiräume, Anpassung von Infrastrukturen u. ä.<li data-bbox="528 721 1289 757">▶ Vorsorge und Schutz vor gravitativen Massebewegungen <p data-bbox="477 810 1391 882">Zunahme temperaturbedingter Extremereignisse wie Hitze, Trockenheit und Dürre:</p> <ul data-bbox="528 900 1434 1420" style="list-style-type: none"><li data-bbox="528 900 1434 1012">▶ Anpassung der Siedlungsbereiche an Hitzeereignisse (Lüftungsbahnen, Begrünung, Verschattung, Oberflächengestaltung, „Windtürme“, Wasserelemente, ...)<li data-bbox="528 1052 1417 1124">▶ Anpassung des Gebäudebestandes zur Aufrechterhaltung gesunder Wohn- und Arbeitsverhältnisse<li data-bbox="528 1164 1362 1236">▶ Maßnahmen zur Wasserrückhaltung und Speicherung, Bodenschutz, land- und forstwirtschaftliche Anpassungsmaßnahmen<li data-bbox="528 1276 919 1312">▶ Umgang mit Niedrigwasser<li data-bbox="528 1352 1394 1420">▶ Maßnahmen zur Sicherstellung des urbanen und ruralen Wasserhaushaltes

Handlungsfeld	Handlungserfordernisse
Flächenschonende Siedlungsentwicklung	<ul style="list-style-type: none"> ▶ stärkere Anpassung der Strategien und Instrumente zur Minderung der Flächeninanspruchnahme an stadtreferenzielle Bedingungen in Form von Wachstum, Stagnation oder Schrumpfung ▶ Innenentwicklung im Sinne von Ausschöpfen von Ausbau-, Umnutzungs- und Wiedernutzungspotenzialen, Mobilisierung von Baulücken, Nachverdichtung und nachträgliche Nutzungsmischung ▶ multifunktionale und intensive Flächennutzung ▶ Rahmensetzungen und Anreizsysteme zur Beeinflussung des Flächenausweisungsverhaltens öffentlicher Akteurinnen und Akteure sowie des Flächennachfrageverhaltens öffentlicher und privater Akteurinnen und Akteure

Quelle: Frerichs u. a., 2022, S. 42

2.1 Klimaschutz und Klimawandelanpassung als kommunale Aufgabe

2.1.1 Klimaschutz in der Raumentwicklung

Das Energiekonzept (Deutsche Bundesregierung 2010) und das Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit 2014) bilden u. a. den bundesweiten Rahmen der Klimaschutzpolitik. Ergänzend wurde von der Bundesregierung 2016 der Klimaschutzplan 2050 mit klimaschutzpolitischen Grundsätzen und Zielen verabschiedet. Im September 2019 wurde das Klimaschutzprogramm 2030 zur Umsetzung des Klimaschutzplan 2050 vorgelegt.⁷ Die Umsetzung und Fortschreibung des Klimaschutzprogramms 2030 soll durch eine breite Beteiligung gesellschaftlicher Akteursgruppen, unter anderem von Kommunen, erfolgen.

Die kommunale Ebene soll bei der Umsetzung der Klimaschutzziele der Bundesebene unter Berücksichtigung der kommunalen Planungshoheit unterstützt werden, wie die erweiterten Handlungsoptionen der BauGB-Novellen 2011/2013 verdeutlichen. Städten und Gemeinden können somit bei der raumbedeutsamen Umsetzung der Klimaschutzziele und der Energiewende eine wesentliche Funktion übernehmen. Dies spiegelt sich bspw. in den folgenden Aufgaben wider (Ahlhelm et al. 2012, S. 44 ff.):

- ▶ Entwicklung energieeffizienter Siedlungsstrukturen mit einer klimaschützenden Wärme- und Kälteversorgung sowohl im Bestand als auch in der Neuplanung,
- ▶ Schaffung und Weiterentwicklung kompakt und gemischt genutzter Siedlungsstrukturen mit attraktiven Wohnumfeldern, die der Umsetzung des Leitbildes der Stadt der kurzen Wege dienen, den Verkehrsaufwand reduzieren und damit einen wesentlichen Beitrag zu einer energieeffizienten Stadt leisten,
- ▶ Bereitstellung von Flächen für die Erzeugung, die Speicherung und – mit Einschränkungen – den Transport erneuerbarer Energien (Wärme und Strom),

⁷ Mit dem vom Bundestag am 12. Dezember 2019 verabschiedeten und am 24.06.2021 aufgrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts novellierten Bundes-Klimaschutzgesetz erfolgte die gesetzliche Verankerung der nationalen Klimaschutzziele.

- ▶ Vermeidung bzw. Minderung emissionsfördernder Landnutzungsänderungen sowie die Förderung und Verbesserung der Kohlenstoffbindung in Wäldern, Mooren und anderen Feuchtgebieten sowie in Böden.

2.1.2 Klimaanpassung als Leitlinie für die kommunale Entwicklung

Mit dem Beschluss der Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel (DAS)⁸ hat die Bundesregierung im Jahr 2008 einen bundesweiten Orientierungsrahmen zur Anpassung der gesellschaftlichen Systeme an die Folgen des Klimawandels geschaffen. Dieser Rahmen beinhaltet u. a. auch den Ansatz der Kooperation von Bund, Ländern und Kommunen. Kommunen soll somit die Option eröffnet werden, die Folgen der Klimaveränderungen in ihren Gemeindegebieten abschätzen sowie geeignete Anpassungsmaßnahmen konzipieren und im Rahmen ihrer Planungshoheit umsetzen zu können. Dies umfasst Vorsorge- und Gefahrenabwehrmaßnahmen gegenüber Klimaereignissen, im Allgemeinen die Vorsorge vor Hitzeereignissen und Trockenheit sowie vor Überflutungen durch Hochwasser und Sturzfluten. Der kommunalen Siedlungsentwicklung und -planung kommt dabei eine koordinierende Rolle zu, die mit einer Reihe von planerischen Aufgaben und Herausforderungen, verbunden ist, insbesondere der (Ahlhelm et al. 2016, S. 14)

- ▶ Flächen- und Risikovorsorge sowie Flächensteuerung zur Verbesserung des Wasserrückhalts in der Fläche sowie zum Schutz vulnerabler Siedlungs- und Infrastrukturen vor Hochwasser und Sturzfluten sowie vor Massenbewegungen,
- ▶ Flächenvorsorge zur Freihaltung, Sicherung und Entwicklung klimaökologisch und lufthygienisch bedeutsamer Frei- und Ausgleichsflächen (Entlastungsflächen) im Siedlungs- und im Freiraum zur Sicherung der Kalt- und Frischluftzufuhr,
- ▶ Minderung zu erwartender bzw. der Abbau bestehender Hitzebelastungen im Siedlungsraum sowie die Vorsorge vor Dürreereignissen.

Da Klimawandelfolgen über die Gemeindegrenzen hinaus Wirkungen zeigen und Vorsorge- oder Gefahrenabwehrmaßnahmen notwendig machen, sind die Gemeinden bei der Aufgabenerfüllung auch auf interkommunale sowie regionale Abstimmung und Steuerung angewiesen.

Die Anforderungen und Aufgaben des Klimaschutzes und der Anpassung an die Folgen des Klimawandels spiegeln sich in der Klimaschutzklausel der BauGB-Novelle von 2011 wider (siehe Kapitel 3.2).

Seit Dezember 2015 liegt der erste Fortschrittsbericht zur DAS inkl. eines aktualisierten Aktionsplans Anpassung (APA II) vor. Darin: „Zu berücksichtigen ist dabei, dass die „Klimaschutznovelle“ des Baugesetzbuches im Jahr 2011 erfolgte. Daher ist davon auszugehen, dass aufgrund der vorhandenen Planungszyklen es einige Zeit in Anspruch nehmen wird, bis die Optionen zur Integration der Klimaanpassungsbelange in der kommunalen Planungspraxis voll ausgeschöpft werden.“ (Deutsche Bundesregierung 2015, S. 188/189) Im APA II wird unter anderem ein Schwerpunkt in der Weiterentwicklung von Planungsinstrumenten gesehen, „... um Anforderungen der Anpassung an den Klimawandel besser in die Planungsverfahren integrieren zu können.“ (Deutsche Bundesregierung 2015, S. 79)

⁸ Mittels des Aktionsplanes Anpassung (APA) hat der Bund die in der Deutschen Anpassungsstrategie genannten Ziele und Handlungsoptionen mit spezifischen Aktionen des Bundes und der Bund-Länder-Kooperationen unterlegt. <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/klimafolgen-anpassung/anpassung-auf-bundesebene/deutsche-anpassungsstrategie#wie-wird-die-das-umgesetzt>

2.2 Beitrag der Kommunen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme

Vor dem Hintergrund des anhaltenden Zuwachses von Siedlungs- und Verkehrsflächen hat die Bundesregierung in der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie (Die Bundesregierung 2017) das Ziel festgelegt, durch geeignete Maßnahmen dazu beizutragen, dass die Flächenneuanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr bis zum Jahr 2030 auf 30 Hektar minus x pro Tag reduziert wird (Die Bundesregierung 2017, S. 38, 158, 247). Dieses Ziel und seine Verankerung in der BauGB-Novelle 2013 adressiert ausdrücklich die Stärkung der Innenentwicklung bei der städtebaulichen Entwicklung im Baugesetzbuch und stärkt die Kommunen in ihrem Bestreben zum sparsamen Umgang mit Freiraum durch die Entwicklung und Umsetzung von Strategien für

- ▶ eine bedarfsgerechte Entwicklung neuer Wohnbau-, Gewerbe- und anderer Flächen,
- ▶ die Berücksichtigung kompakter und flächeneffizienter Bauweisen,
- ▶ eine stärkere Orientierung zur Innenentwicklung, vor allem durch Nachverdichtung, Nachnutzung leerstehender Gebäude sowie Wiedernutzung brachgefallener Siedlungsflächen.

Vor dem Hintergrund der verstärkten Innenentwicklung wurden in den letzten Jahren neue Instrumente zur Beurteilung von Siedlungsentwicklungen entwickelt und angewendet. Dazu gehören beispielsweise Siedlungsflächenfolgekostenrechner, Baulücken- und Innenentwicklungskataster sowie auch begleitende Kommunikations- und Partizipationsinstrumente. Erprobt wurden u. a. Möglichkeiten des Handels mit Flächenzertifikaten, um die Flächenneuanspruchnahme zu steuern.⁹

Darüber hinaus werden mit der BauGB-Novelle 2013 die klassischen Planungsinstrumente der kommunalen Bauleitplanung hinsichtlich der Innentwicklung gestärkt. Die Innenentwicklung wird als Grundsatz der Bauleitplanung verankert (siehe Kapitel 3.3).

2.3 Regionale Differenzierung

Neben den grundlegenden geografischen Rahmenbedingungen (Topografie, Orografie, Klima) und den Auswirkungen des Klimawandels prägen auch der demografische Wandel, die nationalen und seit kurzem auch die internationalen Wanderungsströme, der wirtschaftliche Strukturwandel und unterschiedliche Entwicklungsdynamiken (wachsende, stagnierende, schrumpfende Kommunen) die verschiedenen Regionen Deutschlands in unterschiedlichen Ausmaßen. Vor diesem Hintergrund ergeben sich für die räumliche Planung in den unterschiedlichen Regionen bzw. Stadt- und Gemeindetypen Deutschlands differenzierte Herausforderungen (Frerichs et al. 2022a, S. 55 ff.).

Insbesondere die (großen) Städte stehen im Bereich des Klimaschutzes vor der Aufgabe, den Energieverbrauch und die Treibhausgasemissionen durch Maßnahmen zur Wärmebedarfssenkung im Gebäudebestand und im Bereich der Mobilität zu senken (Stichworte sind bspw. energieeffiziente Stadt, Stadt der kurzen Wege, kompakte undutzungsgemischte Stadt). In geringerem Maße tragen sie zur erneuerbaren Energieerzeugung für die Strom- und Wärmeversorgung bei, insbesondere durch gebäudebezogene Photovoltaik und Solarthermie, sowie in zunehmendem Maße auch zur Zwischenspeicherung zeitweilig nicht benötigter Energieüberschüsse (Smart Grid).

Kleinere, insbesondere ländlich strukturierte Kommunen übernehmen die Aufgabe, in ihrem Außenbereich erneuerbare Energien zu produzieren und auch zwischenzuspeichern, je nach Anlagentyp mit unterschiedlichen Auswirkungen auf den jeweiligen Flächenbedarf. Dies umfasst vor allem Windenergie sowie in Grenzen Biomasse und Flächen für Photovoltaik, letztere vorzugsweise auf vorgenutzten Standorten. Welche Speichertechniken zum Einsatz kommen, hängt von den regionalen Voraussetzun-

⁹ Handel mit Flächenzertifikaten | Umweltbundesamt

gen sowie der zur Verfügung stehenden Technik ab und lässt sich derzeit noch nicht genau abschätzen. Darüber hinaus sind diese Kommunen gehalten, Maßnahmen zur Rückhaltung von Kohlenstoff in Treibhausgasen umzusetzen bzw. die vorhandenen Kohlenstoffsinken zu erhalten.

Die unterschiedlichen topografischen und klimatischen Gegebenheiten in den Regionen Deutschlands, aber auch die unterschiedliche Größenklasse von Gemeinden bedingen unterschiedliche Intensitäten der Auswirkungen des Klimawandels (Hitze, Dürre, extreme Niederschlags- und andere Wetterereignisse). Größere Städte haben sich in besonderem Maße mit dem Thema der Hitzebelastung tagsüber und mit der – gesundheitlich besonders problematischen – fehlenden nächtlichen Abkühlung auseinander zu setzen. Kleinere Städte und Gemeinden verfügen in der Regel über einen kleineren Verdichtungskern sowie eine bessere Durchlüftung, so dass die Wahrscheinlichkeit zur Ausprägung von Wärme- bzw. Hitzeinseln geringer ist.

Starkregen und daraus resultierende Überflutungen und Sturzfluten können grundsätzlich überall in Deutschland auftreten. Unterschiede ergeben sich insbesondere aufgrund der Topografie und der sich daraus ergebenden Gefährdungssituation (höhere Fließgeschwindigkeiten an Hängen in Mittelgebirgs-lagen mit hohem Zerstörungspotenzial) sowie der Größe der Stadt (Leistungsfähigkeit der Kanalisation, Dichte der Bebauung, Dichte der Schadenspotenziale etc.).

Im Bereich der Flächensteuerung bestehen insbesondere in den kleineren und ländlichen Gemeinden (am Rande der Ballungszonen) Handlungserfordernisse, da hier aufgrund der spezifischen Siedlungsstrukturen und einer auf (Flächen-)Wachstum ausgerichteten Siedlungspolitik die höchsten Siedlungsflächenzuwächse zu beobachten sind. In den größeren Städten bestehen dagegen vor allem aufgrund der geringeren Flächenverfügbarkeit und der vielschichtigen Nutzungsanforderungen an die Flächen größere Restriktionen bei der Bauflächenneuausweisung. Das Siedlungsflächenwachstum fällt in den größeren Städten bereits heute aufgrund der fehlenden Flächenpotenziale (deutlich) unterdurchschnittlich aus, wie bspw. die Analyse der Dynamik der Flächennutzungsstatistik zur Ermittlung geeigneter Fallbeispiele in diesem Vorhaben gezeigt hat.

Insbesondere wachsende Regionen benötigen insoweit Entwicklungskonzepte, die mit geringstmöglichen negativen Folgen für Siedlungsstruktur, Nutzungsvielfalt sowie Freiraum- und Umweltqualität verbunden sind, auch und gerade unter Aspekten des Klimaschutzes und der Klimaanpassung, und dabei ebenso soziale und wirtschaftliche Belange berücksichtigen.

Städte und Gemeinden mit Schrumpfungstendenzen können bei der Siedlungsflächenentwicklung differenzierte Entwicklungsmuster aufweisen, die sowohl Siedlungsflächenzuwächse als auch Rückbau umfassen, teilweise innerhalb des Gemeindegebietes – der sogenannte „Donut-Effekt“ (Bundesstiftung Baukultur & Nagel 2016, S. 48/49). Sie benötigen daher einen Entwicklungspfad, der ein möglichst optimales (im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung) Nutzungskonzept für Siedlungs- und Freiflächen verfolgt, das vorhandene Infrastrukturen ausnutzt und zu einer Kompaktheit der Siedlungsansätze beiträgt. Dies umfasst auch Konzepte für den Rückbau von Siedlungsstrukturen und ihrer anschließenden Wiedernutzung.

Tabelle 2 Schwerpunktsetzung kommunaler Handlungserfordernisse und Handlungsmöglichkeiten nach Gemeindegrößenklassen – Fallkonstellationen

	Landgemeinden, Kleinstädte < 20.000 EW	Mittelstädte 20.000 bis unter 100.000 EW	Großstädte > 100.000 EW	interkommunale Verbünde
Klimaschutz				
Erneuerbare Energien				
Erneuerbare Stromproduktion	++	+	+	++
Transmission und Speicherung	++	+	+	+
Erneuerbare Wärme- und Kälteversorgung	+	+	++	+
Senkung Wärmeverbrauch				
Wärmetechnische Gebäudesanierung	+	+	++	0
Solare Stadtplanung	++	++	+	0
Senkung Mobilitätsaufwand				
Kompakte Siedlungsstrukturen	++	++	++	0
Gemischt genutzte Siedlungsstrukturen	++	++	++	0
Wohnumfeldverbesserungen	+	+	++	0
Verkehrsvermeidende Infrastrukturplanung	+	+	++	++
Effiziente Mobilitätsangebote	+	+	++	++
THG-Senken	++	+	0	++
Klimaanpassung				
Schleichende Klimaänderungen				
Niederschlag	++	+	+	++
Wärme	+	+	++	++
Extremereignisse				
Starkregen	+	++	++	0
Massenbewegungen	++	+	0	0
Hitze	+	+	++	++
Dürre	++	+	+ / ++ (?)	++
Starkwind	++	++	++	0

	Landgemeinden, Kleinstädte < 20.000 EW	Mittelstädte 20.000 bis unter 100.000 EW	Großstädte > 100.000 EW	interkommunale Verbünde
Nachhaltiges Flächenmanagement				
Innenentwicklung	+	+	++	0
Nachverdichtung bebauter Grundstücke	++	+	+	0
Baulückenaktivierung	++	+	+	0
Steuerung von Entwicklungskernen	+	+	(++)*	++

++ Das Handlungsfeld hat eine große Bedeutung

+ Das Handlungsfeld ist bedeutsam

0 Das Handlungsfeld hat eine geringe Bedeutung

* Insbesondere in Stadtumbaugemeinden/Gemeinden mit räumlichen Schrumpfungsprozessen

Quelle: Frerichs u. a., 2022, S. 55 ff.

2.4 Zur Raum- und Flächenrelevanz von Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen

Die bestehenden Raum- und Siedlungsstrukturen stellen für Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen einen vorgegebenen soziotechnischen Rahmen dar. Grundsätzlich beeinflussen Siedlungsstruktur, die Dichte und Art der Bebauung die Optionen zur Verbesserung der Energieeffizienz auf gesamtstädtischer und Stadtteilebene. Gleichzeitig sind die räumlichen Potenziale zum Bau großer Anlagen im Bereich der Erneuerbaren Energien begrenzt. In Bezug auf die Klimaanpassung weisen die verdichteten und bevölkerungsreichen Siedlungsräume eine besondere klimatische Vulnerabilität auf, wie Tabelle 2 zeigt.

Vor diesem Hintergrund ist zu beachten, dass Maßnahmen im Bereich des Klimaschutzes nicht dazu führen, die räumliche Vulnerabilität zu erhöhen, umgekehrt sollten Maßnahmen zur Klimaanpassung die Optionen zur energieeffizienten und sparsamen Energienutzung nicht behindern oder gar unmöglich machen. Bereiche mit hohem (orts-/projektspezifischen) Abstimmungsbedarf können beispielsweise die Auswahl von Farben und Materialien im Baubereich, die funktionale Nutzung von Dächern und Fassaden sowie die weitere Verdichtung der Bebauung sein.

Klimaschutz und Klimaanpassung können auch zu neuen Flächenbedarfen führen wie bspw. Freiflächenphotovoltaikanlagen, Windkraftanlagen, Anbauflächen für Biomasse, Flächen für Transport und Speicherung von Energie, Flächen für natürliche Kohlenstoffsinken, Schutzflächen, Kaltluftentstehungsflächen und Flächen für Kaltluftbahnen, Mobilitätssysteme u. a.

Bei der Umsetzung der Maßnahmen können Synergien zwischen diesen, aber auch anderen Nutzungsarten bestehen, bspw. zwischen Schutzflächen, Kaltluftbahnen oder Flächen für natürliche Kohlenstoffspeicher und allgemeinen Freiraumflächen, Erholungsflächen, Naturschutzflächen u. v. m. Es können aber auch Konflikte auftreten, da das Flächenangebot für die verschiedenen raumbedeutsamen Belange der Siedlungsentwicklung begrenzt ist.

Es besteht insofern die Herausforderung, im Rahmen der räumlichen Planung (siehe u. a. Zaspel 2014, ARL 2016) und integrierter Stadtentwicklungskonzepte die unterschiedlichen Flächenansprüche ab-

zustimmen und eine Flächennutzung mit einem möglichst großen Nutzen zu finden, die verschiedenen Ansprüchen und Bedarfen Rechnung tragen. Dabei sind inhaltlich abgeleitete Handlungsziele aus dem Klimaschutz und der Klimaanpassung, siedlungsstrukturelle Analysen und die flächenbezogenen Auswirkungen eng miteinander zu verzahnen, um daraus für die städtische Gesamtentwicklung aber auch einzelne Quartiere Leitlinien für die zukünftige Flächennutzung abzuleiten. Grundsätzliche Ziele einer klimagerechten Entwicklung sollten sein (Ahlhelm et al. 2012):

- ▶ eine Verringerung des Ausstoßes klimaschädlicher Emissionen und damit eine Verbesserung der Gesundheitssituation der Bevölkerung,
- ▶ eine Verbesserung der Energieeffizienz des Gebäudebestands sowie die Schaffung effizienter Energieversorgungssysteme auf regenerativer Basis und damit
- ▶ Stärkung der natürlichen, sozialen und städtebaulichen Strukturen gegenüber den Folgen des Klimawandels.

In der Verfolgung dieser Ziele ergeben sich zahlreiche Berührungspunkte zur Siedlungsstruktur und Flächenentwicklung:

- ▶ Energieeffiziente Gebäude und Quartiere: Kompakte Bauweisen, evtl. zusätzliche Flächenansprüche durch neu gebaute Solarsiedlungen (Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung 2014).
- ▶ Regenerative Energieerzeugung: Flächenbedarf für Anlagen und Netze, Dezentralität der Anlagen führt zu einer Neuverteilung der Energieerzeugung im Raum, Nutzung von Dachflächen im Bereich Photovoltaik, Ausweisung von Vorrangflächen (bspw. auf vorgenutzten Standorten, auch als Kombination mit verträglichen Flächennutzungen) für einzelne Erzeugungsarten möglich (Service- und Kompetenzzentrum: Kommunalen Klimaschutz beim Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) 2016).
- ▶ Klimaanpassung Stadtklima: aufgelockerte Bebauung, Frischluftschneisen, Bodenkühlung, Erhöhung des Grünanteils, Entsiegelung (BBSR 2014; Wende, Rößler, Krüger 2014).
- ▶ Klimaanpassung Wasserhaushalt: wassersensible Stadtentwicklung, Regenwassermanagement, Ausweisung von Retentionsflächen, Bau von Deichen, Nutzungseinschränkung von Gebäuden in Hochwassergebieten (vgl. Greiving, Birkmann & Diehl 2013)
- ▶ Klimaanpassung Gesundheit: zusätzliche Erholungsflächen (vgl. Kabisch, Larondelle, Haase 2013).

2.5 Neue Herausforderungen für die Kommunen

Die Erweiterung des planerischen Themenkanons und der Anforderungen an eine nachhaltige, dabei auch klimagerechte und kompakte Planung macht deutlich, dass die Anforderungen an die künftige räumliche Planung zur Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung sowohl in ihrem Umfang als auch in ihrer Komplexität bereits stark angestiegen sind und auch in den nächsten Jahren noch weiter steigen werden.

Die zum Teil neuen, auf jeden Fall räumlich und strukturell sehr differenzierten sowie sich dynamisch ändernden planerischen Rahmenbedingungen haben unmittelbare Auswirkungen auf die Raum- und Flächennutzung sowie die steuernde kommunale Planung. Dies betrifft die informelle Planung (Stadtentwicklungskonzepte etc.), insbesondere aber auch die vorbereitende und die verbindliche Bauleitplanung.

Die kommunale Stadtentwicklungs- und die Flächennutzungsplanungen steht somit vor der Herausforderung, integrierte Strategien zu entwickeln, geänderte Prioritäten zu setzen und Verfahren anzubieten, um die genannten Herausforderungen zu bewältigen und Nutzungskonflikte zu vermeiden.

Zugleich kann die Finanz- und Personalknappheit in einigen Kommunen zum Nichthandeln bei der Verbindung von bauleitplanerischen Maßnahmen mit Klimaschutzteilkonzepten oder ähnlichen Strategien führen, wie die durchgeführten Interviews zeigen. In diesem Zusammenhang wurde auch darauf hingewiesen, dass der Druck von manchen Investoren – die eher die kurzfristigen Kosten als den langfristigen (Umwelt)-Nutzen sehen – dazu führen kann, dass Kommunen insbesondere in vorhabenbezogenen Bebauungsplänen oder städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen unter Druck geraten können und sinnvolle bzw. erforderliche Festsetzungen nicht getroffen werden (Vorrang der „Projektplanung“ vor strategischen Planungsansätzen). Verstärkt werden kann dies unter Umständen durch eine unzureichende Problemwahrnehmung dieses Spannungsfeldes durch die Kommunalpolitik sowie der agierenden Planerinnen und Planer.

Teil B: Rechtsrahmen

Teil B dieser Arbeit nimmt eine Einordnung der BauGB-Novellen in die umweltrelevanten Regelungen des BauGB vor. Dazu erfolgt die systematische Beurteilung der mit den Novellen neuformulierten Belange des Klimaschutzes, der Klimaanpassung und der Stärkung der Innenentwicklung im Hinblick auf die Abwägung mit den sonstigen Umweltschutzbelangen (Kapitel 3). Im Kapitel 4 werden vorhandene Stärken, Synergien und Defizite der Regelungen mit Blick auf andere umweltrelevante Belange des BauGB unter Berücksichtigung flankierenden Fachrechts dargestellt. Danach werden die vorhandenen Arbeits- und Informationsmaterialien erläutert, die die Einführung der neuen Regelungen unterstützen (Kapitel 5).

3 Darstellung und Einordnung der Änderungen im Rahmen der BauGB-Novellen 2011 und 2013

Mit den Klimaschutzbezogenen Regelungen der BauGB-Novellen 2011 und 2013 wurde – jedenfalls in Teilen – an bereits bestehende umweltrelevante Regelungen des BauGB angeknüpft. Diese wurden um spezifisch klimabezogene Aspekte erweitert.

3.1 Ausgangslage: Berücksichtigung von Klimabelangen und Innenentwicklung im BauGB vor 2011

Die Umwelt und ihr Schutz als zu berücksichtigende Größen im bauplanungsrechtlichen Bereich hatten bereits vor der Novelle von 2011 ihren Platz im BauGB und konnten insofern als anknüpfungsfähiger Regelungskontext fungieren.

Erste Erwähnung findet die Umwelt bereits in § 1 Abs. 5 BauGB, wo es um die Ziele und Grundsätze der Bauleitplanung geht. So sollen nach dessen S. 1 die Bauleitpläne einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung dienen, „die die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen [...] miteinander in Einklang bringt“.

In S. 2 wird dies dahingehend ergänzt, dass die Bauleitpläne dazu beitragen sollen, „eine menschenwürdige Umwelt zu sichern“ und „die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln“.

§ 1 Abs. 6 BauGB enthält Planungsleitlinien, durch welche die allgemeinen Ziele des Abs. 5 konkretisiert werden. Hier finden sich „die Belange des Umweltschutzes“ in einer nicht abschließenden Aufzählung in Nr. 7 aufgeführt. Darüber hinaus lassen sich auch aus den Nummern 1, 3, 5 und 8 des § 1 Abs. 6 BauGB „umweltschützende Fernwirkungen“ ableiten (vgl. Hyckel, ZfBR 2016, 335, 338)

Im Zusammenhang mit dem Klimaschutz ist insofern zu berücksichtigen, dass nach § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. a BauGB bei der Aufstellung der Bauleitpläne u. a. auch die Auswirkungen auf das Klima zu berücksichtigen sind.

§ 1a BauGB enthält die Regelung des alten § 1 Abs. 6 BauGB, wobei hier vor der BauGB-Novelle 2011 (nur) der Bodenschutz, der Natur- und Landschaftsschutz und der europarechtlich determinierte Gebietsschutz besondere Erwähnung fanden. Hinsichtlich Stärkung der Innenentwicklung ist besonders auf die Bodenschutzklausel in § 1 a Abs. 2 BauGB von 1987 hinzuweisen.

Die tatsächliche Beachtung der vorgenannten Belange im Rahmen der Aufstellung der Bauleitpläne soll nach § 2 Abs. 4 BauGB insbesondere dadurch sichergestellt werden, dass eine „Umweltprüfung“ durchgeführt wird, in der die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen ermittelt und in einem „Umweltbericht“ beschrieben und bewertet werden. Dieser Bericht bildet nach § 2a BauGB einen gesonderten Teil der Begründung des Bauleitplanentwurfs.

Nach § 3 Abs. 2 S. 1 BauGB sind im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung die Entwürfe der Bauleitpläne mit der Begründung und den nach Einschätzung der Gemeinde wesentlichen, bereits vorliegenden umweltbezogenen Stellungnahmen auszulegen, wobei bereits mindestens eine Woche vorher nach § 3 Abs. 2 S. 2 BauGB ortsüblich Angaben dazu bekanntzumachen sind, welche Arten umweltbezogener Informationen verfügbar sind.

Umweltbelange sind weiter auch im Rahmen der Behördenbeteiligung nach § 4 BauGB zu berücksichtigen. So sind nach § 4 Abs. 1 S. 1 BauGB die zu beteiligenden Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange diesbezüglich zur Äußerung auch im Hinblick auf den erforderlichen Umfang und Detaillierungsgrad der Umweltprüfung nach § 2 Abs. 4 aufzufordern. Gemäß § 4 Abs. 3 BauGB unterrichten die Behörden die Gemeinde nach Abschluss des Planaufstellungsverfahrens, „sofern nach den ihnen

vorliegenden Erkenntnissen die Durchführung des Bauleitplans erhebliche, insbesondere unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt hat“.

Nach § 4c S. 1 BauGB sind erhebliche Umweltauswirkungen, die auf Grund der Durchführung der Bauleitpläne eintreten, von den Gemeinden schließlich zu überwachen, um insbesondere unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen frühzeitig zu ermitteln und in der Lage zu sein, geeignete Maßnahmen zur Abwehr zu ergreifen.

Nach § 6 Abs. 5 S. 3 BauGB ist dem Flächennutzungsplan eine zusammenfassende Erklärung beizufügen über die Art und Weise, wie die Umweltbelange und die Ergebnisse der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung in dem Plan berücksichtigt wurden, und aus welchen Gründen der Plan nach Abwägung mit den geprüften, in Betracht kommenden anderweitigen Planungsmöglichkeiten beschlossen wurde. Eine entsprechende Erklärung ist nach § 10 Abs. 4 BauGB auch dem Bebauungsplan beizufügen.

Im Planungskonzept selbst ermöglichen die in den §§ 5 und 9 BauGB enthaltenen Kataloge dann die Berücksichtigung von Umweltbelangen durch die Darstellung bzw. Festsetzung (u. a.) von Flächen, die gänzlich von Bebauung freizuhalten sind, von Grün- und Waldflächen, Wasserflächen, Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft sowie von Pflanzgebieten. (vgl. Hyckel, ZfBR 2016, 335, 335 f.)

Weitere Berücksichtigung finden Umweltbelange schließlich an zwei Stellen im Besonderen Städtebaurecht. So sollen nach § 136 Abs. 4 Nr. 3 BauGB städtebauliche Sanierungsmaßnahmen dazu beitragen, dass die Siedlungsstruktur (u. a.) den Erfordernissen des Umweltschutzes entspricht. In vergleichbarer Weise regelt § 171a Abs. 3 Nr. 2 BauGB, dass Stadtumbaumaßnahmen (u. a.) dazu beitragen sollen, dass die Umwelt verbessert wird.

Das sich damit ergebende Gesamtbild zeigt, dass Umweltschutzbelange nach der Konzeption des BauGB primär im Rahmen der bauplanungsrechtlichen Abwägung Beachtung verlangen, was durch flankierende Vorgaben für das Planaufstellungsverfahren abgesichert werden soll. Hinzu treten punktuelle Erwähnungen im Zusammenhang mit dem besonderen Städterecht. Dies war somit der allgemeine umweltbezogene Kontext, in den sich die durch die BauGB-Novellen vorgenommenen Änderungen einzupassen hatten und in dem Raum für Synergien aber auch Konfliktpotential geschaffen werden kann.

Noch spezifischere Anknüpfungs- bzw. Ausgangspunkte boten sich für die klimabezogenen Regelungen der Novellen von 2011 und 2013 in Form bereits vorhandener (punktuelle) BauGB-Regelungen mit Klimaschutzbezogener Tendenz. (vgl. dazu etwa den Überblick bei Mitschang, NuR 2008, 601)

So war insbesondere bereits mit der BauGB-Novelle 2004 (Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz Bau – EAG Bau) vom 24.06.2004, BGBl. I S. 1359) in § 1 Abs. 5 S. 2 BauGB der „allgemeine Klimaschutz“ als (ein) Ziel der Bauleitplanung festgeschrieben worden.

Zudem war in § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. a BauGB bereits die allgemeine Vorgabe für die Kommunen enthalten, bei der Aufstellung der Bauleitpläne die Auswirkungen auf das Klima als einen Belang des Umweltschutzes zu berücksichtigen. Weitere Belange des Umweltschutzes, die zu berücksichtigen sind, stellen nach § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. f BauGB zudem auch seinerzeit bereits die Nutzung erneuerbarer Energien sowie die sparsame und effiziente Nutzung von Energie dar. Allerdings betrafen diese Vorschriften nach der insoweit vorherrschenden Auffassung in Rechtsprechung und Literatur nur den Schutz des örtlichen Kleinklimas, nicht den globalen Klimaschutz (Antweiler/Gabler, BauR 2012, 39, 40; stärker differenzierend Jansen/Albrecht, Umweltschutz im Planungsrecht, UBA Texte 10/2008, S. 14 ff).

Nach § 9 Abs. 1 Nr. 23 lit. b BauGB konnten weiterhin auch vor 2011 schon im Bebauungsplan Gebiete festgesetzt werden, „in denen bei der Errichtung von Gebäuden bestimmte bauliche Maßnahmen für den Einsatz erneuerbarer Energien wie insbesondere Solarenergie getroffen werden müssen“. § 9 Abs. 1 BauGB eröffnete den Kommunen auch ansonsten bereits einige Festsetzungsmöglichkeiten zu klimawandelbezogenen Anpassungs- und Vermeidungsmaßnahmen, ohne dass dies im Text selbst hervorgehoben worden wäre. So konnten etwa nach § 9 Abs. 1 Nr. 2 BauGB im Bebauungsplan Festsetzungen zur Bauweise und zur Baukörperstellung getroffen werden.

Eine ähnliche Situation bestand mit Blick auf den Flächennutzungsplan. Wenngleich der Klimaschutz in dem – nicht abschließenden – Katalog möglicher Darstellungen in § 5 Abs. 2 BauGB keine ausdrückliche Erwähnung fand, waren doch auch insoweit Bodennutzungen für den Klimaschutz damit nicht ausgeschlossen (vgl. Janssen/Albrecht, Umweltschutz im Planungsrecht, UBA Texte 10/2008, S. 13).

Beispielhaft ist zudem noch § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 BauGB zu erwähnen, wo sich auch vor 2011 bereits geregelt fand, dass die Nutzung von Netzen und Anlagen der Kraft-Wärme-Kopplung sowie von Solaranlagen für die Wärme-, Kälte- und Elektrizitätsversorgung entsprechend den mit den städtebaulichen Planungen und Maßnahmen verfolgten Zielen und Zwecken Gegenstand eines städtebaulichen Vertrages sein konnte.

Abschließend ist noch auf die Innenentwicklungsnovelle von 2007 (Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte) hinzuweisen, mit der u. a. § 13a BauGB eingeführt wurde, um Anreize für eine Innenentwicklung wie Verfahrensbeschleunigung, Wegfall der Umweltprüfung, Einschränkung der Eingriffsregelung zu schaffen.

3.2 Zielsetzung und Inhalte der BauGB-Novelle 2011: Klimaschutz und -anpassung als „dauerhafte Zukunftsaufgaben“ (auch) der Kommunen

Mit der BauGB-Novelle 2011 (Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden vom 30.07.2011, BGBl. I S. 1509) wurde dann – auf das Vorhandene aufbauend – das Ziel verfolgt, die Förderung des Klimaschutzes als Gegenstand kommunalen Handelns im bauleitplanerischen Bereich noch stärker und expliziter in den Vordergrund zu rücken. In der Begründung des Gesetzentwurfes wurden in Anknüpfung u. a. an den Weltklimabericht der Vereinten Nationen die Bekämpfung des Klimawandels und die Anpassung an den Klimawandel als „dauerhafte Zukunftsaufgaben“ (auch) der Städte und Gemeinden verstanden, denen auch eine städtebauliche Dimension zukomme. Weiterhin sollten mit Blick auf den von der damaligen Bundesregierung geplanten Ausbau der Windenergienutzung an Land die im Bau- und Planungsrecht erforderlichen Regelungen zur Absicherung eines „Repowering“, also einer Ersetzung alter durch neue Windenergieanlagen, getroffen werden. (siehe zu dem Begriff des „Repowering“ auch BT-Drs. 17/6076 vom 06.06.2011, S. 6)

Schließlich und nicht zuletzt wurde zudem die Reaktorkatastrophe von Fukushima vom 11. März 2011 als deutlicher Anhaltspunkt für die Notwendigkeit der beschleunigten Durchführung einer Energiewende gewertet, zu der auch das Bauplanungsrecht einen Beitrag leisten könne. Diesen Zielsetzungen sollte in der Novelle 2011 mit einer ganzen Reihe von Änderungen und Neuregelungen in den Bereichen Bauleitplanung und Vorhabenzulassung Rechnung getragen werden, die „die Praxis unterstützen und den Handlungsspielraum der Gemeinden erweitern“. (vgl. BT-Drs. 17/6076 vom 06.06.2011, S. 1 und 6).

Grundsätzlich ist zwischen den zwei verschiedenen Bezugsebenen des BauGB zu unterscheiden. Dabei handelt es sich zum einen um den Bestandsbereich. Zum anderen handelt es sich um den Neubau- bzw. Neuplanungsbereich. Beide Bezugsebenen beinhalten unterschiedliche Handlungserfordernisse und Handlungsmöglichkeiten, die im Allgemeinen und Besonderen Städtebaurecht und ergänzenden planungsrechtlichen Regelungen adressiert werden.

3.2.1 Neue Grundsätze der Bauleitplanung

Eine Änderung betraf die Formulierung der Grundsätze der Bauleitplanung. So wurde in § 1 Abs. 5 S. 2 BauGB die bisherige Wendung „auch in Verantwortung für den allgemeinen Klimaschutz“ ersetzt durch das Ziel, „den Klimaschutz und die Klimaanpassung, insbesondere auch in der Stadtentwicklung, zu fördern“, womit die Klimaschutzklausel insoweit eine programmatische Aufwertung erfuhr. (vgl. Battis/Krautzberger/Mitschang/Reidt/Stüer, NVwZ 2011, 897)

Der Klimaschutz als solcher avancierte damit zu einem der in § 1 Abs. 5 BauGB in Form von Planungsleitsätzen zusammengefassten Ziele und Grundsätze der Bauleitplanung. (BT-Drs. 17/6076 vom 06.06.2011, S. 8; kritisch zu dieser begrifflichen Einordnung Antweiler/Gabler, BauR 2012, 39, 41)

Gleichzeitig erfolgte eine stärkere Ausdifferenzierung der verwendeten Begrifflichkeiten durch die Unterscheidung zwischen „Klimaschutz“ und „Klimaanpassung“. Der Begriff des Klimaschutzes bezieht sich dabei auf Maßnahmen, die das (globale oder lokale) Klima als solches schützen und dem allgemeinen Klimawandel entgegenwirken, insbesondere durch eine Verringerung des Ausstoßes von Treibhausgasen. Der Klimaanpassung dienen demgegenüber Maßnahmen, die in Reaktion auf bereits eingetretene oder zu erwartende Veränderungen des Klimas und der damit einhergehenden Folgen in Betracht kommen. Denkbare Folgen dieser Art sind etwa längere Hitzeperioden, Starkregen oder Überschwemmungen. (vgl. Söfker, ZfBR 2011, 541, 542; Mitschang, DVBl 2012, 134, 135, Fn. 14)

Dass dabei explizit das Ziel einer „Förderung“ aufgestellt wurde, ließ sich als Klarstellung dahingehend interpretieren, dass es vorrangig darum gehen sollte, mit den Mitteln der Bauleitplanung Möglichkeiten für eine klimaschutz- und -anpassungsbezogene Bodennutzung zu schaffen, während Restriktionen für bestimmte Einzelnutzungen auch weiterhin dem spezifischen Fachrecht überantwortet bleiben sollten. (Mitschang, DVBl 2012, 134, 135)

Neu eingeführt wurde mit der Novelle 2011 zudem ein fünfter Absatz in § 1a BauGB. In dessen S. 1 wurde dabei zunächst der Grundsatz aufgestellt, dass den Erfordernissen des Klimaschutzes fortan „sowohl durch Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, als auch durch solche, die der Anpassung an den Klimawandel dienen, Rechnung getragen werden“ sollte. In Satz 2 wurde sodann klarstellend betont, dass dieser Grundsatz „in der Abwägung nach § 1 Absatz 7 zu berücksichtigen“ sein sollte. Nach der Entwurfsbegründung sollten als Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, dabei insbesondere die planungsrechtliche Absicherung und Unterstützung des Einsatzes erneuerbarer Energien sowie übergreifende Maßnahmen wie bspw. die Umsetzung eines Konzepts der „Stadt der kurzen Wege“, mit dem das Verkehrsaufkommen und damit der dadurch verursachte CO₂-Ausstoß geringgehalten würde, in Betracht kommen. Als Beispiel für Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel wurde etwa die Festsetzung von Kaltluftbahnen als von der Bebauung freizuhalten Flächen nach § 9 Abs. 1 Nr. 10 BauGB angeführt. Zu denken ist insoweit zudem an Maßnahmen, die dem Schutz vor Hochwasser dienen, einem Phänomen, dessen Auftreten sich im Zuge des Klimawandels häufen dürfte. (BT-Drs. 17/6076 vom 06.06.2011, S. 8; Antweiler/Gabler, BauR 2012, 39, 42)

3.2.2 Klimaschutz und Klimaanpassung im Flächennutzungsplan

Sodann wurde der Klimaschutz durch Änderungen in § 5 BauGB explizit in den Bereich der Flächennutzungsplanung hineingetragen. § 5 Abs. 2 Nr. 2 BauGB wurde dahingehend neugefasst, dass nunmehr im Flächennutzungsplan insbesondere auch die Ausstattung des Gemeindegebiets „mit Anlagen, Einrichtungen und sonstigen Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, insbesondere zur dezentralen und zentralen Erzeugung, Verteilung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung“ (lit. b) sowie „mit Anlagen, Einrichtungen und sonstigen Maßnahmen, die der Anpassung an den Klimawandel dienen“ (lit. c) dargestellt werden kann. Damit sollte insbesondere erreicht werden, dass Gemeinden ihren Klimaschutz- oder

Energiekonzepten ein stärkeres rechtliches Gewicht geben und auch insoweit die Koordinierungs- und Steuerungsfunktion des Flächennutzungsplans nutzen. (BT-Drs. 17/6076 vom 06.06.2011, S. 9)

Die hier angesprochenen „Anlagen und Einrichtungen“ sind dabei vorrangig vor einem energietechnischen Hintergrund zu betrachten, während bei „Maßnahmen“ eher gebietsbezogene Zielsetzungen im Vordergrund stehen. Insoweit kann es dann etwa um die Darstellung von Bereichen mit energierelevantem Sanierungsbedarf oder von mit Fernwärme versorgten oder zu versorgenden Gebieten gehen. Mit Blick auf lit. c ist etwa die Darstellung von Bereichen denkbar, in denen Uferbefestigungen zum Zwecke des Hochwasserschutzes vorzunehmen sind oder die Herstellung von mit Stützmauern versehene Terrassierungen zum Schutz vor abfließendem Starkregen angezeigt erscheint. (Mitschang, DVBl. 2012, 134, 137)

Auch die hier vorgenommenen Ergänzungen entfalten dabei erst einmal nur eine deklaratorische Wirkung, sollen es aber den Gemeinden perspektivisch ermöglichen, ihren Klimaschutz- und Energiekonzepten ein stärkeres rechtliches Gewicht zu verleihen. (Mitschang, DVBl 2012, 134, 137)

Städtebaulich umsetzbare Aussagen gemeindlicher Energie- und Klimaschutzkonzepte sollen durch Darstellung in einem Flächennutzungsplan sowohl eine höhere Verbindlichkeit als auch – vermittelt insbesondere durch die im Rahmen der Planaufstellung vorgesehene Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung nach §§ 3 bis 4a BauGB – eine höhere Akzeptanz erhalten¹⁰.

Die höhere rechtliche Verbindlichkeit ergibt sich dabei daraus, dass die Klimaschutz- und Energiekonzepte selbst lediglich städtebauliche Entwicklungskonzepte im Sinne von § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB darstellen, die zwar in der Abwägung zu berücksichtigen sind, aber insoweit keine bindende Vorwirkung entfalten. Anders ist dies beim Flächennutzungsplan, aus dem nach § 8 Abs. 2 S. 1 BauGB die Bebauungspläne zu entwickeln sind. (vgl. Antweiler/Gabler, BauR 2012, 39, 42)

Zudem erfolgte auch eine Neufassung von § 5 Abs. 2b BauGB, nach der nunmehr für die Zwecke des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB sachliche Teilflächennutzungspläne aufgestellt werden konnten – und zwar auch für Teile des Gemeindegebiets.

Nach § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB stehen öffentliche Belange einem privilegierten Vorhaben nach § 35 Abs. 1 Nr. 2-6 BauGB in der Regel entgegen, soweit für derartige Vorhaben durch Darstellungen im Flächennutzungsplan oder als Ziele der Raumordnung eine Ausweisung an anderer Stelle erfolgt ist. Mit der Neuregelung sollte die Darstellung solcher Konzentrationsflächen für den Planungsträger erleichtert werden. Zuvor war eine Darstellung mit dem Ziel des gleichzeitigen Ausschlusses entsprechender Vorhaben für andere Teile des Plangebiets nur möglich gewesen, wenn vorab ein geschlossenes Gesamtkonzept für das Plangebiet als Ganzes entwickelt worden war. Nach der Novelle sollte es nun möglich sein, Flächennutzungspläne zu diesem Zweck auch nur für einzelne Teile des Gemeindegebiets aufzustellen. (vgl. Krautzberger/Stüer, BauR 2011, 1416)

Hierdurch sollte der Planungsträger der Notwendigkeit enthoben werden, vorab eine Überprüfung des Gesamttraums vornehmen zu müssen. Erhoffte Folgen der Änderung sollten eine schnellere Planaufstellung und eine Stärkung der Rechtssicherheit sein.

Erwähnt werden muss darüber hinaus, dass auch in der Planzeichenverordnung (PlanZVO) Änderungen vorgenommen wurden. Unter anderem wurden in der Anlage Zeichen für Erneuerbare Energien und Kraft-Wärme-Kopplung mitaufgenommen.

¹⁰ vgl. hierzu Frerichs/Noky/Simon, Kommunale Standorte für erneuerbare Energien: Standortfindung und Gestaltungsmöglichkeiten der Bauleitplanung, in: Klimaschutz und Fläche, difu, 2016, S. 27

3.2.3 Klimaschutz im Bebauungsplan

Einer stärkeren Berücksichtigung von Klimaschutzbelangen bei der Aufstellung von Bebauungsplänen sollten sodann mehrere Änderungen in § 9 BauGB dienen. So wurde zunächst in § 9 Abs. 1 Nr. 12 BauGB – wiederum klarstellend und in Parallele zu dem neuen § 5 Abs. 2 Nr. 2 BauGB – ergänzt, dass zu den dort auch zuvor bereits erwähnten „Versorgungsflächen“ auch „Flächen für Anlagen und Einrichtungen zur dezentralen und zentralen Erzeugung, Verteilung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung“ zu zählen sind. (Mitschang, DVBl 2012, 134, 138; Battis/Krautzberger /Mitschang/Reidt/Stüer, NVwZ 2011, 897, 900)

Damit wurde insoweit insbesondere die Möglichkeit einer gezielten Standortfestlegung unter Ausschluss entgegenstehender Vorhaben aufgezeigt. Zu denken wäre insoweit etwa an eine gezielte Festlegung von Flächen für Anlagen der Kraft-Wärme-Kopplung innerhalb eines Baugebiets. (vgl. Krautzberger/Stüer, BauR 2011, 1416, 1419; Fachkommission Städtebau, BauGBÄndG 2011 – Mustererlass, S. 6)

Weiterhin wurde § 9 Abs. 1 Nr. 23 lit. b BauGB gegenüber der im Wesentlichen nur auf Solarenergie fokussierten Vorgängerformulierung dahingehend erweitert, dass nunmehr die Festsetzung von Gebieten vorgesehen war, 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 wurde die Möglichkeit eröffnet, insoweit über eine bloße Angebotsplanung hinausgehend im Rahmen der entsprechenden Festsetzungen den Bauherren bindende Verpflichtungen zum Zwecke des städtebaulichen Klimaschutzes aufzugeben. (Krautzberger/Stüer, BauR 2011, 1416, 1419)

In Betracht kämen insoweit etwa Festsetzungen der Dachform für die Nutzung solarer Strahlungsenergie oder die mit der Festsetzung einer Lärmschutzwand nach § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB kombinierte Festsetzung von Photovoltaikanlagen. (Söfker, ZfBR 2011, 541, 544)

Als technische Maßnahmen im Sinne der Neufassung wäre etwa an die Installation von Anlagen für die Erzeugung, Speicherung oder Nutzung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung zu denken. Allerdings wurde die Regelung dabei so formuliert, dass sie entsprechende Festsetzungen nur für die (Neu-)Errichtung von Gebäuden und sonstigen baulichen Anlagen erlaubt, nicht hingegen auch für ihre bauliche Änderung. (Mitschang, DVBl 2012, 134, 139; Söfker, ZfBR 2011, 541, 544)

Schließlich wurde noch § 9 Abs. 6 BauGB dahingehend ergänzt, dass nunmehr auch gemeindliche Regelungen zum Anschluss- und Benutzungszwang nachrichtlich in den Bebauungsplan übernommen werden sollten. Gedacht war hierbei insbesondere an einen solchen auf Grundlage des § 16 des Erneuerbare-Energien-Wärmegesetzes (EEWärmeG 2009) (dazu unter C) III) 2). Danach können die Kommunen einen Anschluss- und Benutzungszwang insbesondere für Kraft-Wärme-Kopplung vorschreiben. Allerdings kann dieser nicht im Bebauungsplan festgeschrieben werden. § 9 Abs. 6 BauGB begründet eine Soll-Vorschrift für die nachrichtliche Übernahme in den Bebauungsplan. Der Anschluss- und Benutzungszwang ist über eine entsprechende Regelung auf Grundlage des § 16 EEG zu begründen. Die Ergänzung sollte der Information der Bürger und aller Beteiligten dienen und die Abstimmung der Instrumente des Städtebaurechts und des Kommunalrechts unterstützen. (BT-Drs. 17/6076 vom 06.06.2011, S. 9)

3.2.4 Klimaschutz durch Städtebauliche Verträge

Auch die Möglichkeiten für klimaschutzbezogene Maßnahmen im Bereich Städtebaulicher Verträge wurden textlich erweitert. So wurde die Regelung im bisherigen § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 BauGB inhaltlich

ergänzt und zudem eine neue Nr. 5 hinzugefügt. Nach § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 BauGB n.F. können Gegenstände eines Städtebaulichen Vertrages insbesondere – 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“ sein. Nach der neuen Nr. 5 gilt dies zudem auch für „die Anforderungen an die energetische Qualität von Gebäuden“. Damit war fortan die Möglichkeit gegeben, über Anforderungen des Energiefachrechts durch vertragliche Vereinbarungen hinauszugehen. (vgl. Fachkommission Städtebau, BauGBÄndG 2011 – Mustererlass, S. 8)

Die Möglichkeit des Einsatzes städtebaulicher Verträge zu Zwecken des Klimaschutzes war – wenn gleich vom Gesetz selbst nicht ausdrücklich angesprochen – auch schon vor der Vornahme dieser textlichen Änderungen gegeben gewesen. (vgl. Antweiler/Gabler, BauR 2012, 39, 45)

3.2.5 Spezielle Regelungen für nachträgliche Wärmedämmung, Solar- und Windenergie

Mit den §§ 248 und 249 BauGB wurden sodann zwei Sonderregelungen für die planungsrechtliche Zulässigkeit bestimmter Vorhaben eingeführt.

§ 248 BauGB betrifft Maßnahmen der nachträglichen Wärmedämmung und Solarenergienutzung in Gebieten, die § 30 oder § 34 BauGB unterfallen. Nach S. 1 der Regelung sind in solchen Gebieten bei Maßnahmen an bestehenden Gebäuden zum Zwecke der Energieeinsparung – in der Regel geht es hierbei um die Anbringung von Dämmstoffen auf die Gebäudehülle (Wände, Dachhaut) – 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. (Söfker, ZfBR 2011, 541, 546)

Nach S. 2 gilt dies ebenfalls für Anlagen zur Nutzung solarer Strahlungsenergie in, an und auf Dach- und Außenwänden. Infolgedessen sind diesbezüglich nun keine umfangreichen Satzungsänderungen durch die Kommunen mehr nötig, um solche Maßnahmen zulässig zu machen.

Mit dem neuen § 249 BauGB wurde eine Sonderregelung für die Windenergienutzung getroffen, insbesondere im Hinblick auf das oben bereits angesprochene „Repowering“. (Zu den Hintergründen Überblicksartig Antweiler/Gabler, BauR 2012, 39, 44)

In Absatz 1 wurde eine Vermutungsregelung aufgenommen, wonach aus der Darstellung zusätzlicher Flächen für die Nutzung von Windenergie in einem Flächennutzungsplan nicht folgen sollte, dass die vorhandenen Darstellungen zur Erzielung der Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB nicht ausreichend sind. Entsprechendes sollte gelten bei der Änderung oder Aufhebung von Darstellungen zum Maß der baulichen Nutzung sowie für aus den Darstellungen des Flächennutzungsplans entwickelte Bebauungspläne. Hierin lag eine Reaktion auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, nach der Gemeinden privilegierte Windenergieanlagen nur dann auf bestimmte Standorte bündeln und für den übrigen Planungsraum ausschließen können, wenn dem ein Gesamtkonzept von Ausschluss- und Abwägungskriterien zugrunde liegt. (BVerwG, Urteil vom 13. März 2003 – 4 C 4/02 –, BVerwG 118, 33-48)

Mit der Neuregelung sollte den planenden Städten und Gemeinden die Sorge genommen werden, dass bei einer Verschiebung der Flächen der zulässigen bzw. unzulässigen Windkraftnutzung im Kontext des Repowerings allzu schnell das Gesamtkonzept der Vorrang-, Eignungs- und Ausschlussflächen im Planungsraum aus der Balance geraten würde. So sollte der Sorge begegnet werden, dass Gemeinden aus Angst vor Fehlern im Planungskonzept auf die Ausweisung neuer Standorte für Windenergieanlagen insgesamt verzichten würden. (vgl. Battis/Krautzberger/Mitschang/Reidt/Stüer, NVwZ 2011, 897, 903; Antweiler/Gabler, BauR 2012, 39, 44)

Aus § 249 Abs. 2 BauGB ergab sich nunmehr weiterhin die Möglichkeit der Schaffung eines Baurechts auf Zeit zugunsten des Repowerings. Dort wurde nämlich für eine Darstellung nach § 9 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 BauGB die zusätzliche Festsetzung für zulässig erklärt, dass die im Bebauungsplan festgesetzten Windenergieanlagen nur zulässig sind, wenn sichergestellt ist, dass nach der Errichtung dieser Windenergieanlagen andere im Bebauungsplan bezeichnete Windenergieanlagen innerhalb einer im Bebauungsplan zu bestimmenden angemessenen Frist zurückgebaut werden. Damit wurde also ein Austausch ermöglicht.

Einige spezifische Regelungen zur planungsrechtlichen Zulässigkeit von Vorhaben im Außenbereich wurden auch mit Blick auf § 35 Abs. 1 Nr. 6 und 7 BauGB in Form von Änderungen getroffen und zudem eine neue Nr. 8 hinzugefügt. Während die Änderung in Nr. 6 die zulässige Kapazitätsgrenze für Biogasanlagen betraf, wurden in Nr. 7 nunmehr im Zuge der Energiewende folgerichtig die Neuerrichtung von Anlagen zur Spaltung von Kernbrennstoffen zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität aus der Privilegierung für den Außenbereich herausgenommen.

Mit der neuen Nr. 8 wurde eine Privilegierung der Nutzung solarer Strahlungsenergie in, an und auf Dach- und Außenwandflächen von zulässigerweise genutzten Gebäuden eingeführt, allerdings mit der Einschränkung, dass die Anlage dem Gebäude baulich (d. h. räumlich-gegenständlich, nicht hingegen funktionell) untergeordnet sein musste. (BT-Drs. 17/6076 vom 06.06.2011, S. 10)

In der Konsequenz bestand eine Privilegierung nunmehr auch für solche, einem Gebäude baulich untergeordneten Anlagen, deren Strom nicht in dem betreffenden Gebäude selbst verbraucht wird, sondern in ein allgemeines Versorgungsnetz eingespeist wird. Eine abschließende Regelung für die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Solaranlagen im Außenbereich wurde damit nicht getroffen, so dass auf solche Anlagen, die sich einem Gebäude nicht baulich unterordnen, weiterhin § 35 Abs. 2 BauGB angewendet werden kann. (Antweiler/Gabler, BauR 2012, 39, 45; Krautzberger/Stür, BauR 2011, 1416, 1421)

3.2.6 Klimaschutz und Klimaanpassung im Besonderen Städtebaurecht

Weitere Änderungen betrafen schließlich noch Maßnahmen des Besonderen Städtebaurechts.

So wurde mit Blick auf städtebauliche Sanierungsmaßnahmen nach § 136 BauGB die Regelung des § 148 Abs. 2 S. 1 BauGB um eine neue Nr. 5 ergänzt, nach der zu den in diesem Rahmen durchführbaren Baumaßnahmen nunmehr explizit auch „die Errichtung oder Erweiterung 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“ gehörten.

Während zudem auch nach bisheriger Rechtslage gemäß § 171a Abs. 3 S. 2 Nr. 2 BauGB Stadtumbaumaßnahmen ganz allgemein zur „Verbesserung der Umwelt“ hatten beitragen sollen, wurde auch dies nun durch spezifische Klimaschutzbezüge ergänzt. Stadtumbaumaßnahmen sind nach § 171a Abs. 2 S. 1 BauGB Maßnahmen, durch die in von erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten betroffenen Gebieten Anpassungen zur Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen vorgenommen werden.

Durch die BauGB-Novelle 2011 wurde die Definition des „erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusts“ in § 171a Abs. 2 S. 2 BauGB zunächst dahingehend erweitert, dass ein solcher nunmehr (auch) dann vorliegen sollte, wenn „die allgemeinen Anforderungen an den Klimaschutz und die Klimaanpassung nicht erfüllt werden“. Damit sollte der zunehmenden Bedeutung einer klimagerechten Stadtentwicklung für den Erhalt der Funktionsfähigkeit von Gebieten Rechnung getragen werden. So könnten – so die Entwurfsbegründung – namentlich energetisch unzureichende Verhältnisse oder der Klimawandel wegen steigender Energiekosten für Gebäude oder wegen zunehmender Hitze, Schwüle und Dürre im Sommer (etwa aufgrund fehlender Frischluftbahnen und Vegetation zur Beeinflussung des

Mikroklimas) oder wegen Starkregen und Hochwassergefahren sowie -schäden (bspw. infolge zu starker Versiegelung oder Überlastung technischer Infrastruktur) zu Funktionsverlusten von Gebieten führen. Städtebauliche Funktionsverluste könnten auch wegen eines Zusammenwirkens mit anderen nachteiligen Entwicklungen – etwa demographischer oder wirtschaftlicher Art – bestehen oder zu erwarten sein. Dies könne insbesondere dann eintreten, wenn zunächst Segregationsprozesse und dann Funktionsverluste wegen eines energetischen Modernisierungsstaus in einem Quartier stattfinden. (BT-Drs. 17/6076 vom 06.06.2011, S. 11)

Entsprechend wurde auch § 171a Abs. 3 S. 2 BauGB dahingehend ergänzt, dass Stadtumbaumaßnahmen fortan insbesondere auch dazu beitragen sollten, dass „die Siedlungsstruktur [...] den allgemeinen Anforderungen an den Klimaschutz und die Klimaanpassung angepasst wird“ (Nr. 2) und dass „brachliegende oder freigelegte Flächen einer nachhaltigen, insbesondere dem Klimaschutz und der Klimaanpassung dienenden städtebaulichen Entwicklung oder einer mit dieser verträglichen Zwischennutzung zugeführt werden“ (Nr. 6). Als wichtige Faktoren der Siedlungsstruktur im Sinne der Nr. 2 wurden dabei in der Entwurfsbegründung das Ausmaß der Versiegelung, die Kompaktheit der Bebauung, Frischluftbahnen sowie die Verteilung und die Verwundbarkeit der Energie- und Infrastruktureinrichtungen angeführt, durch deren Ausgestaltung und Koordination die klimatischen Eigenschaften (bspw. Luftaustausch, Schadstoffbelastung, Energieaufwand, Hitze, Starkregen- und Hochwassergefährdung) eines Gebiets im hohen Maße beeinflusst würden. (BT-Drs. 17/6076 vom 06.06.2011, S. 11)

3.3 Zielsetzung und (klimaschutzbezogene) Inhalte der BauGB-Novelle 2013: Innenentwicklung (auch) für den Klimaschutz

Die BauGB-Novelle 2013 stellte sich als zweiter Teil der mit der BauGB-Novelle 2011 als erstem, energie- und klimapolitischem Teil begonnenen Bauplanungsrechtsnovelle dar und diente insoweit als zugehöriger „zweiter Schritt“ der Stärkung der Innenentwicklung und der Anpassung der Baunutzungsverordnung. (Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts vom 11.06.2013, BGBl. I S. 1548)

Dabei standen umweltbezogene Aspekte allerdings weit weniger im Fokus als bei der Novelle 2011. Vielmehr wurde bereits in der Entwurfsbegründung aus 2012 betont, dass es mit der Novelle 2013 zwar einerseits darum gehen sollte, durch vermehrte Innenentwicklung „die Neuinanspruchnahme von Flächen auf der ‚Grünen Wiese‘ weitestgehend zu vermeiden“, zum anderen aber auch auf eine „qualitative Dimension“ abgestellt werden sollte, „die darauf zielt, die Urbanität und die Attraktivität von Städten und Gemeinden, auch in baukultureller Hinsicht, zu wahren und zu stärken“. (vgl. Gesetzesentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 17/11468 vom 14.11.2012, S. 1) Zudem spielten dabei auch demographische Erwägungen eine nicht unbedeutende Rolle. (vgl. Beckmann, KommJur 2014, 286)

Es wurden also mit dem Gesetz mehrere Linien verfolgt, von denen die umweltpolitische nur eine war, die dementsprechend auch nicht in allen der durch die Novelle vorgenommenen Änderungen ihren Ausdruck fand.

3.3.1 Leitbild der Innenentwicklung

Nach 2011 wurden auch durch die Novelle 2013 erneut Ergänzungen hinsichtlich der Grundsatzbestimmungen in §§ 1 und 1a BauGB vorgenommen.

So wurde zunächst § 1 Abs. 5 BauGB ein neuer S. 3 angefügt, wonach fortan „die städtebauliche Entwicklung vorrangig durch Maßnahmen der Innenentwicklung erfolgen“ soll. (grundsätzlich zu „Städtebauliche Nachverdichtung und Klimawandel. Erfahrungen aus Praxis und Forschung“, Post/Welters et al. 2014, ExWoSt-Informationen; Welters, Städtebauliche Nachverdichtung im Klimawandel, in: Klimaschutz und Fläche, Difu, 2016, S. 34)

Dies sollte der Unterstützung des Ziels der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie von 2002 dienen, die Flächeninanspruchnahme auf 30 Hektar pro Tag bis 2020¹¹ zu reduzieren. (Bundesregierung, Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, 2002; BT-Drs. 17/11468 vom 14.11.2012, S. 9)

Der Begriff der „Innenentwicklung“ selbst wurde dabei undefiniert gelassen. Mitschang führt aus, dass mit dem Begriff der „Innenentwicklung“ ein Handlungsfeld beschrieben werde, „das erfordert, im bereits (weitgehend) bebauten Siedlungsbereich bestehende Nutzungspotenziale zu aktivieren und dabei gleichzeitig auf eine Inanspruchnahme von noch naturhaften Flächen des Außenbereichs zu verzichten“. (Mitschang, ZfBR 2013, 324)

Zudem wurde auch mit dieser Hinzufügung zwar dem Ziel Stärkung der Innenentwicklung – ähnlich wie dem Ziel von Klimaschutz und -anpassung durch die Novelle 2011 – im Ansatz ein höheres Gewicht im Rahmen der Planung, aber doch wiederum kein rechtlich bindender Vorrang gegenüber anderen Belangen in der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB verschafft, sondern im Grunde vor allem (erneut) die Pflicht zur besonders sorgfältigen Abwägung und Begründung betont. (Hageböling, NuR 2013, 99, 100; s.a. auch Otto, ZfBR 2013, 434, 435, der von einer Hochstufung zu einer allgemeinen Planungsleitlinie spricht; Battis/Mitschang/Reidt, NVwZ 2013, 961, 962)

Der Bundesrat hatte sich zuvor im Gesetzgebungsprozess für eine schärfere Formulierung ausgesprochen, wonach ein solcher bindender Vorrang immanent gewesen wäre, konnte sich damit aber letztlich nicht durchsetzen können. (BT-Drs. 17/11468 vom 14.11.2012, S. 21, wo es heißt, dass hierzu die Bauleitpläne vorrangig Maßnahmen zur Innentwicklung vorzusehen haben.)

In § 1 Abs. 6 Nr. 8 lit. e BauGB wurde sodann durch die Novelle 2013 die „Versorgungssicherheit“ als bei der Aufstellung der Bauleitpläne insbesondere zu berücksichtigender Belang mit aufgenommen. Hintergrund war hier die Erwägung, dass infolge der 2011 beschlossenen beschleunigten Energiewende dieser Aspekt als notwendiger Bestandteil der Energieversorgung zunehmend an Bedeutung gewinne. Dies insbesondere auch im Hinblick auf den notwendigen Zubau konventioneller Kraftwerke (auch Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen), die zum Ausgleich der fluktuierenden Einspeisung erneuerbarer Energien und der Systemstabilität benötigt würden. Die ausdrückliche Betonung des Aspekts der Versorgungssicherheit im Belangekatalog des § 1 Abs. 6 BauGB wurde dabei mit der Überlegung begründet, dass eine gesicherte Versorgung mit Elektrizität nur überörtlich gewährleistet werden könne. (BT-Drs. 17/11468 vom 14.11.2012, S. 12)

Als neue ergänzende Vorschrift zum Umweltschutz wurde zudem in § 1a Abs. 2 S. 4 HS. 1 BauGB zunächst bestimmt, dass die Notwendigkeit einer Umwandlung landwirtschaftlich oder als Wald genutzter Flächen zu begründen sein sollte, und diese Bestimmung sodann durch einen zweiten Halbsatz ergänzt, wonach bei dieser Begründung „Ermittlungen zu den Möglichkeiten der Innenentwicklung zugrunde gelegt werden sollen, zu denen insbesondere Brachflächen, Gebäudeleerstand, Baulücken und andere Nachverdichtungsmöglichkeiten zählen können.

Nach der Begründung des Regierungsentwurfs bieten sich diesbezüglich in größeren Gemeinden Flächenkataster sowie eine valide Ermittlung des Neubaubedarfs, basierend auf aktuellen Prognosen der Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung, an. (BT-Drs. 17/11468 vom 14.11.2012, S. 12)

¹¹ Bericht der Bundesregierung über die Perspektiven für Deutschland – Nationale Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, BT-Drs. 14/8953, S. 29 und 42 vom 25.04.02: <https://dipbt.bundestag.de/doc/btd/14/089/1408953.pdf>

In kleineren ländlichen Gemeinden kann hingegen unter Umständen schon die Darstellung der allgemein auf Ortskenntnis beruhenden Sachlage ausreichen. Darüber hinaus bestehen weitere Möglichkeiten in einem Rückgriff auf vorausgehende Planungen und die diesen zugrunde liegenden Erhebungen.

Die neue Vorschrift steht im inhaltlichen Zusammenhang mit der „Umwidmungssperrklausel“ des § 1a Abs. 2 S. 2 BauGB, nach der landwirtschaftlich oder als Wald genutzte Flächen, d. h. solche Flächen, die den wesentlichen Teil des grundsätzlich von Bebauung freizuhaltenden Außenbereich bilden, nur im notwendigen Umfang umgenutzt werden sollen. Zugleich wird die Bauleitplanbegründungspflicht nach § 2a BauGB ergänzt.

Während im Grundsatz auch zuvor bereits eine besondere Abwägungs- und Begründungspflicht in Fällen der Umwidmung gegolten hatte, wurde den Gemeinden mit der Neuregelung ein erhöhter Begründungs- und Mehraufwand in der Phase der Belangermittlung auferlegt. (vgl. Hageböling, NuR 2013, 99, 100)

Insbesondere bestand nunmehr eine Notwendigkeit, die entsprechende Beurteilung nicht auf den jeweiligen Vorhabenstandort zu beschränken, sondern den Blick jedenfalls auf größere Teile des Gemeindegebiets auszuweiten, und die dort bestehenden Entwicklungspotenziale in die Abwägung einzubeziehen. (Battis/Mitschang/Reidt, NVwZ 2013, 961, 962)

Die jeweilige Gemeinde soll veranlasst werden, sich vorab mögliche Alternativen zu einer Flächenneuinanspruchnahme bewusst zu machen und Gründe gegen deren Einbeziehung in die Planung darzulegen. Ein Nachweis eines unabweislichen Flächenbedarfs ist nicht erforderlich.

Mit der Integration der Regelungen des § 15 Abs. 3 BNatSchG in § 1a Abs. 3 Satz 5 BauGB soll vorrangig geprüft werden, dass der naturschutzrechtliche „Ausgleich oder Ersatz auch durch Maßnahmen zur Entsiegelung“ erbracht werden kann, um eine Inanspruchnahme landwirtschaftlich genutzter Flächen zu vermeiden.

Die Änderung des § 34 Abs. 3 a Satz 1 Nr. 1 BauGB ermöglicht darüber hinaus innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile im Sinne Stärkung der Innenentwicklung u. a. die Nutzungsänderung von einem Gewerbe- oder Handwerksbetrieb zu einem für Wohnzwecken dienenden Gebäude in Abweichung vom Erfordernis des Einfügens nach § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB.

3.3.2 Klimaschutz und Klimaanpassung im Besonderen Städtebaurecht

Zudem wurden mit der Novelle 2013 noch einmal im Bereich der städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen klimaschutzbezogene Ergänzungen vorgenommen. Hierbei handelte es sich um ein „Nachgreifen“ zu den bereits mit der Novelle von 2011 vorgenommenen Änderungen. (vgl. BT-Drs. 17/11468 vom 14.11.2012, S. 15)

Zunächst betraf dies die in § 136 Abs. 2 BauGB enthaltene Legaldefinition der „städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen“. Hierbei handelt es sich nach S. 1 der Vorschrift um solche Maßnahmen, „durch die ein Gebiet zur Behebung städtebaulicher Missstände wesentlich verbessert oder umgestaltet wird“. Ergänzt wurde durch die Novelle 2013 nun der zweite Satz der Vorschrift, in dem bestimmt wird, wann von dem Vorliegen „städtebaulicher Missstände“ auszugehen ist. Nach dessen Nr. 1 liegen solche Missstände nunmehr vor, wenn „das Gebiet nach seiner vorhandenen Bebauung oder nach seiner sonstigen Beschaffenheit den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse oder an die Sicherheit der in ihm wohnenden oder arbeitenden Menschen auch unter Berücksichtigung der Belange des Klimaschutzes und der Klimaanpassung nicht entspricht“. Mit dieser auf § 1a Abs. 5 BauGB Bezug nehmenden Änderung sollte verdeutlicht werden, dass Klimaschutz und Klimaanpassung auch im Rahmen der städtebaulichen Sanierung Berücksichtigung finden, bspw. durch gebietsbezogene energetische Maßnahmen wie die Versorgung durch Blockheizkraftwerke, Solaranlagen oder Fernheizung. Entsprechenden bereits existenten kommunalen Aktivitäten einer „klimagerechten

„Stadterneuerung“ sollte damit eine ausdrückliche Stütze im Gesetzeswortlaut verschafft werden. (auf den lediglich klarstellenden Charakter der neuen Vorschrift hinweisend Hageböling, NuR 2013, 99, 102; BT-Drs. 17/11468 vom 14.11.2012, S. 15f.)

Eine weitere Konkretisierung erfuhr diese Neuvorgabe zudem durch Einfügung eines neuen Buchstaben h in § 136 Abs. 3 Nr. 1 BauGB. Danach waren nunmehr bei der Beurteilung, ob in einem städtischen oder ländlichen Gebiet städtebauliche Missstände vorliegen insbesondere auch „die energetische Beschaffenheit, die Gesamtenergieeffizienz der vorhandenen Bebauung und der Versorgungseinrichtungen des Gebiets unter Berücksichtigung der allgemeinen Anforderungen an den Klimaschutz und die Klimaanpassung“ zu berücksichtigen. Dabei ist zu beachten, dass im Gesetzestext die beiden Handlungsbereiche „Klimaschutz“ und „Klimaanpassung“ zusammengefasst wurden, diese aber in der konkreten Umsetzung unterschiedliche Maßnahmen zur Folge haben können. Nach der Entwurfsbegründung sind bei der in diesem Zusammenhang anstehenden Gewichtung Art und Gewicht der anhand der Kriterien ermittelten Mängel zu beurteilen und in einer Gesamtschau auf Grundlage objektiver Kriterien und rechtlicher Vorgaben zu würdigen. Mit der Bezugnahme auf die „allgemeinen Anforderungen“ sollte dabei verdeutlicht werden, dass insoweit allgemein anerkannte oder mit den einschlägigen Vorschriften (etwa des Energiefachrechts) vereinbarte Standards zu Grunde gelegt und die Grundsätze des Verhältnismäßigkeitsgebots beachtet werden sollen. (BT-Drs. 17/11468 vom 14.11.2012, S. 16)

Auch in der Zielbestimmung für städtebauliche Sanierungsmaßnahmen in § 136 Abs. 4 BauGB wurde eine entsprechende Änderung vorgenommen. So sollen diese nunmehr nach § 136 Abs. 4 S. 2 Nr. 1 BauGB u. a. dazu beitragen, dass „die bauliche Struktur in allen Teilen des Bundesgebiets nach den allgemeinen Anforderungen an den Klimaschutz und die Klimaanpassung [...] entwickelt wird“. Hierzu soll nach der Entwurfsbegründung insbesondere eine bessere Ausstattung der baulichen Anlagen mit nachhaltigen Versorgungseinrichtungen, wie Erneuerbare-Energien-Anlagen und Kraft-Wärme-Kopplungen, und eine verbesserte Wärmedämmung in Betracht kommen. (BT-Drs. 17/11468 vom 14.11.2012, S. 16)

Die konkrete Entscheidung hinsichtlich des „Ob“ und des „Wie“ einer „klimagerechten Stadterneuerung“ blieb auch damit aber weiterhin dem planerischen Ermessen der Gemeinden überlassen.

Schließlich wurde § 172 Abs. 4 S. 3 BauGB um eine neue Nr. 1 lit. a erweitert, nach der ein Rechtsanspruch auf die Genehmigung zum Rückbau, zur Änderung oder Nutzungsänderung baulicher Anlagen im Geltungsbereich von Milieuschutzsatzungen nach § 172 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 4 BauGB nunmehr auch dann besteht, wenn die Änderung „der Anpassung an die baulichen oder anlagentechnischen Mindestanforderungen der Energieeinsparverordnung dient“. Ihren Hintergrund fand diese Neuregelung in der immensen Bedeutung des Gebäudealtbestandes zur Erreichung der energieeinsparungs- und klimaschutzbezogenen Zielsetzungen der Bundesrepublik Deutschland. (vgl. Battis/Mitschang/Reidt, NVwZ 2013, 961, 966)

§ 179 Abs. 1 Satz 1 BauGB erweitert das gemeindliche Rückbaugesuch auch auf Bereiche nach § 34 BauGB.

3.3.3 Änderungen in §§ 14 und 17 BauNVO

Neben dem BauGB wurde mit der Novelle von 2013 auch die BauNVO in Teilen geändert, wobei im vorliegenden Kontext insoweit lediglich zwei Aspekte hervorzuheben sind.

So erscheint aus klimaschutzpolitischer Sicht zunächst einmal die Hinzufügung eines neuen Absatzes 3 in § 14 BauNVO erwähnenswert, wonach baulich untergeordnete Anlagen zur Nutzung solarer Strahlungsenergie in, an oder auf Dach- und Außenwandflächen oder Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen innerhalb von Gebäuden, soweit sie nicht bereits nach den §§ 2 bis 13 BauNVO zulässig sind, auch dann

als Anlagen im Sinne des § 14 Abs. 1 S. 1 BauNVO gelten, wenn die erzeugte Energie vollständig oder überwiegend in das öffentliche Netz eingespeist wird. Anders als bei sonstigen Nebenanlagen wird damit auf das Merkmal der funktionellen Unterordnung ausdrücklich verzichtet, während das der baulichen bzw. räumlich-gegenständlichen Unterordnung bestehen bleibt. (BT-Drs. 17/11468 vom 14.11.2012, S. 18 –

Die Neueinfügung diene der Ergänzung der mit der Novelle von 2011 eingeführten Nr. 8 in § 35 Abs. 1 BauGB und der Schaffung von Rechtssicherheit. (BT-Drs. 17/11468 vom 14.11.2012, S. 10f –

Sie fördert die Möglichkeit der Stromerzeugung durch erneuerbare Energien sowie die Belange des Klimaschutzes speziell im Gebäudebestand. (Hageböling, NuR 2013, 99, 104)

Aus planerischer Sicht relevant erscheint zum Zweiten die Neufassung des § 17 Abs. 2 S. 1 BauNVO, wonach die in Abs. 1 der Vorschrift vorgesehenen Obergrenzen für die Bestimmung des Maßes der baulichen Nutzung „aus städtebaulichen Gründen überschritten werden [können], wenn die Überschreitung durch Umstände ausgeglichen ist oder durch Maßnahmen ausgeglichen wird, durch die sichergestellt ist, dass die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse nicht beeinträchtigt werden und nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt vermieden werden“. Mit dieser Neuregelung sollte – einem entsprechenden praktischen Bedürfnis Rechnung tragend – der Spielraum der Gemeinden im Interesse Stärkung der Innenentwicklung erweitert werden. (BT-Drs. 17/11468 vom 14.11.2012, S. 11, 19)

3.3.4 Klimaschutz- und Klimawandelbelange in Umweltprüfung und Umweltbericht

Nach § 2 Abs. 4 BauGB wird für die Belange des Umweltschutzes nach § 1 Abs. 6 Nr. 7 und § 1a eine Umweltprüfung durchgeführt. In deren Rahmen sind die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen zu ermitteln und sodann in einem Umweltbericht zu beschreiben und zu bewerten. Dies soll es der Gemeinde ermöglichen, sämtliche relevanten Umweltinteressen im Planinhalt adäquat zu erfassen. (vgl. Hyckel, ZfBR 2016, 335)

Die Aufnahme des Klimaschutzes und der Anpassung an den Klimawandel in § 1a Abs. 5 BauGB hat somit auch diese Belange zum Gegenstand der Umweltprüfung werden lassen. (Otto, ZfBR 2013, 434, 436)

Die Auswirkungen aufzustellender Bauleitpläne auf das Klima waren allerdings auch zuvor schon über § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. a BauGB Gegenstand der Prüfung. Auch die Vorgaben zur Ermittlung von Möglichkeiten der Innenentwicklung in § 1a Abs. 2 BauGB sind Gegenstand der Umweltprüfung und des Umweltberichts. (Otto, ZfBR 2013, 434, 435)

Die sich insoweit ergebende Problematik besteht darin, dass die Auswirkungen konkreter Vorhaben auf das Klima im Gegensatz zu den Auswirkungen auf die anderen in § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. a BauGB genannten Belange nur sehr abstrakt erfasst und im Umweltbericht wiedergegeben werden können. Insoweit kann auf die Diskussionen zum sog. „Climate Proofing“ Bezug genommen werden, im Rahmen dessen eine Prüfung der Auswirkungen des Klimawandels auf Baugebiete vorgenommen werden soll.

3.4 Klarstellungs- und Appellcharakter als primäres Wesensmerkmal der BauGB-Novellen von 2011 und 2013

Der Überblick zeigt, dass den mit den Novellen von 2011 und 2013 getroffenen Neuregelungen in erster Linie ein Klarstellungs- und Appellcharakter eigen war. Kaum einmal ging es darum, „juristisches Neuland“ im eigentlichen Sinne zu betreten, zwingende Verpflichtungen einzuführen oder konkrete Restriktionen aufzuerlegen. Vielmehr diene der überwiegende Teil der Neuregelungen in erster Linie dazu, dass bereits zuvor schon bestehende Spektrum bauleitplanerischer Gestaltungsmöglichkeiten

zum Zwecke von Klimaschutz- und -anpassung stärker als bisher hervorzuheben, in seiner ganzen Breite aufzuzeigen und insbesondere den an der Planung Beteiligten ins Bewusstsein zu rufen.

Aufgezeigt und unterstrichen wurde dadurch in erster Linie die Sachlegitimation der Gemeinden dazu, sich im Rahmen der Bauleitplanung überhaupt mit Klimaaspekten zu befassen. So kann nach den erfolgten Änderungen in §§ 1 und 1a BauGB einer Klimaschutz und Klimaanpassung aufgreifender Bauleitplanung jedenfalls im Grundsatz nicht mehr entgegengehalten werden, sie sei nicht durch städtebauliche Gründe veranlasst. (vgl. auch Antweiler/Gabler, BauR 2012, 39, 43)

Damit einher ging eine teils implizite teils explizite Aufforderung an die Gemeinden, sich dieser Thematik im Rahmen ihrer bauleitplanerischen Tätigkeit auch tatsächlich anzunehmen.

Die Novellen bedienten sich dabei aber überwiegend einer sehr abstrakt und allgemein gehaltenen Regelungssprache. Von Seiten des Gesetzgebers wurden insbesondere keine neuen Hierarchieebenen für die nach wie vor vorzunehmende Abwägung eingezogen. Klimaschutz und -anpassung erhielten keinen generellen Vorrang vor anderen Belangen. Ein Optimierungsgebot oder ein von der jeweiligen örtlichen Situation unabhängiges Handlungsgebot wurde nicht eingeführt. Die Pflichten der Gemeinden beschränken sich vielmehr auf die Belangberücksichtigung in der Abwägung.

Wie die eigentliche Integration von Klimabelangen in die Bauleitplanung konkret geschehen soll, bleibt damit – wie bisher – eine im Grunde ausschließlich im Rahmen der kommunalen Planungshoheit zu beantwortende Frage. So wurde schon nach der Novelle von 2011 festgestellt, dass das Ausmaß, in dem der Klimaschutz tatsächlich künftig über die Bauleitplanung gefördert werden würde, auch nach der Neuregelung entscheidend davon abhängen werde, „in welchem Umfang die Gemeinden von den neuen Darstellungs- und Festsetzungsmöglichkeiten Gebrauch machen“. (so Antweiler/Gabler, BauR 2012, 39, 46).

Die Kommunen sind dabei nicht zuletzt vor die Herausforderung gestellt, die so abstrakt gehaltenen Belange von Klimaschutz und Klimaanpassung sinnvoll in die bauleitplanerische Abwägung einzuordnen und diese Einordnungsleistung auch im Rahmen ihrer Dokumentationspflichten im Planaufstellungsprozess mit hinreichender Deutlichkeit nach außen sichtbar zu machen. Dies betrifft nicht zuletzt auch die Frage nach dem Umgang mit klimabezogenen Aspekten in Umweltprüfung und Umweltbericht. Anders als im Fachrecht gibt es für die Belange des Klimaschutzes und der Klimaanpassung im Bereich der Bauleitplanung keine Grenz-, Richt- oder Orientierungswerte, deren Erreichen eine planerische Konfliktlösung erzwingen würde. Dementsprechend sind anders als beim Lärmschutz oder beim naturschutzrechtlichen Ausgleich die Klimabelange in der Praxis schwer konkret handhabbar.

3.5 Die BauGB-Novelle 2017

Die BauGB-Novelle 2017 war insbesondere durch die Umsetzung der UVP-Änd-RL 2014¹² veranlasst und sollte zu einer Stärkung der Innenentwicklung (Nachverdichtung) beitragen. Die Änderungen des BauGB stellen insoweit überwiegend Anpassungen an die UVP-Änd-RL 2014 dar.

Im Städtebaurecht wurde die neue Baugebietskategorie „Urbane Gebiete (MU)“ eingeführt. Damit soll die Möglichkeit des näheren Zusammenrückens von Wohnnutzungen und Gewerbe bei gleichzeitiger hoher Verdichtung geschaffen werden, was zu geringeren Flächeninanspruchnahmen führen soll. Als Folgeregelung wurde auch die TA Lärm angepasst.

¹² Richtlinie 2014/52/EU des europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 zur Änderung der Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten

Den Kommunen soll das Bauen in stark verdichteten städtischen Gebieten erleichtert werden. Im nicht beplanten Innenbereich soll bei Nutzungsänderungen baulicher Anlagen zu Wohnzwecken auf das Erfordernis des Einfügens abgesehen werden.

Für den Umweltbericht nach § 2 Abs. 4 und § 2 a S. 2 Nr. 2 ist eine Beschreibung und Bewertung der erheblichen Umweltauswirkungen, die in der Umweltprüfung nach § 2 Absatz 4 Satz 1 ermittelt wurden, vorgesehen. Hierzu gehört eine Prognose über die Entwicklung des Umweltzustands bei Durchführung der Planung, die möglichen erheblichen Auswirkungen während der Bau- und Betriebsphase der geplanten Vorhaben auf die Belange nach § 1 Absatz 6 Nummer 7 Buchstabe a bis i sowie der Auswirkungen des Vorhabens auf das Klima (zum Beispiel Art und Ausmaß der Treibhausgasemissionen) und der Anfälligkeit des Vorhabens gegenüber den Folgen des Klimawandels. Gleichzeitig und im Gegensatz zu den sonst mit der Novelle verfolgten Flächensparzielen wurde mit der Neueinführung eines § 13b die Inanspruchnahme des Außenbereichs für Wohnnutzungen unter bestimmten Voraussetzungen ohne Umweltprüfung ermöglicht¹³.

¹³ Weiterführende Informationen umfasst die folgende Veröffentlichung der Reihe Texte des Umweltbundesamtes: 93/2020 Qualitative Stichprobenuntersuchung zur kommunalen Anwendung des § 13b BauGB <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/qualitative-stichprobenuntersuchung-zur-kommunalen>

4 Stärken, Synergien und Defizite im Hinblick auf andere umweltrelevante Anforderungen des BauGB und unter Berücksichtigung flankierenden Fachrechts

Die Neuregelungen haben sich nicht mit einer Etablierung von Klimaschutz und Klimaanpassung als Teilgebiete des Themenfeldes „Umweltschutz“ im BauGB begnügt. Vielmehr sind diese Themenpunkte darüber hinaus an mehreren Stellen selbstständig neben Klauseln mit (nur) allgemeinem Umweltbezug gestellt worden.

Nicht zuletzt dieser Umstand der bloßen Teilüberschneidung führt dazu, dass sich die Frage nach dem Verhältnis zwischen klimaschutzbezogenen und anderen umweltrelevanten Regelungen des BauGB stellt. Insbesondere die Klimaanpassung betrifft weniger den Schutz der Umwelt vor schädlichen Einflüssen als vielmehr den Schutz der menschlichen Siedlungsbereiche und Flächennutzungen vor schädlichen – klimawandelbedingten – Umwelteinflüssen.

In einem ersten Schritt werden die Stärken und Synergien der neuen Regelungen mit Blick auf die anderen umweltrelevanten Anforderungen des BauGB dargestellt, um im Anschluss auf mögliche Defizite einzugehen. In einem dritten Schritt wird das flankierende Fachrecht angesprochen.

4.1 Stärken und Synergien

Es kann als eine der Stärken der Neuregelungen verstanden werden, dass es an verschiedenen Stellen Schnittstellen mit anderen umweltrelevanten Anforderungen des BauGB gibt.

4.1.1 Leitbild der Innenentwicklung

Das Leitbild der Innenentwicklung ist nicht nur unter Klimaschutzaspekten, sondern auch für den Boden-, Natur- und Landschaftsschutz wichtig. Dass die Neuregelung sich als Instrument gegen weitere Außenentwicklungen eignet, wird in der Literatur teilweise bezweifelt. Während der § 13a BauGB als sehr erfolgreich bezeichnet wird, werden für sonstige Bebauungspläne verbindlichere Festlegungen oder sogar Instrumente angemahnt. So wird es als unglücklich bezeichnet, dass das Gesetz den Begriff der Innenentwicklung mit unterschiedlichen Beschreibungen verwendet (§ 1a Abs. 2 S. 1 BauGB, § 13a Abs. 1 BauGB, § 1a Abs. 2 S. 4 BauGB und § 1a Abs. 3 S. 5 BauGB mit dem in Bezug genommenen § 15 Abs. 3 BNatSchG). Die Regelungen würden sich auf die Ebene der Bauleitplanung beschränken und ob „nur mit Appellen tatsächlich“ eine Umkehr erreicht werden kann, wird bezweifelt. (Krautzberger/Stüer, DVBl 2013, 805, 808)

4.1.2 Ergänzung von § 9 Abs. 1 Nr. 23 lit. b BauGB durch städtebaulichen Vertrag

Die Festlegungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 23 lit. b) BauGB sind allein nicht ausreichend, um die Bereitstellung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder der Kraft-Wärme-Kopplung zu erreichen. Dies kann erst durch Städtebauliche Verträge oder Einführung des Anschluss- und Benutzungszwangs sichergestellt werden. (Söfker, ZfBR 2011, 541, 544)

Im Vergleich zu den Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 23 lit. b BauGB können derlei Vereinbarungen auch über die Grundsätze des Energiefachrechts hinausgehen. Es kann die konkrete Nutzung bestimmter erneuerbarer Energien der Kraft-Wärme-Kopplung vereinbart werden. Zu klären sind beim Abschluss solcher Vereinbarungen daher regelmäßig auch die Fragen der Bereitstellung der entsprechenden Anlagen und Einrichtungen. Der städtebauliche Bezug solcher Vereinbarungen liegt vor, da dies aus dem Planungsbelang des § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. f sowie aus den Ergänzungen des § 1 Abs. 5 Satz 2 und des in § 1a BauGB angefügten Absatzes 5 folgt. (Söfker, ZfBR 2011, 541, 545)

4.1.3 Die Abwägung mit den sonstigen Umweltschutzbelangen nach § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB

Die Aufnahme des Klimaschutzes in den Katalog der Ziele und Grundsätze der Bauleitplanung wie auch die stärkere Betonung des Grundsatzes der Innenentwicklung in Ergänzung der Grundsatznormen der §§ 1 und 1a BauGB durch die Novellen von 2011 und 2013 führen zu neuen Herausforderungen für die Gemeinden bei der Belangabwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB im Rahmen der Bauleitplanaufstellung.

In diesem Zusammenhang wurde dabei nicht nur von vornherein erwartet, dass es im Planungsprozess zu „Zielkonflikten“ zwischen dem Klimaschutz, der städtebaulichen Gestaltung und dem Erscheinungsbild, dem Ortsbild, dem Denkmalschutz und den Eigentümerinteressen würde kommen können. (so Krautzberger/Stüer, BauR 2011, 1416, 1418)

Vielmehr war ebenfalls von Beginn an vorauszusehen, dass es auch zwischen den durch die Novellen von 2011 (Klimaschutz und -anpassung) und 2013 (Stärkung der Innenentwicklung) eingeführten Zielsetzungen untereinander zu Friktionen würde kommen können. (so Mitschang, DVBl 2012, 134, 136)

So kann sich im Einzelfall die Situation ergeben, dass die Ziele der praktischen Klimaanpassung nicht die weitere Nachverdichtung bestimmter Innenbereichsflächen fordern, sondern im Gegenteil deren Freihaltung. Beispielhaft genannt werden können insoweit die planerische Festsetzung von Kaltluftbahnen, Grün-, Frei- und Wasserflächen, Anpflanzungen und Begrünungen (zur Verringerung der Hitzebelastung), Versorgungsflächen für den Einsatz Erneuerbarer Energien, die Vergrößerung von Abstandsflächen zur Vermeidung von Verschattungen, sowie zur Freihaltung von Flächen für den Hochwasserschutz bzw. Wasserabfluss. In dieser Situation ist das Abwägungsergebnis keinesfalls durch das Gesetz fest vorgezeichnet. Dieses weist insoweit weder dem Klimaschutz noch der Innenentwicklung per se einen zwingenden Vorrang zu, so dass es als eine Stärke der Regelung angesehen werden kann, dass das Ergebnis wesentlich von den individuellen Verhältnissen vor Ort und der Städtebaupolitik der jeweiligen Gemeinde abhängig ist. (vgl. Otto, ZfBR 2013, 434, 436)

Weitere Zielkonflikte, aber auch mögliche Synergien, können sich schließlich im Verhältnis der neu hinzugekommenen bzw. verstärkten Belange in Zusammenschau mit den übrigen in § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB aufgezählten Umweltschutzbelangen ergeben, nicht zuletzt, wenn es um die Errichtung und Vernetzung von Anlagen für den Einsatz erneuerbarer Energien geht. Hierbei ist das besondere Zusammenspiel der Absätze 5 und 6 in § 1 BauGB sowie – im Fall des § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB – die Einwirkung durch § 1a BauGB zu beachten. So erfahren die in § 1 Abs. 5 BauGB abstrakt-generell formulierten bauleitplanerischen Oberziele zunächst einmal ganz allgemein eine Konkretisierung durch die in dem nicht abschließenden Katalog des § 1 Abs. 6 BauGB enthaltenen Planungsgrundsätze, denen dabei jeweils ein oder mehrere dieser Oberziele zugeordnet werden können. Zugleich erfahren die in § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB enthaltenen konkret umweltbezogenen Planungsgrundsätze ihrerseits eine Erweiterung durch die in § 1a BauGB vorgehaltenen „ergänzenden Vorschriften zum Umweltschutz“. (vgl. Mitschang, DVBl 2012, 134, 135)

Durch die Aufnahme der Belange von Klimaschutz und -anpassung sowohl in § 1 Abs. 5 als auch in § 1a BauGB erfährt damit insbesondere der Planungsgrundsatz in § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB eine besondere „Einrahmung“, mit der im Planungsprozess nunmehr umgegangen werden muss.

Das Gesetz selbst gibt hier keine fertige Lösung vor, sondern begnügt sich mit der Statuierung der genannten Abwägungsbelange, Ziele und Grundsätze, ohne ein Rangverhältnis zwischen ihnen festzulegen.

4.2 Defizite

Inhaltlich begründen die Änderungen kaum eigentliche Zuständigkeitserweiterungen. Es kommt ihnen vielmehr vor allem deklaratorische bzw. klarstellende Bedeutung zu. Der Appellcharakter der vorgenommenen Änderungen ist insbesondere als Anreiz bzw. Aufforderung zu verstehen, von den – größtenteils auch bisher bereits bestehenden – bauplanerischen Möglichkeiten im Bereich Klimaschutz und -anpassung auch Gebrauch zu machen. Allerdings bestehen nunmehr höhere Begründungs- bzw. Dokumentationspflichten. (Mitschang, DVBl 2012, 134, 136/139)

4.2.1 Abstraktionsniveau der §§ 1, 1a BauGB

Insgesamt lässt sich festhalten, dass gerade hinsichtlich der Regelungen in §§ 1, 1a BauGB Bedenken bestehen, ob sie womöglich zu allgemein bzw. abstrakt formuliert sind, um tatsächliche Steuerungswirkungen zu entfalten. (vgl. hierzu Krautzberger/Stüer, DVBl 2013, 805, 808)

4.2.2 Zweifel an der Sinnhaftigkeit der Festsetzung „technischer Maßnahmen“ nach § 9 Abs. 1 Nr. 23 lit. b BauGB

Was die durch § 9 Abs. 1 Nr. 23 lit. b BauGB vorgesehene Möglichkeit der Festsetzung technischer Maßnahmen zum Zwecke des Klimaschutzes bei der Errichtung von Gebäuden angeht, wurde angemerkt, dass insoweit die Gefahr zu bedenken sei, dass „angesichts des technischen Fortschritts“ solche Festsetzungen „in mehr oder weniger kurzen Zeitabständen hinter den Möglichkeiten zurückbleiben und daher das mit der Festsetzung gewollte Ziel möglicherweise nicht erreicht wird“. (Fachkommission Städtebau, BauGBÄndG 2011 – Mustererlass, S. 7)

4.2.3 Appellcharakter der Innenentwicklungsvorgabe

In der Literatur sind Zweifel daran geäußert worden, dass durch eine bloße weitere „Verschärfung“ der Anforderungen an die Bauleitplanung und allein durch Appelle tatsächlich eine „Wende“ hin zur effektiven Stärkung der Innenentwicklung vollzogen werden kann. So wird unter anderem vergleichend darauf hingewiesen, dass auch die Vorgabe des „sparsamen und schonenden Umgangs mit Grund und Boden“ in § 1a Abs. 2 S. 1 HS. 1 BauGB seit ihrer Einführung im Jahre 1987 in der Praxis weitgehend wirkungslos geblieben ist. (vgl. Krautzberger/Stüer, DVBl 2013, 805, 808)

Es dürfe hier „bei aller Stärkung der Innenentwicklung“ nicht übersehen werden, dass eben mit den gesetzlichen Neuerungen ein „Versiegelungsverbot“ oder eine „Baulandsperrung“ ebenso wenig eingeführt worden seien wie ein genereller gesetzlicher Abwägungsvorrang der Innenentwicklung. (Otto, ZfBR 2013, 434, 435)

Ohne entsprechende Gewichtungsvorgabe sei aber gerade keine Änderung der Gesetzesstruktur des § 1 Abs. 5-7 BauGB eingetreten, so dass dieser neuen allgemeinen Planungsleitlinie letztlich zunächst einmal nicht mehr als ein „Appellcharakter“ zukomme. (Beckmann, KommJur 2014, 286, 287)

Bis auf weiteres handele es sich hierbei zunächst einmal um nicht mehr als einen „etwas ‚zahnlos‘ wirkenden Programmsatz“. (so Schröder/Kullick, NZBau 2013, 425)

Da der in § 1a Abs. 5 BauGB enthaltene klimaschutz- und -anpassungsbezogene Planungsgrundsatz systematisch den gleichen rechtlichen Stellenwert wie die Bodenschutzklausel hat, erscheint auch insoweit zweifelhaft, ob von diesem mehr als eine Appellwirkung ausgeht. (Söfker, ZfBR 2011, 541, 542)

4.2.4 Zweifel am faktischen Änderungspotential des neuen § 1a Abs. 2 S. 4 BauGB

In der Literatur wurden überdies einerseits auch Zweifel am faktischen Änderungspotential des neuen § 1a Abs. 2 S. 4 BauGB geäußert, die insbesondere auf dessen Ausgestaltung als (bloße) Soll-Vorschrift,

eine fehlende materielle Gewichtungsvorgabe und Nichtsanktionierung eines Verstoßes durch § 214 BauGB gestützt wurden. (vgl. Beckmann, KommJur 2014, 286, 288)

Andererseits wurde die Frage aufgeworfen, ob gerade größere Gemeinden den neu geschaffenen Vorgaben überhaupt gerecht werden können. (vgl. Hageböling, NuR 2013, 99, 100)

4.3 Flankierende Unterstützung durch das Fachrecht

Dem Städtebaurecht kommt unter anderem die Aufgabe zu, die Umsetzung des Energiefachrechts in den Städtebau sicherzustellen und zugleich Anreize für eine Förderung von Klimaschutz und Klimaanpassung zu schaffen. (Stür/Stür, DVBl 2011, 1117)

Dies geschieht nicht zuletzt durch eine städtebaurechtliche Flächenvorsorge für fachrechtlich gebotene oder jedenfalls sinnvolle Maßnahmen. Durch einzelne fachrechtliche Regelungen erfolgt dabei gleichzeitig eine wirtschaftliche Beeinflussung von aus Sicht der Gemeinde dem Klimaschutz dienlichen Nutzungen, so dass hier durchaus Raum für die Erzielung von Synergieeffekten gegeben scheint.

4.3.1 Energieeinsparungsgesetz und Energieeinsparungsverordnung

Das Energieeinsparungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. September 2005 (BGBl. I S. 2684), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 4. Juli 2013 (BGBl. I S. 2197) geändert worden ist, (EnEG) und die darauf basierende Energieeinsparverordnung vom 24. Juli 2007 (BGBl. I S. 1519), die zuletzt durch Artikel 3 der Verordnung vom 24. Oktober 2015 (BGBl. I S. 1789) geändert worden ist, (EnEV) setzen am Einsparpotential im Bereich der Gebäudeheizung und Warmwasserbereitung an. Verlangt werden konkrete gebäude- und anlagenspezifische Maßnahmen, um vermeidbaren Energieverlusten vorzubeugen. Dabei werden einerseits Standards für den Jahres-Primärenergiebedarf und Wärmeschutz der Gebäudehülle von Neubauten gesetzt. Zum anderen sind bestimmte Nachrüstpflichten für bestehende Gebäude und Anlagen vorgesehen.

Bei der Neueinführung von § 248 BauGB mit der BauGB-Novelle von 2011, wonach bei Maßnahmen an Gebäuden zum Zwecke der Energieeinsparung geringfügige Abweichungen von dem festgesetzten Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise und der überbaubaren Grundstücksfläche zulässig sind, wurde den Vorgaben von EnEG und EnEV Rechnung getragen, ohne allerdings konkret an die komplexen Regelungen des Fachrechts im Einzelnen anzuknüpfen. Vorausgesetzt wird in § 248 BauGB vielmehr allein, dass die Maßnahme zum Zwecke der Energieeinsparung erfolgt. So soll die Praxis nicht unnötig erschwert werden. (vgl. Söfker, ZfBR 2011, 541, 546)

Letztlich wird damit also jedenfalls die Vornahme solcher Maßnahmen ermöglicht, die das Energiefachrecht insoweit verlangt, und zugleich die Möglichkeit geschaffen, eigeninitiativ über die von EnEG und EnEV aufgestellten Mindestvoraussetzungen im Bestand noch hinauszugehen.

Eine weitere Flankierung erfuhren die Vorgaben von EnEG und EnEV mit der Einführung der neuen Nr. 1a in § 172 Abs. 4 S. 3 BauGB, wonach nunmehr ein Anspruch auf die Erteilung einer Genehmigung zum Rückbau, zur Änderung oder Nutzungsänderung baulicher Anlagen im Geltungsbereich von Milienschutzsatzungen nach § 172 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 4 BauGB besteht, wenn dieser bzw. diese der Anpassung an die Mindestanforderungen der EnEV dient.

4.3.2 Erneuerbare-Energien-Wärme-Gesetz

Mit dem Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz vom 7. August 2008 (BGBl. I S. 1658), das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 20. Oktober 2015 (BGBl. I S. 1722) geändert worden ist (EEWärmeG), wird das Ziel verfolgt, den Anteil erneuerbarer Energien am Endenergieverbrauch für Wärme und Kälte im Gebäudebereich bis zum Jahr 2020 auf 14 Prozent zu erhöhen.

Zur Verfolgung dieses Ziels wird in §§ 3 ff. EEWärmeG für bestimmte Neubauten eine Pflicht zur (anteiligen) Deckung des Wärme- und Kälteenergiebedarfs durch die Nutzung von erneuerbaren Energien bzw. ähnlich klimaschonenden Ersatzmaßnahmen wie solchen der Kraft-Wärme-Kopplung statuiert. Hier dürfte die Möglichkeit einer Flankierung mit Blick auf den 2011 eingeführten § 9 Abs. 1 Nr. 23 lit. b BauGB anzunehmen sein, der die Festsetzung von Gebieten, in denen bei der Errichtung von Gebäuden oder bestimmten 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, im Bebauungsplan erlaubt.

In § 16 EEWärmeG findet sich zudem die Bestimmung, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände von einer Bestimmung nach Landesrecht, die sie zur Begründung eines Anschluss- und Benutzungszwangs an ein Netz der öffentlichen Fernwärme- oder Fernkälteversorgung ermächtigt, auch zum Zwecke des Klima- und Ressourcenschutzes Gebrauch machen können. Diese Regelung wird seit der BauGB-Novelle von 2011 flankiert durch die Ergänzung in § 9 Abs. 6 BauGB, wonach gemeindliche Regelungen zum Anschluss- und Benutzungszwang nachrichtlich in den Bebauungsplan übernommen werden sollen, soweit sie zu seinem Verständnis oder für die städtebauliche Beurteilung von Baugesuchen notwendig oder zweckmäßig sind. Relevant werden kann dies insbesondere im Zusammenhang mit der Aufstellung von Klimaschutz- und Energiekonzepten, die die künftige energetische Versorgung von Baugebieten zu ihrem sachlichen Gegenstand haben. (vgl. Battis/Krautzberger/Mitschang/Reidt/Stüer, NVwZ 2011, 897, 900; hierzu auch: Wickel/Zengerling, BauGB-Novelle und kommunaler Klimaschutz, PlanerIn (3/2011))

Eine weitere Flankierung der Vorgaben des EEWärmeG kann in dem seit 2011 neuen § 5 Abs. 2 Nr. 2 lit. b BauGB gesehen werden, wonach der Flächennutzungsplan Darstellungen der Ausstattung des Gemeindegebiets mit Anlagen, Einrichtungen und sonstigen Maßnahmen enthalten kann, die dem Klimawandel entgegenwirken. (vgl. Mitschang, DVBl 2012, 134, 136)

Schließlich ist auch in diesem Kontext noch einmal auf die durch § 248 BauGB mit der Novelle 2011 geschaffenen Möglichkeiten hinzuweisen. Unter § 248 BauGB zu subsumierende bauliche Maßnahmen können dazu dienen, die Verpflichtungen aus dem Energiefachrecht umzusetzen, aber auch über die dort gesetzten Mindeststandards hinausgehen, solange sie nur der Energieeinsparung dienen. (vgl. Krautzberger/ Stüer, BauR 2011, 1416, 1420)

4.3.3 Erneuerbare-Energien-Gesetz und Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz

Mit dem Erneuerbare-Energien-Gesetz vom 21. Juli 2014 (BGBl. I S. 1066), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 22. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3106) geändert worden ist, (EEG-2017) und dem Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz vom 21. Dezember 2015 (BGBl. I S. 2498), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3106) geändert worden ist, (KWKG) hat der Gesetzgeber das Ziel verfolgt, die bevorzugte Einspeisung von Strom aus erneuerbaren Quellen bzw. die Einspeisung und Vergütung des Stroms aus Anlagen zur Kraft-Wärme-Kopplung zu regeln. Nach § 9 Abs. 1 Nr. 23 lit. b BauGB können im Bebauungsplan Gebiete festgelegt werden, 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.

Diese Regelung hat bei der Umsetzung der Anforderungen des EEWärmeG Bedeutung, aber auch, um von den Einspeisevergütungen des EEG Gebrauch machen zu können. Bei der Vorgängerregelung, die sich allein auf bauliche Maßnahmen bezog, war dies streitig. (Battis/ Krautzberger/ Mitschang/ Reidt/ Stüer, NVwZ 2011, 897, 900).

Gem. § 136 Abs. 2 Nr. 1 BauGB sollen städtebauliche Sanierungsmaßnahmen auch dazu beitragen, dass die bauliche Struktur in Bezug auf die allgemeinen Anforderungen an den Klimaschutz und die Klima-

anpassung in allen Teilen des Bundesgebiets entwickelt wird. Von Bedeutung ist hier insbesondere die nachhaltige Ausstattung der baulichen Anlagen mit erneuerbaren Energien, Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen sowie Maßnahmen der Wärmedämmung. Die Bezugnahme auf „allgemeine“ Anforderungen ist als Bezugnahme auf die Standards des Energiefachrechts zu verstehen. (Battis/ Mitschang/ Reidt, NVwZ 2013, 961, 966)

4.3.4 Wasserhaushaltsgesetz

Das Wasserhaushaltsgesetz (WHG) sieht in § 6 Abs. 1 Nr. 5 WHG vor, dass die Gewässer mit dem Ziel, möglichen Folgen des Klimawandels vorzubeugen, nachhaltig zu bewirtschaften sind. Gerade den voraussichtlichen Auswirkungen des Klimawandels auf das Hochwasserrisiko ist Rechnung zu tragen (§ 73 Abs. 6 S. 2 WHG). Im Abschnitt 6 des WHG findet sich ein eigener Abschnitt, der sich mit dem Hochwasserschutz beschäftigt. Darüber hinaus regelt § 37 Abs. 1 S. 1 WHG Verhältnis von Ober- und Unterlieger, in dem festgehalten wird, dass der natürliche Ablauf wild abfließenden Wassers auf ein tieferliegendes Grundstück nicht zum Nachteil eines höher liegenden Grundstücks behindert werden darf. Mit dem Gesetz zur weiteren Verbesserung des Hochwasserschutzes (Hochwasserschutzgesetz II vom 30.06.2017) wurden weitere siedlungsbezogenen Regelungen in das WHG eingeführt, u. a. wird gem. § 78 Abs. 1 bis 3 WHG-neu die Siedlungserweiterung in festgesetzten und vorläufig gesicherten Überschwemmungsgebieten weitgehend ausgeschlossen.

Das Gesetz führt zur weiteren Verbesserung des Hochwasserschutzes überdies Möglichkeiten für die Kommunen ein, um in der Bauleitplanung auf Gefahren durch Hochwasser und Sturzfluten reagieren zu können. Der Belang des Hochwasserschutzes wird konkretisiert, in dem der Vermeidung und Verminderung von Hochwasserschäden bei der Aufstellung von Bauleitplänen größeres Gewicht beigemessen werden soll (§ 1 Abs. 6 Nr. 12 BauGB-neu). Die Hochwasservorsorge in sogenannten Hochwasser-Risikogebieten, also vor allem auf Flächen, die im Falle eines Deichbruchs überflutet werden können, soll verstärkt werden. Die Kommunen können dort Anforderungen zum hochwasserangepassten Bauen im Bebauungsplan festlegen, um künftige Schäden zu vermeiden; dies können bspw. höhere Türschwellen oder die Sicherung von technischen Einrichtungen sein. Durch eine Erweiterung in § 9 Abs. 1 Nr. 16 lit. c BauGB können Gebiete festgesetzt werden, in denen bei der Errichtung baulicher Anlagen bestimmte bauliche oder technische Maßnahmen getroffen werden müssen, um Hochwasserschäden gar nicht erst entstehen zu lassen. Durch eine Ergänzung in § 9 Abs. 1 Nr. 16 lit. d BauGB können die Kommunen zudem künftig Flächen auf Baugrundstücken zur Versickerung von Niederschlagswasser festsetzen.

4.3.5 Bundesnaturschutzgesetz

Nach dem Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) sind zur dauerhaften Sicherung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts insbesondere Luft und Klima auch durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu schützen, wobei dies insbesondere für Flächen mit günstiger lufthygienischer oder klimatischer Wirkung wie Frisch- und Kaltluftentstehungsgebiete oder Luftaustauschbahnen gilt und dem Aufbau einer nachhaltigen Energieversorgung insbesondere durch zunehmende Nutzung erneuerbarer Energien eine besondere Bedeutung zukommt (§ 1 Abs. 3 Nr. 4 BNatSchG).

4.3.6 Raumordnungsgesetz

Nach § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 1 Raumordnungsgesetz (ROG) ist der Raum in seiner Bedeutung für die Funktionsfähigkeit der Böden, des Wasserhaushalts, der Tier- und Pflanzenwelt sowie des Klimas einschließlich der jeweiligen Wechselwirkungen zu entwickeln, zu sichern oder, soweit erforderlich, möglich und angemessen, wiederherzustellen. Dabei sind wirtschaftliche und soziale Nutzungen des Raums unter Berücksichtigung seiner ökologischen Funktionen zu gestalten und Naturgüter sind

sparsam und schonend in Anspruch zu nehmen sowie Grundwasservorkommen sind zu schützen (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 2 ROG). Nach § 2 Abs. 2 Nr. 6 S.3 ist die erstmalige Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke zu vermindern, insbesondere durch die vorrangige Ausschöpfung der Potenziale für die Wiedernutzbarmachung von Flächen, für die Nachverdichtung und für andere Maßnahmen zur Innenentwicklung der Städte und Gemeinden sowie zur Entwicklung vorhandener Verkehrsflächen.

Mit der Novellierung des Raumordnungsgesetzes durch das Gesetz zur Änderung raumordnungsrechtlicher Vorschriften vom 23.05.2017 sind weitere Anforderungen an die Raumordnung formuliert worden, die dem Schutz des Freiraums vor Inanspruchnahme für Siedlungszwecke, dem Klimaschutz und der Klimaanpassung dienen:

- ▶ Bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen ist die Fläche eigenständiges Schutzgut im Rahmen der Umweltprüfung geworden (§ 8 Abs. 1 Nr. 2 ROG).
- ▶ In den Raumordnungsplänen soll die Festlegung der Raumstrukturen Freiräume zur Gewährleistung des vorbeugenden Hochwasserschutzes enthalten (§ 13 Abs. 5 Nr. 2 lit. d ROG).
- ▶ Das für die Raumordnung zuständige Bundesministerium kann im Einvernehmen mit den fachlich betroffenen Bundesministerien länderübergreifende Raumordnungspläne für den Hochwasserschutz aufstellen (§ 17 Abs. 2 S. 1 ROG).

Die Aufstellung eines Bundesraumordnungsplans zum Hochwasserschutz hat im Fall seiner Erarbeitung aufgrund der Anpassungspflicht auch Auswirkungen auf die Bauleitplanung in den betroffenen Kommunen.

4.3.7 Mögliche Herausforderungen bzw. Unterstützung der Umsetzung der BauGB-Novelle durch andere gesetzliche Regelungen in der planungspraktischen Umsetzung

Als andere gesetzliche Regelungen, die in der planungspraktischen Umsetzung unterstützende Wirkung entfalten können, wird hier nachstehend auf die EU-Richtlinien zur Energieeffizienz und zur Gebäude-Effizienz eingegangen. Als besondere Herausforderungen bei der Umsetzung stellen sich die Bauordnungen der Länder dar, die teilweise sehr weitgehend Elemente des Klimaschutzes und der Klimaanpassung mitaufgenommen haben – teilweise aber auch nicht.

4.4 Europarechtliche Regelungen

Hier sind insbesondere die Energieeffizienz-Richtlinie sowie die Gebäude-Energieeffizienz-Richtlinie zu nennen.

4.4.1 Energieeffizienz-Richtlinie

Nach der EU-Richtlinie zur Energieeffizienz (Richtlinie 2012/27/EU) ist die Energieeffizienz ein wertvolles Instrument, um den Herausforderungen zu begegnen, die auf die verstärkte Abhängigkeit von Energieimporten, knappe Energieressourcen sowie das Erfordernis, dem Klimawandel Einhalt zu gebieten und die Wirtschaftskrise zurückzuführen sind. Die Energieeffizienz-Richtlinie begründet in Art. 5 eine Pflicht zur energetischen Sanierung von jährlich 3 % der Fläche der Gebäude, die sich „im Eigentum (der) Zentralregierung befinden und von ihr genutzt werden“. Hinsichtlich der Kraft-Wärme-Koppelung besteht nach Art. 14 die Pflicht zu einer Durchführung einer Kosten-Nutzen-Analyse bei Neubau und Modernisierung von Industrieanlagen und Kraftwerken. Dass das Element der Energieeffizienz mit den Novellen auch stärker im BauGB wie bspw. in § 248 BauGB verankert ist, entspricht der Intention der EU-Richtlinie.

4.4.2 Gebäude-Energieeffizienz-Richtlinie

Schon die EU-Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (Richtlinie 2002/91/EG) hatte zum Ziel, die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden zu verbessern. Die Novellierung nahm eine Anpassung der Richtlinie und ihrer Ziele vor. Fortan bestehen für die Mitgliedsstaaten Mindestanforderungen bei neu errichteten Gebäuden gem. Art. 6 und bei schon bestehenden Gebäuden gem. Art. 7. Art. 9 schafft einen Anreiz für Niedrigstenergiegebäude. Auch hinsichtlich der Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden lässt sich festhalten, dass dieser Gedanke mit den Novellen Eingang in das BauGB gefunden hat und dort nunmehr Berücksichtigung erfährt.

4.4.3 Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie

Nach der Richtlinie über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken (Richtlinie 2007/60/EG) sind die Mitgliedsstaaten zu einem abgestimmten Hochwasserrisikomanagement verpflichtet. Ziel der Richtlinie ist eine Verbesserung der Vorsorge und des Risikomanagements. Dabei steht die Minimierung für die menschliche Gesundheit, die Umwelt, das Kulturerbe und die wirtschaftlichen Tätigkeiten im Zentrum. Dabei sollen nicht nur bauliche Maßnahmen wie Deiche Berücksichtigung finden, sondern auch vorsorgende Maßnahmen wie eine hochwasserangepasste Bauweise. Die Richtlinie umreißt drei Hauptaufgaben. Dazu zählen die Bestimmung entsprechender Gebiete mit Hochwasserrisiko, die Erarbeitung von Hochwassergefahren- und Hochwasserrisikokarten sowie die Erstellung von Hochwasserrisikomanagementplänen.

4.4.4 Meeresstrategie-Richtlinie

Die Richtlinie zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt (Richtlinie 2008/56/EG) leistet einen Beitrag zur Kohärenz der verschiedenen politischen Maßnahmen, Vereinbarungen und Rechtsetzungsmaßnahmen, die sich auf die Meeresumwelt auswirken, und sie zielt darauf ab, die Berücksichtigung von Umweltbelangen bei diesen Maßnahmen und Vereinbarungen sicherzustellen. Die Mitgliedstaaten sollen Anfangsbewertungen der Meeresgewässer durchführen und unter Berücksichtigung der Umweltziele eine laufende Bewertung durchführen. Maßnahmen, die erforderlich sind, um in ihren Meeresgewässern in jeder betroffenen Meeresregion bzw. -unterregion einen guten Umweltzustand zu erreichen oder aufrechtzuerhalten, sind festzulegen und durchzuführen.

4.4.5 Bauprodukte-Verordnung

Die Verordnung zur Festlegung harmonisierter Bedingungen für die Vermarktung von Bauprodukten Nr. 305/2011) ist festgehalten, dass bei der Grundanforderung an Bauwerke bezüglich der nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen insbesondere der Recyclingfähigkeit des Bauwerks, seiner Baustoffe und Teile nach dem Abriss, der Dauerhaftigkeit des Bauwerks und der Verwendung umweltfreundlicher Rohstoffe und Sekundärbaustoffe für das Bauwerk Rechnung getragen werden sollte.

4.5 Landesrechtliche Regelungen

Zahlreiche landesrechtliche Regelungen unterstützen die Umsetzung der neuen planungsrechtlichen Regelungen zum Klimaschutz, zur Klimaanpassung und die Stärkung der Innenentwicklung.

So gibt es Bauordnungen, die zum Beispiel vorsehen, dass ein entsprechender Wärme- und Schallschutz vorhanden sein muss (§ 14 Abs. 2 LBO BW) oder Gebäude so zu errichten sind, dass der Energiebedarf für das Heizen oder Kühlen so sparsam und umweltschonend wie möglich gedeckt wird (§ 14 Abs. 3 LBO BW). Beispielsweise stellen manche Bauordnungen spezielle Solaranlagen und Windenergieanlagen verfahrensfrei (§ 61 Abs. 1 Nr. 3 BauO BI; Anlage 2 zu § 60 HBauO). Bei Außenwänden und Dachdämmungen, die dem Wärmeschutz und der Energieeinsparung dienen, sind bspw. Erleichterungen beim Abstandsflächenrecht vorgesehen (§ 6 Abs. 6 S. 3 HBO). Gem. § 88 Abs. 4 Nr. 3 LBauO

RP können Gemeinden außerdem durch Satzung bestimmen, dass im Gemeindegebiet oder in Teilen des Gemeindegebiets im Interesse des Klimaschutzes bei vor dem 1. Januar 2009 errichteten Gebäuden anteilig erneuerbare Energien zu nutzen sind.

Auch im Rahmen des **Wasserrechts** gibt es landesrechtliche Regelungen, die eine entsprechende Unterstützung von Maßnahmen vorsehen. Beispielsweise sieht das LWG NW vor, dass Erfordernisse des Klimaschutzes bei der Zulassung von Benutzungen und der Gewässerausbau zum Zweck der Energieerzeugung durch Wasserkraft zu berücksichtigen sind (§ 28 Abs. 1 S. 2 LWG NW). Bei der Erstellung eines Abwasserbeseitigungskonzepts sind darüber hinaus Maßnahmen zur Klimafolgenanpassung darzustellen (§ 47 Abs. 3 S. 2 LWG NW). Das LWG BW hält bereits in § 1 Abs. 2 LWG BW fest, dass neben dem Zweck und den Zielen des Wasserhaushaltsgesetzes die Grundsätze des Klimaschutzes und der Anpassung an die Folgen des Klimawandels zu berücksichtigen sind.

Das **Naturschutzrecht** sieht an vielen Stellen die Unterstützung von Maßnahmen des Klimaschutzes, der Klimaanpassung und die vorrangige Innenentwicklung vor. Beispielsweise heißt es in § 2 Abs. 2 LNatschG MV, dass mit Grund und Boden sparsam und schonend umgegangen werden soll und Gebiete mit günstiger kleinklimatische Wirkung sowie Luftaustauschbahnen erhalten, wiederhergestellt oder entwickelt werden sollen. § 8 Abs. 1 LNatschG Bln sieht vor, dass das Landschaftsprogramm insbesondere für die überörtlichen konkretisierten Ziele, Erfordernisse und Maßnahmen im Sachbereich Umweltschutz, Freiraumnutzung, Erholung, Ausgleichsflächen und –räume enthalten soll. Dabei kann es zwischen den verschiedenen Bundesländern zu erheblichen Unterschieden kommen, wie bspw. an der unterschiedlichen Ausgestaltung des Naturschutzgesetzes in Bayern und Nordrhein-Westfalen gesehen werden kann. Abhängig davon, ob die Regelungen für den Außenbereich oder auch für den Innenbereich gelten und ob sie Satzungscharakter haben, folgen daraus unterschiedliche Unterstützungsfunktionen für die drei Handlungsfelder Klimaschutz, Klimaanpassung und Innenbereichsentwicklung.

Aber auch Gesetze wie das **Klimaschutzgesetz BW** tragen zur Verankerung von den entsprechenden Belangen bei. Zweck dieses Gesetzes ist es explizit, im Rahmen der internationalen, europäischen und nationalen Klimaschutzziele einen angemessenen Beitrag zum Klimaschutz durch Reduzierung der Treibhausgasemissionen zu leisten und zugleich zu einer nachhaltigen Energieversorgung beizutragen (§ 1 Abs. 1 KSG BW).

Auch in den **Landesplanungsgesetzen** können entsprechende Vorgaben gemacht werden. So sieht das LPIG BW zum Beispiel vor, dass die klimaschutzbezogenen Festlegungen im Regionalplan anhand konzeptioneller Überlegungen unter Berücksichtigung der regionalen Potenziale für die Nutzung erneuerbarer Energien und Energieeffizienz begründet werden sollen (§ 11 Abs. VIII LPIG BW). Nach § 11 Abs. 1 GemO BW kann eine Gemeinde bei dem öffentlichen Bedürfnis durch Satzung für die Grundstücke ihres Gebiets den Anschluss an Wasserleitung, Abwasserbeseitigung, Straßenreinigung, die Versorgung mit Nah- und Fernwärme und ähnliche der Volksgesundheit oder dem Schutz der natürlichen Grundlagen des Lebens einschließlich des Klima- und Ressourcenschutzes dienende Einrichtungen (Anschlusszwang) und die Benutzung dieser Einrichtungen (Benutzungszwang) vorschreiben. Grundsätzlich können im Rahmen der Landesplanung Vorgaben zur Sicherung klimaaktiver Flächen, der Sicherung klimatischer Ausgleichs- und Regenerationsflächen (Grünzüge, Freiraumentwicklung), die Verbesserung und Sicherung der Frischluftzufuhr (Frischluftkorridore/-schneisen, Kalt- und Frischluftentstehungsgebiete) sowie die Sicherung einer räumlichen Vernetzung innerstädtischer Grünflächen, Grünzüge und Wasserflächen mit Freiraumbereichen gemacht werden (Ahlhelm et al., Praxishilfe Klimaanpassung in der räumlichen Planung, 2016, S. 78 f.).

5 Darstellung der Informationsmaterialien zur Umsetzung der BauGB-Novellen

Im Rahmen der Informationsmaterialien zur Umsetzung der BauGB-Novellen ist insbesondere auf die beiden Muster-Einführungserlasse der Fachkommission Städtebau der Bauministerkonferenz einzugehen, die nachfolgend beide dargestellt werden.

5.1 Muster-Einführungserlass 2011

Der Muster-Einführungserlass zum Gesetz zum Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden (Erlass 2011) wurde von der Fachkommission Städtebau der Bauministerkonferenz am 16.12.2011 beschlossen.

Hinsichtlich der Änderungen in § 1 Abs. 5 S. 2 BauGB und § 1a Abs. 5 BauGB wird im Mustererlass 2011 festgestellt, dass beide Regelungen die gewachsene Bedeutung des Klimaschutzes und des Klimawandels betonen, aber keinen Vorrang vor anderen Belangen begründen (Erlass 2011, S. 3). Die Regelungen des § 5 Abs. 2 Nr. 2 lit. b) und lit. c) BauGB würden insbesondere klarstellen, dass die Kommunen städtebaulich umsetzbare Aussagen ihrer Energie- und Klimaschutzkonzepte in einem Flächennutzungsplan darstellen können und die damit eine höhere Verbindlichkeit und eine höhere Akzeptanz erhalten (Erlass 2011, S. 4). Bei den Anlagen nach § 5 Abs. 2 Nr. 2 lit. b) BauGB kann es sich nach Darstellung im Mustererlass 2011 insbesondere auch um Anlagen und Einrichtungen zur dezentralen und zentralen Erzeugung, Verteilung und Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-/Wärmekopplung handeln (Erlass 2011, S. 4). Dazu könnte auch eine Zwischenspeicherung der erzeugten Energie in Form von kinetischer Energie erfasst sein (Erlass 2011, S. 4). Die Regelung ist nach der Darstellung im Mustererlass 2011 nicht so zu verstehen, dass sie Vorgaben hinsichtlich des Verbrauches der erzeugten Endenergieform macht (Erlass 2011, S. 4). Als sonstige Maßnahmen seien jene zu betrachten, die das räumliche Leitbild der kompakten Stadt umsetzen oder Bereiche mit erhöhtem energetischem Sanierungsbedarf oder Bereiche für bestimmte Versorgungsarten darstellten (Erlass 2011, S. 4). Bei Anlagen gemäß § 5 Abs. 2 Nr. 2 lit. c) BauGB sei insbesondere an Anlagen, Einrichtungen oder sonstige Maßnahmen zu denken, die der Anpassung an den Klimawandel dienen (Adaptationsmaßnahmen), wobei auch an Frischluftbahnen oder Vorkehrungen für Starkregenereignisse gedacht werden kann (Erlass 2011, S. 5).

Mit der Neuregelung in § 5 Abs. 2 b) BauGB wird klargestellt, dass Teilflächennutzungspläne steuernde Wirkung bezwecken müssen, aber auch andere Rechtswirkung haben können und jene sich auch nur für Teile des Gemeindegebiets aufstellen lassen (Erlass 2011, S. 5). Beim Teilflächennutzungsplan weist der Mustererlass 2011 darauf hin, dass die allgemeinen Regeln gelten, wonach auch bei Darstellung von Konzentrationszonen für die Windenergie im Gesamtflächennutzungsplan zu beachten ist, dass die Steuerung durch Raumordnungspläne oder Regionalpläne ausschließlich raumbedeutsame Vorhaben umfasst (Erlass 2011, S. 5).

Im Falle, dass die Steuerung der Windenergie über die Regionalplanung erfolgt, sei es den Gemeinden lediglich möglich, durch die Konkretisierung der Festlegungen bspw. durch eine parzellenscharfe Ausgestaltung Einfluss zu nehmen (Erlass 2011, S. 5). Der Mustererlass 2011 weist darauf hin, dass nach § 1 Abs. 3 BauGB räumliche Teilflächennutzungspläne aufzustellen sind, sobald und soweit dies für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist (Erlass 2011, S. 5). Hinsichtlich von Windenergieanlagen sei daran insbesondere zu denken, wenn bisher im Flächennutzungsplan Darstellungen zur Steuerung der Windenergie vorhanden sind (Erlass 2011, S. 6). Es ergibt sich aus dem Sinn und Zweck der Regelung, dass über die Darstellung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB hinaus Darstellungen in engem sachlichem Zusammenhang zur Darstellung von Konzentrationsflächen möglich sind, wobei insbesondere Darstellungen zum Ausgleich von Eingriffen in Natur und Landschaft nach § 1a

Abs. 3 BauGB, der Höhen von Windenergieanlagen gemäß § 16 Abs. 1 BauNVO oder bedingte Festsetzung nach § 249 Abs. 2 Satz 3 BauGB in Betracht kommen (Erlass 2011, S. 6).

Hinsichtlich des § 9 Abs. 1 Nr. 12 weist der Mustererlass 2011 darauf hin, ist es fortan möglich ist, Flächen für Anlagen der Kraft-/Wärmekopplung innerhalb eines Baugebietes festzusetzen (Erlass 2011, S. 6). Hinsichtlich der Festsetzung von technischen Maßnahmen wird festgehalten, dass diese auch der Umsetzung der Vorgaben des Erneuerbare Energien-/Wärmegegesetzes (EEWärmeG) dienen können (Erlass 2011, S. 7). Dabei sei die wirtschaftliche Zumutbarkeit bei Festsetzung nach § 9 Abs. 1 Nr. 23 lit. b) zu beachten. Zudem sollte Berücksichtigung finden, dass angesichts des technischen Fortschritts Festsetzungen zu technischen Maßnahmen in mehr oder weniger kurzen Zeitabständen hinter den Möglichkeiten zurückbleiben und daher das mit der Festsetzung gewollte Ziel möglicherweise nicht erreicht werden kann (Erlass 2011, S. 7). Die Formulierung der bestimmten baulichen Anlagenziele auf zu bestimmende Anlagen im Bebauungsplan, wie bspw. die Festsetzung einer Lärmschutzwand nach § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB, die mit der Festsetzung von Photovoltaikanlagen an oder auf diesen Lärmschutzwänden kombiniert wird (Erlass 2011, S. 7).

Hinsichtlich der nachrichtlichen Übernahme nach § 9 Abs. 6 BauGB wird empfohlen, dass sich ein entsprechender Hinweis auch auf Energie- und Klimaschutzkonzepte im Flächennutzungsplan anbieten könne (Erlass 2011, S. 7). Mit § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 und 5 werde die Möglichkeit geschaffen, über Anforderungen des Energiefachrechts durch vertragliche Vereinbarungen hinauszugehen (Erlass 2011, S. 7 f.).

Nach § 248 BauGB werde die Änderung bestehender Gebäude durch Baumaßnahmen, die der Energieeinsparung und/oder der Nutzung der Solarenergie dienen, erleichtert (Erlass 2011, S. 10). Begünstigt seien Maßnahmen zum Zwecke der Energieeinsparung, worunter Wärmedämmmaßnahmen als auch der Einbau von technischen Anlagen fallen können, soweit diese Maßnahmen Auswirkungen auf die Zulässigkeitskriterien Maß der Nutzung, Bauweise oder überbaubare Grundstücksfläche haben, oder Anlagen zur Nutzung solarer Strahlungsenergie wie bspw. Photovoltaik- oder auch Solarthermieanlagen (Erlass 2011, S. 10 f.). Es könne dann von den Festsetzungen Maß der Nutzung, Bauweise, unüberbrückbare Grundstücksfläche abgewichen werden, wobei die Abweichung nur geringfügig sein darf (Erlass 2011, S. 11). Die Geringfügigkeit ist nach dem Erlass 2011 nicht anhand fester Maße oder bestimmter Prozentsätze zu beurteilen. Als Kriterien könnten die für die Zulassung einer Befreiung sprechenden Kriterien zu Rate gemäß § 31 Abs. 2 BauGB gezogen werden (Erlass 2011, S. 10 f.). Für die Zulässigkeit der Maßnahmen ist die Vereinbarkeit mit nachbarlichen Interessen und baukulturellen Belangen erforderlich (Erlass 2011, S. 11 f.). Soweit sich das Gebäude innerhalb eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils befindet, gelten die eben genannten Gesichtspunkte gemäß § 248 Satz 3 entsprechend für Abweichungen vom Erfordernis des Einfügens in die Eigenart der näheren Umgebung (Erlass 2011, S. 12). In Bebauungsplangebieten sei weder die Zulassung einer Ausnahme oder Befreiung nach § 31 noch ein gemeindliches Einvernehmen nach § 36 Abs. 1 erforderlich (Erlass 2011, S. 12).

Im § 249 Abs. 1 BauGB sei für den Fall, dass in einem Flächennutzungsplan zusätzliche Flächen ausgewiesen werden, geregelt, dass daraus nicht zu folgern ist, dass die vorhandenen oder die zusätzlichen Darstellungen, insbesondere im Hinblick auf den Flächenbedarf und das Maß der baulichen Nutzung zur Erzielung der Rechtswirkung des § 35 Abs. 3 Satz 3 nicht ausreichend waren (Erlass 2011, S. 12). Hier sollte insbesondere für die Frage des Repowering von Windanlagen eine bestehende Unsicherheit beseitigt werden (Erlass 2011, S. 12). Gemäß § 249 Abs. 2 BauGB wird ausdrücklich klargestellt, dass nach § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 BauGB festgesetzt werden kann, dass die im Bebauungsplan festgesetzten Windenergieanlagen nur dann zulässig sind, wenn gleichzeitig sichergestellt ist, dass nach der Errichtung anderer im Bebauungsplan bezeichneter Windenergieanlagen innerhalb einer im Bebauungsplan zu bestimmenden Frist zurückgebaut werden (Erlass 2011, S. 13). Dieses ist als eine präzisierende Regelung ohne Ausschlusscharakter zu verstehen, weshalb empfohlen wird, dass wie bisher auch der

bereits vollzogene Rückbau der Altanlagen im Bebauungsplan nach § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 zur Zulässigkeitsvoraussetzung für die Errichtung der neuen Anlage gemacht wird (Erlass 2011, S. 13).

Die Ergänzung in § 148 BauGB trage dem Umstand Rechnung, dass die Versorgungsinfrastruktur ein zentraler Faktor zur Steigerung der Gesamtenergieeffizienz eines Sanierungsgebietes ist (Erlass 2011, S. 14).

5.2 Muster-Einführungserlass 2013

Der Mustereinführungs-Erlass der Gesetze zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts (Erlass 2013) wurde durch die Fachkommission Städtebau am 20.09.2013 beschlossen. § 1 Abs. 5 Satz 3 BauGB verdeutlicht danach, dass die wesentlichen Steuerungs- und Gestaltungsaufgaben der Bauleitplanung hauptsächlich auf den Siedlungsbestand ausgerichtet werden soll (Erlass 2013, S. 4). Durch die Betonung des Aspektes der Versorgungssicherheit in § 1 Abs. 6 Nr. 8 lit. e) solle herausgestellt werden, dass die Kommunen diesen Aspekt im Rahmen der Aufstellung von Flächennutzungsplänen und Bebauungsplänen zu berücksichtigen haben (Erlass 2013, S. 5).

Nach § 1a Abs. 3 Satz 5 BauGB sei die entsprechende Anwendung des § 15 Abs. 3 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) angeordnet (Erlass 2013, S. 7). Dabei besteht nach dem Erlass 2013 eine strikte Verpflichtung zur Beachtung des § 15 Abs. 3 BNatSchG im Rahmen der Bauleitplanung anders als im Vorhabenzulassungsverfahren nicht (Erlass 2013, S. 7 f.). Dies sei deshalb der Fall, weil die Regelung der Abwägung unterliegt (Erlass 2013, S. 7 f.).

Nach dem neuen § 17 Abs. 2 Satz 1 BauNVO ist es nach dem Mustererlass 2013 fortan nicht mehr erforderlich, dass besondere Gründe die Überschreitung erfordern, sondern die Obergrenzen können aus städtebaulichen Gründen überschritten werden (Erlass 2013, S. 8). Der von der Rechtsprechung bis dato geforderte atypische Sonderfall sei damit entbehrlich (Erlass 2013, S. 8). Im Rahmen des § 14 Abs. 3 BauNVO können die dort privilegierten „Anlagen zur Nutzung solarer Strahlungsenergie“ sowohl Fotovoltaik- als auch Solarthermieanlagen sein (Erlass 2013, S. 24). Die Privilegierung besteht darin, dass sowohl die Einspeisung der Energie in ein öffentliches Netz (dann sind die Anlagen „Hauptanlagen“ i. S. d. BauNVO) als auch der Verbrauch in den Gebäuden auf dem Grundstück (dann sind sie „Nebenanlagen“) zulässig ist, wenn die Anlage als solche nicht dem Nutzungszweck der in dem Baugebiet gelegenen Grundstücke oder des Baugebiets selbst in seiner Eigenart widerspricht (Erlass 2013, S. 25). Die Zulässigkeit solcher Anlagen kann jedoch durch Bebauungsplan eingeschränkt oder ausgeschlossen werden (Erlass 2013, S. 25).

Im Rahmen der §§ 136 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1, Abs. 3 Nr. 1 lit. h) und Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 BauGB könnten die Gemeinden auch mit städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen einen Beitrag zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung leisten, wie bspw. durch eine bessere Ausstattung des Gebiets mit nachhaltigen Versorgungseinrichtungen (Erlass 2013, S. 26). Dabei liege es in ihrem planerischen Ermessen, inwieweit sie im Sinne einer klimagerechten Stadterneuerung aktiv werden (Erlass 2013, S. 26). Die Frage, inwieweit in einem Gebiet städtebauliche Missstände vorliegen, werde fortan auch anhand der energetischen Beschaffenheit der Gesamtenergieeffizienz der vorhandenen Bebauung und der Versorgungseinrichtung des Gebiets beurteilt (Erlass 2013, S. 26). Es wird nach dem Mustererlass 2013 deutlich, dass die städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen auch der Klimaanpassung dienen und einen Beitrag dazu leisten können, dem Klimawandel entgegenzuwirken (Erlass 2013, S. 26).

Textbox 1: Musterlasse zur Einführung der BauGB-Novellen

Exkurs: Musterlasse zur Einführung der BauGB-Novellen

Mustererlasse spielen für einige Kommunen keine Rolle bei der Einführung von neuen bauplanungsrechtlichen Regelungen, für andere bilden sie eine wichtige Hilfestellung zur praktischen Anwendung von Neuregelungen. Bei den anwendenden Kommunen sind diese Mustererlasse vor allem im unmittelbaren Anschluss an die Novellen des BauGB hilfreich. Sie bieten Orientierung und Übersicht im Bereich der Änderungen und dienen der Klarstellung und Erläuterung, was die entsprechenden Grundlagen enthalten oder wie die Inhalte interpretiert werden können: „Die Mustereinführungserlässe sind sehr hilfreich bei Unklarheiten in Bezug auf erfolgte BauGB-Änderungen, da zu diesen Themen noch keine Kommentierung oder Rechtsprechung existiert.“

Quelle: Eigene Darstellung BKR Aachen auf Basis der Durchführung und Auswertung von Interviews

Teil C: Das Baugesetzbuch in der kommunalen Anwendungspraxis – Auswertung der Fallstudien und der Interviews

Teil C umfasst die Auswertung der durchgeführten empirischen Basis dieser Untersuchung und fasst die Aussagen der Fachleute aus der ersten Interviewrunde, der durchgeführten acht Fallstudien mit den Auswertungen kommunaler Planwerke und der Fachgespräche mit den lokalen Akteuren sowie die Aussagen der kommunalen Akteure aus unterschiedlichen Aufgabenbereichen der Planung zusammen (siehe Kapitel 1.3, Abbildung 1).

Die Darstellung folgt der Gliederung des Baugesetzbuches und dabei den mit den beiden Novellen 2011 und 2013 erfolgten Änderungen, der sich auch in den Fragebögen und Gesprächsleitfragen widerspiegelt (Dokumentation in Kapitel 16.1 und 16.2):

- ▶ Programmatik der Bauleitplanung – Kapitel 6
- ▶ Flächennutzungsplan – Kapitel 7
- ▶ Bebauungsplan – Kapitel 8
- ▶ Zulässigkeit von Vorhaben nach §§ 29 bis 38 BauGB – Kapitel 9
- ▶ Besonderes Städtebaurecht – Kapitel 10

6 Programmatik der Bauleitplanung

Die §§ 1 und 1a BauGB definieren die wesentlichen Aufgaben, Begriffe und Grundsätze der Bauleitplanung und bestimmen, welche materiellen Anforderungen bei der Aufstellung, Änderung oder Aufhebung von Bauleitplänen zu beachten sind. Die Regelungen haben im Lauf der Jahre eine stetige Erweiterung erfahren und damit die Anforderungen an die Bauleitplanung laufend erhöht. Dies findet statt vor dem Hintergrund sich stetig ändernder Anforderungen an die Siedlungsentwicklung und ihrer Steuerung mit dem Planungsinstrumentarium aufgrund von wirtschaftlicher Entwicklung und wirtschaftlichem Strukturwandel, demografischen Prozessen, umweltfachlichen Anforderungen an die Raumnutzung und letztendlich den zunehmenden Flächennutzungskonkurrenzen aufgrund dieser Anforderungen, die die städtebauliche Planung in ihren Abwägungsentscheidungen der damit verbundenen Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen hat.

Im Gesetzgebungsprozess besteht der Anspruch, den Gemeinden mit einer entsprechenden Definition der zu berücksichtigten Belange eine Hilfestellung zu geben, ob und wie die verschiedenen Raumnutzungsansprüche in eine Abwägungsentscheidung einzustellen sind, um zu einer gerechten und sachlichen Planungsentscheidung zu kommen.

Dies war so auch 2011 mit der sogenannten Klimaschutznovelle und 2013 mit der sogenannten Innenentwicklungsnovelle des BauGB der Fall. Der zunehmend intensiver wahrnehmbare dynamisch sich verstärkende Klimawandel stellt die räumliche Planung allerdings vor besondere Herausforderungen, in dem in der Planung sowohl Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken als auch solche, die der Anpassung an den Klimawandel dienen, berücksichtigt werden sollen und gleichzeitig mit Grund und Boden sparsam umgegangen und der Innenentwicklung vorrangig vor der Außenentwicklung erfolgen soll.

6.1 Klimaschutz und Klimaanpassung

Schwerpunkt des Vorhabens ist die Fragestellung, ob die Ausdifferenzierung der Grundsätze und Ziele der Bauleitpläne seit dem Jahr 2011 eine verstärkte Berücksichtigung der nun explizit herausgestellten Anforderungen an den Klimaschutz und die Klimaanpassung erkennen lässt und ob in Abwägungsprozessen verstärkt Belange des Klimaschutzes und der Klimaanpassung eingeflossen sind, die in diesem Maße vor der Novellierung im Jahr 2011 nicht berücksichtigt wurden. Dies auch vor dem Hintergrund, welchen Stellenwert die Belange von Klimaschutz und Klimaanpassung allgemein im planerischen Abwägungsprozess überhaupt haben.

In den untersuchten Fallstudien und den durchgeführten Interviews lassen sich diese Fragen nach der Wirkung der beiden Novellen auf die grundlegende Handhabungspraxis der Kommunen nicht einheitlich beantworten. Auch hängt dies vom Handlungsfeld und den einzelnen Kommunen ab, wie sie mit den rechtlichen und fachlichen Anforderungen umgehen, insbesondere in Verbindung mit der jeweiligen ortsspezifischen Situation.

Kommunen mit einer längeren Tradition im Bereich des Klimaschutzes, aber auch der Klimaanpassung und des Flächensparens berichten von keiner auffälligen Änderung der zuvor schon engagierten Handhabung. Allenfalls findet das Thema Klimaanpassung vermehrt Beachtung, wobei nicht klar ist, ob dies an der Novellierung oder vielmehr der wachsenden Betroffenheit und der forcierten (fach)öffentlichen Diskussion liegt.

Auch in den engagierten Kommunen findet eher selten eine grundlegende Anpassung der Planungsziele durch Neuaufstellung des Flächennutzungsplans aus Gründen des Klimaschutzes oder der Klimaanpassung statt. Die Anforderungen von Klimaschutz und Klimaanpassung sind durchweg kein Auslöser für

ein Planungserfordernis gem. BauGB. Zumeist werden auch hier Planänderungen auf dem Wege der nachträglichen Anpassung im Parallelverfahren zu konkreten Vorhaben durchgeführt.

In verschiedenen Neuaufstellungsverfahren haben die beiden Handlungsfelder – mit mehr oder weniger großem Gewicht – allerdings durchaus eine Rolle gespielt und auch zu angepassten Plandarstellungen und Planungszielen geführt. Je genauer die Kenntnisse der (umwelt-)fachlichen Rahmenbedingungen sind und weitreichender und besser verankert die Ziele, desto fundierter die Auseinandersetzung und konkreter die Plananpassungen. Inhaltlich-materiell ändert sich nicht viel für sie, wenngleich sie die neuen Begründungs- und Darstellungsmöglichkeiten durchaus schätzen. Verfolgen engagierte Persönlichkeiten der Kommunen die Ziele, verbessert dies die Umsetzungschancen.

Dies verweist auf die zunehmende Bedeutung von informellen Fachkonzepten und -planungen, die die Auseinandersetzung mit den verschiedenen Belangen auf gesamtstädtischer Ebene in Flächennutzungsplanverfahren oder teilräumlicher Ebenen in Bebauungsplanverfahren vorbereiten und begründen (siehe hierzu ausführlich Frerichs et al. 2022).

In anderen Kommunen finden die Themen zunehmend Einzug in die Planung, wobei eher ein verfahrensmäßiger als ein materieller Zuwachs beobachtet wird. Das heißt, in den Bauleitplänen werden die Aspekte zunehmend thematisiert und abgearbeitet, allerdings häufig nur im absolut notwendigen Umfang und häufig auch ohne weitere Anpassung der Planung. Dass eine Planung aus Gründen des Klimaschutzes und vor allem der Klimaanpassung aufgegeben wurde, ist den Befragten nicht bekannt. Vereinzelt hat es jedoch Planungsanpassungen gegeben.

Durch die BauGB-Novellen steigen die Anforderungen an die Planung und an die qualifizierte Grundlagenerhebung. Diesen gesteigerten Anforderungen wird in vielen Kommunen durch informelle Konzepte, Studien und Gutachten begegnet. Andererseits zeigt spätestens die Analyse der Unterlagen zur Umweltprüfung, dass häufig zu bestimmten Belangen wie dem Klima kaum belastbares Wissen oder kaum kommunale Ziele vorhanden sind.

Die Erwähnung der Belange im Gesetz führt zunächst dazu, dass grundsätzlich nicht über die Aspekte hinweg geschaut werden kann. Für die Planung stellt dies eine materielle Herausforderung dar. In welcher Weise, mit welcher Intensität und mit welchen Ergebnissen dies abgearbeitet wird, ist damit jedoch nicht gesagt, allerdings hat die Aufnahme der Belange zu einer tendenziell besseren Berücksichtigung. Dabei wird in der Auswertung der Interviews und der Fallstudien offensichtlich, dass große Städte (natürlich) über größere Verwaltungskraft und fachliches Spezialwissen verfügen und somit eher in der Lage sind als kleine Gemeinden, die fachlichen Belange sachgerecht zu ermitteln und abzuwägen. Kleine Gemeinden sind in der Regel stärker auf externe Unterstützung angewiesen, bspw. durch die Beauftragung von externen Fachgutachten.

Bezüglich der Gewichtung der Belange untereinander wird in verschiedenen Gesprächen mit den Fachleuten im Rahmen der ersten Interviewrunde aber auch im Rahmen der Fachgespräche im Rahmen der Fallstudien die Vermutung geäußert – hierbei häufig von Seiten der Umweltverwaltung und der Umweltwissenschaft –, dass in den Abwägungsentscheiden im Rahmen der kommunalen Handlungs- und Ermessensspielräume den Belangen der Wirtschaft die Priorität gegenüber den Klimaschutz-/Umweltbelangen im Allgemeinen bzw. einer kompakten und klimagerechten Siedlungsentwicklung im Besonderen eingeräumt würde. Zurückgeführt wird dies auf Befürchtungen der kommunalen Entscheider*innen, dass gewünschte Investitionen aufgrund von Auflagen und Beschränkungen unterbleiben könnten.

Für Kommunen mit stark angespannten Wohnungsmärkten wird derzeit überdies ein vergleichbarer Effekt beschrieben, d. h. alle Belange, die eine baulichen Nutzung eines Grundstücks oder eines Gebietes eventuell einschränken oder behindern könnten, würden der Schaffung von Wohnraum untergeordnet. Dasselbe Argument, bestätigten Befragte, wird auch in schrumpfenden und strukturschwachen

Kommunen angeführt, um mögliche umweltbezogene Auflagen zu vermeiden, die Investitionen in Kommunen (möglicherweise) behindern könnten. (siehe auch Kapitel 12.1)

6.2 Stärkung der Innenentwicklung

Der Verweis auf eine Bevorzugung der Entwicklung von Baugrundstücken auf Kosten von Belangen des Klima-/Umweltschutzes im Rahmen des Abwägungsprozesses bei zunehmenden Flächennutzungskonkurrenzen führt zu der Frage, ob die BauGB-Novelle 2013 tatsächlich zu einer verstärkten Berücksichtigung der Innen- vor der Außenentwicklung geführt hat.

Die Aussagen der befragten Fachleute zum Handlungsfeld Flächensparen ähneln im Wesentlichen denen zu den Handlungsfeldern Klimaschutz und Klimaanpassung, wenngleich der Novelle von 2013 ein größerer Einfluss auf die kommunale Planungspraxis zugeschrieben werden könne, da die Innenentwicklung für die Akteure fassbarer sei als das eher abstrakte Thema Klimawandel. Dies kann darauf zurückgeführt werden, dass der Klimawandel für viele Akteure im Untersuchungszeitraum immer noch abstrakt und hinsichtlich der konkreten Folgen für die Siedlungsentwicklung schwer abschätzbar erschien, die Bauflächenentwicklung einerseits bzw. die Knappheit von Flächenreserven für die Siedlungsentwicklung andererseits dagegen täglich erlebte Planungspraxis bedeutet.

Insbesondere in großen Städten besteht aufgrund der vielfältigen Flächennutzungsrestriktionen im Außenbereich schon lange eine deutlich eingeschränkte Flächenverfügbarkeit und das Thema Flächensparen bzw. Innenentwicklung steht hier schon länger auf der Agenda. Der forcierte Zuzug in viele Städte in den letzten Jahren hat den virulenten Konflikt zwischen Flächenbedarf und fehlender Verfügbarkeit bzw. Mobilisierbarkeit von Baulandpotenzialen deutlich verschärft. In diesem Zusammenhang sprechen die Fachleute von einer starken Überlagerung der Rechtslage durch die Marktlage, d. h. eine hohe Flächennachfrage trifft auf fehlende rechtlich gesicherte Bauflächen. Zwar werden Bauflächenreserven im Innenbereich soweit möglich mobilisiert (was aufgrund der hohen Nachfrage und der damit verbundenen Grundstückspreise erleichtert wird – andererseits letztlich auch die Wohnkosten durch Miete oder Kauf erhöht). Gleichwohl wurde in einigen Interviews darauf hingewiesen, dass die Reserveflächen im Innenbereich nicht zur Bedarfsdeckung reichen und auch Außenbereichsflächen entwickelt werden müssen.

Fachleute berichten, dass die Handelnden in ländlichen Gemeinden demgegenüber ihr Flächenpotenzial als (einzige) Entwicklungschance sehen. Versuche, die Neuinanspruchnahme von Flächen zu reduzieren, wird von diesen als Einschränkung der kommunale Planungshoheit beurteilt. Den gesetzlichen Anforderungen zur Begründung des Flächenbedarfs und der Umwandlung von landwirtschaftlicher Fläche oder Forstfläche (letzteres stellt eher den Ausnahmefall dar) wird mittlerweile Genüge getan und erfüllt insoweit zumindest formal dem Begründungsgebot des §1a Abs. 2 Satz4 BauGB (Ernst et al. o. J., S. § 1a Rn 62). Aus Sicht der befragten Fachleute ist die Qualität der Bedarfsberechnungen und der Begründungen in vielen Fällen allerdings als schematisch oder pauschal zu bezeichnen und zeigt lediglich auf, dass sich die Gemeinde mit der Anforderung beschäftigt hat. Der Aufwand für die Begründung der aus städtebaulicher Sicht gewünschten Entwicklung ist zwar gestiegen, am Umwelteingriff hat sich aber häufig wenig geändert.

Während Befragte größerer Kommunen den grundsätzlichen Flächendruck ansprachen und das Problem der ohnehin mangelnden Flächenverfügbarkeit im Außenbereich, gaben Interviewte ländlicher Gemeinden an, Flächen im Außenbereich für die Eigenentwicklung zu benötigen. Demnach waren die meisten befragten Fachleute der Meinung, dass die Ausdifferenzierung der Grundsätze und Ziele der Bauleitpläne im Jahr 2013 in der Praxis nur eine geringe Rolle gespielt und sich nichts grundlegend an die Siedlungspolitik der Gemeinden geändert habe. Sofern keine zwingenden Vorgaben bestehen und es sich lediglich um eine politische Abwägungsentscheidung handelt, habe eine Novelle keine direkten Auswirkungen auf die Planungsentscheidungen. Was sich jedoch positiv auswirke sei die Tatsache, dass

diese Entscheide nunmehr besser begründet werden müssen und insoweit die Frage der Innenentwicklung generell stärker thematisiert wird. Auch wirke die Novelle unterstützend, indem nun die planende Verwaltung auf die gesetzlichen Regelungen zur Innenentwicklung verweisen werden kann. Die Haltung des Gemeinderates würde dadurch allerdings nicht unbedingt beeinflusst.

Nur wenige der befragten kommunalen Vertreter berichten von einer verstärkten Berücksichtigung der Innen- vor der Außenentwicklung. Diese gaben bspw. an, Flächenverfügbarkeiten nun etwas genauer zu prüfen oder sogar verstärkt nach Baulücken zu suchen und diese soweit möglich schneller zu füllen. Hierzu werden bspw. auch Baulückenkataster erstellt, auf die zurückgegriffen werden kann oder es werden Bedarfsrechnungen erstellt, ob tatsächlich noch neue Wohnbauflächen benötigt werden. In einer Kommune brachte die BauGB-Novelle 2013 noch mehr Dynamik in die bauliche Tätigkeit und noch mehr beschleunigte Verfahren.

Aus einigen ländlichen Gemeinden wird berichtet, dass zwar ein großes Interesse an der Entwicklung ihrer Flächenreserven vorliegt, um Einwohnerzuwächse zu generieren, allein fehlt die Nachfrage. Und es setzt sich langsam auch die Erkenntnis durch, dass Flächenentwicklung nicht nur Haushaltsmittel generiert, sondern für Bau, Betrieb und der Unterhalt der notwendigen Infrastrukturen wie Straßen, Ver- und Entsorgungsleitungen und soziale Einrichtungen sind auch Aufwendungen notwendig und der erwartete Gewinn aufgrund von wachsenden (oder zumindest nicht sinkenden) Steuereinnahmen im Gemeindehaushalt häufig ausbleibt.

Die Aufsichtsbehörden haben häufig Schwierigkeiten, die Gemeinden zu einer zumindest formal sachgerechten Begründung zu bringen („Wir brauchen das – Punkt.“). Die höhere Verwaltungsbehörde ist durch die Gesetzgebung daran gebunden, den kommunalen Abwägungsvorgang im Bauleitplanverfahren mit einem deutlich formalen Fokus zu prüfen. Eine inhaltliche Prüfung wird dagegen nicht oder lediglich in geringem Maße durchgeführt – dies auch vor dem Hintergrund, dass die Gemeinde im Rahmen der kommunalen Planungshoheit in ihrer Abwägungsentscheidung im rechtlichen Rahmen einen städtebaulich zu begründenden planerischen Ermessensspielraum ausüben kann.

Allerdings wird seitens der Aufsichtsbehörden darauf hingewiesen, dass die Steuerung und Wahrung der Ziele der Raumordnung über die Quantität der kommunalen Flächenentwicklung bereits im Rahmen der Regionalplanung stattfinden, da die Bereiche für die bauliche Nutzung im Regionalplan streng an den kommunalen Bedarfszahlen orientiert sind. Diese Steuerung findet aber nicht über die Bauleitplanung, sondern die Landes- und Regionalplanung und die gemeindliche Anpassung an diese Zielbestimmungen statt – sofern sie vorliegt. Welche Qualität diese Vorgaben haben, hängt aber wiederum von der Handhabungspraxis der Regionalplanungsbehörden ab und unterscheidet sich deutlich zwischen den Bundesländern (Frerichs et al. 2022b).

Generell zeigen Fallstudien und insbesondere die Interviews, dass die Themen Innenentwicklungspotenziale und Baulückenkataster nicht in dem Maß berücksichtigt worden sind, wie dies seitens des Gesetzgebers erwartet wurde. Selten liegt ein kommunales Kataster vor, das auch regelmäßig und strukturiert gepflegt wird – zumindest zum Zeitpunkt dieser Untersuchung.

Ob eine Fläche im Außenbereich in Anspruch genommen wird, hängt tatsächlich zumeist von planerischen Gesichtspunkten ab und den städtebaulichen Entwicklungsvorstellungen der Gemeinde. Weniger die quantitative Seite spielt diesbezüglich eine Rolle als vielmehr die qualitative: Soll bspw. eine Fläche in der Nähe zu Infrastruktureinrichtungen entwickelt werden oder soll eine gewerbliche Erweiterung stattfinden, ist es zweitrangig, ob die Fläche im Innen- oder Außenbereich liegt, sondern ihre räumliche Nähe zur Nachbarnutzung ausschlaggebend.

6.3 Vorgängerregelungen zur Innenentwicklungsnovelle 2013

Die Einführung der Regelungen zur Stärkung der Innenentwicklung mit der BauGB-Novelle 2013 stellt den Zwischenschritt in einem Prozess dar, mit Hilfe des Raumordnungs- und Bauplanungsrechts in Verbindung mit dem Fachrecht (hier: Bundesbodenschutzgesetz) auf die Flächennutzung steuernd einzuwirken. In diesem Zusammenhang ist insbesondere auf die Bodenschutzklausel von 1987, aber insbesondere auch die Einführung des § 13a BauGB im Jahr 2007 zu verweisen. In den Interviews mit den Fachleuten und den kommunalen Akteuren wurde insoweit danach gefragt, ob diese bereits maßgebliche Auswirkungen auf die kommunale Planungspraxis – insbesondere die Innenentwicklung – gehabt haben und wenn ja: welche.

In den Antworten wird berichtet, dass die Bodenschutzklausel von 1987 und insbesondere die Einführung des § 13a BauGB im Jahr 2007 mehrheitlich bereits maßgebliche Auswirkungen auf die Innenentwicklung als planerisches Leitkonzept gehabt habe. Die Bodenschutzklausel war zu berücksichtigen und hat u. a. dazu geführt, dass Städte verstärkt geprüft haben, wo unter den Maßgaben der Bodenschutzklausel neue Baugebiete ausgewiesen werden können. Sie habe für ein grundsätzliches Bemühen gesorgt, sparsam mit Grund und Boden umzugehen. Heute stelle die Anwendung von §13a BauGB in vielen Kommunen den Regelfall für Planungsverfahren im Innenbereich dar (Bestandsüberplanung, bspw. aufgrund beschränkter Möglichkeiten, in das Umland zu wachsen) und finde auch schon seit Jahren Anwendung. In der Fallstudienstadt Bottrop existiert sogar ein Grundsatzbeschluss zur Anwendung von §13a BauGB (siehe Textbox 2). Allerdings sei zu bedenken, dass der §13a BauGB nicht in allen Fällen Voraussetzung für ein Innenentwicklungsvorhaben sei, sondern die Vorhaben würden auch ohne die Verfahrensvereinfachungen des §13a BauGB stattfinden, allein aufgrund des großen Interesses an der Grundstücksnutzung.

Textbox 2: Exkurs Stadt Bottrop

Exkurs: Grundsatzbeschluss zur Anwendung von §13a BauGB (Stadt Bottrop)

Die Stadt Bottrop hat in einem Grundsatzbeschluss Drucksache Nr. 355/2007 vom 28.09.2007 zu §13a BauGB die Vorgehensweise zur Anwendung dieser Regelung beschlossen, damit für Investor*innen und Grundstückseigentümer*innen eine kalkulierbare Rechtsgrundlage besteht. Es wird folgende Vorgehensweise beschlossen:

- ▶ Bei der Wiedernutzbarmachung von Flächen (Brachen) sowie der Überplanung bebauter Bereiche (Umnutzung) sollte der § 13a BauGB angewendet werden, wobei die Fläche im Flächennutzungsplan als Baufläche dargestellt sein soll. Die bebaute Grundfläche von 20.000 m² soll nicht überschritten werden, d.h., auf die nach Einzelfallprüfung mögliche Anwendung bis 70.000 m² Grundfläche wird verzichtet.
- ▶ Bei Nachverdichtungen von bisher unbebauten Blockinnenbereichen und bei der Wiedernutzbarmachung von Flächen mit mehr als 20.000 m² bebauter Grundfläche sollte der § 13a BauGB grundsätzlich nicht angewendet werden.

Quelle: Eigene Darstellung BKR Aachen auf Basis der Durchführung und Auswertung von Fallstudien

In vielen – vor allem den vergleichsweise größeren – Kommunen gab es folglich bereits vor der Innenentwicklungsnovelle des BauGB im Jahr 2013 aufgrund der stadtentwicklungspolitischen Rahmenbedingungen eine Fokussierung auf die Innenentwicklung – es fehlt schlicht an potenziellen Entwicklungsflächen, die sich aufgrund der vielfältigen fachgesetzlichen und politischen Restriktionen mit geringem bzw. wirtschaftlich vertretbarem Aufwand entwickeln lassen. Als wesentlich für die Ausrich-

tung wird u. a. auch die jeweilige Einstellung und Haltung des Gemeinderates erachtet (wird Innenentwicklung begrüßt oder nicht).

6.4 Außergerichtliche Einigungsverfahren

Die BauGB-Novelle 2013 hat den Gemeinden die Möglichkeit eröffnet, über außergerichtliche Einigungsverfahren (Mediation), Konflikte in Bauleitplanverfahren ohne Gerichtsprozess zu lösen. Keinem der Beteiligten an den Fallstudien oder Interviews war ein Fall bekannt, bei dem die Regelungen genutzt worden sind. Derartige Verfahren haben nach Ansicht der Befragten insofern nur geringe bis keine planungspraktische Relevanz.

7 Flächennutzungsplan

7.1 Koordinierungs- und Steuerungsfunktion der Flächennutzungsplanung

Ob der Flächennutzungsplan als Steuerungsinstrument der städtebaulichen Entwicklung einer Gemeinde genutzt wird, hängt u. a. von der Gemeindegröße, von der Entwicklungsdynamik und damit der Komplexität und Schwierigkeit der Verfahren zur Neuaufstellung ab.

Einige kommunale Fachleute schätzen ein, dass vor allem in größeren Kommunen der Aufwand mittlerweile so hoch ist, dass die Verfahren kaum noch in einer angemessenen Frist abgeschlossen werden können (im Verhältnis zur angestrebten Geltungsdauer). Verfahrensdauern von 10 Jahren und länger sind mittlerweile in größeren Städten Standard.

Vor allem bei älteren Flächennutzungsplänen entfällt die Koordinierungs- und Steuerungsfunktion hinsichtlich der drei Handlungsfelder. Auch wenn die Notwendigkeit gesehen wird, sehen viele Kommunen dennoch von einer FNP-Neuaufstellung ab, insbesondere aufgrund des damit verbundenen zeitlichen und personellen Aufwands. Vielmehr werden hier planerische Vorhaben wie Bebauungspläne oder Vorhaben- und Erschließungspläne durch FNP-Anpassungen begleitet, in denen die Fragestellungen der drei Handlungsfelder allenfalls eine untergeordnete Rolle spielen. Dies wird deutlich durch die Antworten der 2. Interviewrunde: die Mehrzahl der Kommunen gibt an, dass ihr FNP höchstens alle 15 Jahre, eher noch alle 20 oder mehr Jahre neu aufgestellt wird. Bis zu 100 Änderungsverfahren sind dabei vor allem in den größeren Kommunen keine Seltenheit. Vereinzelt laufen mehrere Änderungen pro Jahr. Zudem wird auf die Anwendung des § 13a BauGB verwiesen: die damit verbundenen Vorhaben müssen nicht aus dem Flächennutzungsplan entwickelt werden, dieser ist lediglich im Wege der Berichtigung anzupassen. Eine Kommune bemerkte eine Zunahme der Änderungen in letzter Zeit und deutet dies als Zeichen dafür, dass eine Neuaufstellung erforderlich wäre. Jedoch ist in dieser Kommune keine Neuaufstellung geplant aufgrund der Komplexität und der geringen personellen Größe des Planungsamtes.

Verwiesen wird auf die Aufstellungszyklen von Flächennutzungsplänen, da seit den Novellen erst acht bzw. fünf Jahre vergangen sind und seitdem nicht sehr viele FNP aufgestellt bzw. verabschiedet wurden, die dies berücksichtigen konnten. Abgesehen davon muss es Wille der Kommune sein, konzeptionelle Grundlagen wie Aussagen aus Entwicklungsstrategien in die formale Ebene des FNP zu integrieren.

Ein Beispiel, bei dem dies so gehandhabt wird, ist in der Baden-Württembergischen Stadt Aalen zu finden. Die Stadt Aalen hat beschlossen, den Flächennutzungsplan und Landschaftsplan fortzuschreiben. Es besteht aktuell Handlungsdruck, neben Nachverdichtungen und Innenentwicklung auf Brachflächen und Baulücken auch neue Flächen für Wohn- und Gewerbegebiete auszuweisen. Mit der Fortschreibung des FNP soll gleichzeitig dem Klimaschutz und der Klimaanpassung Rechnung getragen werden, da aufgrund des globalen Klimawandels immer häufiger mit Hitzeperioden und gleichzeitig zunehmenden Temperaturen zu rechnen ist (Stadt Aalen 2018). Auf Basis eines Klimagutachtens werden nun informelle, strategische Aussagen in die formale Ebene des FNP integriert (siehe Textbox 3).

Kommunale Fachleute haben auf der anderen Seite im Rahmen der Interviews die Steuerungsfunktion des Flächennutzungsplans stark betont, gerade auch in dessen Zusammenspiel mit der Umweltprüfung. Über die Ausweisung von Bauflächen und das bewusste Freihalten von Flächen und Korridoren besteht die größte Chance, eine bedarfsgerechte und klimagerechte Siedlungsentwicklung zu betreiben. Zugleich ist gerade die Neuaufstellung eines FNP zumeist mit einem planerischen und kommunikativen Vorlauf verbunden, der die wesentlichen Grundlagen der Stadtentwicklung auf einen aktuellen Stand bringt. Dies geschieht in den meisten Kommunen über informelle Planungen, bspw. Entwicklungskonzepte, Bedarfsanalysen oder auch Klimaanpassungskonzepte. Zugleich wird die Stadtöffentlichkeit in diesen Prozess einbezogen.

Textbox 3: Klimagerechtes Flächenmanagement in der Stadt Aalen

**Praxisbeispiel:
Klimagerechtes Flächenmanagement auf FNP-Ebene (Stadt Aalen, 2018)**

Derzeit führt die Stadt Aalen die Fortschreibung des Flächennutzungs- und Landschaftsplans durch. In diesem Zusammenhang sollen die Themen Klimaschutz und Klimaanpassung zukünftig verstärkt in der Bauleitplanung Berücksichtigung finden und dadurch einen wichtigen Beitrag für eine vorausschauende und nachhaltige Gemeindeentwicklung liefern.

Aus diesem Grund hat die Stadt Aalen ein Klimagutachten beauftragt. Dieses Klimaschutzteilkonzept „Klimagerechtes Flächenmanagement“ gilt als Basis und Strategie für ein klimagerechtes Flächenmanagement. Das Klimagutachten zielt darauf ab, eine detaillierte Planungsgrundlage für eine zukünftige, klimaökologisch günstige Siedlungs- und Flächenentwicklung zu generieren. Es wird einen wichtigen Einfluss auf die zukünftige Flächennutzung im Innen- wie im Außenbereich haben und stellt bereits auf Ebene des Flächennutzungsplans eine wichtige Entscheidungsgrundlage in Bezug auf die Umsetzung von Klimaanpassungsmaßnahmen und den Umgang mit Flächen im Stadtgebiet dar. Die Stadt will bereits frühzeitig auf Synergieeffekte und Zielkonflikte zwischen Flächennutzung, Klimaschutz und -anpassung aufmerksam machen, um diese Belange dann adäquat im Planungsprozess berücksichtigen und abwägen zu können.

Im Klimaschutzteilkonzept „Klimagerechtes Flächenmanagement“¹⁴ werden Potenzialflächen hinsichtlich ihrer Bedeutung für das städtische Klima eingeschätzt und eine Bewertung für jede Fläche bezüglich ihrer Bebaubarkeit vorgenommen.

Es besteht aus:

- a) Klimaanalysekarte: Sie bildet die Funktionen und Prozesse des nächtlichen Luftaustausches im gesamten Untersuchungsraum ab. Für Siedlungs- und Gewerbeflächen stellt sie die nächtliche Überwärmung dar.
- b) Planungshinweiskarte: Die Planungshinweise umfassen die klimatische Sicht.
- c) Flächenmanagementstrategie: Diese integriert die Ziele der Planungshinweiskarte mit den Zielen der übrigen relevanten Handlungsfelder für die Stadtentwicklung. Die Flächenmanagementstrategie basiert auf den Ergebnissen der Stadtklimaanalyse und deren anschließender Bewertung in der Planungshinweiskarte. Hierfür wurde die Lage der Potenzialflächen in den Bewertungskategorien der Planungshinweiskarte untersucht und ausgewertet. Der Landschaftsplan wiederum wird als Fachplan in den Flächennutzungsplan integriert. Das Klimaschutzteilkonzept „Klimagerechtes Flächenmanagement“ wird Bestandteil des Landschaftsplans und wird mit beschlossen (als Beiplan „Klima“).

Quelle: Eigene Darstellung BKR Aachen auf Basis der Durchführung und Auswertung von Fallstudien

¹⁴ Stadtverwaltung Aalen, Grünflächen und Umweltamt / Stadtplanungsamt (2018): Klimagerechtes Flächenmanagement Stadt Aalen. Gefördert im Rahmen der KSI: Klimaschutzkonzept „Klimagerechtes Flächenmanagement“, FKZ 03K03483 <https://www.aalen.de/klimaschutzteilkonzept-klimagerechtes-flaechenmanagement-der-stadt-aalen.97486.25.htm> zuletzt abgerufen 14.01.2022

7.2 Aufgabenfelder Klimaschutz und Klimafolgenanpassung

In der zweiten Interviewrunde und im Rahmen der Fallstudien wurde in den Kommunen auch erfragt, ob nach der Ausdifferenzierung der Grundsätze und Ziele der Bauleitpläne im Jahr 2011 eine verstärkte Berücksichtigung der nun explizit herausgestellten Anforderungen an den Klimaschutz und die Klimaanpassung im FNP zu verzeichnen war. Dies wird vor allem von größeren Kommunen bejaht. In kleineren Kommunen ist dies bislang eher nicht der Fall.

Grundsätzlich finden Aspekte des Klimaschutzes und der Klimaanpassung vorrangig bei Neuaufstellungen von Flächennutzungsplänen Berücksichtigung. In einzelnen Kommunen erfolgt bspw. die Auswahl der Bauflächen nach Kriterien der Stadtklimaverträglichkeit, grundsätzliches Ziel ist zudem der Erhalt von innerörtlichen Grünflächen. Die entsprechenden Aspekte werden in den Kommunen, die Klimaschutz und Klimaanpassung berücksichtigen, in die Planzeichnung, die Begründung und den Umweltbericht integriert. Gerade hierbei wird auf die Koordinierungs- und Steuerungsfunktion des FNP verwiesen: „U. a. wurde bei der Darstellung von neuen Flächen darauf geachtet, dass klimarelevante Korridore erhalten bleiben, die Stadteile sollen nicht zusammenwachsen.“

Die überwiegende Anzahl der Kommunen bestätigt in diesem Zusammenhang, dass gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB formal beschlossenen kommunalen Energie-, Klimaschutz- und Klimaanpassungskonzepten ein stärkeres rechtliches Gewicht zukommt, da deren Ergebnisse in den Flächennutzungsplan einbezogen werden.

Textbox 4: Regelungs- / Darstellungsmöglichkeiten der PlanZVO im Flächennutzungsplan

Exkurs Regelungs- / Darstellungsmöglichkeiten der PlanZVO

Die Inhalte und Regelungs- / Darstellungsmöglichkeiten in der Flächennutzungsplanung sind in der PlanZVO geregelt. Der § 2 Abs. 2 PlanZVO erlaubt eine Ergänzung der Planzeichen, „...soweit dies zur eindeutigen Darstellung des Planinhalts erforderlich ist. Soweit Darstellungen des Planinhalts erforderlich sind, für die in der Anlage keine oder keine ausreichenden Planzeichen enthalten sind, können Planzeichen verwendet werden, die sinngemäß aus den angegebenen Planzeichen entwickelt worden sind.“

Die Kommunen machen in ihrer Planungspraxis Gebrauch von dieser Möglichkeit. Insbesondere werden Planzeichen entwickelt, um die Zweckbestimmung von Sonderbauflächen und Grünflächen ausreichend eingrenzen zu können. Darüber hinaus ist eine Ergänzung des Planzeichenkatalogs dann erforderlich, wenn die Inhalte der Landschaftsplanung¹⁵ je nach landesrechtlicher Regelung in den Flächennutzungsplan integriert werden (müssen).

Einige Kommunen sind darüber hinaus der Ansicht, dass die PlanZVO von 1990 dringend der Aktualisierung und Digitalisierung bedarf. Gerade in Hinblick auf den künftigen Standard XPlanung seien bundes einheitliche und abschließende Regelungen wichtig.

Nach Ansicht einzelner Kommunen sollte auch die Möglichkeit einer weiteren Generalisierung der Darstellungen untersucht werden, um noch größere Entwicklungsspielräume zu belassen und damit das Erfordernis von Änderungsverfahren zu minimieren.

Quelle: Eigene Darstellung BKR Aachen auf Basis der Durchführung und Auswertung von Interviews

In FNP-Änderungsverfahren werden die Aspekte des Klimaschutzes und der Klimaanpassung wenig bis gar nicht berücksichtigt, da die Änderungen vielfach „vorhabenbezogen“ erfolgen und der planerischen Vorbereitung eines konkreten Bebauungsplan-Vorhabens (Parallelverfahren zur Aufstellung oder Änderung eines

¹⁵ Informationen des Bundesamts für Naturschutz zur Landschaftsplanung in Deutschland: <https://www.bfn.de/themen/planung/landschaftsplanung/aktivitaeten/landschaftsplanverzeichnis.html>

Bebauungsplans nach § 8 Abs. 3 BauGB) dienen. Oftmals wird von den Befragten dann hinsichtlich Klimaschutz und Klimaanpassung auf die Ebene der verbindlichen Bauleitplanung verwiesen, da der FNP bei diesen Änderungsverfahren maßstäblich nicht zur Zielumsetzung geeignet wäre.

Eine Ausnahme bilden die Darstellung von Vorrangzonen für erneuerbare Energien gemäß § 5 Abs. 2b BauGB (Steuerungs- und vor allem Ausschlusswirkung), die auch über FNP-Änderungsverfahren umgesetzt werden (siehe Textbox 5). Hierbei kann die Anpassungspflicht an Ziele der Raumordnung gemäß § 1 Abs. 4 BauGB eine Rolle spielen, in der Regel wird aber darauf verwiesen, dass die Änderungsverfahren den unerwünschten Bau von Windkraftanlagen im Gemeindegebiet steuern soll (und mancherorts auch verhindern).

Textbox 5: Bedeutung von Teilflächennutzungsplänen in der kommunalen Praxis

Exkurs Bedeutung von Teilflächennutzungsplänen in der kommunalen Praxis

§ 5 Abs. 2b BauGB ermöglicht für die Zwecke des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB (Beeinträchtigung öffentlicher Belange durch Bauen im Außenbereich) die Aufstellung sachlicher Teilflächennutzungspläne, auch für Teile des Gemeindegebietes. Infolgedessen ergibt sich die Möglichkeit, Konzentrationsflächen für bestimmte Nutzungen darzustellen, ohne vorab eine Überprüfung des Gesamtraumes vorzunehmen, was wiederum zu schnelleren Planaufstellungen und zur Stärkung der Rechtssicherheit führen soll.

Diese Teilflächennutzungspläne sind den Kommunen bislang in der Theorie bekannt, werden in der Planungspraxis bisher allerdings nur vereinzelt angewendet. Sie setzen sich insbesondere mit der Steuerung von Windenergiestandorten in den Gemeindegebieten auseinander. Dabei wird beobachtet, dass in einigen Regionen relativ häufig Teilflächennutzungspläne aufgestellt werden, in anderen nicht, ohne dass die Ursachen hierfür genau benannt werden können.

Quelle: Eigene Darstellung BKR Aachen auf Basis der Durchführung und Auswertung von Interviews

7.2.1 Klimaschutz

Durch die Neufassung des § 5 Abs. 2 Nr. 2 lit. b BauGB wurde der Klimaschutz explizit in den Flächennutzungsplan aufgenommen. Dargestellt werden kann die Ausstattung des Gemeindegebietes „mit Anlagen, Einrichtungen und sonstigen Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, insbesondere zur dezentralen und zentralen Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung“. Entsprechende Darstellungen sind bisher jedoch nur selten in den Flächennutzungsplänen zu verzeichnen.

Textbox 6: Verhältnis zwischen Hauptplan und Beiplänen im Flächennutzungsplan

Exkurs Verhältnis Hauptplan – Beipläne im Flächennutzungsplan

Erläuternde Beipläne zu Flächennutzungsplänen werden vor allem in größeren Kommunen eingesetzt. Insbesondere aufgrund einer besseren Lesbarkeit werden Darstellungen vom oftmals komplexen Hauptplan (Rechtsplan) in die erläuternden und klarstellenden Beipläne ausgelagert.

Dabei haben die Beipläne eher einen erläuternden Charakter zu einzelnen Fachthemen, insbesondere zu nachrichtlichen Übernahmen. Alle relevanten Themen i. S. v. „Darstellungen“ werden hingegen im Hauptplan dargestellt. Damit ist die Verbindlichkeit dieser Beipläne auch schwächer als die der Darstellungen im Hauptplan. Der große Vorteil besteht darin, dass sie bei einem Überarbeitungsbedarf unabhängig von Änderungen des Flächennutzungsplanes angepasst werden können.

Sollen sie dagegen als behördenverbindliches Steuerungsinstrument dienen, ist ein formaler Beschluss als Bestandteil des Flächennutzungsplans notwendig

Quelle: Eigene Darstellung BKR Aachen auf Basis der Durchführung und Auswertung von Interviews

Windenergie

Das Thema Windenergie wird regelmäßig in den Flächennutzungsplänen umgesetzt, insbesondere in ländlichen Kommunen durch gemeindliche Konzepte zur Steuerung von Windenergiestandorten. Die allgemeine Privilegierung im Sinne des § 35 BauGB kann mit dieser städtebaulichen Steuerung auf Teile des Gemeindegebietes beschränkt werden. Nach Erfahrungen der Befragten haben viele Kommunen jedoch Schwierigkeiten mit ihrer Konzentrationszonenplanung, vor allen bei der „rechtssicheren“ Definition von Abstandsflächen zu Siedlungs- und anderen immissionsempfindlichen Bereichen. Die Konzentrationszonen werden nach wie vor häufig als Sondergebiete oder Sonderbauflächen dargestellt.

Der Erkenntnisstand zu den **Regelungen von § 249 BauGB zum Repowering von Windenergieanlagen** ist bisher klein. Das Thema hat bisher geringe Relevanz, da viele Windenergieanlagen aufgrund ihres Alters noch nicht für ein Repowering in Frage kommen. Dies spiegeln insbesondere die Erfahrungen aus Baden-Württemberg wider.

In Interviews mit den Fachleuten werden bekannte Anwendungsfälle als wenig erfolgreich beschrieben. Das Repowering setzt voraus, dass das alte Konzept zur Standortfindung nach wie vor aktuell ist (Die Laufzeit von Windenergieanlagen beträgt 15 bis 20 Jahre). Für einige Gemeinden wurde diese Möglichkeit erörtert, jedoch mit negativen Ergebnissen, da die alte Grundkonzeption, insbesondere bezüglich nicht betrachteter Flächen unter Einbezug heutiger Regularien (wie bspw. dem Artenschutz oder Anforderungen des Lärmschutzes), angepasst werden müsste. Da in den letzten 15 Jahren diesbezüglich die Rechtsprechung weiterentwickelt wurde, werden die alten Flächen diesen Kriterien (etwa pauschalisierte Abstandsflächenregelungen¹⁶ aufgrund von Landesgesetzen) i. d. R. nicht mehr gerecht und letztendlich bliebe nur noch auf eine Neuauflistung der Konzentrationszonenplanung. Die Regelung von § 249 BauGB zum Repowering wird insoweit nicht als vollzugsfähiges Instrument angesehen.

Solarenergie

Hinsichtlich der Solarenergie gibt es nach unbestimmter Kenntnis der Befragten „einige wenige“ FNP, wo dies im Rahmen von Sondergebieten geregelt sei. Insbesondere die Ausweisung von Flächen für Freiflächen-Photovoltaik gewinnt jedoch zunehmend an Bedeutung, möglichst auf vorgenutzten Standorten oder entlang vorhandener linearer Infrastrukturen (entsprechend den Förderbedingungen).

Biogasanlagen

Die Standortwahl für Biogasanlagen folgt nach Ansicht der Befragten in der Regel keinen planerischen Gesichtspunkten. Vielmehr ist die Steuerung von Biogasanlagen sehr eng mit der Struktur der Landwirtschaft und somit den Rohstofflieferungen für diese Anlagen verknüpft.

Eine Darstellung der Biogas-Anlagen erfolgt in den wenigsten Fällen im FNP. Bekannte Anwendungsfälle für in der Regel größere Anlagen stellen diese als Sondergebiet dar.

Anlagen zur Kraft-Wärme-Kopplung

Darstellungen von Anlagen zur Kraft-Wärme-Kopplung in Flächennutzungsplänen konnten in den empirischen Untersuchungen nicht ermittelt werden.

¹⁶ Abstandsflächen bezeichnen die aufgrund immissionsschutzrechtlicher und baurechtlicher Regelungen einzuhaltenden Abstände von – in diesem Fall – Windenergieanlagen zu benachbarten Wohnnutzungen.

Weitere Darstellungen

Insbesondere bei kleineren Anlagen, Einrichtungen und sonstigen Maßnahmen, die dem Klimaschutz dienen, verweisen die Kommunen auf die Maßstabsebene und die damit verbundene Darstellungsschwelle des Flächennutzungsplans. Die Darstellungsschwelle liegt in den meisten Kommunen bei mindestens 0,5 bis zu einem Hektar, vereinzelt sogar bis zu 3 ha. Zudem wird wiederum deutlich gemacht, dass klimarelevante Entscheidungen nicht auf Ebene des FNP getroffen werden, da dieser als Steuerungsinstrument zu schwerfällig sei, um auf kurzfristige technische oder rechtliche Änderungen der Rahmenbedingungen zu reagieren, wie sie in diesem dynamischen Handlungsfeld üblich sind. Es wird auf entsprechende Festsetzungen in der verbindlichen Bauleitplanung oder auf andere Regelungsbereiche (Fachrecht, Kauf- und Pachtverträge bei kommunalen Grundstücken, Städtebauliche Verträge gemäß § 11 BauGB, Durchführungsverträge zum Vorhaben- und Erschließungsplan gemäß § 12 BauGB) verwiesen.

7.2.2 Klimafolgenanpassung

§ 5 Abs. 2 Nr. 2 lit. c BauGB nennt explizit, dass „Anlagen, Einrichtungen und sonstige Maßnahmen, die der Anpassung an den Klimawandel dienen“ im Flächennutzungsplan ebenso dargestellt werden können.

Eine Darstellung klimaanpassungsrelevanter Sachverhalte in den Flächennutzungsplänen erfolgt vor allem in größeren Kommunen, jedoch ohne explizite Nutzung der Möglichkeiten des § 5 Abs. 2 Nr. 2 lit. c BauGB.

Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang in größeren Kommunen die Erhaltung und / oder Schaffung großer zusammenhängender Grünanlagen zur Verbesserung der städtischen Belüftung, die einen Baustein zur Klimaanpassung darstellt. Häufig werden diese Flächen neben Erholungszwecken multifunktional bspw. für den Hochwasserschutz, die Entwässerung und die Belüftung vorgesehen. Diesbezüglich ist ein Einfluss der Novellen zu spüren, da diese Planungsziele bewusst verfolgt werden. Eine Sicherung in den Flächennutzungsplänen erfolgt über die Darstellung von Grünflächen nach § 5 Abs. 2 Nr. 5 BauGB.

In einigen Kommunen wird überlegt, die Umgrenzung von Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Natur und Landschaft nach § 5 Abs. 2 Nr. 10 BauGB auch für Belange der Klimaanpassung zu nutzen und diese entsprechend weiter zu differenzieren. Eine entsprechende Umsetzung in den FNP ist hier allerdings noch nicht erfolgt.

Textbox 7: Überschwemmungsgebiete und Hochwasserrisikogebiete

Exkurs Überschwemmungsgebiete und Hochwasserrisikogebiete

Standard ist mittlerweile die nachrichtliche Übernahme von festgesetzten Überschwemmungsgebieten im Sinne des § 76 Abs. 2 WHG in die Flächennutzungspläne.

Die nachrichtliche Übernahme von Hochwasserrisikogebieten im Sinne des § 78b Abs. 1 WHG sowie Hochwasserentstehungsgebieten nach § 78d Abs. 1 WHG aufgrund der Umsetzung des Artikels 2 des Hochwasserschutzgesetzes II in das BauGB vom 30. Juni 2017 (BGBl. I S. 2193) ist hingegen noch nicht in der Breite der kommunalen Planungspraxis angekommen.

Quelle: Eigene Darstellung BKR Aachen auf Basis der Durchführung und Auswertung von Fallstudien und Interviews

Kleinere Kommunen machen hinsichtlich der Klimawandelanpassung eine Nichtbetroffenheit geltend – entweder, da sie in ihren Gemeindegebieten keine ausgeprägten Wärmeinseln haben oder weil sie noch nicht von Extremereignissen betroffen waren.

Des Weiteren wird in Kommunen aller Größen darauf verwiesen, dass Anpassungserfordernisse an den Klimawandel oftmals keinen Flächenbezug aufweisen und keine (alleinige) Aufgabe der Stadtplanung sind, sondern in den Verantwortungsbereich anderer Fachbereiche fallen (Feuerwehr, Katastrophenschutz u. a.).

Textbox 8: Stadtklimatische Baubeschränkungsgebiete der Landeshauptstadt Magdeburg

Praxisbeispiel:

Stadtklimatische Baubeschränkungsgebiete der Landeshauptstadt Magdeburg

Die in der Landeshauptstadt Magdeburg vorliegenden Gutachten zur Berücksichtigung der Schutzgüter Klima und Luft in der räumlichen Planung stellten zwar aktuelle, aber überaus komplexe Instrumentarien dar. Die Bauleitplanung der Landeshauptstadt bezog sich bis Anfang 2014 hinsichtlich klimaökologischer Fragestellungen zudem auf eine abweichende Basis, Folge waren Überschneidungen und Ausweisungskonflikte zwischen den Kartenwerken der Stadtplanung und der Klimaanalyse im Bereich diverser Einzelflächen.

Ziel war es daher, die klimaökologischen Untersuchungsergebnisse mit den fortgeschrittenen städtebaulichen Planungen in Einklang bringen und inhaltlich synchronisieren. Zur Berücksichtigung klimaökologischer Belange bei der Entwicklung städtebaulicher Zielvorstellungen sollten aus den komplexen Informationen der einzelnen Klimaparameter und Synthesekarten Indikatoren abgeleitet werden, die in einem Beiplan der „Stadtklimatischen Baubeschränkungsgebiete“ zum Flächennutzungsplan münden.

„Stadtklimatische Baubeschränkungsgebiete“ sind dabei funktional wesentliche Strukturen, die prioritär zu sichern und vor negativen Einflüssen auf ihre klimaökologische Funktionsfähigkeit zu schützen sind, vor allem in Hinblick auf die zur Sicherung des Kaltluftprozesssystems minimal zu erhaltende Freiraumstruktur.

Die „stadtklimatische Baubeschränkungsgebiete“ wurden in einem dreistufigen System herausgearbeitet.

1. Herausarbeitung bioklimatisch besonders bedeutsamer Grün- und Freiflächen in funktionsdifferenzierter Spezifikation. Darstellung in Karte 1: Klimatologische Flächenfunktionen
2. Ermittlung der Planungsrelevanz der Flächen in Bezug auf ihre Nutzungsintensivierung in einer dreistufigen Klassifizierung. Darstellung in Karte 2: Darstellung der Flächeneigenschaften unter Berücksichtigung bestehenden Baurechts
3. eigentlicher Beiplan zum Flächennutzungsplan, der die zuvor herausgearbeiteten Zusammenhänge in ihrem höchsten Abstraktionsgrad abbildet. In dieser Darstellung sind nur noch diejenigen Flächen vermerkt, für die eine Bebauung aus klimaökologischer Sicht generell ausgeschlossen werden sollte.

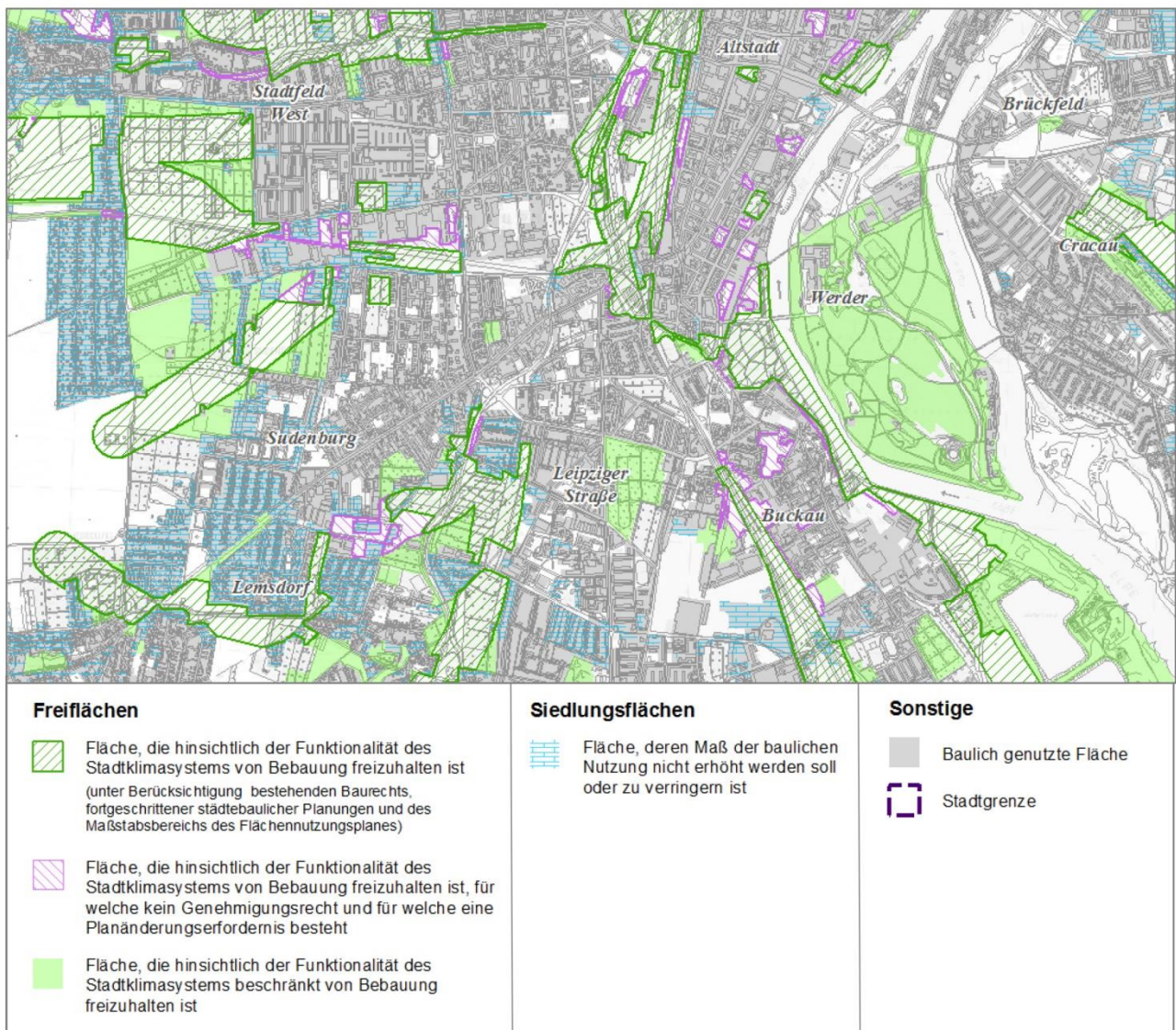
Die Kernaussagen zu baulichen Eingriffen in Baubeschränkungsgebieten lauten

- ▶ Eine Kaltluftleitbahn sollte baulich um nicht mehr als 2/3 ihres Querschnittes reduziert werden.
- ▶ Eine Kernzone von 100m sollte freigehalten werden.
- ▶ Die Bebauung sollte als „klimagerechte“ Bebauung ausgeführt werden.
- ▶ Bei baulichen Eingriffen sollte leitbahnbezogenen Vorsorge gegen eine Beeinträchtigung des Stadtklimas getroffen werden.
 - ▶ Ausnahmen sind einer klimatischen Eingriffs-Ausgleichs-Bilanzierung zu unterziehen.

„Die stadtklimatischen Baubeschränkungsgebiete werden als Fachinformation (Beiplan) in den in Neuaufstellung befindlichen Flächennutzungsplan Magdeburg 2030 aufgenommen. Zur Zulassung von Ausnahmen – also bei aus städtebaulichen Gründen sinnvollen Bauvorhaben – wird innerhalb dieser Baubeschränkungsgebiete die Eingriffsbewertung gemäß dem Erläuterungsbericht „Eingriffsbewertung Themenkomplex „Kaltlufthaushalt“ in stadtklimatischen Baubeschränkungsgebieten“ angewendet.“ (Beschluss des Stadtrates der Landeshauptstadt Magdeburg vom 07.12.2017)

Quelle: Eigene Darstellung BKR Aachen auf Basis der Durchführung und Auswertung von Fallstudien

Abbildung 3: Stadtklimatische Baubeschränkungsbereiche der Landeshauptstadt Magdeburg: Ausschnitt aus Karte 2 zur Beschreibung der Flächeneigenschaften unter Berücksichtigung bestehenden Baurechts



Quelle: GEO-NET Umweltconsulting GmbH (2014)

Deutlich wird auch, dass in einem Großteil der befragten Kommunen bereits Konzepte und / oder Erfassungen zur bedarfsgerechten Siedlungsentwicklung vorliegen. Dies sind auf der Ebene des Flächennutzungsplans – insbesondere im Zuge von Neuaufstellungen – u. a.

- ▶ Bevölkerungsprognosen und daraus abgeleitet Ermittlungen von Wohnbau- und Gewerbeflächenbedarf, weitere Bedarfsprognosen, bspw. zu sozialer Infrastruktur,
- ▶ Ermittlung von Bauland- und Verdichtungspotenzialen, Baulandkataster, Übersichten über verfügbare Grundstücke,
- ▶ Grünentwicklungspläne,
- ▶ Räumliche Strukturkonzepte für die Gesamtstadt, Stadtentwicklungskonzepte.

Insbesondere wurde deutlich, dass in nahezu allen Kommunen (Fallstudien und Fachinterviews) Innenentwicklungspotenziale erfasst werden. Diese Instrumente werden von den Kommunen zwar als hilfreich eingestuft, allerdings

- ▶ erfolgt die Erfassung in einigen Fällen nicht systematisch,
- ▶ bereiten der Immissionsschutz (insbesondere Gewerbe- und Verkehrslärm) oder Altlasten bei der Flächenentwicklung Probleme,
- ▶ sind denkmalrechtliche Bedenken nur schwer zu überwinden,
- ▶ gibt es Schwierigkeiten bei der Flächenverfügbarkeit und Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer*innen – Abfragen bei den Eigentümer*innen haben nur eine sehr geringe oder gar keine Verkaufsbereitschaft ergeben,
- ▶ regt sich nachbarlicher Widerstand gegen die Entwicklung der Flächen,
- ▶ sind aufgrund der hohen Nachfrage insbesondere nach Wohnbauflächen nur noch sehr wenige Flächen verfügbar,
- ▶ besteht eine Herausforderung u. a. in der fortlaufenden Aktualisierung der Innenentwicklungskataster durch die Gemeinde, da der Bearbeitungsaufwand hoch ist und personelle bzw. finanzielle Mittel für diese Aufgabe nicht vorhanden sind.

Textbox 9: Gegenläufige Anforderungen der Klimaanpassung sowie des Klimaschutzes und der Innenentwicklung und das Konzept der Doppelten Innenentwicklung im Flächennutzungsplan

Exkurs: Gegenläufige Anforderungen der Klimaanpassung sowie des Klimaschutzes und der Innenentwicklung und das Konzept der Doppelten Innenentwicklung im Flächennutzungsplan

Befragt nach diesem potenziellen Konfliktfeld, äußern vor allem Planer*innen kleinerer Kommunen, dass dieses nicht besteht. Dies wird insbesondere damit begründet, dass keine stadtklimatischen Lasträume wie etwa Wärmeinseln bestehen oder die Kommune noch nicht von anderen Extremereignissen betroffen war.

Planer*innen von größeren Kommunen, deren verdichtete Siedlungsbereiche stadtklimatisch vorbelastet sind, ist dieses Problemfeld hingegen präsent. Der Umgang damit wird unterschiedlich gehandhabt:

- ▶ Einige Kommunen versuchen über dem FNP vorlaufende informelle Planungen das Konfliktfeld zu bearbeiten. Dies erfolgt bspw. über stadtklimatische Fachgutachten und Stadtentwicklungskonzepte, mit denen Ziele und Leitvorstellungen der künftigen Entwicklung definiert werden und mit denen eine Art „Vorababwägung“ vor dem eigentlichen FNP-Verfahren stattfindet. In der Konsequenz werden bspw. zentrale innerstädtischen Grün- und Erholungsflächen planerisch gesichert. Dies umfasst nicht nur öffentliches Grün, sondern auch bisher unbebaute und begrünte Blockinnenbereiche.
- ▶ Bei FNP-Neuaufstellungen wird die Darstellung bisheriger, noch nicht baulich umgesetzter Bauflächen zurückgenommen, sofern deren Bebauung zu einer klimatischen Belastung im bebauten Innenbereich führen würde, bspw. durch Verlust von Frischluftbahnen.

- ▶ Viele Kommunen verweisen hinsichtlich dieses Konfliktes auf erforderliche Lösungsansätze in der verbindlichen Bauleitplanung, insbesondere im Abwägungsprozess. Im Zweifel wird in der Abwägung allerdings dem gewichtigeren Belang der Vorzug gegeben, der in der Regel die bauliche Innenentwicklung ist.

Das Konzept der Doppelten Innenentwicklung ist in diesem Zusammenhang bekannt und wird vor allem in größeren Kommunen auch planerisch umgesetzt: „Doppelte Innenentwicklung wird betrieben. Anders wären solche Projekte in der Öffentlichkeit nicht mehr vermittelbar“.

Eine bauliche Verdichtung erfolgt nur unter Erhaltung, Weiterentwicklung und Qualifizierung des urbanen Grüns. Parks und zusammenhängende Grünflächen bleiben in der Regel unangetastet bzw. werden sogar qualitativ aufgewertet. Außerdem werden bei der Nachnutzung von Brachen auch Grünflächen eingeplant, die mikroklimatische Funktionen erfüllen. In der Regel sinkt bei Flächenrevitalisierungen zugunsten von Wohnnutzungen oder Sondernutzungen wie Bildungseinrichtungen der Versiegelungsgrad, da die Ursprungsnutzung (bspw. Gewerbeflächen, militärische Liegenschaften) häufig einen sehr hohen Versiegelungsgrad aufwies, die Anschlussnutzung Wohnen jedoch mit einem hohen Grünflächenanteil geplant und umgesetzt wird.

Allerdings verweisen die Planer*innen darauf, dass hinsichtlich der Doppelten Innenentwicklungen bisher Einzelfallentscheidungen getroffen werden und ein gesamtstädtisches Konzept (bislang) nicht vorhanden ist.

Quelle: Eigene Darstellung BKR Aachen auf Basis der Durchführung und Auswertung von Fallstudien und Interviews

7.4 Berücksichtigung von Abwägungsmaterialien

Ob Belange aus den drei Handlungsfeldern in die Abwägungsprozesse zum FNP (Neuaufstellung / Änderung) verstärkt eingeflossen sind, differenziert sich nach den jeweiligen Handlungsfeldern. Vor allem die Belange der Innenentwicklung und der bedarfsgerechten Siedlungsentwicklung finden hierbei verstärkt Berücksichtigung. Den entsprechenden Anforderungen wird ein mittlerer bis hoher Stellenwert zugerechnet. Diese stärkere Berücksichtigung wird von den Kommunen einerseits mit der bereits länger eingeübten Planungspraxis begründet, andererseits wird auf die entsprechende Kontrollfunktion der übergeordneten Behörden / Aufsichtsbehörden verwiesen.

Die Berücksichtigung von Aspekten des Klimaschutzes und der Klimaanpassung als Abwägungsbelang ist hingegen weniger ausgeprägt, wenngleich einige Kommunen eine Zunahme der Bedeutung verzeichnen.

Insgesamt wird darauf verwiesen, dass die Berücksichtigung entsprechender Belange durch persönliche Interessen und fachliche Schwerpunkte der zuständigen Bearbeiter*innen der Verwaltungen sowie durch politische Setzungen bestimmt wird.

Die Abwägungsbasis für die Flächennutzungsplanung wird zunehmend durch informelle Planungen geschaffen. Neben stadtklimatischen Untersuchungen, Bedarfsanalysen u. ä. gewinnen integrierte Konzepte immer mehr an Bedeutung. Es ist jedoch festzuhalten, dass diese planerische Basis vor allem im Zuge von FNP-Neuaufstellungsverfahren hergestellt wird, da FNP-Änderungsverfahren zunehmend auf die planungsrechtliche Vorbereitung eines konkreten Bebauungsplan-Vorhabens bezogen sind. Eine Verbindlichkeit dieser Konzepte im Sinne des § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB wird in vielen Kommunen durch politische Beschlüsse des Stadtrates erzielt – entweder mit Selbstbindungswirkung oder als Arbeitsgrundlage für die Verwaltung.

Die Zuständigkeiten für die Bereitstellung von Abwägungsmaterialien sind je nach Kommunengröße gestaffelt. Größere Kommunen verfügen über eine differenzierte Verwaltungsstruktur, in der die Zuständigkeiten entsprechend verteilt sind:

- ▶ Aspekte des Klimaschutzes werden häufig in den Umweltämtern, untergeordnet auch in den Planungsämtern bearbeitet
- ▶ Die Klimaanpassung ist zumeist ebenfalls in den Umweltämtern, aber auch in den Grünflächenämtern verortet. Einige Kommunen verweisen zudem auf die Zuständigkeit des Tiefbauamtes.
- ▶ Fragestellungen der Innenentwicklung werden hingegen vorrangig in den Planungsämtern verantwortet.

In kleineren Kommunen laufen die unterschiedlichen Aktivitäten gebündelt in einem Amt oder sogar in einer Person zusammen. Kapazitätsbedingt ist eine intensive Beschäftigung mit den Inhalten der drei Handlungsfelder daher nicht in ausreichendem Maße möglich.

Rolle und Funktion der Regionalplanung

Je nach Stellenwert der Regionalplanung in den Bundesländern ergibt sich ein differenziertes Bild. In Bundesländern mit einer starken Regionalplanung – etwa in Nordrhein-Westfalen¹⁷ – werden die Vorgaben der Regionalplanung in den Handlungsfeldern, insbesondere zur Innenentwicklung und zur bedarfsgerechten Siedlungsentwicklung insgesamt beachtet und fließen in die Bauleitpläne ein. Neuausweisungen von Bauflächen können nur in regionalplanerisch gesicherten Bereichen stattfinden, außerhalb dieser Bereiche steht der Freiraumschutz im Vordergrund. Flächenneuausweisungen erfolgen hier in der Regel bedarfsgerecht und werden durch ein regionales Siedlungsflächenmanagement der Regionalplanungsbehörden nachgehalten.

Die Bedeutung regionalplanerischer Maßgaben in den Handlungsfeldern Klimaschutz und Klimaanpassung wird von nahezu allen kommunalen Befragten als relativ gering für die Ebene der Flächennutzungsplanung eingeschätzt. Eine gewisse Bedeutung wird der Übernahme regionaler Grünzüge zugemessen, wenn diese auch eine klimatische Funktion übernehmen und bspw. an regional bedeutsame Kaltluftrelevante Flächen anbinden.

Rolle und Funktion der Landschaftsplanung

Auch hier spielen die Regelungen der Bundesländer zur Integration der Landschaftsplanung in die gesamtäumliche Planung – hier den FNP – eine wesentliche Rolle (siehe Heiland 2010):

- ▶ Einige Bundesländer wie Bayern, Baden-Württemberg oder Rheinland-Pfalz praktizieren die Primärintegration der Landschaftsplanung, bei der kein eigenständiger Landschaftsplan besteht und der FNP die Funktion der Landschaftsplanung selbst innehat. Zumeist wird aber zumindest ein zugrunde liegendes landschaftsplanerisches Gutachten erstellt.
- ▶ Im Zuge einer Sekundärintegration wird zunächst ein eigenständiger Landschaftsplan erstellt, der dann in einem Abwägungsprozess in die gesamtäumliche Planung einbezogen wird. Die Landschaftsplanung hat in den anwendenden Bundesländern keine eigenständige Rechtsverbindlichkeit, sondern erlangt diese erst durch die Integration in die räumliche Gesamtplanung.
- ▶ In Nordrhein-Westfalen und in den Stadtstaaten haben die Landschaftspläne Satzungscharakter und sind daher bereits für sich rechtsverbindlich. Ein Abgleich zwischen den Inhalten des FNP und des Landschaftsplans findet insoweit statt, als dass den Darstellungen des FNP ein

¹⁷ siehe hierzu auch Reihe Texte des Umweltbundesamtes: 93/2020 Qualitative Stichprobenuntersuchung zur kommunalen Anwendung des § 13b BauGB <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/qualitative-stichprobenuntersuchung-zur-kommunalen>

Vorrang eingeräumt wird. In Nordrhein-Westfalen besteht die Besonderheit, dass der Geltungsbereich des Landschaftsplans nur den Außenbereich umfasst.

Verschiedene Kommunen (in Sachsen, Brandenburg, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen) gaben im Rahmen der Fachinterviews bzw. der Fallstudien an, dass der Landschaftsplan einen hohen Stellenwert habe und der Sicherung der bedeutenden Freiräume im Stadtgebiet diene.

Eine große Bedeutung wird dem Landschaftsplan im Handlungsfeld Klimaanpassung zugewiesen. Über den Landschaftsplan können bspw. bioklimatisch und/ oder lufthygienisch belastete Siedlungsräume ermittelt, Kaltluftleitbahnen und Kaltluftentstehungsbereiche dargestellt und die Freihaltung und Aufwertung bedeutender Freiflächen gesichert werden. Eine Funktion der Landschaftsplanung für den Klimaschutz und die Unterstützung einer Innenentwicklung wird von den Befragten hingegen nicht gesehen.

Ein Interviewpartner wies darauf hin, dass ihre Landschaftsplanung in der Vergangenheit eher auf Freizeitnutzung (Sport, Naherholung etc.) ausgerichtet gewesen sei. Die Bedeutung der Landschaft für die Klimaanpassung würde erst jetzt deutlich.

Rolle und Funktion der Umweltprüfung

Die Befragten unterscheiden hier deutlich zwischen FNP-Neuaufstellungsverfahren und -Änderungsverfahren.

Im Zuge von **FNP-Neuaufstellungsverfahren** wird die Umweltprüfung im Hinblick auf stadtklimatische Fragestellungen und insoweit auch in Bezug auf Klimaanpassungserfordernisse als wesentliches Prüf- und Steuerungsinstrument verstanden – neben den übrigen rechtlichen Prüfaufträgen. Bei der Beurteilung möglicher Bauflächen werden die klimatischen Erkenntnisse eingearbeitet und bei der Abwägung berücksichtigt. Eine besondere Rolle spielt dabei der Schutz von Kaltluftleitbahnen.

In Bezug auf den Klimaschutz hat die Umweltprüfung insbesondere die Aufgabe, sich mit potenziellen Auswirkungen von Vorrangzonen für Windenergie gemäß § 5 Abs. 2b BauGB auseinanderzusetzen, insbesondere im Bereich des Artenschutzes, des Immissionsschutzes sowie bei der Beurteilung möglicher Auswirkungen auf das Landschaftsbild.

Darüber hinaus ist nach Ansicht einiger kommunaler Befragten die Umweltprüfung auf FNP-Ebene bei dessen Neuaufstellung gut geeignet, Nachverdichtungs- und Außenentwicklungsansätze zu diskutieren sowie die jeweiligen Möglichkeiten und Grenzen aufzuzeigen.

Bei **FNP-Änderungsverfahren** – hier insbesondere im Parallelverfahren mit der Aufstellung oder Änderung eines Bebauungsplans – machen die Kommunen regelmäßig Gebrauch von der Abschichtung. Die Umweltprüfungen werden dabei auf der Maßstabebene der verbindlichen Bauleitplanung durchgeführt, die Ergebnisse im Anschluss auf die Ebene des Umweltberichtes zum FNP „heraufgehoben“: „Im Parallelverfahren (FNP-Änderung und Bebauungsplan) wird der Umweltbericht mit allen zugehörigen Ermittlungen und Gutachten für den Bebauungsplan erstellt. Für die Ebene des FNP liegen somit alle relevanten Informationen vor, auf die selektiv zugegriffen werden kann. Daraus wird der Umweltbericht für die FNP-Änderung entwickelt.“

Abschichtung zwischen den Planungsebenen

Das Entwicklungsgebot der verbindlichen Bauleitplanung aus dem übergeordneten FNP ist in den Kommunen als planerischer Grundsatz anerkannt.

Der FNP stellt in dieser Hinsicht als Grundlage für die verbindliche Bauleitplanung die Probleme und Lösungen im Grundsatz dar, der Bebauungsplan setzt dies in verbindliche Festsetzungen und konkrete Maßnahmen um. Dies umfasst sowohl die Entwicklung von Baugebieten aus den Bauflächendarstellungen des FNP als auch die Nicht-Bebauung in Form von Freiraumkorridoren und Grünflächen (mit stadtklimatischer Bedeutung). Insbesondere im Freiraumbereich werden die Darstellungen des FNP unterhalb der Darstellungsschwelle in der verbindlichen Bauleitplanung durch weitere Flächenfestsetzungen ergänzt.

Für Bereiche, die nach § 34 BauGB zu beurteilen sind, besitzen nach Aussage der meisten Befragten die Darstellungen des FNP keine hohe Relevanz. Sollte es in diesen Bereichen für die städtebauliche Ordnung erforderlich sein, wird in einigen Kommunen mit der Aufstellung eines Bebauungsplans gegensteuert. Andere Kommunen verweisen jedoch darauf, dass die Aufstellung von Bebauungsplänen in diesen Bereichen sehr komplex ist und von einer langen Verfahrensdauer und einem intensivem Erörterungs- und Diskussionsprozess mit Anwohner*innen und Flächeneigentümer*innen geprägt ist.

Insgesamt wird die Wichtigkeit der Kommunikation zwischen den jeweils zuständigen Verwaltungseinheiten betont, die für vorbereitende und verbindliche Bauleitplanung sowie für die Baugenehmigung zuständig sind.

8 Bebauungsplan

8.1 Aufgabenfeld Klimaschutz und Klimafolgenanpassung

Festsetzungen im Bereich Klimaschutz und Klimaanpassung vor dem Jahr 2011

In den meisten der in der Interviewphase 2 befragten Kommunen fand eine Festsetzung im Bereich Klimaschutz bereits vor dem Jahr 2011 Einbezug in Bebauungspläne. Was das Handlungsfeld Klimaanpassung betrifft, so gaben hier deutlich weniger Kommunen an, dass entsprechende Festsetzungen bereits vor dem Jahr 2011 Einbezug in Bebauungspläne gefunden hätten.

Die grundsätzliche Einschätzung der Kommunen lässt sich durch folgende Antwort widerspiegeln: „Einzelne Festsetzungen in Bebauungsplänen können schon klimaschutzrelevant gewesen sein, wenn gleich kein direkter Bezug hierzu hergestellt wurde.“ Das heißt, es gab zwar oftmals Festsetzungen, die auch dem Klimaschutz (oder auch der Klimaanpassung) dienten, aber konkrete Festsetzungen mit dem Ziel des Klimaschutzes (oder der Klimaanpassung) gab es nicht. Solche Festsetzungen haben immer eine Art Mehrfachfunktion. Bspw. kann Begrünung im Wohngebiet der Freiraum- und Grüngestaltung, dem Biotopschutz, dem Mikroklima o. ä. dienen und sich somit positiv auf das städtebauliche Erscheinungsbild, die Naherholung etc. auswirken, aber genauso auch der Klimaanpassung und dem Klimaschutz dienen, ohne dass dies ausdrücklich in der Begründung Erwähnung findet.

Die befragten Kommunen, die seit Jahren eine engagierte Klimaschutzpolitik betrieben haben, haben kaum Probleme, Festsetzungen zum Klimaschutz zu begründen. Mittlerweile wurden diesbezüglich wesentliche Grundlagen, wie bspw. Fachgutachten, Sensibilisierung der Entscheidungsträger und der Bürgerschaft, Akteursvernetzung und Wissensbündelung für eine Anwendung solcher Festsetzungen geschaffen.

Ein möglicher Grund für die zurückhaltenden Festsetzungen zur Klimaanpassung, kann darin liegen, dass das Thema Klimaanpassung bislang noch nicht im Bewusstsein angekommen ist bzw. zumindest bislang eher nachrangig behandelt wurde – vielleicht auch, weil die Auswirkungen des Klimawandels vor Ort noch nicht durch entsprechende Ereignisse ins aktive Bewusstsein gekommen sind. In den Gesprächen zeigte sich auch immer wieder, dass die Begriffe verwechselt bzw. synonym verwendet werden und Maßnahmen der Klimaanpassung insoweit dem Klimaschutz zugeordnet werden – beides Zeichen für das gering ausgebildete Problembewusstsein und fehlende Fachkenntnis in den Handlungsfeldern.

Festsetzungskatalog für klimaschutzrelevante und klimaanpassungsrelevante Zielsetzungen

Grundsätzlich wenden viele Kommunen schon lange Festsetzungen zu Themen wie Begrenzung der Versiegelung gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 10 BauGB (bspw. Verwendung von wasserdurchlässigen Belägen), Begrünung gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 25 BauGB (bspw. Dach- und Fassadenbegrünung), Bepflanzungsvorgaben/ Pflanzgebote und -erhalte gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 25 BauGB (bspw. Anzahl der Bäume pro Stellplatz) etc. an, die natürlich eine Relevanz für die Klimaanpassung haben; begründet werden derartige Festsetzungen in der Regel mit stadtklimatischen oder wasserwirtschaftlichen Belangen. Es existieren unterschiedliche Festsetzungserfahrungen insbesondere zu Grüngestaltung, zu Versiegelungsgrad und ähnlichem. Spezifisch klimaschutzbezogenen Regelungen wie Gebäudebaustandards, Gebäudebeheizung oder ähnlichen Fragestellungen, sind demgegenüber selten und werden i. d. R. vertragsrechtlich umgesetzt. Eine originäre Verwendung der neuen Festsetzungsmöglichkeiten der BauGB-Novelle 2011 konnte weder in den Fallstudienstädten noch im Rahmen der zweiten Interviewrunde festgestellt werden. Auch sind einige Städte bei der Anwendung von klimaanpassungsrelevanten Festsetzungen noch sehr verhalten. Solaranlagen scheinen eher auf Akzeptanz zu stoßen als Dach- und Fassadenbegrünungen. Einige kommunale Stadtpla-

ner*innen beklagen, dass Festsetzungen zur Gebäude- und Grundstücksbegrünung im Rahmen des Baugenehmigungsverfahrens auf dem Weg der Ausnahmen und Befreiungen ausgesetzt werden.

In einigen Fällen kam die Initiative für klimaschutz- und klimaanpassungsrelevante Zielsetzungen von anderen Ämtern und Stellen wie bspw. dem Umweltamt, dem Grünflächenamt oder dem Klimaschutzmanagement. Ausdrücklich wurden auch Entwässerungsbetriebe oder Stadtwerke genannt, die eine stärkere Berücksichtigung von Starkregenereignissen oder auch Festsetzungen für Blockheizkraftwerke fordern.

Eine beispielhafte Vorgehensweise im Umgang mit klimaschutz- und klimaanpassungsrelevanten Festsetzungen ist in der Landeshauptstadt Düsseldorf zu finden. Die Bereitschaft zur Erstellung und zum Beschluss zahlreicher grundlegender Gutachten und Konzepte in den Handlungsfeldern Klimaschutz, Klimaanpassung und Flächensparen zeigt zunächst das Bewusstsein und den generellen (politischen) Willen zur Auseinandersetzung mit den Thematiken. Die Konzepte, wie bspw. das Klimaanpassungskonzept aus dem Jahr 2017, sind als Selbstbindung beschlossen. Diese positive Grundhaltung setzt sich bis auf die Ebene der formellen Bauleitplanung fort (siehe Textbox 10).

Textbox 10: Standards bei textlichen Festsetzungen der Landeshauptstadt Düsseldorf

Praxisbeispiel: Standards bei textlichen Festsetzungen (Landeshauptstadt Düsseldorf)

Zur Vereinheitlichung und zur Schaffung von Rechtssicherheit hinsichtlich textlicher Festsetzungen in Bebauungsplanverfahren besteht in der Stadt Düsseldorf seit dem Jahr 2011 eine Arbeitsgruppe, an der u. a. das Planungsamt, das Umweltamt, die Stadtentwässerung, das Gartenamt und das Bauaufsichtsamt beteiligt sind.

Im Rahmen dieser Arbeitsgruppe werden umweltfachliche Festsetzungen ämterübergreifend abgestimmt und für den amtsinternen Gebrauch vereinheitlicht. Bislang wurden u. a. Standards für Dachbegrünung, Luftschadstoffe und Dachaufbauten erarbeitet und in den Bebauungsplanverfahren angewendet. Eine aktualisierte Vereinbarung zur internen Verwendung innerhalb der Landeshauptstadt Düsseldorf befindet sich aktuell in der internen Abstimmung.

2016 erfolgte zudem ein politischer Beschluss zur Intensivierung der Dachbegrünung. Seit 2017 verfügt die Stadt über ein Solar- und Gründachpotentialkataster inkl. Wirtschaftlichkeitsrechner für die Gebäudeeigentümer*innen. Die Umsetzung bspw. der Dachbegrünung hat auch deshalb hohe Relevanz, da sich die Kanalnutzungsgebühr vermindert und die Maßnahme aus wirtschaftlichen Gründen erhöhte Akzeptanz findet.

In Düsseldorf lassen sich viele Festsetzungen wie bspw. zur Dachbegrünung offensiv umsetzen, da eine hohe Flächen-Nachfrage besteht, die das Angebot weit übersteigt, und sich hohe Preise für Wohnnutzungen (Kauf, Vermietung) realisieren lassen.

Weiterhin hilfreich ist auch, dass im Planverfahren Fachämter durch eine vorgezogene Ämterbeteiligung einbezogen werden, die dem formalen Verfahren gemäß § 4 BauGB vorgelagert ist.

Quelle: Eigene Darstellung BKR Aachen auf Basis der Durchführung und Auswertung von Fallstudien

Flächen und Maßnahmen für erneuerbare Energien oder Kraft-Wärmekopplung

Die Möglichkeiten der BauGB-Novelle 2011, Flächen und Maßnahmen für erneuerbare Energien oder Kraft-Wärmekopplung festzusetzen, werden genutzt, bspw. zur Festsetzung von Blockheizkraftwerken (vgl. Kapitel 3.2.3, 3.2.4 und 3.2.5). Grundlage ist zumeist ein Vorhaben-bezogenes Energieversorgungskonzept (selten ein kommunales Energie-Versorgungskonzept), das die passenden Standorte identifiziert (Umsetzung informeller Planung, in der Regel im Sinne von §1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB). Tatsächlich umfasst in der Regel die Planung größerer Vorhaben auch ein Energieversorgungskonzept.

Im Vergleich zur Festsetzung von Anlagen und Maßnahmen zur erneuerbaren Energieerzeugung in einem Bebauungsplan haben sich Städtebauliche Verträge in Abstimmung zwischen Kommunalverwaltungen / Investor*innen / Bauherr*innen besser bewährt und ihre Umsetzung ist besser gewährleistet, da den Beteiligten genau bekannt ist, was und wie gebaut werden soll. Die in der Novelle explizit genannten erweiterten Möglichkeiten der Städtebaulichen Verträge waren vorher zwar schon vorhanden, wurden jedoch durch die Novelle klargestellt. Sollten Städtebauliche Verträge nach der Novelle vermehrt angewendet worden sein, wird dies aber eher auf ein gesteigertes Problembewusstsein und weniger auf die gesetzliche Klarstellung zurückgeführt.

Regelungen zum Anschluss- und Benutzungszwang sind den Befragten bisher noch nicht in der Praxis begegnet. In der zweiten Interviewrunde haben nur zwei Interviewpartner die Möglichkeit der Einführung eines Anschluss- und Benutzungszwangs über eine Satzung erwähnt. In beiden Fällen wurden allerdings keine entsprechenden Satzungen erlassen. Im ersten Fall hat sich die Kommune dagegen entschieden, da die Auswirkungen auf die Ausstattung der Bauherren mit Fördergeldern nicht abzuschätzen waren. Des Weiteren war sich die Kommune nicht über die Rechtssicherheit im Klaren. Es existiert nun lediglich ein praktischer Zwang zum Anschluss an ein BHKW, indem keine Gasleitungen gelegt werden. Die Bauherren sind jedoch vorab informiert worden und laut Interviewpartner existierte ein grundsätzlich großes Interesse am BHKW und eine durchaus positive öffentliche Wahrnehmung. Im zweiten Fall hat die Kommune in geeigneten Gebieten über Städtebauliche Verträge einen Anschluss an die Nahwärme vorgegeben. Hier hätte zwar theoretisch auch eine Satzung über Anschluss- und Benutzungszwang erlassen oder entsprechende Regelungen im Bebauungsplan getroffen werden können, aber die Stadt hat für sich grundsätzlich entschieden, erweiterte Anforderungen an den Bau von Gebäuden im Rahmen von Bebauungsplanverfahren über Städtebauliche Verträge zu regeln. Folglich wurden auch in der zweiten Interviewrunde keine Anwendungsfälle benannt.

Textbox 11: Inhalte und Regelungs- / Festsetzungsmöglichkeiten der PlanZVO in der verbindlichen Bauleitplanung

Exkurs: Inhalte und Regelungs- / Festsetzungsmöglichkeiten der PlanZVO

Die Regelungs- / Festsetzungsmöglichkeiten der PlanZVO werden als ausreichend angesehen. Eine ausreichende Qualifizierung der gewünschten Maßnahmen wurde mit Hilfe von textlichen Festsetzungen erreicht. Ein größerer Katalog oder noch detailliertere Regelungen würden nach Ansicht der Kommunen ggf. zu Vollzugsproblemen führen. Außerdem lässt die PlanZVO durchaus zu, dass in Sonderfällen ergänzende Planzeichen mit eingebracht werden können.

Quelle: Eigene Darstellung BKR Aachen auf Basis der Durchführung und Auswertung von Fallstudien

Bauleitpläne mit vorrangigen Klimaschutz- oder Klimaanpassungszielen

Keine der befragten Kommunen gab an, bis zum aktuellen Zeitpunkt Bauleitpläne aufgestellt zu haben, die vorrangig Klimaschutz- oder Klimaanpassungsziele verfolgen.

Es gibt allerdings Bauleitpläne, die spezifisch mit dem Ziel aufgestellt werden, um vorhandene Grünstrukturen im Stadtteil zu erhalten und eine übermäßige Versiegelung zu verhindern und somit mittelbar auch der Klimaanpassung, aber auch der Wohnqualität, dem Stadt- und Ortsbild o. ä. dienen. Bebauungspläne können insoweit klimaschutzrelevante oder klimaanpassungsrelevante Inhalte aufweisen, auch wenn sie nicht die zentralen Ziele des Plans bilden, sondern Bestandteil der städtebaulichen Konzeption sind. Eine befragte Kommune hat einen Bebauungsplan mit dem Ziel aufgestellt, einen Landschaftsraum zwischen zwei kleineren Bächen zu sichern, und ausschließlich Grünflächen, Naturschutzflächen und Erholungsflächen festgesetzt und bauliche Nutzungen ausgeschlossen.

Auch in den Fallstudienstädten existieren aktuell keine Bauleitpläne, die aus rein klimatischen Gesichtspunkten aufgestellt wurden. Hier waren allerdings zwei Beispiele zu finden, bei denen Klimaschutz- bzw. Klimaanpassungsziele eine sehr große Rolle gespielt haben. Die Stadt Jena hat im November 2015 den Beschluss zur Einleitung eines Verfahrens zur Aufstellung des Bebauungsplanes B-Zw 07 „Grün- und Freiraum Am Heiligenberg“ im Ortsteil Zwätzen gefasst (siehe Textbox 12). Die Stadt Ludwigsburg hat im Februar 2019 einen Bebauungsplan beschlossen, der begrünte Blockinnenbereiche u. a. aus klimatischen Gründen erhalten und von Bebauung freihalten soll (siehe Textbox 13 und Abbildung 5).

Textbox 12: Beispiel Bebauungsplan B-ZW 7 „Grün- und Freiraum am Heiligenberg“ (Stadt Jena)

Praxisbeispiel:

Bebauungsplan B-ZW 07 „Grün- und Freiraum am Heiligenberg“ (Stadt Jena)

Im November 2015 hat der Rat der Stadt Jena die Einleitung des Verfahrens zur Aufstellung des Bebauungsplans B-Zw 07 „Grün- und Freiraum am Heiligenberg“ im Ortsteil Zwätzen beschlossen. Im Aufstellungsbeschluss heißt es: „Mit dem Verfahren soll die Sicherung einer öffentlichen Grünfläche als extensiv landwirtschaftlich genutzte Freifläche sowie für eine naturverträgliche Erholungsnutzung erfolgen. Mit der Schaffung eines stadtklimatisch wirksamen, unversiegelten Grünzugs wird zur Abkühlung und Verbesserung der Durchlüftung der angrenzenden Gebiete beigetragen und für eine Klimakomfortzone in sommerlichen Hitzeperioden gesorgt. In die Fläche soll ein naturnaher öffentlicher Spielplatz von mindestens 500 m² eingeordnet werden.“ (Stadt Jena 2019)

Die Sicherung und der Erhalt der Grünfläche sowie die Erholungsnutzung gehören neben klimatischen Aspekten zu den wesentlichen Zielen des Bebauungsplans. Weiterhin heißt es in der Begründung zum Beschluss sehr deutlich: „Die klimaangepasste Stadtentwicklung Jenas sieht u. a. vor, prognostizierte Hitzebelastungen zu vermindern und entsprechende Maßnahmen anzuwenden. In den Stadtteilen Lößstedt und Zwätzen ist laut der Jenaer Klimaanpassungsstrategie JenKAS künftig mit erhöhten Wärmebelastungen innerhalb der alten Ortskerne zu rechnen. Hierbei spielen Maßnahmen wie die Etablierung „grüner Strukturen“ für eine erhöhte Verdunstung und Abkühlung eine entscheidende Rolle. Der Erhalt und die Entwicklung der großen, zusammenhängenden Grünfläche beeinflussen die Frischluftzufuhr und tragen zusätzlich zur Verbesserung der Lufthygiene in den Stadtteilen bei. Gleichzeitig bietet die Fläche als Naherholungsraum eine Rückzugsmöglichkeit bei Hitzestress.“ (Stadt Jena 2015) Insofern verfolgt der Bebauungsplan zumindest zu großen Teilen Klimaanpassungsziele.

Zum Zeitpunkt der Fallstudienanalyse war der Bebauungsplan noch im Verfahren.

Quelle: Eigene Darstellung BKR Aachen auf Basis der Durchführung und Auswertung von Fallstudien

Textbox 13: Bebauungsplan „Blockinnenbereiche Bauhofstraße“ Nr. 010/07 (Stadt Ludwigsburg)

Praxisbeispiel:

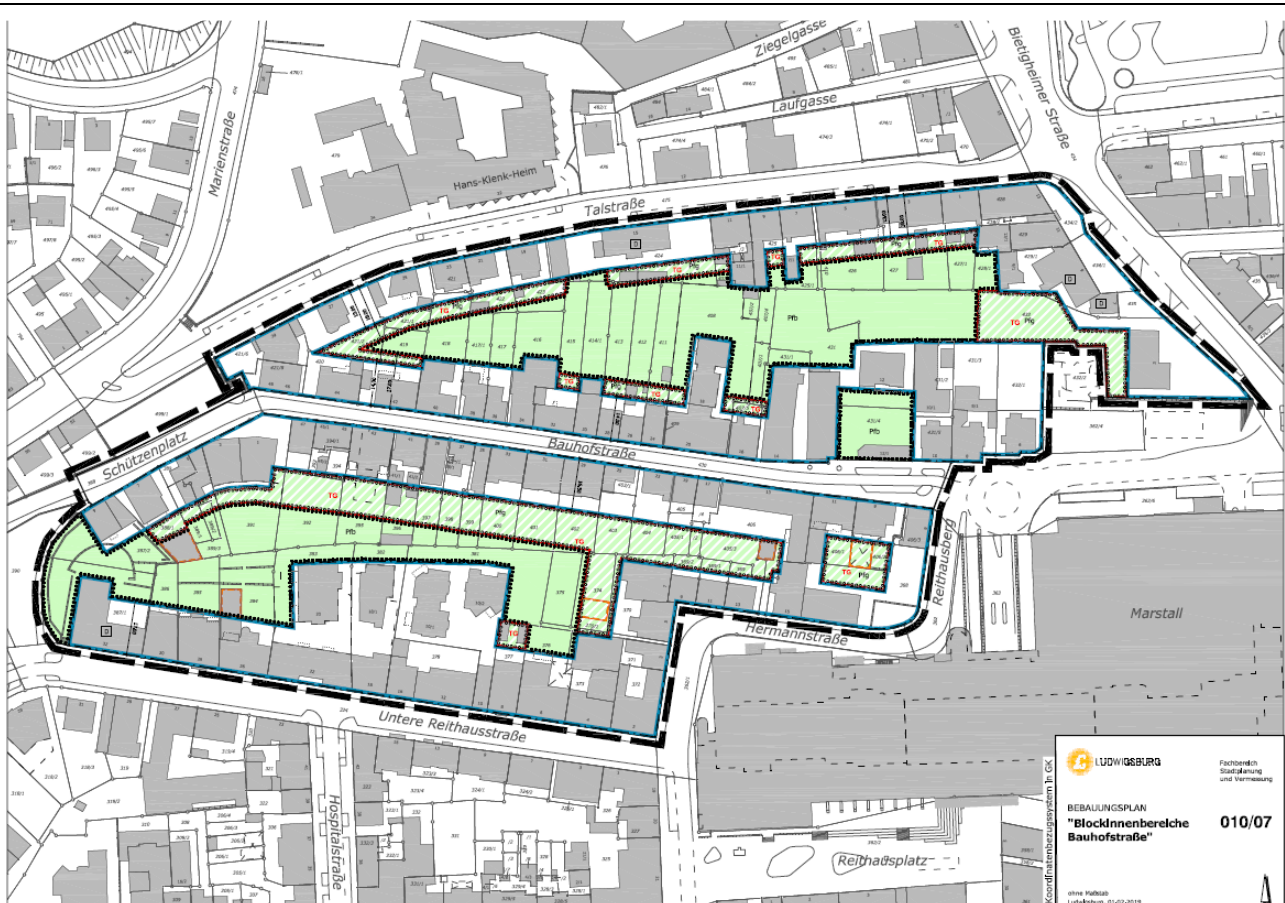
Bebauungsplan „Blockinnenbereiche Bauhofstraße“ Nr. 010/07 (Stadt Ludwigsburg)

Der Bebauungsplan „Blockinnenbereiche Bauhofstraße“ Nr. 010/07 der Stadt Ludwigsburg wurde im Jahr 2014 aufgestellt und im Februar 2019 als Satzung beschlossen. Der Charakter des Plangebiets ist gekennzeichnet durch Blockrandbebauung und durchgrünte private Innenbereiche. Nachdem sich in der Innenstadt Anfragen häuften, die vorhandenen Blockinnenbereiche bebauen zu wollen und dadurch die klimatische Ausgleichsfunktion der Begrünung sowie die Wohnqualität gefährdet schienen, sollte die vorhandene städtebauliche Struktur und die Freiflächen in den Blockinnenbereichen durch diesen Bebauungsplan gesichert werden. Schließlich tragen die bisher grünen Innenhöfe entscheidend zur Verbesserung des Kleinklimas bei und müssen in ihrer jetzigen Form erhalten werden. Zudem wurde die Wiederherstellung der grünen Innenbereiche der östlichen Blockbebauung im Sanierungsgebiet „Untere Stadt“ als wichtiges Sanierungsziel benannt. In diesem Fall wurde dem Schutz der Freiflächen (aus Klimaanpas-

sungsgründen) und der Sicherung der Wohn- und Lebensqualität der Bewohner ein höheres Gewicht beigemessen als dem Prinzip „Innen- vor Außenentwicklung“ (Stadt Ludwigsburg 2019a). Entsprechend wurden hier über das Instrument des Bebauungsplans Baurechte zugunsten des Erhalts des Grün- und Freiraums und entgegen einer möglichen Nachverdichtung entzogen.

Quelle: Eigene Darstellung BKR Aachen auf Basis der Durchführung und Auswertung von Fallstudien

Abbildung 5: Stadt Ludwigsburg: Bebauungsplan „BlockInnenbereiche Bauhofstraße“ Nr. 010/07 – Planzeichnung



Quelle: Stadt Ludwigsburg 2019b

Der Städtebauliche Vertrag als Instrument der klimagerechten Stadtentwicklung

In Städtebaulichen Verträgen/Durchführungsverträgen können Aspekte geregelt werden, die im Bebauungsplan nicht festgesetzt werden können. Der Städtebauliche Vertrag ist eine wichtige Möglichkeit bei der Lösung der Frage, wie ein Ausgleich zwischen den verschiedenen Interessen von Kommune und Investor*innen geschaffen werden kann, ohne dies im Bebauungsplan festsetzen zu müssen. Vertragliche Regelungen haben sich als wirksames Mittel und sinnvolle Ergänzung zur Festsetzung im Bebauungsplan herausgestellt. Auch in der Angebotsbebauungsplanung können Städtebauliche Verträge nach §11 BauGB festgesetzt werden.

Städtebauliche Verträge werden als sehr wichtig für die kommunale Praxis erachtet. Der Vorteil ist, dass eine Vielzahl von Aspekten über die Städtebaulichen Verträge ausgehandelt werden kann. Da dies vorhabenbezogene Entscheidungen sind, bedeutet dies aber gleichzeitig auch, dass jedes Projekt sehr detailliert untersucht werden muss. Dies bedeutet eine hohe Anforderung für die Verwaltung, die nicht

immer umgesetzt werden kann. Ebenso setzt die Einigung im Städtebaulichen Vertrag auch eine gewisse Offenheit der Investor*innen / Bauherr*innen voraus. Der Bebauungsplan wird in diesem Zusammenhang „als Drohkulisse genutzt“. Wichtig sei allerdings ein gelungener Ausgleich zwischen „Rahmensetzung“ und „ausreichender Flexibilität“.

In den Fallstudien und den kommunalen Gesprächen zeigt sich, dass Klimaschutzziele häufig über Städtebauliche Verträge umgesetzt werden. Die Aushandlung eröffnet den Kommunen die Möglichkeit, sehr dezidierte klimaschutzbezogene und energetische Vorgaben zu formulieren und gegenüber Investoren durchzusetzen. Regelungsgegenstände sind bspw. Energieversorgungskonzepte, Anlage der Kraft-Wärme-Kopplung, Solarenergie, Versorgung von Nachbarquartieren etc. Die Aufnahme dieser Inhalte in dieses Instrument wird als neu eingeordnet.

Eine Kommune gab an, bei Baulandneuentwicklung grundsätzlich immer einen Gebäudeenergiestandard zu definieren. In Gebieten, in denen dies möglich ist, wird auch über Städtebauliche Verträge ein Anschluss an ein bestehendes Nahwärmenetz vorgegeben. D. h. der Städtebauliche Vertrag wird als Instrument genutzt, um die Nutzung der Nahwärme sicher zu stellen. Des Weiteren können Anforderungen, die die Anforderungen der Energieeinsparverordnung¹⁸ (EnEV) übersteigen, Bestandteil Städtebaulicher Verträge sein. Auch werden Städtebauliche Verträge genutzt, wenn ein Ausgleich oder Ersatz geschaffen werden muss, falls von Festsetzungen abgewichen werden sollte. Die Auswertung der Fallstudien und der Interviews hat gezeigt, dass zur Regelung klimaschutzrelevanter Inhalte Städtebauliche Verträge aber eher nur in geringem Umfang genutzt werden.

Überschreitung der Obergrenze für das Maß der baulichen Nutzung

Die Möglichkeit der Überschreitung der Obergrenze für das Maß der baulichen Nutzung (siehe Kapitel 3.3.3) wird in den Kommunen genutzt und auch mit der Bevorzugung der Innenentwicklung begründet. Dies wurde allerdings schon vor der Novellierung praktiziert. Die Neureglung hat jedoch die Umsetzung erleichtert. Dies kommt den Bauenden bzw. Investor*innen allerdings sehr entgegen, da sie eine höhere Grundstücksnutzung erzielen können.

Anwendung findet die Regelung in großstädtischen Quartieren und dort zumeist bei Verdichtungen im baulichen Bestand. Kritisch hinterfragt wird von den Befragten, ob durch die bauliche Dichte – vor allem bei sehr verdichteten Stadtstrukturen – möglicherweise gesunde Wohnverhältnisse gefährdet sein könnten und inwieweit Ausgleichsflächen in der unmittelbaren Umgebung angeboten werden können bzw. sogar müssen. Für den Wasserhaushalt oder auch die Grundstücksbegrünung kann die Regelung weitere Nachteile haben, sofern die bebaubare Grundstücksfläche vergrößert wird und nicht allein die mögliche Gebäudehöhe, und mögliche Ausgleichs- oder Kompensationsmaßnahmen nicht gefordert werden (bspw. Rigolen zur Niederschlagswasserversickerung oder Dach- und Fassadenbegrünung am Gebäude oder Begrünungsmaßnahmen im funktionalen Umfeld).

Aufgrund der starken Nachfrage nach Wohnbauflächen in vielen Städten wird seitens der Gesprächspartner*innen der Regelung ein deutlicher Bedeutungsgewinn in den nächsten Jahren prognostiziert.

Vor diesem Hintergrund wurden die Planungspraktiker*innen in der zweiten Interviewrunde gefragt, ob ihnen das Konzept der doppelten Innenentwicklung bekannt sei. Das Ziel der doppelten Innenentwicklung ist es, „Flächenreserven im Siedlungsbestand nicht nur baulich, sondern auch mit Blick auf urbanes Grün zu entwickeln“ (Böhm et al. 2017; S. 8). Das heißt, es soll nicht nur eine bauliche Verdichtung innerstädtischer Bereiche stattfinden. Gleichzeitig soll auch urbanes Grün erhalten, weiter-

¹⁸ Zum 1.11.2020 durch das Gebäudeenergiesetz (GEG) abgelöst

entwickelt und qualifiziert werden. Dadurch will man versuchen, einerseits den Außenbereich vor weiterer Flächeninanspruchnahme zu schützen und andererseits den Siedlungsraum durch Maßnahmen der Grün- und Freiraumentwicklung zu qualifizieren (Böhm et al. 2017).

Die Auswertung ergab, dass das Konzept der doppelten Innenentwicklung mehrheitlich bekannt ist. Umgesetzt wird es in einer Kommune bspw. über einen Masterplan Freiraum, der feststellen soll, welche Freiflächen besonders wichtig sind und wie sie ausgestaltet werden sollen. Auch wird versucht, die doppelte Innenentwicklung über Regelungen zur Begrenzung der über- bzw. unterbaubaren Grundstücksfläche, Dachbegrünungen, eine Aufwertung von Grünflächen im Stadtzentrum o. ä. zu realisieren. Auf Freiflächen wird ebenfalls Wert gelegt, weshalb versucht wird, diese freizuhalten. Eine Kommune gab zu bedenken, dass aufgrund des starken Drucks auf den Wohnungsmarkt weitere Grünflächen zur Umsetzung des Konzeptes nicht immer geschaffen werden können. Entscheidungen über Regelungen zur Begrünung werden hier einzelfallbezogen getroffen, indem der Standort, seine Umgebung und die Rahmenbedingungen für das Vorhaben untersucht werden. Dies bedeutet, dass in der befragten Kommune ein Plangebiet oder ein Einzelgrundstück je nach Umgebungsstruktur intensiver oder weniger intensiv begrünt werden, d. h. in einer stark vorbelasteten Situation („Betonwüste“) wird das Vorhaben grüner entwickelt werden, als wenn die Umgebung bereits von vorherein stärker durchgrünt ist.

Bezüge zwischen Bebauungsplänen und Baugenehmigungsverfahren

Wenn Festsetzungen in einem Bebauungsplan getroffen werden, sind diese zunächst grundsätzlich in dem Bauvorhaben umzusetzen, was im Rahmen des bauordnungsrechtlichen Genehmigungsverfahren gemäß § 30 BauGB geprüft wird bzw. wozu die Bauenden bei genehmigungsfreien Vorhaben verpflichtet sind. In verschiedenen Gesprächen ist das Baugenehmigungsverfahren als formelles Abhandeln der grundsätzlichen Genehmigungsfähigkeit des eingereichten Vorhabens und weniger als eine kritische Reflektion des jeweils vorgelegten Bauantrages beschrieben worden. Es erfolgt die grundsätzliche rechtliche Zulässigkeit auf der Basis von Gesetzen und Festsetzungen geprüft und anhand dessen wird entschieden. Demgegenüber werden die informell einzustufenden Hinweise, Inhalte der Begründung oder sonstige Gutachten oder Unterlagen nicht unbedingt berücksichtigt; dies betrifft bspw. auch nicht beschlossenen Beipläne zum Flächennutzungsplan (siehe Textbox 6). Auf die Spitze getrieben wurde dies so beschrieben, dass die Baugenehmigungsbehörde nur das prüft, was auch in der Landesbauordnung als Prüfpflicht benannt ist. Allerdings kann die Baugenehmigungsbehörde im eigenen Ermessen derartige Unterlagen bei ihren Entscheiden zu Rate ziehen, was sich auch im Rahmen der Prozessgestaltung für das Baugenehmigungsverfahren nutzen lässt¹⁹. Wie die Baugenehmigungsbehörde agiert, ist von der lokalen Einstellung zu den fachspezifischen Anforderungen einer kompakten klimagerechten Siedlungsentwicklung, der Planungs- und Entscheidungskultur, abhängig (siehe Kapitel 12.1.1).

Soweit im Bebauungsplan klimaschutzrelevante Festsetzungen getroffen werden, sind diese im Rahmen der nachfolgenden Genehmigungsverfahren zu beachten bzw. umzusetzen. Dies gilt gleichermaßen für die Vorgaben des Energiefachrechts. Festsetzungen der Bebauungspläne im Bereich Klimaanpassung, wie bspw. zur Begrenzung der Versiegelung, Durchgrünung etc. müssen ebenfalls im Rahmen der nachfolgenden Genehmigungsverfahren entsprechend berücksichtigt werden. Eine Kommune gab an, diesbezüglich auch nur wenige Befreiungen zuzulassen. Aus einer anderen Fallstudienstadt wird allerdings auch das Gegenteil berichtet. In dieser Stadt hat das Thema Klimawandel keinen politischen

¹⁹ Siehe hierzu bspw. (Bunzel et al. (Hrsg.) 1998), Zum Baugenehmigungsverfahren im Allgemeinen: Martin Kment (2018): Zulässigkeit von Vorhaben im Baurecht. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2018): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover. S. 3007 bis 3018.

Stellenwert und auch aus der Bevölkerung werden keine Forderungen zu Klimaschutz oder Klimaanpassung gestellt. Für die planende Verwaltung sind schon einfache Festsetzungen bspw. zur Grundstücks- und Gebäudebegrünung kaum im politischen Entscheidungsverfahren durchzusetzen und diese werden im anschließenden Baugenehmigungsverfahren häufig auf dem Weg der Ausnahmen und Befreiungen gemäß § 31 BauGB ausgesetzt, sofern die Bauenden dies beantragen.

Ein weiteres Problem tritt im Fall von Genehmigungsverfahren gemäß § 34 BauGB auf. Hier bestehen für die Kommune nach eigener Auskunft noch weniger Steuerungsmöglichkeiten und die Baugenehmigungsbehörde haben nur wenige formale Aspekte zu prüfen²⁰. Auch die Tendenz der Gesetzgebung, mit dem Hinweis auf Verfahrensvereinfachungen und Beschleunigung die Bauordnungen zu liberalisieren und Freistellungen zu erleichtern, erschweren letztendlich, dass alle kommunalen Zielsetzungen letztendlich auch umgesetzt werden.

Als mögliche Lösung wird in den kommunalen Interviews und den Fachgesprächen im Rahmen der Fallstudien zwar die Möglichkeit zur Aufstellung von Bebauungsplänen erörtert – auch einfachen Bebauungsplänen gemäß § 30 Abs. 3 BauGB (Textbebauungspläne). Gegen die (Neu-)Aufstellung werden jedoch Anzahl und Umfang der zu überplanenden Gebiete, möglicherweise vorhandenes älteres Planungsrecht, Vielzahl von zu beteiligenden Grundstückseigentümer*innen mit teilweise weit auseinanderliegenden Interessenslagen und die für diese umfangreiche Aufgabe fehlenden personellen oder finanziellen Mitteln angeführt, von der fehlenden politischen Bereitschaft für ein derartiges Unterfangen ganz zu schweigen.

In den geführten kommunalen Gesprächen im Rahmen der zweiten Interviewrunde wie auch den Fallstudien wurde in diesem Zusammenhang immer wieder diskutiert, wie die Umsetzung der Festsetzungen im Baugenehmigungsverfahren sichergestellt werden kann, wenn sich die Baugenehmigungsbehörde auf eine rein formale und eng gefasste Prüfung der rechtlichen Grundlagen beschränkt und im Übrigen Ausnahmen und Befreiungen großzügig gewährt. Als Erschwernis für die Bemühungen der planenden Verwaltung wird dabei immer wieder auf die fehlende Unterstützung durch die politischen Entscheidungsgremien und die Verwaltungsspitze verwiesen.

8.2 Aufgabenfeld der Innenentwicklung

Begründungspflicht nach § 1a Abs. 2 für die Inanspruchnahme land- und forstwirtschaftlicher Flächen

Die Bedeutung der Begründungspflicht nach § 1a Abs. 2 BauGB für die Inanspruchnahme land- und forstwirtschaftlicher Flächen wird von den meisten befragten Kommunen auf der Ebene der verbindlichen Bauleitplanung als gering bis mittel eingeschätzt. Nur zwei Kommunen schätzten sie als hoch bzw. sehr hoch ein. Gründe für die Bewertung geringe/mittlere Bedeutung waren, dass land- und forstwirtschaftliche Flächen kaum beansprucht werden, die Inanspruchnahme von Forstflächen schon immer mit einem Tabu belegt war, oder sich die Inanspruchnahme von landwirtschaftlichen Flächen ohne weiteres begründen lässt und dies auch gegenüber der Regionalplanung durchgesetzt werden kann.

In der Erörterung der Frage im Rahmen der kommunalen Interviews in der zweiten Phase, ob die Begründungspflicht für die Umwandlung von land- und forstwirtschaftlichen Flächen tatsächlich zu einer Reduzierung ihrer Inanspruchnahme führt, wird entgegenstehend angeführt, dass die Begründung keine unüberwindbare Grenze darstelle und überwunden werden könne, wovon auch Gebrauch gemacht

²⁰ Die formalen Aspekte sind gemäß § 34 Abs. 1 BauGB Einfügen des Vorhabens nach Art und Maß der baulichen Nutzung in die Umgebung, der Bauweise und der Grundstücksfläche, die überbaut werden soll, in die Eigenart der näheren Umgebung; gesicherte Erschließung, Wahrung der Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse; keine Beeinträchtigung des Ortsbildes – § 34 Abs. 1 BauGB

wird (siehe auch Kapitel 4.2.3). Begründet wird dies in der städtebaulichen Abwägung mit gewichtigen städtebaulichen Gründen wie bspw. der Bedarf an Wohnbauflächen aufgrund von Bevölkerungswachstum oder die Schaffung von (neuen) Arbeitsplätzen. Allerdings erhöht sich durch die Begründungspflicht der Bearbeitungsaufwand einerseits, die Auseinandersetzung mit der Thematik aber auch andererseits, was möglicherweise in dem einen oder anderen Fall die Planentscheidung im Sinne des Flächensparens beeinflusst haben kann.

Wenn land- und forstwirtschaftliche Flächen nicht genutzt werden, werden von den Fachleuten und kommunalen Gesprächspartner*innen auch andere Gründe statt der Begründungspflicht angeführt: Widerstand in der Nachbarschaft, der notwendige Ausgleich für die Inanspruchnahme von Forst im Verhältnis mindestens von ein zu eins (teilweise sogar im Verhältnis eins zu zwei), Proteste von Landwirten, die ihr Land nicht verkaufen möchten bzw. nicht zu dem von den Kommunen gebotenen niedrigen Preisen, fehlende Ausgleichsflächen für den ökologischen Ausgleich von Bauflächenentwicklungen bzw. die Nutzungskonkurrenz zwischen baulicher Nutzung und Nutzung als Ausgleichsfläche.

Zielkonflikte zwischen den Zielen von Innenentwicklung und Klimaanpassung

Zielkonflikte zwischen den Zielen von Innenentwicklung und Klimaanpassung werden – wenn sie existieren und erkannt werden – im Rahmen der Abwägung bewältigt. D. h. es wird einzelfallbezogen geprüft, welchem Belang im konkreten Fall Vorrang gegeben und wie mit den übrigen Belangen umgegangen wird. Im Bauleitplanverfahren werden die Zielkonflikte zusammengestellt, erörtert und Lösungen festgesetzt (Vermeidung, Minderung, Ausgleich oder Kompensation).

Textbox 14: Revitalisierung und Nachverdichtung von Einfamilienhausbeständen

Exkurs: Revitalisierung und Nachverdichtung von Einfamilienhausbeständen

Vereinzelt bestehen bereits konzeptionelle Ansätze, wie ältere Einfamilienhausgebiete durch Umbau und Nachverdichtung revitalisiert werden können, insbesondere die Bestände aus den 1950er bis 1970er Jahren. In anderen Kommunen ist die Thematik zumindest grundsätzlich präsent.

In einigen Kommunen erfolgt dabei die Nachverdichtung einzelfallbezogen auf Eigentümer*innenanfrage, aber nicht systematisch und großflächig. In anderen Kommunen fehlen in den Einfamilienhausgebieten auch die Möglichkeiten für eine Nachverdichtung, da die Grundstücke zu klein seien. In anderen Kommunen besteht derzeit ein großer Wohnungsbedarf, der sich am schnellsten im Geschosswohnungsbau realisieren ließe, an den Einfamilienhausgebieten wird insoweit kein besonderer planerischer Bedarf gesehen. Probleme bestehen bei teilweise noch vorhandenen alten Baulinienplänen, die eine Nachverdichtung nicht zulassen. Vereinzelt wurde auch erläutert, dass die Eigentümer*innen eine Nachverdichtung nicht zustimmen. Schließlich wird auch auf den erhaltenswerten Baumbestand in älteren Wohngebieten verwiesen, der einer Nachverdichtung entgegensteht.

Weitere Informationen siehe bspw.

DemRes: Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Nutzung von natürlichen Ressourcen – Szenarien und Handlungsansätze. <https://www.ioer.de/projekte/demress>

OptiWohn: Flächennutzung optimieren Neubaudruck reduzieren <https://www.wohnen-optimieren.de/>

Quelle: Eigene Darstellung BKR Aachen auf Basis der Durchführung und Auswertung von Interviews

Eine Kommune gab an, die Innenentwicklung durch die Aufstellung von Bebauungsplänen zu steuern und im Regelfall städtebauliche Wettbewerbe vorzusehen, um eine gute städtebauliche Lösung zu finden, die beiden Belangen gleichermaßen gerecht wird. Eine andere Kommune löst Zielkonflikte über eine qualifizierte Grünordnung, was aufgrund der landesrechtlichen Integration der Grünordnung in die Bauleitplanung in Bayern gut möglich ist. Eine weitere Kommune gab an, in der Regel eine hohe

Dichte zuzulassen, gleichzeitig aber auch Freiflächen ausreichend zu begrünen (d. h. Verdichtung der Bebauung und Verdichtung der Begrünung).

Umgang mit Zielkonflikten zwischen Klimaschutz, Klimaanpassung und Innenentwicklung

Zum Umgang mit potenziellen Zielkonflikten zwischen Klimaschutz, Klimaanpassung und Innenentwicklung in der Bebauungsplanung haben die meisten befragten kommunalen Akteure noch keine abschließenden Vorstellungen zu einem einheitlichen Vorgehen entwickelt, wie sich aus den Gesprächen ergibt. (siehe zu Abwägung, Umweltprüfung und Konfliktlösung auch Kapitel 3.3.4, 4.1.3, 4.2).

Tatsächlich werden zeigen die Befunde in den untersuchten Kommunen, dass Konflikte in einer einzelfallbezogenen Abwägung und die Auseinandersetzung mit dem Ist-Zustand gelöst werden. In Einzelfällen werden zur Konfliktlösung für die einzelnen Bebauungspläne auch Konzepte erstellt, welche möglichst alle Aspekte berücksichtigen. Sofern vorhanden werden gesamtstädtische städtebauliche Konzepte und Fachkonzepte, die bspw. für die Fortschreibung eines FNP erstellt wurden, auch für die Bebauungsplanung herangezogen, um bspw. die Bedeutung von Kalt-/Frischluftschneisen festzustellen. Andere genannte Beispiele sind Freiraumkonzepte oder Freiflächenentwicklungskonzepte. Diese für die gesamtstädtische Ebene erstellten Unterlagen werden trotz Maßstabssprung pragmatisch auch für die kleinräumige Bebauungsplanung zur Konfliktermittlung und -lösung.

Zur Konfliktlösung und zum Ausgleich von negativen Auswirkungen einer Planung setzen die befragten Kommunen konkrete Maßnahmen im Bebauungsplan fest, bspw. Festsetzungen gemäß § 9 Abs. 1 BauGB zur Beschränkung der GRZ, Beschränkung der Versiegelung, Beschränkungen bei der Einleitung von Regenwasser und Festsetzungen von Flächen zur Versickerung auf den Baugrundstücken bzw. zur Rückhaltung (blau-grüne Dächer), qualifizierte Begrünung. In einigen Städten, wie bspw. in den Fallstudienstädten Ludwigsburg und Düsseldorf, wird zurzeit eine Kombination von Dachbegrünung und Solaranlagen diskutiert, um Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen sinnvoll zu kombinieren und Synergien zu nutzen. Düsseldorf verfügt über ein Solar- und Gründachpotenzialkataster, welches wichtige Hinweise für die Planung einer Solaranlage oder eines Gründachs gibt. Es wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Kombination von Dachbegrünung mit Photovoltaikanlagen möglich und sinnvoll sei.

In den Gesprächen machen die Befragten hinsichtlich ihres Vorgehens zur Ermittlung des Abwägungsmaterials und der Konfliktlösung jenseits der rechtlichen Unterschiede grundsätzlich keine besonderen Unterschiede zwischen Angebotsbebauungsplänen, vorhabenbezogenen Bebauungsplänen sowie Vorhaben nach § 13a BauGB. Tatsächlich ergeben sich rechtlich bei VEP erweiterte Regelungsmöglichkeiten, wie von einzelnen Kommunen konkret berichtet wird. Bei einem vorhabenbezogenen Bebauungsplan wird ein konkretes Projekt geplant und sie weisen den konkreten Vorhabenbezug zu einem Investor auf. Als Ergebnis der Erörterungen mit den Investor*innen kann die Umsetzung von Maßnahmen zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung erleichtert sein. Vorhabenbezogene Bebauungspläne gem. § 12 BauGB für Innenentwicklungsvorhaben sind auch aufgrund ihrer detaillierten Regelungen häufig leichter vermittelbar. Dabei ermöglicht die fehlende Bindung an den Festsetzungskatalog des § 9 Abs. 1 BauGB, die BauNVO sowie die PlanZVO die Entwicklung bestimmter auf das Projekt zugeschnittener Festsetzungen. Allerdings sind die Plangebiete für VEP häufig sehr klein und umfassen lediglich ein Baugrundstück von wenigen hundert bis tausend Quadratmeter.

Verfahrensdauer

Als Verfahrensdauer für die Aufstellung eines Bebauungsplanes bis zum Satzungsbeschluss werden unterschiedliche Fristen zwischen einem halben Jahr für Bebauungspläne im beschleunigten Verfahren und bis zu sieben Jahren in einzelnen Regelbebauungsplänen berichtet. Dies ist abhängig von der

Komplexität des jeweiligen Verfahrens und den Rahmenbedingungen. Allein das Verfahren für die Aufstellung eines Bebauungsplans der Innenentwicklung gem. § 13a BauGB haben dieses verkürzt. Interviewpartner*innen geben an, dass sich die Verfahrensdauer auch für die anderen Verfahrensorten in den vergangenen 10 – 15 Jahren erhöht habe. Als Ursache geben sie schlaglichtartig folgende Aspekte an:

Materielle Verfahrensfragen

- ▶ Zweistufigkeit des Verfahrens, naturschutzfachliche Untersuchung und Tiefe der Untersuchung, die vor 10-15 Jahren in dieser Form und diesem Umfang noch nicht notwendig waren;
- ▶ Durch die Rechtsprechung wurden sowohl formale als auch materielle Anforderungen an das Bauleitplanverfahren weiterentwickelt (bspw. umweltbezogene Informationen), deren Umsetzung die Verfahrensdauer verlängert;
- ▶ Deutliche Aufwertung der Umweltbelange durch die Umsetzung der EU-Richtlinie zur Umweltprüfung durch die BauGB Novelle von 2004 (Einführung der Umweltprüfung); zunehmender Bearbeitungsaufwand für die Abarbeitung der Umweltbelange;
- ▶ In den letzten Jahren werden zunehmend von Fachbehörden fachbezogene Einzelthemen in die Verfahren eingebracht und Gutachten eingefordert (bspw. Altlasten, Entwässerung, Verkehr, Artenschutz, Lärmschutz u. a.), die längere Bearbeitungszeiten erfordern; aus fachlichen Gründen erfordern Artenschutz-Gutachten häufig einen Vegetationszeitraum für die Erhebung zusätzlich der Auswertung;

Akzeptanz der Planung

- ▶ Abstimmungen und Gespräche mit den Eigentümern werden schwieriger, was die Verfahrensdauer verlängert;
- ▶ Akzeptanzschwierigkeiten der Bevölkerung (bspw. Widerstände in der Nachbarschaft und von Bürgerinitiativen);
- ▶ Der Bearbeitungsaufwand ist durch eine erhöhte Klagebereitschaft von Planbetroffenen gestiegen, eine fachjuristische Absicherung der Verfahren und Festsetzungen wird als notwendig erachtet;

Verwaltungsbezogenen Aspekte

- ▶ In den planenden Verwaltungen wurde aus Gründen der Haushaltskonsolidierung aufgrund der sinkenden Einnahmen und Zuwendungen Personal abgebaut, so dass Kapazitäten zur Bewältigung der anfallenden Arbeiten verringert wurden;
- ▶ Abhängigkeit von Ratsterminen für die Abarbeitung der formalen Verfahrensschritte (tragen überdies zur Verlängerung des Bearbeitungszeitraum bei, wenn in Gemeinden planmäßig lediglich wenige Ausschusssitzungen im Jahr eingeplant sind).

8.3 Berücksichtigung von Abwägungsmaterialien

Schaffung erforderlicher Abwägungsgrundlagen

Die Abwägungsgrundlagen werden in Anlehnung an den Katalog der zu berücksichtigenden Belange gemäß §§ 1 Abs. 6 und 1a BauGB je nach Rahmenbedingungen zusammengestellt. Die Erstellung des Umweltberichts und von (Umwelt-)Gutachten werden durch die Anlage 1 des BauGB zu § 2 BauGB – bei vereinfachten Verfahren gemäß §13a BauGB Anlage 2 zu §13a BauGB strukturiert. Vom Rat beschlossene städtebauliche Konzepte und Planungen stellen dabei wichtige Grundlagen für die Zusammenstellung und Abarbeitung der Belange dar. Als konkrete Beispiele wurden v. a. Integrierte Stadt-

entwicklungskonzepte, Freiraumkonzepte, Klimaschutzkonzepte, Klimaschutzpläne genannt. Vereinzelt wurden auch bereits Berechnungsgrundlagen für Starkregen und Klimamodellierungen erstellt.²¹

Beim Thema Innenentwicklung verweise einige der befragten Kommunen auf eine Gesamterfassung der Baulandpotenziale (auf vorhandene Kataster und Siedlungs- und Entwicklungsmodelle), die dann auch die Grundlage dafür sind, wo letztlich Baulandentwicklung durchgeführt wird (siehe Kapitel 3.3.1 und Textbox 15).

Beiträge der Fachbereiche

Beiträge zu den Abwägungsmaterialien leisten eine Vielzahl von kommunalen Fachbereichen. Dazu gehören neben der Stadtplanung die Landschaftsplanung/Umweltplanung/Grünplanung, die Boden- und Wasserbehörde, Immissionsschutzbehörden, die Verkehrsplanung (Straßenbau, ÖPNV), das Tiefbauamt/Entwässerung, der Kommunalservice, das Gebäudemanagement sowie die Liegenschaften.

Spezifische Belangen in der verbindlichen Bauleitplanung

Verschiedene Gründe sind ausschlaggebend dafür, dass sich eine Kommune mit den Belangen von Klimaschutz, Klimaanpassung und Innenentwicklung im Zuge der Bauleitplanung auseinandersetzt. Wie schon des Öfteren erwähnt, beschäftigen sich einige Städte tatsächlich schon länger mit den Themen. Es gibt Kommunen, die grundsätzlich auf das Thema „Grünentwicklung“ ein besonderes Augenmerk legen oder denen die drei Handlungsfelder wichtig sind, da sie durch die Bauleitplanung nachhaltige, dauerhafte Qualitäten für die Bewohner schaffen möchten.

Textbox 15: Rolle von Flächenerfassungstools oder digitalen Planungsinstrumenten, Nutzung von Kostenrechnern

Exkurs: Rolle von Flächenerfassungstools oder digitalen Planungsinstrumenten, Nutzung von Kostenrechnern

Nur wenige Kommunen gaben an, mit **Flächenerfassungstools oder digitalen Planungsinstrumenten** zu arbeiten. Als Gründe gegen die Nutzung wurde angeführt, dass die Notwendigkeit für den Einsatz nicht gesehen wird, fehlende technische und / oder personelle Ressourcen für den Einsatz (dauerhafte Pflege) oder schlicht die bisher fehlende Einführung trotz erkannter Erforderlichkeit. Unter den eingesetzten Tools waren CAD oder GIS-Systeme verschiedener Anbieter und Luftbildauswertungen. In einigen Kommunen wurden diese Instrumente gerade erst eingeführt. Die Anwendung XPlanung²² steckt bisher erst in den Anfängen, nur wenige Kommunen sind mit dem Programm bereits vertraut.

Auch **Kostenrechner** werden nur von wenigen Kommunen genutzt. Die anderen gaben an, dass ihnen für die Nutzung das Fachwissen fehle, man keinen Vorteil in ihrem Einsatz sähe, in den seltensten Fällen die Stadt selbst als Baulandentwickler aufträte, die Planung an externe Planungsbüros vergeben würde oder schlicht die Zeit fehle, um sich mit den Methoden und Berechnung auseinanderzusetzen. Alles in allem werden also fehlende finanzielle und personelle Ressourcen angegeben, ohne dass der mögliche Nutzen berücksichtigt wird.

Drei der in der zweiten Interviewrunde befragten Kommunalverwaltungen nutzen dagegen Kostenrechner, wobei sich in einem Fall die Einführung aus der Beteiligung an einem ExWoSt-Projekt ergab. Vertiefte Erfahrungen wurden allerdings nicht mitgeteilt.

Quelle: Eigene Darstellung BKR Aachen auf Basis der Durchführung und Auswertung von Interviews

²¹ Frerichs et al. 2022

²² Weiterführende Informationen zu XPlanung: <https://xleitstelle.de/xplanung>

Auch akute Ereignisse wie bspw. Starkregenereignisse oder bereits bestehende klimatische Belastungssituationen führen in manchen Kommunen dazu, sich verstärkt mit den Themen auseinanderzusetzen. Neben Bürger*innenprotesten führen Extremwetterereignisse auch aufgrund der entstandenen Kosten und möglicherweise steigender Beitragssätze zum Umdenken bei Gemeindevertreter*innen und Bewohner*innen. Eine Verschlechterung der aktuellen (klimatischen) Situation, bspw. durch eine höhere Versiegelung oder andere negative Auswirkungen des Planungsvorhabens, möchten die befragten Kommunen weitestgehend vermeiden.

Bevölkerungszuwachs, ausreichende Wohnraumversorgung sowie die Nachfrage nach sozialen Infrastrukturen erfordern eine stärkere Auseinandersetzung mit dem Thema Innenentwicklung. Auch eine räumliche Begrenzung, sei es aus administrativen, naturräumlichen oder orographischen Gründen, bedingt, dass sich eine Kommune im Zuge ihrer Bauleitplanung mit Innenentwicklungspotenzialen beschäftigt.

Aufgrund der BauGB-Novellen 2011 und 2013 sind die gehören die drei Themen zum Abwägungsmaterial und das BauGB enthält Vorgaben, diese Belange zu berücksichtigen.

In den wenigen Kommunen, die diesen Belangen bislang noch kein besonderes Gewicht zugemessen haben, wurden folgende Gründe angeführt:

- ▶ fehlendes Bewusstsein (die drei Belange haben in der öffentlichen oder politischen Wahrnehmung noch keinen allzu hohen Stellenwert),
- ▶ fehlendes Fachwissen insbesondere zu Belangen der Klimaanpassung,
- ▶ fehlende personelle Ressourcen,
- ▶ bestehende planerische Aktivitäten, die materiell einen Beitrag zu Klimaschutz oder Klimaanpassung leisten, werden nicht unter diesen Themen kommuniziert.

Umsetzung von Zielen der Handlungsfelder Klimaschutz, Klimaanpassung und Innenentwicklung

Handlungsziele der drei Belange von Klimaschutz, Klimaanpassung und Innenentwicklung können durch konkrete Maßnahmen, wie bspw. die Freihaltung einer Fläche von Bebauung oder die Planung eines Regenrückhaltebeckens umgesetzt werden. Eine Kommune berichtet, dass dies mit Hilfe von Grundsätzen zur Baulandentwicklung geschieht, die auch klimaschutzpolitische Grundsätze und Grundsätze zu Klimawandelanpassung umfassen (wie bspw. Regelungen zur Dachbegrünung und zum Aufbau und zur Nutzung von Nahwärmenetzen).

In anderen Kommunen erfolgt die Umsetzung der Ziele durch die Auseinandersetzung mit den Anforderungen der Belange im Rahmen der Umweltprüfung. Die Ergebnisse werden im Umweltbericht sowie in der zusammenfassenden Erklärung dokumentiert und es wird erläutert, wie die Ziele umgesetzt werden. Ein Interviewpartner erklärte, die Kommune würden die Themen Klimaschutz und Klimaanpassung bewusst in zwei verschiedenen Kapiteln im Umweltbericht abhandeln. Unabhängig davon oder parallel zur Behandlung im Umweltbericht werden Ziel der Belange auch als städtebauliche Ziele des Bauleitplanes selbst und im Rahmen der Abwägung der Belange gemäß §1 Abs. 7 BauGB umgesetzt.

Erforderlichkeit von verbindlichen Grenz-, Richt- und Orientierungswerten im Bereich Stadtklimaschutz

Im Gegensatz zu anderen Umweltaspekten bzw. Umweltschutzgütern (Wasser, Lufthygiene, Lärmschutz, bspw. DIN 18005-1, VDI 3785 Blatt 1) stellt sich insbesondere für das Handlungsfeld Klimaanpassung die Frage, ob und inwiefern verbindliche Grenz-, Richt- und Orientierungswerte für die maximal zulässige Hitzebelastung dem Belang in der Abwägung derartiges Gewicht verleihen könnte, dass er bei Überschreitung nicht mehr weggewogen werden kann. Die Klimaschutzgesetze der Länder enthal-

ten jedenfalls bislang insoweit keine Vorgaben und auch die ja durchaus vorhandenen technischen Regeln und Normen im Bereich des Stadtklimas wie bspw. VDI 3787 Blatt 8 Umweltmeteorologie – Stadtentwicklung im Klimawandel formulieren keine verbindlichen Vorgaben, sondern stellen Hinweise für die Gestaltung der Abwägung dar.

Als möglicher Anwendungsfall verbindlicher Richtwerte wird bspw. die Frage genannt, ob und in welchem Umfang Eingriffe in Kaltluftentstehungsgebiet und Kaltluftbahnen toleriert werden können, wenn sich durch die Verkleinerung die Temperatursituation in einem innerstädtischen Wohngebiet verschlechtert, oder wie dicht eine Fläche bebaut werden darf und wieviel Grünelemente erforderlich sind, um eine zu starke Erhitzung im Sommer zu verhindern. Derzeit besteht die Herausforderung für die Kommunen darin, die abstrakt formulierten Belange in die Planverfahren aufzunehmen und im Rahmen der Abwägung ausreichend zu berücksichtigen – auch wenn teilweise Richtlinien mit Beurteilungshilfen vorliegen, wie bspw. VDI 3787 Blatt 2 – Umweltmeteorologie – Methoden zur humanbiometeorologischen Bewertung der thermischen Komponente des Klimas.

Die Mehrzahl der befragten Planungspraktiker*innen hält verbindliche Grenz-, Richt- und Orientierungswerte für sinnvoll und notwendig. Aus ihrer Sicht würde dies Abwägungsentscheidungen in der Planung zumindest vereinfachen und die Umsetzung materieller Ziele zur Klimaanpassung erleichtern. Der Vorteil begründeter Grenzwerte bestünde darin, dass diese dann in der Planungspraxis umgesetzt werden würden. Verbindliche Grenzwerte wären eine Zielvorgabe und würden sicherstellen, dass der Belang in der Abwägung mit anderen Belangen nicht untergeht. Grenzwerte könnten bspw. zur Beurteilung von gesundheitlichen Gefahren durch Hitze sinnvoll sein.

Feste Grenzwerte werden allerdings auch kritisch gesehen. Viele Planungspraktiker stellen sich die Frage, wie diese Grenzwerte definiert, ausgestaltet und gemessen werden, damit sie auf jeden Einzelfall passen. Sie erscheinen aus dieser Sicht zumindest für die Bereiche Klimaschutz und Klimaanpassung nicht bzw. nur schwer möglich. In jeder Gemeinde bestehen unterschiedliche Situationen, Rahmenbedingungen und Ausgangslagen. Des Weiteren würde mit festen Richtwerten auch ein gewisser Anspruch auf ihre Umsetzung entstehen und von vornherein Vorhaben genehmigungsfähig sein, die aus anderen Gründen nicht gewollt seien. Dazu scheinen die Zusammenhänge jedoch oftmals zu komplex zu sein.

Es wird ergänzend darauf hingewiesen, dass es eher schwierig sei, solche Werte allgemeingültig zu definieren und eine Vergleichbarkeit zu gewährleisten. Wenn es klare Vorgaben gäbe, würden diese jedoch höchstwahrscheinlich auch stringenter umgesetzt werden, als wenn nur bestimmte Grundsätze mit in das Abwägungsmaterial einfließen würden, insbesondere wenn ein hoher Baudruck vorhanden ist. Voraussetzung wäre, dass örtliche Besonderheiten ausreichend berücksichtigt werden können und die Umsetzung entsprechend handhabbar ist. Hier waren allerdings viele Interviewpartner ratlos, wie so etwas genau aussehen und umgesetzt werden könnte.

Wechselspiel zwischen informeller vorbereitender Planung und formaler Bauleitplanung

Das Wechselspiel zwischen informeller vorbereitender Planung und formaler Bauleitplanung bei der Vorbereitung und Umsetzung einer klimagerechten und flächensparenden Siedlungsentwicklung spielt in vielen Kommunen eine große Rolle. Eine Entwicklung von Bebauungsplänen erfolgt oftmals aus vorgeschalteten Rahmenplänen, Klimaanalysen, Klimaschutzkonzepten, Kreisentwicklungskonzepten, Integrierten Stadtentwicklungskonzepten etc., die eine Hilfe und Argumentationshilfe darstellen und deren Inhalte berücksichtigt werden sollen. Diese werden bestenfalls vom Rat beschlossen und legen die Rahmenbedingungen fest.

Des Öfteren wurde auf die Bedeutung politischer Beschlüsse von informellen städtebaulichen Entwicklungskonzepten oder sonstigen städtebaulichen Planungen für den Abwägungsprozess und die

Ableitung von Darstellungen im Flächennutzungsplan oder Festsetzungen im Bebauungsplan hingewiesen. Informelle städtebauliche Planungen, die politisch beschlossen werden, sind gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB sind bei der Aufstellung von Bauleitplänen ausdrücklich zu berücksichtigen und können zur Ableitung von Darstellungen und Festsetzungen herangezogen werden. Voraussetzung: ein formaler Beschluss, der Bodenbezug und die Umsetzungsfähigkeit durch die städtebaulichen Instrumente gem. §§ 5, 9 BauGB. Festsetzungen mit Verweis auf Rahmenpläne lassen sich leichter gegenüber den Grundstückseigentümer*innen durchsetzen, als freiwillige Maßnahmen (von Grundstückseigentümer*innen, Bauherr*innen, Investor*innen), die oftmals von der Bewilligung von Fördergeldern abhängen, wie in den Interviews und auch Fallstudien angemerkt wurde.

Positiv wurde im Zusammenhang mit informellen Planungen auch eingeschätzt, dass bei ihrer Erarbeitung zumeist eine Bürgerbeteiligung stattgefunden hat und somit die Akzeptanz für die Ziele vorhanden sei. Allerdings wird auch angemerkt, dass informelle Planungen zwar wichtig seien und Hinweise für ein formales Planverfahren geben, diese aber nicht unbedingt auch immer befolgt bzw. nicht konsequent umgesetzt oder als Zielvorgabe verstanden würden; dies betrifft allerdings zumeist Planungen, die lediglich von den politischen Mandatsträgern zur Kenntnis genommen wurden.

Rolle und Funktion der Landschaftsplanung

Im Rahmen der Fachinterviews in der zweiten Befragungsrunde und den Fallstudien haben sich die befragten Kommunen überwiegend zur Rolle der Landschaftsplanung im Rahmen der gesamtstädtischen Flächennutzungsplanung geäußert (vgl. Kapitel 7.4) und lediglich drei Kommunen haben sich zur Ebene der Bebauungsplanung geäußert – sie messen der Landschaftsplanung eine eher geringere Rolle zu. Ausdrücklich wurde darauf hingewiesen, dass die vorliegenden Klimaschutzkonzepte – bzw. teilweise auch übergeordnete städtebauliche Konzepte im Allgemeinen – als separates und nicht integriertes Instrument das Thema Klimaschutz (sic) behandeln würde und künftig auch für das Handlungsfeld Klimawandelanpassung federführend werden, sodass diese Themen folglich in der Landschaftsplanung auch zukünftig keine so große Rolle spielen würden.

Rolle und Funktion der Umweltprüfung

Die Umweltprüfung führt zur Auseinandersetzung mit Umweltbelangen auf allen Ebenen und ihr wird daher eine hohe Bedeutung zugemessen, insbesondere wenn hochwertige Flächen – möglicherweise im Außenbereich – in Anspruch genommen werden. Die Vorgabe, welche Schutzgüter ermittelt und bewertet werden müssen, sei hilfreich. Der Umweltbericht ist nach Auffassung der antwortenden kommunalen Akteure das maßgebliche Instrument für Bauleitpläne, in dem alle Umweltbelange zusammengestellt, dargestellt und bewertet werden, einschließlich des Klimaschutzes und der Klimawandelanpassung. Klimaanpassung würde zwar mittlerweile wesentlich stärker betrachtet, ein climate proofing findet aber nicht immer statt. Kritisch wird eingeschätzt, dass bei Umweltberichten, die von Landschaftsplanungsbüros erstellt werden, die Gefahr bestünde, dass diese eher einen Fokus auf grünplanerische Themen (Bepflanzung, Artenschutz o. ä.) setzen. Das Thema Klimaanpassung wird überdies oft nur oberflächlich behandelt, da das Fachwissen dazu (noch) fehlt. Die Umweltprüfung spielt also eine Rolle, ist aber dem Prüfkatalog entsprechend auch umfangreich.

Bei Bebauungsplänen nach § 13a BauGB entfällt die Umweltprüfung. Insofern bestünde hier ein größeres Risiko, dass einzelne Belange der Umwelt übersehen werden oder nur solche Aspekte betrachtet werden, die offensichtlich sind. Einige Kommunen wenden daher lieber das Regel-Bebauungsplanverfahren an, um Umweltbelange umfassend prüfen zu können. Andere Kommunen hingegen bevorzugen Verfahren nach §13a BauGB, damit sie keine formale Umweltprüfung durchführen und einen Umweltbericht gemäß § 2a Nr. 2 BauGB erstellen müssen – wobei Umweltbelange auch in diesen Fällen gemäß

§§ 1 Abs. 6, 2a BauGB geprüft werden müssen. Sinn und Nutzen der Umweltprüfung ist augenscheinlich überdies nicht allen Beteiligten am Baugeschehen deutlich, wie Berichte von Projektentwicklern zeigen, bei denen die Durchführung der Umweltprüfung nachrangig abgehandelt wird. Dies ist insbesondere insoweit problematisch, sofern sich eine derartige Haltung in den politischen Entscheidungsprozess einschleicht. (siehe auch Textbox 16)

Textbox 16: Verhältnis von wirtschaftlichen und umweltbezogenen Belangen in der Abwägung

Exkurs: Verhältnis von wirtschaftlichen und umweltbezogenen Belangen in der Abwägung

Viele informelle kommunale Konzepte, die die Themen Klimaschutz, Klimaanpassung und Innenentwicklung behandeln, werden im Rahmen der Bauleitplanung berücksichtigt. Nicht selten werden Aussagen informeller Konzepte jedoch den Interessen potenzieller Investor*innen nachgeordnet. In den Interviews und den Fallstudien wird immer wieder möglicher Druck von potenziellen Investor*innen auf die Kommunen als relevanter Aspekt kommunalpolitischer Planungsentscheidungen thematisiert. Von kommunalen Gesprächspartner*innen in der zweiten Runde der Fachinterviews und im Rahmen von Fallstudien wird insoweit immer wieder darauf hingewiesen, dass Kommunen bei Planungsentscheidungen oftmals wirtschaftlichen Belangen gegenüber sozialen oder umweltbezogenen Belangen Priorität einräumen.

Dahinter steht einerseits das Interesse von Investor*innen, zur Kostensenkung und Renditeoptimierung ihre Vorhaben mit möglichst wenig Auflagen und Restriktionen umsetzen zu können, und andererseits die Besorgnis der kommunalen Entscheidungsträger, Investitionen in die Stadtentwicklung zu verlieren, wenn sie u. a. umweltfachliche Anforderungen an die Vorhaben formulieren. Kommunen, die aufgrund von Haushaltsrestriktionen große Probleme haben, aus eigener Kraft Vorhaben zu entwickeln und umzusetzen, sind regelmäßig auf das Engagement von privaten Investor*innen angewiesen und neigen dazu, deren Wünschen allzu leicht nachzugeben. Insofern wurde von den Befragten die Einschätzung geäußert, dass manche Kommune hinsichtlich der privatwirtschaftlichen Interessen geradezu in Abhängigkeit von Projektentwicklern stehen würde. Die Einflussnahme von Investoren auf planerische Entscheidungen wird somit von fast allen Kommunen als hoch eingeschätzt – mit zunehmender Tendenz in den letzten Jahren.

In diesem Zusammenhang werden formal beschlossene informelle Konzepte als grundsätzlich hilfreich für die Verfolgung von Umwelt- und Nachhaltigkeitszielen betrachtet, da sich die Verwaltung bei Planungsentscheidungen gegenüber den politischen Entscheider*innen und auch der Öffentlichkeit darauf beziehen kann. Eine Kommune weist darauf hin, dass in diesem Kontext eine Prüfung erfolgt, ob die Regelungen gemäß § 13a BauGB, der u. a. keinen Umweltbericht erfordert, angewendet werden kann. Intern besteht aber die Regelung, dass die Umweltbelange in Form eines Entwurfes für einen Umweltbericht bearbeitet und zusammengefasst werden, auch wenn diese Fassung formal nicht fortgeführt wird, wenn die Entscheidung für ein Verfahren nach § 13a BauGB erfolgt. Durch diese Vorgehensweise werden die Umweltbelange auf jeden Fall transparent dokumentiert.

Quelle: Eigene Darstellung BKR Aachen auf der Basis der Auswertung

Nutzen der Abschichtung zwischen den Planungsebenen für den Bebauungsplan

Wie bereits in Kapitel 7.4 ausgeführt stellt die Entwicklung von Bebauungsplänen aus dem FNP für die Gemeinden anerkannte planerische Praxis dar. Im Zusammenhang mit der Aufstellung eines Bebauungsplans wird darauf hingewiesen, dass ein vorliegender Umweltbericht zum FNP, in dem für die Eignungsprüfung neuer Bauflächen ausreichend Informationen enthalten sind, den Aufwand für die Umweltprüfung in dem Bebauungsplanverfahren reduzieren kann.

9 Zulässigkeit von Vorhaben nach §§ 29 bis 38 BauGB sowie § 248 BauGB

9.1 Klimaschutz und Klimaanpassung bei Vorhaben in Gebieten nach § 30 Abs. 1 und 2 BauGB

Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 23 lit. b) BauGB im Genehmigungsverfahren

§ 9 Abs. 1 Nr. 23 lit. b) BauGB beinhaltet Festsetzungsmöglichkeiten für bauliche und sonstige technische Maßnahmen für die Erzeugung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärmekopplung.

In vielen Gemeinden liegen hierzu noch keine Erfahrungen hierzu vor. Dies liegt daran, dass einerseits zum Zeitpunkt dieser Untersuchung in einigen Kommunen gerade erst damit begonnen wird, solche Festsetzungen in Bebauungsplänen anzuwenden und andererseits, dass technische Maßnahmen gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 23 lit. b) BauGB nicht festgesetzt werden sollen, um die technischen Möglichkeiten für die erneuerbare Energieproduktion nicht auf eine bestimmte Technik zu beschränken; drittens wird auch darauf hingewiesen, dass die Bauleitpläne möglichst wenig Festsetzungen umfassen sollten. Tatsächlich werden eher Festsetzungen getroffen, die den Bau von erneuerbaren Energieanlagen ermöglichen, in dem bspw. gemäß § 31 Abs. 1 BauGB ausdrücklich Ausnahmen und Befreiungen von der Festsetzung der Gebäudehöhe für den Zweck der Errichtung einer Photovoltaikanlagen oder Solaranlagen festgesetzt werden; die Sonderregelungen gemäß § 248 BauGB werden in diesem Zusammenhang ausdrücklich nicht genannt, mutmaßlich, da sie auch ohne ausdrückliche Ausnahmeregelung oder Befreiung angewendet werden können.

Als Kritik an Festsetzungen für bauliche und sonstige technische Maßnahmen gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 23 lit. b) BauGB wird von den fachlich geschulten Befragten (bspw. Klimaschutzmanager*innen, Energieberater*innen, Fachingenieur*innen) darauf hingewiesen, dass die technische Entwicklung bei erneuerbaren Energieanlagen derzeit schnell voranschreitet und sich auch die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ständig ändern, so dass eine derzeit vielleicht sinnvolle Festsetzung für Solaranlagen in fünf Jahren bereits unzumutbar sein oder den Einsatz effizienterer Technik verhindern könnte. Allerdings sind Festsetzungen grundsätzlicher Art denkbar, mit denen keine konkrete Anlage vorgeschrieben, aber bauliche Vorbereitungen im Hinblick auf unterschiedliche mögliche Techniken ermöglicht werden, bspw. zur Statik von Dachkonstruktionen zur Aufnahme von erneuerbaren Energieanlagen – auch in Kombination mit Dachbegrünung und Dachretention – oder zur baulichen Vorsorge für Anschlüsse an ein künftiges Wärmenetz (bspw. freizuhaltende Kellerräume). Dies eröffnet zukünftige Handlungsoptionen, ohne an eine bestimmte Technik zu binden.

Ausnahmen und Befreiungen gemäß §31 Abs. 1 BauGB von Festsetzungen, die synergetisch dem Klimaschutz oder der Klimaanpassung dienen

Viele Festsetzungsmöglichkeiten in der Bebauungsplanung können synergetisch dem Klimaschutz und der Klimaanpassung dienen, wie bspw. zur Freihaltung von klimarelevanten Flächen, Gebäudestellung oder zur Grundstücks- und Gebäudebegrünung, und sie werden auch in vielen Städten bereits seit vielen Jahren angewendet (siehe Ahlhelm et al. 2012; Ahlhelm, Inge et al. 2016; Bunzel & Hinzen 2000). Kommunale Gesprächspartner*innen in den Fachinterviews und den Fallstudien berichten, dass derartige Festsetzungsmöglichkeiten zunehmend auch ausdrücklich genutzt werden, um Ziele des Klimaschutzes und der Klimaanpassung umzusetzen.

Die grundsätzliche Möglichkeit, durch eine Festsetzung unter bestimmten Bedingungen gemäß § 31 Abs. 1 BauGB von derartigen (synergetischen) Festsetzungen auf dem Wege der Ausnahme oder Befreiung abzuweichen, hat in diesen Fällen keine der in den Fachinterviews befragten Kommunen Gebrauch gemacht. Zum einen kann bei bestimmten Festsetzungen wie bspw. nicht bebaubarer Flächen grundsätzlich keine Befreiung erteilt werden, zum anderen war die Festsetzung den Kommunen zu wichtig, als dass sie die Möglichkeit zur Befreiung nutzen wollte.

Tatsächlich wurde mehrfach berichtet, dass das Instrument der Ausnahmen und Befreiungen genutzt wird, um Regelungen zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung im Rahmen der Genehmigungsverfahren nachträglich umzusetzen, in dem bspw. eine höhere Grundstücksnutzung zugelassen wird, als der Bebauungsplan zulässt, und als Ausgleich bspw. Auflagen zur Umsetzung von Gebäudebegrünung oder für geförderten Wohnungsbau vereinbart werden.

Allerdings hat eine Kommune im Rahmen der Fallstudien durchführung berichtet, dass die lokale Baugenehmigungsbehörde mit dem Argument, dies sei kein Regelungstatbestand des Bauordnungsrechts des Landes, regelmäßig von Festsetzungen zur Gebäudebegrünung befreit, was von den Fachämtern sehr kritisiert wird; eine Lösung für dieses Vollzugsproblem der bauleitplanerischen Festsetzungen haben sie nicht gesehen.

Pflanzgebote gemäß § 178 BauGB

Pflanzgebote gem. § 178 BauGB wurden von keiner der befragten und untersuchten Kommunen angewendet, wie auch insgesamt das Thema der städtebaulichen Gebote gemäß §§175 ff. BauGB aufgrund der Schärfe des Eingriffes und der Rechtsunsicherheit hinsichtlich von Entschädigungspflichten aufgrund enteignungsähnlicher Eingriffe in das Privateigentum sehr zurückhaltend betrachtet wird. Dagegen werden die Festsetzungsmöglichkeiten des § 9 Abs. 1 BauGB zur Grundstücks- und Gebäudebegrünung häufig genutzt, wie bspw. das Pflanzen einer bestimmten Anzahl von Bäumen. Auch werden in verstärktem Umfang Festsetzungen zur Dachbegrünung (Regenwasserrückhalt, -speicherung) und Fassadenbegrünung (u. a. zum Temperatenausgleich) aus Gründen der Klimaanpassung getroffen. Des Weiteren werden Pflanzgebote in Hinblick auf die Eingriffs- und Ausgleichsbilanzierung festgesetzt.

Befreiungen gemäß § 248 BauGB

Der § 248 BauGB regelt geringfügige Abweichungen von dem festgesetzten Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise und der überbaubaren Grundstücksfläche zum Zwecke der Energieeinsparung, bspw. aufgrund einer nachträglichen Wärmeschutzfassade. Die Möglichkeit des § 248 BauGB wurde in den befragten Kommunen bisher nicht genutzt bzw. es lag bei den Befragten aufgrund ihres Aufgabenschwerpunktes keine Kenntnis hierzu vor.

9.2 Klimaschutz und Klimaanpassung bei Vorhaben im ungeplanten Innenbereich

Einsatz erneuerbarer Energien in der Baugenehmigung

Die Kommunen wurden befragt, ob der Einsatz erneuerbarer Energien bei genehmigungspflichtigen Vorhaben im unbeplanten Innenbereich geringfügiger ausfalle als bei Vorhaben, bei denen derartige Vorgaben in einem aktuellen Bebauungsplan und/oder durch Städtebauliche Verträge geregelt werden. Dies scheint nicht der Fall zu sein. Zumindest wird seitens der Befragten kein Unterschied zwischen Bebauungsplänen und Vorhaben im ungeplanten Innenbereich festgestellt.

In einer Antwort wird darauf hingewiesen, dass einerseits bei Gebäudemodernisierungen im Bestand die Bauenden aus eigenem Interesse Wert auf den Einbau erneuerbarer Energieanlagen legen, vor

allem, wenn sich der Einsatz erneuerbarer Energieanlagen wirtschaftlich lohnt. Andererseits sind bei Neubauten die geltenden Regelungen des Energiefachrechts einzuhalten.

In einer anderen Kommunen besteht auch insoweit kein Unterschied zwischen Vorhaben im unbeplanten und beplanten Bereich, als in den Bebauungsplänen bislang keine Festsetzungen mit dem Ziel, erneuerbare Energieanlagen zu errichten, formuliert wurden.

Nutzung öffentlicher Flächen als Vorsorgeflächen für den Überflutungsvorsorgenachweis

In der zweiten Interviewrunde wurden Kommunen nach der Möglichkeit befragt, ob bei nach § 34 BauGB zulässigen Vorhaben für den Überflutungsvorsorgenachweis auch öffentliche Flächen als Vorsorgeflächen vorgesehen werden können. Diese Frage wurde von den Kommunen verneint und tatsächlich wird in den antwortenden Kommunen von dieser Möglichkeit nur in Bebauungsplänen Gebrauch gemacht. Begründet wird dies mit dem Umstand, dass es sich bei Flächen, die nach § 34 BauGB bebaut werden sollen, um Objekte und Planungen handeln, bei denen bspw. ein Block neu gebaut wird oder eine Baulücke gefüllt wird. Diese Flächen sind nicht groß genug, um Überflutungsmöglichkeiten zu schaffen.

9.3 Belange der Innenentwicklung im Genehmigungsverfahren

Nutzung des § 246 BauGB

Die Kommunen wurden in der zweiten Interviewrunde befragt, ob die Erweiterung der Regelung zur Vereinfachung der Nutzungsänderung eines Gewerbe- oder Handwerksbetriebs für Wohnzwecken in ihrer kommunalen Praxis Relevanz erhalten habe. Den Antworten entsprechend finden derartige Umnutzungen in Einzelfällen statt, sie haben aber nach Kenntnis der Gesprächspartner*innen keine quantitative Relevanz. Auch sei ungewiss, ob die Novelle die Genehmigungspraxis tatsächlich verändert habe. Allerdings wird längerfristig eine gesteigerte Relevanz dieser Regelung von den Befragten erwartet.

Nachsteuerung bei zu geringer Dichte

Ältere Bebauungspläne bis in die 80er Jahre des 20. Jahrhundert setzen oftmals eine den aktuellen Innenentwicklungszielen nicht mehr entsprechende zu geringe Dichte fest. Die Kommunen wurde befragt, ob aktuell in diesen Plangebieten bei Vorhaben gem. § 31 Abs. 2 BauGB eine höhere Grundstücksausnutzung auf dem Weg der Befreiung zugelassen wird. Diese Regelung wird von zwei von vier Kommunen, die hierzu Aussagen getroffen haben, angewendet.

Zwei Interviewpartner geben an, dass bei älteren Bebauungsplänen, die nach heutiger Sicht eine zu geringe Dichte festsetzen, teilweise Befreiungen gemäß § 31 Abs. 2 BauGB mit dem Ziel einer höheren Grundstücksausnutzung erteilt werden.

In den beiden anderen Kommunen wird diese Möglichkeit (noch) nicht genutzt. Zum einen, weil es in der Kommune kaum noch ältere Bebauungspläne mit ungenutzten Baupotenzialen gibt. Zum anderen, weil der Innenbereich ohnehin schon sehr dicht bebaut sei und kaum noch nachverdichtet werden könne. Zudem werden ältere Bebauungspläne, die den aktuellen Innenentwicklungszielen nicht entsprechen, in einem Bebauungsplanverfahren i. d. R. im vereinfachten Verfahren gemäß § 13 a BauGB geändert. Aus Sicht dieser Kommune sei eine nennenswerte Erhöhung der baulichen Dichte mit Hilfe der Regelungen von § 31 Abs. 2 BauGB nämlich nicht möglich, was im Gegensatz zur Anwendungspraxis der beiden Kommunen steht, die im vorhergehenden Absatz vorgestellt werden.

Zulassung einer höheren Dichte nach § 34 BauGB bei gleichzeitiger Sicherung und klimafreundlicher Gestaltung von Freiflächen

Die Möglichkeit, eine höhere bauliche Dichte im Gegenzug zu einer hochwertigen (stadt)klimarelevanten Gebäude- und Grundstücksbegrünung in bauaufsichtlichen Verfahren nach § 36 BauGB zuzulassen, wird in den befragten Kommunen nicht genutzt. Tatsächlich werden in einer Kommune bei Bedarf Bebauungspläne aufgestellt, mit denen das Verhältnis zwischen Baudichte und Begrünung gesteuert wird, eine andere Kommune lässt grundsätzlich keine Kopplungsregelungen zu und eine dritte Kommune verweist darauf, dass bislang die Bauantragstellenden auch nicht angeboten hätten, eine höherwertige Begrünung zur Kompensation einer höheren Baudichte anlegen zu wollen.

Baugebote gem. § 176 Abs. 1 oder Abs. 2 BauGB zur Bebauung von Baulücken

Baugebote gem. § 176 Abs. 1 oder Abs. 2 BauGB werden von den befragten Kommunen nicht angewendet. Allerdings hatte eine der befragten Kommunen Erfahrungen mit dem Instrument: in den 1990er Jahren wurden in der Innenstadt aus städtebaulichen Gründen Baugebote erlassen. Als Begründung für die Zurückhaltung bei der Anwendung dieses „schärfsten Schwertes der städtebaulichen Planung“ wird angeführt, dass für die Kommune das Risiko besteht, gemäß § 176 Abs. 4 BauGB das Grundstück auf Verlangen des Eigentümers übernehmen, gemäß §§ 43 Abs. 1, 4 und 5 sowie 44 Abs. 3 und 4 BauGB entschädigen und letztendlich die Bebauung selbst durchführen zu müssen.

Rückbau- und Entsieglungsgebote gem. § 179 BauGB

Bisher werden im Zusammenhang mit einer verstärkten Dichteentwicklung im Innenbereich keine Rückbau- und Entsieglungsgebote ausgesprochen. Dies ist zwar rechtlich möglich, wird aber in den Interviews als in der Praxis schwer umsetzbar beschrieben. Dabei wird in zwei Gesprächen angeführt, dass die Anwendung politisch nicht opportun sei, da es sich um einen „starken Eingriff“ mit enteignungsähnlicher Wirkung handelt, der bspw. aufgrund der Erfahrungen mit dem repressiven Staat in der Zeit der DDR nicht anwendbar erscheint. In einem Fall wird berichtet, dass es ausreichend sei, wenn aufgrund der Baukontrolle die Beseitigung eines festgestellten Verstoßes gegen die bauplanungsrechtlichen Festsetzungen oder bauordnungsrechtlichen Genehmigungen verlangt würde – ein Gebot sei nicht erforderlich.

9.4 Vorhaben im Außenbereich

Regelungen für Biogasanlagen und baulich untergeordnete Anlagen zur Nutzung solarer Strahlungsenergie

Die Kommunen wurden befragt, ob die geänderten Regelungen für Biogasanlagen einerseits und baulich untergeordnete Anlagen zur Nutzung solarer Strahlungsenergie in, an und auf Dach- und Außenwandflächen die gewünschten Wirkungen erlangt und den vor der Novelle beobachteten „Wildwuchs“ (bspw. landwirtschaftlich funktionslose Dachkonstruktionen als privilegiertes Vorhaben im Außenbereich mit einer Photovoltaikanlage) behoben haben.

Auf der anderen Seite wurde in vielen Kommunen ein „Wildwuchs“ nicht beobachtet. Tatsächlich würden Photovoltaikanlagen eher auf Gebäude mit Denkmalcharakter oder auf Gebäudeensembles aus denkmalfachlichen bzw. gestalterischen Gründen Probleme bereiten. Dieser Missstand besteht aber auch nach der Novellierung fort, da er nicht im Baurecht, sondern in der Stadtgestalt begründet ist.

Die Steuerung von Biogasanlagen und Photovoltaikanlagen ist nach § 35 Abs. 1 Nr. 6 bzw. Nr. 8 BauGB grundsätzlich eine planerische Aufgabe. Nach Ansicht der Befragten hängt die Standortentscheidung jedoch vielmehr von den jeweils geltenden Einspeisevergütungen ab.

Windenergie- oder Solarenergieanlagen im Außenbereich ohne Bebauungsplan

Die Frage, ob Windenergie- oder Solarenergieanlagen im Außenbereich auch ohne Bebauungsplan zugelassen werden, haben sich nur einzelne Kommunen geäußert: d. h. wenn der Flächennutzungsplan und die Raumordnung keine Konzentrationszonen vorgeben, hat eine Kommune verneint, in zwei Kommunen stellt sich aufgrund der städtebaulichen Situation die Frage grundsätzlich nicht und in einer Kommune wurden Prototypen für Windenergieanlagen nach Prüfung der Standortanforderungen ausnahmsweise zugelassen (im entsprechenden regionalen Raumentwicklungsprogramm der Region sind keine Eignungsgebiete für Windkraftanlagen im Stadtgebiet ausgewiesen) und eine Solarenergieanlage auf Außenbereichsflächen zugelassen (im entsprechenden LEP und regionalen Raumentwicklungsprogramm werden hierzu generell keine Ausweisungen von Konzentrationszonen für Solarenergie vorgenommen).

Zulassung von Wohnnutzungen im Außenbereich gem. § 35 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 f) oder Nr. 2 oder Nr. 5 BauGB

Auf diese Frage haben nur vier Kommunen geantwortet. In zwei wird bisher nicht von der Möglichkeit der Zulassung von Wohnnutzungen im Außenbereich gem. § 35 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 lit. f) oder Nr. 2 oder Nr. 5 BauGB Gebrauch gemacht. In den zwei übrigen befragten Bauaufsichtsbehörden wird allerdings § 35 Abs. 4 Satz Nr. 4 (wenn eine Teilprivilegierung besteht) und Nr. 6 verwendet.

10 Besonderes Städtebaurecht

Maßnahmen des Besonderen Städtebaurechts (Städtebauliche Sanierungsmaßnahme gemäß §§ 136 ff. BauGB, Stadtumbaumaßnahme gemäß §§ 171a BauGB) dienen potenziell auch den Zielen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung, insofern sie für die Ableitung der Maßnahmennotwendigkeit herangezogen werden können und für die Maßnahmenumsetzung genutzt werden können. In der Praxis haben diese Möglichkeiten allerdings bislang kaum bzw. keine explizite Anwendung gefunden, wie die hierzu nachfolgend dargestellten Befunde zeigen.

Die Baugesetzbuch-Novelle 2013 ermöglicht ausdrücklich den Einbezug klimarelevanter Aspekte in den Stadtumbau und die Städtebaulichen Sanierungsmaßnahme, konkrete Umsetzungshinweise zur Durchführung einer klimagerechten Stadtentwicklung fehlen jedoch aus kommunaler Sicht. Einige Städte und Kommunen sehen dies jedoch auch als Chance, da durch diesen Grad an Flexibilität die Möglichkeit zur Entwicklung und Durchführung eigener Maßnahmen besteht.

Berücksichtigung von Klimaschutz- und Klimaanpassungsbelangen durch städtebauliche Sanierungsmaßnahmen

Die meisten Städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen gemäß §§ 136 ff. BauGB werden nach wie vor aufgrund der „klassischen“ Missstände gemäß § 136 Abs. 2 in Verbindung mit Abs. 3 Nr. 1 lit. a) bis g) BauGB durchgeführt, § 136 Abs. 3 Nr. 1 lit. h) BauGB spielt noch keine besondere Rolle. Sanierungsmaßnahmen allein aufgrund der Anforderungen von Klimaschutz und/oder Klimaanpassung (§ 136 Abs. 3 Nr. 1 lit. h) BauGB) sind nicht bekannt. Als Grund dafür wird angeführt, dass sich den Kommunen andere, größere städtebauliche Probleme aufdrängen, die im Zuge der Sanierungsmaßnahme behandelt werden sollen (in Klein- und Mittelstädten bspw. Revitalisierung der Innenstädte) oder die mögliche Klimawandelbetroffenheit nicht im planerischen Fokus steht, da diesbezügliche Kenntnisse noch fehlen. In einigen Kommunen konnte selbst eine aktive Beratung durch den Fördermittelgeber bei der Erarbeitung des Sanierungskonzeptes die beauftragenden Kommunen nicht vom Sinn überzeugen, im Rahmen der Städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen den Klimaschutz und die Klimaanpassung als eigenständiges Handlungsfeld aufzugreifen. In anderen Kommunen werden aber durchaus Maßnahmen umgesetzt, die dem Klimaschutz und der Klimaanpassung dienen (bspw. Sicherung von öffentlichen Infrastrukturen gegen Starkregen), häufig synergetisch zu anderen Zielen (bspw. Grün- und Freiraumausstattung im Quartier).

Sowohl in den Fachinterviews als auch den Fallstudien haben die Befragten mitgeteilt, dass die Beurteilung städtebaulicher Missstände zur Einleitung und Durchführung einer Städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen gem. § 136 Abs. 3 Nr. 1 lit. h BauGB bislang in den wenigsten Fällen anhand der Belange des Klimaschutzes beurteilt wird, wie bspw. anhand der energetischen Beschaffenheit, der Gesamtenergieeffizienz der vorhandenen Bebauung und der Versorgungseinrichtungen. Das Gewicht klimatischer Aspekte bei der Identifizierung städtebaulicher Missstände bewerten die Städte und Kommunen zumindest auf die laufenden, bereits vor 2013 initiierten Sanierungsverfahren insoweit mehrheitlich als gering, aber für die Zukunft zumindest zunehmend. So wird bspw. darauf hingewiesen, dass der Ausgangspunkt für die Einleitung einer Sanierungsmaßnahme ein Gemenge von städtebaulichen Missständen sei. Daher ist immer auch von einer Gemengelage bei der Ausgangssituation auszugehen (Anlass der Sanierung). Eine Beschränkung auf Belange des Klimaschutzes bzw. der Klimaanpassung ist daher nicht fachlich angezeigt.

In einem Einzelfall hat eine Kommune ein Sanierungsgebiet gemäß § 142 BauGB abgegrenzt, bei dem die Sanierungsziele einen Schwerpunkt bei klimaschutzrelevanten Themen setzen. Zielsetzung ist hier unter anderen, die Modernisierungsrate im Gebiet durch die Möglichkeit der erhöhten Abschreibung nach Einkommenssteuergesetz EStG zu erhöhen. Zur Identifizierung der städtebaulichen Missstände

wurde u. a. die energetische Beschaffenheit des Gebäudebestandes betrachtet. Der energetische Zustand des Gebäudebestands – vorwiegend aus den 1950 bis 1970er Jahren – wurde dazu nach Augenschein eingeschätzt und – soweit möglich – wurden erforderliche Daten auf der Grundlage von Unterlagen der Gebäudebesitzer erfasst und ausgewertet.

Bei den Befragten besteht Einigkeit darüber, dass energetische, klimatische und grünordnerische Aspekte in Sanierungsverfahren integriert werden sollten und das Besondere Städtebaurecht im Hinblick auf Klimaschutz und Klimaanpassung große Chancen bietet. Die Erweiterungen der Novelle sind in diesem Zusammenhang „gerne aufgenommen“ worden und sind von Vorteil für die Praxis. Außerdem zeigen sie, dass diese Aspekte auch in der Förderpolitik angekommen sind. Eine Kommune hat allerdings aufgrund fehlender Haushaltsmittel zur Bereitstellung der kommunalen Eigenanteile in den letzten Jahren kaum Sanierungsmaßnahmen initiiert und erwartet dies im Hinblick auf die erwartete Haushaltsentwicklung auch für die (nähere) Zukunft nicht.

Klimagerechte Stadtentwicklung durch Maßnahmen des Stadtumbaus

Ähnlich wie bei der Städtebaulichen Sanierungsmaßnahme spielen nach Einschätzung der Befragten Klimaschutz und Klimaanpassung bislang in der Breite keine nennenswerte Rolle bei Stadtumbaumaßnahmen. In den durchgeführten Maßnahmen wurden allerdings teilweise synergetische Bausteine für den Klimaschutz und die Klimaanpassung konzipiert und umgesetzt. Als Beispiel hierfür werden Maßnahmen der wassersensiblen Stadtentwicklung wie bspw. Regenwasserableitung und -zwischenspeicherung sowie die Förderung von „Grün und Blau“ in den Quartieren genannt.

Maßnahmen des Klimaschutzes und insbesondere auch der Klimaanpassung finden tatsächlich überwiegend eher zufällig ihren Weg in die Umsetzung in Programmgebieten. „Klimaschutz und vor allem Klimaanpassung werden bislang eher implizit im Rahmen der klassischen Handlungsfelder und Maßnahmen des Stadtumbaus verfolgt, ohne explizit Ziele zu definieren und die Einzelmaßnahmen anhand ihrer möglichen Beiträge zum Klimaschutz oder zur Klimaanpassung zu bewerten.“ (BBSR-Online-Publikation Nr. 11/2016: Klimaschutz und Klimaanpassung im Stadtumbau Ost und West, S. 58) Die erhobenen kommunalen Erfahrungen belegen dies: Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen und Stadtumbaumaßnahmen haben aus kommunaler Sicht überwiegend eine (noch) geringe Bedeutung als Steuerungsinstrument für den Klimaschutz und die Klimaanpassung.

Berücksichtigung spezifischer Klimaschutz- und Klimaanpassungsbelange durch städtebauliche Sanierungsmaßnahmen und Stadtumbaumaßnahmen

Sowohl im Rahmen Städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen als auch im Rahmen des Stadtumbaus werden energetische (Quartiers-)Konzepte erstellt und die energetische Sanierung des Gebäudebestands durchgeführt. Neben Begehungen, Information und kostenloser Beratung der Gebäudeeigentümer durch den Sanierungsträger werden bauliche Modernisierungsmaßnahmen teilweise durch Städtebaufördermittel bezuschusst und steuerliche Erleichterungen gewährt. In einer befragten Stadt wird der Ausbau des Fernwärmenetzes und die Errichtung / Erweiterung des Nahwärmenetzes im Rahmen Städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen verfolgt.

Im Falle einer untersuchten Großstadt wird explizit berichtet, dass sich energetische Aspekte in der Regel bei der Festlegung der Sanierungsgebiete wiederfinden. Wenn Städtebaufördermittel bspw. zur energetischen Gebäudesanierung und / oder der Entsiegelung von Flächen gewährt werden, werden gleichzeitig Vereinbarungen über Belegrechte, die Mietobergrenzen oder Nutzungsrechte getroffen. Allerdings wird in dem Fachinterview auch berichtet, dass nicht alle Eigentümer*innen für diese Art von Vereinbarungen zugänglich seien, so dass derartige Vereinbarungen auch nicht in allen Fällen getroffen werden können.

Kritisch geben die Kommunen und Städte zu bedenken, dass insbesondere die Wärmeversorgung auf der Ebene des einzelnen Gebäudes weniger effektiv ist als eine Quartierslösung, so dass die Kommunen und Städte überwiegend ein positives Interesse signalisieren, Ansätze einer Wärmeversorgung im Quartier in ihr Handeln einfließen zu lassen. Gleichzeitig gelte es aber zu beachten, dass die Etablierung neuer quartiersbezogener Wärmeversorgungssysteme im Bestand vergleichsweise schwierig umsetzbar ist. Sie kommt technisch dann in Betracht, wenn sie mit anderen Maßnahmen, wie bspw. Tiefbau und Freiraumgestaltung, realisiert werden kann.

Weitere betrachtete Klimaschutzbelange im Rahmen der Städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen und des Stadtumbaus sind in den untersuchten und den befragten Städten und Kommunen Entsiegelung und Begrünung von Flächen sowie Dachbegrünung, Fassadenbegrünung, Straßenbegleitgrün und Urban Gardening. Mobilitätskonzepte erscheinen aufgrund der teilräumlichen Fördergebiete nicht als zielführend.

Textbox 17: Klimagerechter Stadtumbau in Bottrop

Praxisbeispiel: Klimagerechter Stadtumbau in Bottrop

Die Herausforderungen der Stadt Bottrop bestehen u. a. in hohen CO₂-Emissionen durch Verkehr und Industrie, die heute schon spürbaren Auswirkungen des Klimawandels wie Überschwemmungen, Starkregenereignisse, Überhitzung der Innenstadt und Stürme sowie die schlechte finanzielle Lage der Stadt und der für das Ruhrgebiet typische wirtschaftliche Strukturwandel. Mit Instrumenten wie dem Masterplan „Klimagerechter Stadtumbau“, dem integrierten Klimaschutzprojekt und integrierten Klimaschutzteilkonzepten versucht die Stadt den klimabezogenen Herausforderungen zu begegnen.

Eine Sensibilisierung für das Themenfeld der klimagerechten Stadtentwicklung besteht schon seit den 1980er Jahren, als bereits die erste Klimaanalyse für die Stadt erstellt wurde. Es folgten jahrelange Projektarbeiten zur Thematik und bereits 1997 wurde das erste Energiekonzept für die Stadt entwickelt. Seit 2010 ist Bottrop Modellstadt der InnovationCity Ruhr. Das Pilotgebiet umfasst den südlichen und östlichen Teil des Stadtgebietes einschließlich der Innenstadt.

Im Rahmen der InnovationCity Ruhr werden zahlreiche Projekte und Instrumente für eine nachhaltige und klimaschützende Entwicklung der Stadt an der Modellstadt Bottrop erprobt, um innovative Lösungen für die Aufgabe zu finden, wie den Herausforderungen des Klima- und Strukturwandels im urbanen Raum begegnet werden kann. Hauptziel ist somit der klimagerechte Stadtumbau bei gleichzeitiger Sicherung des Industriestandortes Bottrop. Inhaltliches Leitziel ist der nachhaltige und klimagerechte Umbau bestehender Stadtquartiere.

Das Pilotgebiet soll sich bis zum Jahr 2020 zum Musterquartier für Energieeffizienz wandeln. Das konkrete Ziel: Der CO₂-Ausstoß im Modellbereich in der Innenstadt und im Stadtsüden soll bis Ende des Jahrzehnts um 50 Prozent reduziert werden. Dies wird durch innovative Technologien und bewährte Maßnahmen in den Handlungsfeldern „Wohnen“, „Arbeiten“, „Energie“, „Mobilität“ und „Stadtleben“ realisiert. Bislang konnte der Ausstoß an Kohlendioxid im Pilotgebiet bereits deutlich gesenkt werden.

Aus städtebaulicher Sicht ist das Modernisierungs- und Instandsetzungsprogramm der Stadt Bottrop von besonderem Interesse. Mit einer eigenen Förderrichtlinie im Rahmen des Programmes der städtebaulichen Sanierung steuert die Stadt den Erneuerungsprozess im Projektgebiet der InnovationCity Bottrop. Immobilienbesitzer im Pilotgebiet können Zuschüsse zur aus dem Programm „Stadtumbau West“ (Stand: 2016) für die energetischen Modernisierung oder Instandsetzung beantragen.

Geregelt ist dies in der „Richtlinie der Stadt Bottrop über die Förderung von Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen nach Nr. 9 Abs. 2 in Verbindung mit Nr. 11.1 Förderrichtlinie Stadterneuerung 2008 im Stadtumbaugebiet Innenstadt / InnovationCity vom 5. Mai 2015“. Durch das Projekt konnte diese Förderung bundesweit erstmalig angeboten werden.

Praxisbeispiel: Klimagerechter Stadtumbau in Bottrop

Förderfähig sind Baumaßnahmen (Einzelmaßnahmen und Maßnahmenpakete), die unter dem Gesichtspunkt spezifischer Energieeinsparpotenziale sowie der Minderung der CO₂-Emissionen festgelegt wurden. Die Umsetzung kann sowohl energetische Teilmaßnahmen als auch allgemeine Modernisierungsmaßnahmen beinhalten.

Im InnovationCity Quartier sollen als Maßnahmen der Klimaanpassung u. a. abgekoppelte Flächen, also Flächen, die von der öffentlichen Kanalisation mit Hilfe geeigneter Einrichtungen (bspw. Regenwasserauffangbecken/Zisternen, Regenwassernutzungsanlagen, Versickerungsanlagen) abgekoppelt sind, auf einen Flächenanteil von 25% gesteigert und für Dachflächen ein Anteil der Dachbegrünung von 30% erreicht werden. Zu Planungszwecken wurde ein dreidimensionales Stadtmodell entwickelt, mit dem Simulationen von Planungsentscheidungen auf das Stadtklima möglich sind.

Die Inhalte der BauGB-Novellen 2011 und 2013 sind für das Fallbeispiel Bottrop von geringer Relevanz, da diesbezügliche Aktivitäten bereits vor den Novellierungen durchgeführt wurden.

Die Umsetzungserfolge der InnovationCity zeigen deutlich, dass durch die Städtebauförderung eine klimagerechte Stadtentwicklung gestaltet und umgesetzt werden kann. Allerdings gilt es zu beachten, dass der Breitenerfolg dieses Pilotprojektes auch auf der erheblichen Fördermittelausstattung basiert. Um vergleichbare Erfolge in anderen Städten und Gemeinden erzielen zu können, bedarf es folglich neben einer großen Motivation der städtischen Planenden, Entscheidenden und Bevölkerung auch der entsprechenden und zu steigernden finanziellen Fördermöglichkeiten für einen umfassenden klimagerechten Stadtumbau.

Quelle: Eigene Darstellung BKR Aachen auf Basis der Durchführung und Auswertung von Fallstudien

„Das sind die wichtigsten Ergebnisse nach Berechnungen der Innovation City Management GmbH (ICM)

- Bottrop belegt unter allen Großstädten in NRW den Spitzenplatz bei der Photovoltaik-Dichte pro Einwohner.
- Die von Wohngebäuden ausgehenden CO₂-Emissionen (CO₂-Äquivalente CO₂ [äq] = THG Treibhausgase) sind im Bund von 2010 bis 2020 um 19 % zurückgegangen. In der InnovationCity gingen die Emissionen sehr viel deutlicher zurück: um 47 %.
- Im Sektor Arbeit / Industrie ist der CO₂-Ausstoß (THG) von 2009-2020 auf Bundesebene um 5,3 % gesunken, in der InnovationCity um 56 %.
- Der CO₂-Ausstoß pro Kopf (THG, ohne den Sektor Verkehr) lag 2020 im Bottroper Modellgebiet bei 2,44 Tonnen pro Jahr (t/a), bundesweit bei 6,11 t/a.
- 3.657 Wohngebäude wurden modernisiert – das sind rund 36 % des gesamten Bestandes. Die jährliche energetische Modernisierungsrate liegt in der InnovationCity bei 3,3 %, d.h. im Durchschnitt sind pro Jahr 3,3 % der Wohngebäude teilweise oder komplett energetisch modernisiert worden.
- 2,7 Mio. Euro Modernisierungsförderung stießen Gesamtinvestitionen von mehr als 20 Mio. Euro an.
- 11.355 Menschen nahmen an 437 Veranstaltungen der Innovation City Management GmbH (ICM) teil.
- 3.954 Energieberatungen wurden bis 31.12.2020 durchgeführt und damit mehr als 30 Prozent aller Einzeleigentümer erreicht.
- Die CO₂-Emissionen (THG) der öffentlichen Gebäude in der InnovationCity sind von 2009 bis 2020 um 40 % zurückgegangen“

Quelle: Bilanz des Klimastadt-Projektes InnovationCity Ruhr. <<https://www.icm.de/presse/bilanz-des-klimastadtprojektes-innovationcity-ruhr/#tab-id-1>> zuletzt abgerufen am 15.03.2022

Bedeutung von Klimaschutz und Klimaanpassung in Vorhaben des Besonderen Städtebaurechtes

Gründe für die bislang fehlende Umsetzung klimatischer Aspekte innerhalb von Städtebauförderungs- und Stadtumbaumaßnahmen werden von den Gesprächspartner*innen in den Fallstudien und den Fachgesprächen zunächst in dem kurzen Zeitraum seit der BauGB-Novelle sowie der Umsetzung in den Förderrichtlinien bis zur Durchführung dieser Untersuchung gesehen. So haben die befragten Städte und Kommunen bereits vor der Einführung der BauGB-Novellen 2011 und 2013 Vorhaben im Rahmen der Städtebauförderung begonnen und die Ziele der Novellen somit nicht von Beginn an einbeziehen können.

Auch hat sich in den letzten Jahren die Bedeutung von Klimaschutz und Klimaanpassung für die Planung verstärkt und die Thematik wird zunehmend in Planungsprozesse integriert; der Klimaschutz habe dabei gegenüber den Maßnahmen zur Klimaanpassung einen deutlichen Vorsprung, was auch der schon länger andauernden Entwicklung des Fachrechts mit den verbindlichen Vorgaben für Wärmedämmmaßnahmen und Energieversorgung geschuldet sei.

In konkreten Planungsvorhaben unterliegen beide Belange der Abwägung, und zwar sowohl formal in Verfahren gemäß BauGB als auch politisch in der Gewichtung von kommunalen Planungszielen; in diesem Zusammenhang sehen die Gesprächspartner*innen auch Absprache- und Planungsfehler, da die beiden Belange im Vergleich zu anderen Aspekten häufig nachrangig behandelt und (zu) spät im Planverfahren platziert/betrachtet werden. (Politische) Interessenkonflikte (bspw. Vorrang für die Schaffung von Wohnraum und Wohnfolgeeinrichtungen, Gewerbeflächenentwicklung, Stellplätze etc.) und stellenweise fehlende Offenheit gegenüber innovativen Herangehensweisen und Technologien (bspw. werden Wärmedämmmaßnahmen gegenüber erneuerbare Energieerzeugung – ggf. in Verbindung mit Wärmedämmmaßnahmen – bevorzugt) benennen die Städte und Kommunen als Grund für eine bislang weitestgehend ausbleibende klimagerechte Stadtentwicklung innerhalb der Städtebauförderung.

Klimagerechte Stadtentwicklung stellt zum Zeitpunkt dieser Untersuchung im Rahmen der Städtebauförderung bislang noch ein Nebenthema, „verliert“ regelmäßig gegen andere städtebauliche Herausforderungen und muss sehr früh auf die planerische Agenda, um im Planungsprozess überhaupt betrachtet zu werden. Einige Gesprächspartner*innen erwarten allerdings, dass sich dies in den nächsten Jahren ändern wird.

Auf der anderen Seite haben zwei Kommunen berichtet, dass Klimaschutz (und mittlerweile auch die Klimaanpassung) durchaus eine gewichtige Rolle bei der Durchführung von Maßnahmen des Besonderen Städtebaurechtes spiele. Ausschlaggebend hierfür dürfte das gute Verhältnis zwischen Umweltverwaltung, Klimaschutzmanagement und Stadtplanung sein, das von den kommunalen Gesprächspartner*innen hervorgehoben wird, aus dem heraus Konzepte und Maßnahmen entwickelt und umgesetzt werden.

Vorschriften zur Wärmeversorgung im Quartier und zum Anschluss- und Benutzungszwang an/von Nah- oder Fernwärme nach Gebäudeenergiegesetz (GEG)

Ein Anschluss- und Benutzungszwang, der voraussichtlich im Rahmen des GEG (Stand: 1. Quartal 2019) beinhaltet sein wird, wird von den Städten und Kommunen mehrheitlich als sinnvoll, jedoch schwierig umsetzbar erachtet.

Hervorgehoben wird, dass die Wärmeversorgung auf der Ebene einzelner Gebäude weniger effizient sei als eine Quartierslösung. Im Hinblick auf die Umsetzung wird darauf hingewiesen, dass sich eine zentrale Wärmeversorgung insbesondere bei neuen Quartieren mit einem oder wenigen Bauträgern und größeren zusammenhängenden Gebäudebeständen von Wohnungsunternehmen anböte, da in

diesen Fällen ein Einvernehmen zur Energieversorgung schneller hergestellt werden könne als bei einer Vielzahl einzelner Eigentümer.

Im Hinblick auf die Betriebskosten wird gefordert, dass eine Preisregulation erfolgen müsse und es dürfen auch keine Monopole zugelassen werden, da die Nutzenden der Wärmeversorgung aufgrund des Zwanges keine Ausweichmöglichkeit hätten.

Als Hemmnis für die Umsetzung zentraler Wärmeversorgung wird auf die hohen Investitionskosten für KWK und die notwendigen technischen Infrastrukturen verwiesen. Auch sei es in Bestandsgebieten schwierig, zentrale Versorgungsstrukturen nachträglich zu etablieren und die Versorgung der Gebäude, die ja bereits über eine Wärmeversorgung verfügen, innerhalb einer kurzen Frist umzustellen.

In einem Gespräch wird noch die Einschätzung geäußert, dass eine effiziente zentralisierte Wärmeversorgung nur erfolgreich sein könne, wenn diese gesetzlich vorgeschrieben würde und die Gemeinden sich insoweit nicht aussuchen könnten, ob sie eine eigene Satzung erstellen und wie diese aussieht.

Konzept der doppelten Innenentwicklung

Das Konzept der doppelten Innenentwicklung war nur wenigen Kommunen bekannt, wenngleich sie nach Erläuterung des Konzeptes durchaus Verbindungen zu eigenen Aktivitäten feststellen konnten. Eine Kommune berichtete, dass sie in ihren Vorhaben hochbauliche und freiraumplanerische Belange integrativ betrachtet, eine andere dagegen, dass sie große Schwierigkeiten hat, Maßnahmen zur Verbesserung der Grünausstattung im Straßenraum gegen das Interesse von Anwohnenden nach einer möglichst großen Anzahl an Parkplätzen durchzusetzen.

Unterhaltskosten nach der erstmaligen Herstellung einer Maßnahme

Beinahe alle befragten Kommunen/Städte signalisieren, dass fehlende Fördermittel für Unterhaltungs-/Folgekosten sich hemmend auf die Umsetzung bestimmter Maßnahmen auswirken – insbesondere werden in der politischen Erörterung von Maßnahmen und Vorhaben zur Verbesserung der Grünausstattung des Stadtraums die Unterhaltskosten intensiv diskutiert und häufig als Argument gegen die geplante Investition herangezogen. Im Rahmen einer klimagerechten Stadtentwicklung wirke sich eine fehlende Fördermöglichkeit der Folgekosten insofern stark auf die Quantität und Qualität relevanter innerstädtischer Grünflächen aus. Nichtsdestotrotz müssen Städte und Kommunen stets die Unterhaltung dieser Maßnahmen aus eigenen Mitteln mitdenken, da auch im Falle einer Unterhaltungs-/Folgekostenförderung diese zeitlich begrenzt wäre und sodann ausreichende finanzielle und personelle Kapazitäten zur Verfügung stehen müssen.

Rolle des Besonderen Städtebaurechts im Rahmen der Innenentwicklung

Große planerische Herausforderungen werden im baulichen Bestand gesehen. Für die Innenentwicklung und insbesondere für die Wiedernutzbarmachung von Grundstücken im Bestand (einschließlich Neuordnungsmaßnahmen und Bodensanierung) sind die Instrumente des Besonderen Städtebaurechts theoretisch gut einsetzbar. Sie beschränken sich allerdings auf die Gebiete, die konkret als Sanierungs- oder Umbaubaugebiete festgesetzt sind und für die entsprechende Städtebaufördermittel zur Verfügung stehen. Für kleinere Maßnahmen außerhalb dieser Gebiete oder auch nach dem formalen Abschluss der Fördermaßnahme fehlen dann solche Fördermöglichkeiten. Darüber sind solche Maßnahmen i. d. R. mit einem hohen Personalaufwand verbunden, der in kleineren Städten und Kommunen häufig nicht gegeben ist.

Die Rolle des integrierten Handlungskonzeptes

Die Erfahrungen aus den Interviews und Fallstudien zeigen, dass informelle Konzepte in der Verwaltungspraxis aufgrund ihrer höheren Flexibilität häufiger angewendet werden als Instrumente der Bauleitplanung. Integrierte Handlungskonzepte, die im Zuge der Städtebauförderung seitens der Kommunen zu erarbeiten sind, bieten daher einen guten Ansatzpunkt, um über informelle Konzepte die Themenfelder Klimaschutz, Klimaanpassung und Innenentwicklung in überschaubaren Untersuchungsgebieten situativ und integriert zu bearbeiten.

Textbox 18: Neuausrichtung des Stadtumbauprogramms in Hessen

Exkurs: Neuausrichtung des Stadtumbauprogramms in Hessen

Im Land Hessen erfolgte 2016 die Neuausrichtung des Stadtumbauprogramms. Die Förderschwerpunkte wurden um die Handlungsfelder Klimaschutz und Klimaanpassung erweitert. Seither ist es den hessischen Städten und Gemeinden nicht mehr möglich, in das Stadtumbauprogramm aufgenommen zu werden, wenn Maßnahme zum Klimaschutz und Klimaanpassung nicht berücksichtigt werden. Entsprechend haben alle neu aufgenommenen Kommunen bereits im Rahmen ihrer integrierten Handlungskonzepte die Themen Klimaschutz und Klimaanpassung betrachtet und somit einen Bezug zu den beiden Handlungsfeldern, wobei die Ausrichtung in Abhängigkeit von der Größe der Kommunen unterschiedlich ausfällt. Große Städte wie Darmstadt, Kassel und Frankfurt bearbeiten beide Aspekte, kleinere Kommunen haben ihren Fokus eher auf dem Klimaschutz. Die Anpassung spielt hier keine große Rolle, weil die kleineren Städte stärker durchgrünt sind.

Allerdings legt die Stadt Viernheim (mittelgroß, rund 35.000 EW) einen Schwerpunkt auf die Starkregenvorsorge (rund ein Viertel der Fördersumme), da in der Stadt viele Gefahrenpotenziale durch Senken und Fließwege vorhanden sind und mit Vorsorgemaßnahmen möglichen Problemen vorgebeugt werden soll. .

Quelle: Eigene Darstellung BKR Aachen auf Basis der Durchführung und Auswertung von Interviews

Weiteren Faktoren für die Betrachtung / Nicht-Betrachtung stadtklimatischer Belange innerhalb der Städtebauförderung

Neben übergreifenden Erkenntnissen bezüglich des Klimaschutzes, der Klimaanpassung und Stärkung der Innenentwicklung im Rahmen der Städtebauförderung weist die Untersuchung der kommunalen Anwendungspraxis Unterschiede auf, die folglich auf die strukturellen Unterschiede der untersuchten Kommunen/Städte zurückzuführen sind.

Größere Städte verfügen im Vergleich zu kleinen Städten und Kommunen über differenzierte Strukturen innerhalb der Stadtplanungsämter, sodass insbesondere in Großstädten ein expliziterer Fokus auf die Städtebauförderung gelegt werden kann.

Festzustellen ist auch, dass sich die Strukturen innerhalb der großstädtischen Stadtplanungsämter hinsichtlich der Planung und Durchführung von Maßnahmen der Städtebauförderung unterscheiden. Eine im Rahmen der Interviews untersuchte Stadt verfügt bspw. über ein eigenständiges „Amt für Stadterneuerung“, welches in verschiedenen Zuständigkeitsbereichen u. a. die Aufgaben der finanziellen Abwicklung von den Aufgaben der Quartiersanalysen im Rahmen der Städtebauförderung trennt.

Bemängelt wird die Unübersichtlichkeit der großen Anzahl an Förderprogrammen mit ihren jeweiligen Grundsätzen, Regelungen und Fördertatbeständen, sowie der mit Beantragung und Abwicklung verbundene hohe Aufwand im Zusammenspiel mit fehlenden Personalkapazitäten. In kleineren Städten und Kommunen ist die Städtebauförderung somit – wenn überhaupt – eine Zusatzaufgabe zum „Alltagsgeschäft“ der Stadtplanungs- und/oder Bauordnungsämter. Klimatische Aspekte, die ohnehin

im Rahmen der Städtebauförderung nicht prioritär betrachtet werden, werden in kleineren Städten und Kommunen i. d. R. noch seltener (explizit) in Stadtumbau oder Stadterneuerung einbezogen.

Wie auch in den Untersuchungsbereichen zur Bauleitplanung und zur Baugenehmigung ist die Umsetzung einer klimagerechten Stadtentwicklung von den agierenden Personen innerhalb der Verwaltungen und der Politik abhängig. In den Kommunen ist zu beobachten, dass (sofern vorhanden) Klimaschutzmanager*innen zunehmend in den Prozess der Stadterneuerung und folglich auch in den Bereich der Städtebauförderung integriert werden. Sofern dies der Fall ist, werden die Aspekte der klimagerechten Stadtentwicklung mit einem stärkeren Gewicht in den Aushandlungsprozess der Stadtentwicklung eingestellt und vertreten.

Förderschwerpunkt „Zukunft Stadtgrün“

Das Bundesbauministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit hat 2017 das neue Bund-Länder-Programm der Städtebauförderung „Zukunft Stadtgrün“ gestartet, um Ländern und Kommunen Mittel für Maßnahmen zur Verbesserung der urbanen grünen Infrastruktur zur Verfügung zu stellen²³. Diese können für städtebauliche Maßnahmen eingesetzt werden, „die der Anlage, Sanierung beziehungsweise Qualifizierung und Vernetzung öffentlich zugänglicher Grün- und Freiflächen im Rahmen der baulichen Erhaltung und Entwicklung von Quartieren als lebenswerte und gesunde Orte dienen.“

Das neue Städtebauförderprogramm „Zukunft Stadtgrün“ ist den meisten befragten Städten und Kommunen bekannt. Jedoch konnte im Rahmen des Forschungsvorhabens nur eine Stadt identifiziert werden, die die Vorbereitungen (Erstellung eines Integrierten Städtebaulichen Entwicklungskonzeptes) für die Bewerbung auf Fördermittel des Programms „Zukunft Stadtgrün“ getroffen hat. Im Rahmen des Integrierten Städtebaulichen Entwicklungskonzeptes wurden u. a. Maßnahmen wie die Renaturierung eines innerstädtischen Flusslaufs sowie Fördermöglichkeiten für Fassaden- und Dachbegrünung abgeleitet.

Neuregelungen des § 172 BauGB (Erhaltungssatzung)

Aufgrund der immensen Bedeutung des Gebäudealtbestandes zur Erreichung der energetischen- und klimabezogenen Zielsetzungen der Bundesrepublik Deutschland wurde § 172 BauGB (Erhaltungssatzung) dahingehend ergänzt, dass ein Recht auf Genehmigung zum Rückbau, zur Änderung oder Nutzungsänderung baulicher Anlagen im Geltungsbereich von Milieuschutzsatzungen auch dann besteht, wenn die Änderung „der Anpassung an die baulichen oder anlagen-technischen Mindestanforderungen der Energieeinsparverordnung dient“ (siehe Kapitel 3.3.2). In keiner der untersuchten Städte und Kommunen spielte diese Genehmigungsmöglichkeit in der Praxis eine Rolle.

10.1 Kenntnisaufbau und Fortbildung zu den Handlungsfeldern Klimaschutz und Klimaanpassung in städtebaulichen Planungsprozessen

Ergänzend zu den fachrechtlichen und planungspraktischen Fragenkomplexen zu den BauGB-Novellen 2011 und 2013 wurden die kommunalen Gesprächspartner*innen in der zweiten Interviewrunde befragt, auf welchem Wege und wie sie neue Themen und Kenntnisse in ihre planungspraktische Tätigkeit aufnehmen – im Besonderen zu den in dieser Untersuchung interessierenden Handlungsfeldern

²³ Siehe auch Zukunft Stadtgrün
https://www.staedtebaufoerderung.info/DE/ProgrammeVor2020/ZukunftStadtgruen/zukunftstadtgruen_node.html
zuletzt aufgerufen 19.06.2023

Klimaschutz, Klimaanpassung und Innenentwicklung. Im Einzelnen wurde nach der beruflichen Fortbildung, Fachinformationen von (übergeordneten) Behörden und Verbänden sowie – im Hinblick auf den generativen Erneuerungsprozess der Stadtplanungsämter --die Inhalte der Fachhochschul- und Hochschulausbildung gefragt.

Fortbildung

Die Interviews zeigen, dass die sich nahezu alle befragten Kolleginnen und Kollegen regelmäßig mit neuen Themen und Aufgaben der Stadt- und Umweltplanung auseinandersetzen und in die Praxis umzusetzen bemüht sind. So nehmen die meisten Befragten an Fortbildungen teil. Als Anbieter werden die einschlägigen Träger wie bspw. DIFU, vhw, Institut für Städtebau Berlin/München, Deutscher Städtetag und auch Hochschulen wie bspw. die TU Berlin und die TU Kaiserslautern genannt. Mehrfach wurde dabei auf die Veranstaltung „Städtebau und Recht“ der TU Berlin verwiesen, die augenscheinlich eine wichtige Informationsquelle für die Mitarbeitenden und – ausdrücklich benannt – die Führungsebene der planenden Verwaltung darstellt. In einem Interview wurde von Inhouse-Seminaren berichtet, die eine Landkreisverwaltung für die kreisangehörigen Gemeinden anbietet. Ein*e Befragte*r hatte wohl schlechte Erfahrungen mit den Fortbildungsangeboten gemacht und offensichtlich schon mehrfach den Ausfall der gebuchten Veranstaltung erleben müssen – aufgrund einer zu geringen Anzahl von Anmeldungen.

Literatur

Die zweite wichtige (oft genannte) Informationsquelle sind Fachveröffentlichungen in Zeitschriften (bspw. UVP-Report, Umwelt_ und Planungsrecht, Broschüren und Leitfäden (siehe folgender Abschnitt), Forschungsberichte und Fachbücher. Fachverbände verteilen Material (bspw. Deutscher Städtetag, Hessischer Städtetag). Zu den schriftlichen Informationen zu neuen Themen, Rechtsanforderungen, Verfahren und Lösungen werden seitens einer*s Befragten auch die Richtlinien, Gesetzen und Verordnungen selbst und die begleitenden Materialien wie Einführungserlasse der Länder oder der Bauministerkonferenz, Gesetzeskommentare und Fortbildungen zur Gesetzesänderung benannt.

Vertiefung: Leitfäden und Praxishilfen

Im Rahmen der Interviews mit den ausgewählten Kommunen wurde das Thema Leitfäden und Praxishilfen vertieft.

Nahezu alle befragten Kommunen nutzen Leitfäden und Praxishilfen zu Themen der Bauleitplanung im Allgemeinen und den hier untersuchten Handlungsfeldern Klimaschutz, Klimaanpassung und Innenentwicklung. Eine Kommune gab auf die Frage an, keine Leitfäden zum Thema Klimaschutz anzuwenden, einem Mitarbeitenden waren zum Zeitpunkt der Befragung keine Leitfäden zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung bekannt und eine Kommune hat keine Antwort gegeben.

Die Kommunen greifen auf Veröffentlichungen der Bundesministerien (Bau, Umwelt), Fachbehörden des Bundes (BBSR, UBA) und Landesministerien (Bau, Innenministerium, Umwelt) sowie von Fachverbänden (DIFU, Architektenblatt, Deutscher Städtetag, vhw) zurück.

Thematisch werden Arbeiten zur Stadtplanung und Bauleitplanung im Allgemeinen (illustrierte Handreichungen zur Praxis der Bauleitplanung, Nachbarschaftsrecht, Immissionsschutz, Denkmalschutz, Stadtumbau, Stadtgestaltung) oder zu Einzelfragen der Bauleitplanung (bspw. Bebauungsplan nach § 13a BauGB, Altlasten, Artenschutz) genannt.

Für das Handlungsfeld Klimaschutz werden UBA-Leitfäden, Leitfaden zum energetischen Umbau in Quartieren und ein Leitfaden zur Städtebauförderung „Das Quartier im Blick – Energetische

Erneuerung im Städtebaulichen Denkmalschutz“ erwähnt. Der Bezirk eines Stadtstaates hat im Rahmen des Klimaschutzkonzeptes selber eine „Art Leitfaden“ erstellt, der zum Zeitpunkt der Untersuchung für die gesamtstädtische Ebene erweitert wird und Prüflisten enthalten soll – Diese Arbeit würde aber von den Bezirken nicht so sehr geliebt, da sie dies als Einmischung in ihre Planungshoheit betrachten würden.

Die größte Anzahl an Nennungen erzielt das Handlungsfeld Klimaanpassung. Genannt wurden Leitfäden zu den Themenbereichen klimagerechte Bauleitplanung, städtebauliche Klimafibel, Dachbegrünung, Doppelte Innenentwicklung – Perspektiven für das urbane Grün, wassersensible Stadt- und Freiraumgestaltung, Starkregen und urbane Sturzfluten, Praxisleitfaden zur Überflutungsvorsorge, Regenwassermanagement.

Zum Handlungsfeld Innenentwicklung wurde in einem Gespräch allgemein auf Materialien zur Innenentwicklung verwiesen.

Kritisch wurde in einem Fall angemerkt, dass viele Leitfäden zum Klimaschutz oftmals in dicken Broschüren daherkommen und „wahnsinnig kompliziert“ aufgebaut seien – dies sei nicht praxistauglich. Insgesamt sei wenig vorhanden, was praxisorientiert die Anforderungen prägnant auf den Punkt bringt

Ein*e andere*r Gesprächspartner*in formulierte die Anforderung, dass es wichtig sei, dass Leitfäden möglichst integriert gestaltet sind und auf spezifische Themen zur Vertiefung verlinkt wird.

Befragt hinsichtlich des bevorzugten Formates von Leitfäden sprach sich etwa die Hälfte der Befragten dafür aus, dass diese sowohl als Online-Fassung als auch in gedruckter Form veröffentlicht werden sollten. Jeweils ein Viertel der Befragten bevorzugten entweder die Online-Version oder die gedruckte Version.

Als Gründe für die gedruckte Version wurde angegeben, dass sich diese leichter handhaben ließe und auch mal mit nach Hause genommen werden können, um sie in Ruhe und ohne berufliche Störungen lesen zu können. Für die Online-Version spräche dagegen die Möglichkeit, die Leitfäden schneller aktualisieren zu können und so häufiger an sich ändernde Rahmenbedingungen anpassen zu können.

Online-Recherche

Neben den regelmäßig den Befragten zugesendeten Informationen und Materialien wie Newsletter, Zeitschriften oder Loseblattsammlungen ist für viele auch die Recherche im Internet eine wichtige Quelle für neue Informationen. Neben Texten und Kommentaren zu den recherchierten Themen sind dabei auch Projektbeispiele und gute Lösungen für die Befragten eine wichtige Anregung für die eigenen Arbeit. Dabei wird ausdrücklich auf die ständige Aktualisierung vieler Angebote hingewiesen. Konkrete Angebote wie bspw. der Stadtklimalotse des BBSR oder die Tatenbank des UBA wurden zwar nicht ausdrücklich benannt, dürften aber auch zu den genutzten Quellen gehören.

Persönlicher Austausch

Neben der Konsultation von schriftlichen Quellen ist den Befragten der persönliche Austausch mit Kolleg*innen sehr wichtig, wie die meisten Befragten mitteilten. Dies kann die regelmäßige Erörterung von konkreten Fragestellungen mit den Kolleg*innen im eigenen Amt sein wie auch regelmäßige Vernetzungstreffen im Landkreis oder auf Einladung einer Fachbehörde oder eines Landesministeriums; in diesem Zusammenhang werden bspw. die Länder Nordrhein-Westfalen und Hessen und Veranstaltungen wie Amtsleiterkonferenzen genannt.

Hindernisse

Hinderlich für die eigene Fortbildung sind bei vielen Befragten allerdings die fehlende Zeit und auch fehlende Angebote für bestimmte Fachthemen. Auch scheint es immer wieder vorzukommen, dass Fortbildungsveranstaltungen ausfallen bzw. abgesagt werden. In manchen Themenfeldern wird auch das Überangebot an Materialien als hinderlich bezeichnet, oder die Broschüren und Berichte sind zu ausführlich und zu wenig lösungsbezogen. Im Hinblick auf die fehlende Zeit, Fortbildungen am Block zu besuchen (was zumeist mit dem Verlust von einem oder zwei Arbeitstagen verbunden ist) wird in einem Gespräch angeregt, häufiger und regelmäßig kleinere vor Ort in der Verwaltung durchzuführen, was sich leichter in den Arbeitsalltag einfügen ließe.

Vollständigkeit des Informationsangebotes

Etwa Zweidrittel der Befragten waren mit dem Informationsangebot zufrieden – sie vermissen nichts. Allerdings relativierte ein*e Befragte*r diese Aussage mit dem Hinweis, dass für die planende Verwaltung zwar ausreichend Informationen vorhanden seien, es aber am politischen Willen oder der Unterstützung der Verwaltungsspitze fehle, die Empfehlungen auch umzusetzen. Ein*e andere*r Befragte*r mit mutmaßlich vergleichbaren Erfahrungen wünschte sich insoweit konkrete Vorgaben und Argumentationen für die politische Diskussion.

In einem ausführlichen Kommentar setzte sich ein*e Befragte*r mit den Möglichkeiten unterschiedlich großer Verwaltungen auseinander, die vielen Themen und Anforderungen an die Stadtplanung auch sach- und fachgerecht verarbeiten und umsetzen zu können. Großstadtverwaltungen könnten für jedes Thema einen Spezialisten beschäftigen, der sich in der Tiefe darin auskennt und dies in den Planungsprozessen vertreten könne. Demgegenüber hätte die Mittelstadt, in der er/sie arbeitet, deutlich weniger Möglichkeiten, aber immerhin noch eine differenzierte Verwaltungsstruktur mit verschiedenen Abteilungen. In Nachbarkommunen mit wenigen tausend Einwohnern würde dagegen „der Bürgermeister mit seinem Vorzimmer“ alles alleine machen – er hätte wohl kaum die Möglichkeit, sich in allen relevanten Themen ausreichend einarbeiten zu können.

Knapp ein Viertel fehlten dagegen noch Informationen zu den Handlungsfeldern; die übrigen Befragten hatten keine Antwort gegeben.

Dabei wünschten sich die Befragten im Einzelnen noch Informationen zu den Handlungsfeldern Klimaschutz und Klimaanpassung; das Handlungsfeld Innenentwicklung wurde nicht angesprochen. Es fehlten nach diesen Aussagen beispielbezogen Festsetzungsvorschläge und Hinweise für die Maßnahmenumsetzung und speziell Informationen aus der Praxis zu Maßnahmen des Klimaschutzes, welche Festsetzungen sich tatsächlich bewährt hätten. Hilfreich wäre auch eine Bewertung der Festsetzungsbeispiele für Bebauungspläne anhand der Ergebnisse eines Monitorings nach der Umsetzung.

Allgemein wurde überdies die schnellere Aktualisierung von Rechtskommentaren und die schnellere Veröffentlichung von Gerichtsurteilen vermisst.

Im Hinblick auf die Menge an Leitfäden und Informationsmaterialien wurde in einer Antwort eine umfassende Übersicht zu den vorhandenen Leitfäden und Praxis-/Planungshilfen als hilfreich bezeichnet, was aber aus Erfahrung der/des Befragten schwierig sei.

Hochschulausbildung von Stadtplaner*innen

Ein abschließender Fragenkomplex im Themenbereich berufliche Bildung und Informationsaneignung beschäftigte sich mit der Hochschulausbildung von Stadtplaner*innen und Stadtklimatologie. Insbe-

sondere wurde auch nach der Interdisziplinarität und den Praxisbezug der Ausbildung gefragt. Die Antworten eröffnen ein weites Feld und viele unterschiedliche Aspekte.

Gemeinsam ist vielen Antworten, dass der Interdisziplinarität und dem Praxisbezug der Ausbildung von vielen Befragten ein großer Wert beigemessen wird. Zwar sei die Stadtplanung vom Gegenstand ihrer Profession und aufgrund der fachlichen und rechtlichen Anforderungen an sich schon stark fachübergreifend ausgerichtet, doch würde in manchen Lehrstühlen zu sehr auf städtebaulich-gestalterische Aspekte Wert gelegt, wie bspw. die baulich-räumliche Qualität von Entwürfen, und fachübergreifende interdisziplinäre Aspekte bei dieser Betrachtungsweise zu kurz kommen. Interdisziplinär und praxisorientiert ausgerichtete Studiengänge einzelner Hochschulen wie bspw. Universität Kassel oder HafenCity Universität Hamburg wird hier ein Vorteil zugesprochen.

Verschiedene Hochschulen bieten zumindest in den Master-Studiengängen differenzierte Vertiefungen in der Stadtplaner*innen-Ausbildung an, andere bieten die Möglichkeit, sich in unterschiedliche Themenfelder zu vertiefen, die auch eine Vertiefung zur nachhaltigen, klimagerechten und ressourcenschonenden Siedlungsentwicklung umfassen kann, doch sei es genauso möglich, den Master mit klassischen, d. h. stark städtebaulichen, Schwerpunkten abzuschließen; der Bachelor-Abschluss ist im Vergleich noch stärker thematisch auf die klassischen Themenbereiche der Stadtplanung beschränkt. In diesem Zusammenhang wird gefragt, ob nicht zumindest eine Einführung in umwelt- und klimaschutzbezogene Handlungsfelder für die generelle Stadtplaner*innen-Ausbildung sinnvoll und möglich sei.

Bei manchen Hochschulabsolvent*innen wird von Befragten der Praxisbezug vermisst und damit die Kenntnis, wie sich Planungen praktisch umsetzen lassen – es komme nicht nur darauf an, „schöne Pläne zeichnen“ zu können. Hochschulen, die längere Praktika von sechs Monaten voraussetzen, werden in diesem Zusammenhang im Vorteil gegenüber solchen mit lediglich zweimonatigen Praktika gesehen. Andererseits sei die Hochschule der Ort, an dem die Student*innen neue Dinge erproben können und ihre Kreativität entwickeln – die Praxis käme dann schon früh genug. Tatsächlich bieten manche Großstädte Einführungskurse für die neu eingestellten Absolventen. Konkret angesprochen wurden fehlende Kenntnisse in den Rechtsgrundlagen und zur Formulierung rechtssicherer Festsetzungen.

Die Schließung verschiedener Lehrstühle für Stadtklimatologie wird von den Befragten, die davon Kenntnis haben, kritisch gesehen, denn damit fehlen die Fachleute für die Erstellung von Gutachten, die Grundlage für eine klimaorientierte Planung sein müssen.

11 Ersteinschätzung zur Bauplanungsrechts-Novelle 2017

In der Bauplanungsrechts-Novelle 2017 lassen sich mehrere Regelungen hervorheben, die eine planungspraktische Relevanz für die kommunale Planung haben:

- ▶ die Einführung der neuen Baugebietskategorie Urbanes Gebiet für kompakte und gemischt genutzte Stadtquartiere, verbunden mit geänderten (abgesenkten) Lärmgrenzwerten in der TA Lärm,
- ▶ die Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren gemäß § 13a BauGB über die Einführung des § 13b in das Baugesetzbuch,
- ▶ die Umsetzung der UVP-Änd-RL 2014 im deutschen Recht mit Änderungen in Anlage 1 zum BauGB, u. a. die Einführung des Schutzgutes Fläche, die Berücksichtigung der Klimarelevanz von Vorhaben oder die Betrachtung von Unfällen und Katastrophen sowie
- ▶ die Erweiterung von Beteiligungs- und Informationsmöglichkeiten auf das Internet.

11.1 Das Urbane Gebiet

Die Einführung des Urbanen Gebietes wurde von der Befragten der ersten Interviewrunde grundsätzlich begrüßt und zudem als (umwelt-)verträglich gestaltbar betrachtet. Die Gebietskategorie wird nach Einschätzung der Befragten vor allem hinsichtlich der städtebaulichen Dichten interessant werden – wenngleich diesbezüglich auch andere Möglichkeiten bestehen und die Neueinführung in diesem Sinne nicht notwendig gewesen wäre. Benannt wurde in diesem Zusammenhang die Überschreitungsmöglichkeiten der gebietstypischen GRZ/GFZ mit Begründungs- und ggf. Ausgleichs- und Kompensationspflicht nach § 17 Abs.2 BauNVO.

Darüber hinaus wurde die Flexibilisierung der erforderlichen Nutzungsmischung aus Wohnen und anderen gewerblich orientierten Nutzungen gegenüber bisherigen Mischgebieten hervorgehoben. Insbesondere wurde dabei auf die in Mischgebieten erforderliche gleichgewichtige Nutzungsverteilung abgezielt. Insoweit sei das Urbane Gebiet in dieser Hinsicht eine sinnvolle Gebietsergänzung in der BauNVO.

Eine breite Anwendung war zum Zeitpunkt der Interviews – auch aufgrund des damals geringen Zeitraums seit der Novelle – noch nicht zu verzeichnen. Diskutiert wurden aber in diesem Zusammenhang bereits

- ▶ Fragen des Entwicklungsgebotes nach § 8 Abs. 2 BauGB. Insbesondere stand die Frage im Fokus, aus welchen Flächendarstellungen der Flächennutzungspläne Urbane Gebiete entwickelt werden können.
- ▶ die Beiträge des Urbanen Gebietes zur Wohnbauflächenversorgung. Nach Einschätzung der befragten Fachleute wird das Urbane Gebiet zwar helfen, die Innenentwicklung voranzutreiben und auch einen gewissen Anteil an neuen Wohnbauflächen zur Verfügung zu stellen. Es wurde aber nicht als die alleinige Lösung der kommunalen Wohnungsnot angesehen.
- ▶ Lärm Aspekte: Nach Einschätzung der meisten Befragten müssten insbesondere die Auswirkungen der Lärmbelastung in Urbanen Gebieten sorgfältig beobachtet werden, insbesondere in Zusammenhang mit den abgesenkten Lärmgrenzwerten der TA Lärm.
- ▶ Vereinzelt wurde die Meinung geäußert, dass die Regelungen nicht weit genug gingen, da eine grundsätzliche Betrachtung der diesbezüglichen Regelungen der TA Lärm nicht stattgefunden hat. Als Forderung wurde ein Abwägungszugriff auf Lärm in der Stadt zum planerischen Umgang hinsichtlich räumlich nah beieinander gelegener Wohn- und Gewerbeflächen benannt.
- ▶ Fragen der öffentlichen Akzeptanz einer weiteren Verdichtung, insbesondere der Nachbarschaft in den von der Planung betroffenen Bereichen. Die Akzeptanz für weitere Verdichtungen wurde

von den Befragten als gering eingestuft, da innerstädtisches Grün verloren geht und demgegenüber ein eher „schwaches“ Ausgleichserfordernis besteht.

Einige Befragte äußerten, dass die Praxisrelevanz des Urbanen Gebiets überbewertet wäre. Es würde nur in wenigen Konstellationen relevant, und bei Anwendung der Regelung würden eine ganze Reihe Probleme auftreten. In unbeplanten Gebieten nach § 34 Abs. 2 BauGB sei das Urbane Gebiet darüber hinaus nicht anwendbar.

Die Einschätzungen der Befragten wurden im Rahmen der Fallstudien grundsätzlich bestätigt. Die grundsätzlichen Anwendungsvorteile wurden gesehen, insbesondere die mögliche Flexibilität in den Nutzungsfestsetzungen. Mit Ausnahme der Stadt Nürnberg, die Urbane Gebiete vorrangig zur Ausweisung von Wohnnutzungen und untergeordnet für nicht störendes Gewerbe nutzt, haben die teilnehmenden Städte zum Zeitpunkt der Fallstudien durchführung jedoch keine oder nur eingeschränkte Anwendungserfahrungen bei der Ausweisung von Urbanen Gebieten. Das Urbane Gebiet wurde dabei planungspraktisch in der Regel nur für die Ausweisung neuer Baugebiete angewendet, nicht für die Überplanung bereits bestehender. In einigen Fallstudienkommunen bestanden zudem zumindest theoretische Überlegungen, bestehende Mischgebiete in Urbane Gebiete umzuwandeln.

Die befragten Planungspraktiker*innen der 2. Interviewrunde standen dem Urbanen Gebiet überwiegend positiv gegenüber. Zwar waren auch hier noch nicht viele Anwendungsfälle zu verzeichnen, dennoch scheint die Möglichkeit der Wahl dieser Gebietskategorie auf Interesse zu stoßen und wird als sinnvoll erachtet. Ein*e Interviewpartner*in konnte von einem Anwendungsfall berichten, während sich in einer anderen Kommune derzeit zwei Fälle im Verfahren befinden. Grundsätzlich wird das Ziel, nicht störende Nutzungen zu mischen, als gut und richtig befunden.

11.2 Der § 13b BauGB

Der § 13b BauGB wurde kurz nach Einführung des Regelungsgegenstandes im Jahr 2017 in der ersten Interviewrunde zumeist als „katastrophal“ und „frustrierend“, zumindest aber als der Innenentwicklung entgegenstehend angesehen. Insoweit wurden aus Sicht der Befragten Fehlanreize gesetzt. Aus umweltfachlicher Sicht waren die potenziellen § 13b-Flächen oftmals die heikelsten, die in den baulichen Fokus geraten können.

Vereinzelt wurde aber auch angemerkt, dass die Verfahrensvereinfachung positiv zu vermerken ist und nicht zu erwarten sei, dass die notwendige Auseinandersetzung mit den verschiedenen Belangen ausgesetzt werde.

Zugleich wurde seitens der Befragten nicht erwartet, dass der dringende Wohnbauflächenbedarf durch die Einführung des § 13b BauGB entscheidend gelindert wird, da der Anwendungsbereich eher periphere Randbereiche betrachtet. Die Einführung des § 13b BauGB war nach Ansicht der Befragten auch zu sehr kommunal ausgerichtet und wird Bürgermeister ansprechen, „die schnell ein paar kleine Häuser am Rand bauen wollen“. Eine regional gesteuerte Entwicklung von Wohnbauflächen wird damit zumindest erschwert. Insoweit wurde die Erforderlichkeit der stärker steuernden Funktion der Regionalplanung hervorgehoben.

Die Regelung sollte nach Ansicht der Befragten mit der Einstufigkeit des Verfahrens und dem Verzicht auf die Umweltprüfung eine Verfahrenserleichterung bewirken, aber keine materiell-rechtliche Erleichterung. Klar ist in diesem Zusammenhang nach Einschätzung der Befragten, dass sich mit den Belangen der Umwelt auseinandergesetzt werden muss, wenn auch nicht formal in Form eines Umweltberichts (Einstellung aller Abwägungsbelange einschließlich der Umweltbelange gem. § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB).

Auf kommunaler Ebene wurde die Anwendung des § 13b BauGB ebenfalls diskutiert, auch die Fallstudien-Städte haben sich damit in der Regel sehr kritisch auseinandergesetzt. Im Regierungspräsidium Stuttgart war bspw. nach Einführung der Regelung eine zunehmende Anzahl an § 13b-BauGB-Verfahren zu beobachten. Allerdings wurde das Verfahren fast ausschließlich in Verdichtungsräumen angewendet, aufgrund der vorhandenen Flächenreserven nicht im ländlichen Bereich. Aber auch dort wurde die Umsetzung mit Verzögerung erwartet. Das Regierungspräsidium hat eine Veranstaltung durchgeführt, welche den Kommunen die Rahmenbedingungen für eine Anwendung des § 13b BauGB vorstellte.

Da eine Großstadt die Anwendung der § 13b-BauGB-Regelung nicht ausschließen konnte, wurde für den landwirtschaftlich geprägten Norden des Stadtgebietes ein agrarstrukturelles Gutachten in Auftrag gegeben, um begründend festlegen zu können, wo keine Umwandlung von landwirtschaftlicher Fläche stattfinden sollte und wo ergänzende Bebauung denkbar ist. Auch in weiteren Kommunen wurden Prüfungen durchgeführt, welche Potenzialflächen für die Anwendung des Verfahrens nach § 13b BauGB in Frage kommen.

Es wurde insgesamt als sehr wahrscheinlich angesehen, dass die Regelung gem. § 13b BauGB zunehmend angewendet werden wird. Insbesondere werden Investoren die Regelungsmöglichkeiten des § 13b BauGB als sehr attraktiv ansehen, vor allem vor dem Hintergrund des nicht erforderlichen Ausgleichs (bspw. Reduzierung von Planungs- und Investitionskosten).

Die zweite Interviewrunde ergab, dass §13b BauGB in den meisten der befragten Kommunen nicht angewendet wird. In zwei Kommunen gab es bereits Erfahrungen mit §13b-Verfahren, bspw. mit dem Ziel der Umsetzung von Abrundungen am Ortsrand. Zwei weitere Kommunen stehen dem §13b BauGB positiv gegenüber und würden das Verfahren bei Vorhandensein eines konkreten Falles, welcher den geforderten Kriterien entspräche, auch anwenden. Andere Interviewpartner*innen sahen die Regelungen eher kritisch. So würde das Verfahren eher von kleineren Gemeinden/Landgemeinden angewendet. Außerdem würden rechtlich noch viele Unsicherheiten bestehen.

Eine detaillierte Auswertung zum Stand der kommunalen Anwendung des § 13 b BauGB und zum Verhältnis zur Regionalplanung enthält der Ergänzungsbericht zu dieser Hauptstudie²⁴. „§ “

11.3 Änderungen im Umweltbericht

Nach dem Mustereinführungserlass (Fachkommission Städtebau 2017) soll der Umweltbericht „... die Angaben der Anlage 1 lediglich in einer der jeweils durchgeführten Umweltprüfung angemessenen Detailschärfe beinhalten...“. Diese Ausführung umreißt auch nach der Novelle 2017 den Grundsatz des § 2 Abs. 4 Satz 3 BauGB, nach dem sich die Umweltprüfung allein auf die Belange und Aspekte bezieht, die „nach gegenwärtigem Wissensstand und allgemein anerkannten Prüfmethode sowie nach Inhalt und Detaillierungsgrad des Bauleitplans angemessener Weise verlangt werden“ dürfen.

Wesentliche Neuerungen in der Anlage 1 sind:

- ▶ eine Konkretisierung der „Nullvariante“ im Sinne eines Verzichts auf die Planung,
- ▶ die Betrachtung der Bauphase eines Vorhabens,
- ▶ die vorhabenbedingte Art und Menge an Immissionen sowie die Darstellung der Abfallerzeugung,
- ▶ eine Betrachtung der Klimarelevanz des Vorhabens,

²⁴ Weiterführende Informationen umfasst die folgende Veröffentlichung der Reihe Texte des Umweltbundesamtes: 93/2020 Qualitative Stichprobenuntersuchung zur kommunalen Anwendung des § 13b BauGB <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/qualitative-stichprobenuntersuchung-zur-kommunalen>

- ▶ eine Konkretisierung der unterschiedlichen Auswirkungen,
- ▶ die Betrachtung von möglichen Unfällen und Katastrophen im Zusammenhang mit dem Vorhaben, Anfälligkeit der Vorhaben für schwere Unfälle oder Katastrophen.

Darüber hinaus wurde zur Anpassung an die UVP-Änderungsrichtlinie 2014 und mit Blick auf die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung das Schutzgut „Fläche“ in den Katalog der Umweltschutzgüter nach § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. a BauGB aufgenommen. Zudem wurde die Untersuchung der Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Umweltbelangen nunmehr erweitert.

Die Fallstudienkommunen waren sich der neuen Anforderungen an den Umweltbericht im Grundsatz bewusst, eine Auseinandersetzung mit den neuen Anforderungen und deren Bedeutung für das zukünftige Vorgehen fand statt. Soweit in den Kommunen eine Standardgliederung für Umweltberichte vorlag, wurden die neuen Anforderungen in die bestehende Struktur aufgenommen werden, stellenweise musste die Gliederung angepasst werden.

Zum Zeitpunkt der Untersuchung machten die befragten und in den Fallstudien untersuchten Kommunen zugleich erste praktische Anwendungserfahrungen mit der neuen Gliederung nach Anlage 1 BauGB. Insgesamt war aus kommunaler Sicht festzuhalten, dass die Anforderungen an Umweltprüfung und Umweltbericht gestiegen sind.

Kritisch wurde bereits angemerkt, dass die Anforderungen an die Angaben bspw. zu Art und Menge der Immissionen, die Darstellung der Abfallerzeugungen und Aussagen zur Bauphase eines Vorhabens insbesondere bei Angebotsbebauungsplänen teilweise nur schwer zu erfüllen sind. Hintergrund dafür ist, dass zum Zeitpunkt der Aufstellung der Bebauungspläne oftmals noch keine Angaben über die konkrete Ausgestaltung der Vorhaben vorliegen. Anders gelagert sind hingegen vorhabenbezogene Bebauungspläne, die über den Vorhaben- und Erschließungsplan bereits konkretere Angaben enthalten.

Eine ähnliche Einschätzung trafen die Befragten in der ersten Interviewrunde. Vereinzelt wird kritisiert, dass die ausgeweitete Umweltprüfung nicht zu besseren Ergebnissen führt, sondern nur zu mehr bürokratischem Aufwand. Die Regelungen seien zu komplex und zu sehr auf die Umsetzung von Vorhaben ausgerichtet („Projekt-UVP“), weniger auf Planungen. Die neuen Regelungen seien daher im klassischen Bebauungsplan so nicht umsetzbar, höchstens in Teilen bei Vorhabenbezogenen Bebauungsplänen. Eine Abweichung / Nicht-Behandlung von Themen sei zwar grundsätzlich möglich, müsse aber begründet werden. Dadurch würden Planungen angreifbar, wenn diese Begründungen (aus Zeitdruck) nicht zufriedenstellend formuliert werden könnten.

11.4 Erweiterung von Beteiligungs- und Informationsmöglichkeiten

Die Erweiterung von Beteiligungs- und Informationsmöglichkeiten auf das Internet werden seitens der Befragten der ersten Interviewrunde grundsätzlich positiv bewertet. Größere Städte bzw. Kommunen, die die Potenziale des Themas Bürgerbeteiligung sehen, haben bereits teilweise umfangreiche Erfahrungen mit Beteiligungs- und vor allem Informationsangeboten. Hier stellen die Neuregelungen bessere Zugangsmöglichkeiten zu den Verfahren für die Bürgerschaft und eine Erleichterung für die Verwaltung dar. Die Änderung verfolgt insoweit nur Entwicklungen, die zumindest in größeren Kommunen ohnehin schon weitgehend umgesetzt werden. Diese Kommunen sind auch nicht auf entsprechende Plattformen auf Länderebene angewiesen, die Verpflichtung zur Nutzung dieser Plattformen wird in diesen Fällen sogar als kontraproduktiv angesehen, da sie neben den bestehenden kommunalen Angeboten zusätzlich berücksichtigt werden müssen.

Probleme bei der entsprechenden Umsetzung erwarten kleinere Kommunen, deren Internetseiten technisch nicht entsprechend ausgerüstet sind. Die Gemeinden verfügen zwar über Homepages, diese

werden aber vor allem als – teilweise einfaches – Informationsmedium genutzt (quasi als „Informationsbroschüre im Netz“), und nicht als Beteiligungsforum mit Interaktionsmöglichkeiten. Die Umsetzung der Anforderungen an digitale Informations- und vor allem Beteiligungsverfahren wird hier noch einen umfangreicheren Lernprozess hinsichtlich der Gestaltung der Prozesse – sowohl im Hinblick auf die Beteiligungsverfahren als auch die technische Umsetzung. Angesprochen wird in diesem Zusammenhang auch eine Landesplattform, welche die Inhalte bereithält und kleiner Kommunen bei ihrer Aufgabenwahrnehmung unterstützen könnte.

Diese Einschätzungen werden von den Fallstudienkommunen im Grundsatz bestätigt. Bei vorliegenden kommunalen Geodaten- oder anderen Informationsportalen wie Ratsinformationssystemen werden in vielen der befragten und untersuchten Kommunen Informationen zu laufenden Bauleitplanverfahren eingestellt und stehen dort zur freien Einsicht bzw. Download zur Verfügung. Im Zusammenhang damit werden aus Sicht dieser Kommunen verschiedene Punkte angesprochen:

- ▶ In der Regel werden die Satzungsfassungen der Bauleitpläne dauerhaft digital in einem Informationsportal zur Bauleitplanung und / oder dem Ratsinformationssystem veröffentlicht, d. h. die Plankarte, die textlichen Festsetzungen sowie die städtebauliche Begründung und die zusammenfassende Erklärung zum Umweltbericht; der Umweltbericht selbst sowie die notwendigen ergänzenden Untersuchungen und Gutachten sowie die Berichte zur Abwägung der Stellungnahmen der Öffentlichkeit und der Träger öffentlicher Belange werden schon deutlich seltener digital zur Verfügung gestellt und sind selbst in Ratsinformationssystemen nicht immer (dauerhaft) vorgehalten. Stellenweise ergeben sich dadurch Konflikte mit den Interessierten, wenn die Verfahrensstände der Bauleitpläne (neben den oben genannten Unterlagen auch Vorentwurf zu den frühzeitigen Beteiligungen, Entwurf zur Offenlage) nur für die Dauer der jeweiligen Verfahrensschritte im Internet einsehbar sind und Bürgerinnen und Bürger auch später noch darauf zurückgreifen wollen.
- ▶ Die Regelungen der Datenschutzgrundverordnung erfordern es, dass alle personenbezogenen Daten in den Verfahrensunterlagen zu Bauleitplanverfahren unkenntlich gemacht werden müssen. Dies bedingt vor allem in komplexeren und länger laufenden Verfahren einen erhöhten Aufwand für die Kommunen (größere Anzahl und komplexere entsprechend zu bearbeitender Gutachten und Stellungnahmen der Bürgerschaft sowie der Träger öffentlicher Belange). Zugleich wird dadurch die Lesbarkeit und Nachvollziehbarkeit der Unterlagen erschwert, bspw. durch die Herausnahme von Grundstücksbezeichnungen. Insoweit ist es verständlich, wenn derartige Unterlagen nicht digital veröffentlicht werden, sondern wie bisher in den Planungsämtern zur Einsicht vorgehalten werden.
- ▶ Die Anforderungen an die Bekanntmachung der relevanten Umweltinformationen sind u. a. durch Rechtsprechungen in einem solchen Maß gestiegen, dass diesbezüglich bei den Kommunen große Rechtsunsicherheiten hinsichtlich der Veröffentlichungspflichten besteht.

Erfahrungen mit den Länderportalen, die zur Unterstützung der Kommunen eingerichtet werden sollen, lagen in den Fallstudienkommunen zum Zeitpunkt der Untersuchung noch nicht vor, was auch dem Umstand geschuldet ist, dass diese noch nicht in vollem Umfang eingerichtet worden waren.

Teil D:

Auswertung und Einschätzung der empirischen Befunde zur Anwendungspraxis der BauGB-Novellen 2011 und 2013

Anregungen zur Fortentwicklung des Bauplanungsrechts, Fach- und untergesetzlicher Regelungen sowie der Rahmenbedingungen kommunalen Planens und Entscheidens

Nach der Darstellung der empirischen Befunde zur Anwendungspraxis der Neuregelungen des BauGB aufgrund der BauGB-Novellen 2011 und 2013 in den Kapiteln 6 bis 10 formuliert das folgende Kapitel die Erkenntnisse und Einschätzungen des Forschungsteams zum Stand der Aufgabenwahrnehmung der kommunalen Planung in den Handlungsfeldern Klimaschutz, Klimaanpassung und Innenentwicklung auf der Basis der durchgeführten empirischen Studien. Die Darstellung erfolgt in der Form von erläuterten Thesen.

- ▶ Kapitel 12.1 formuliert zunächst zusammenfassend die wesentlichen Erkenntnisse zur Anwendungspraxis der Kommunen abhängig von der kommunalen Planungs- und Entscheidungskultur und die Umsetzung in den drei wesentlichen Handlungsfeldern der BauGB-Novellen 2011 und 2013 Klimaschutz, Klimaanpassung und Innenentwicklung.
- ▶ In Kapitel 12.2 wird die Instrumentenanwendung des BauGB beim Flächennutzungsplan, Bebauungsplan, Innenentwicklungsrecht sowie dem Besonderen Städtebaurecht bezogen auf die Förderung und Umsetzung der Ziele zum Klimaschutz, zur Klimaanpassung und zur Stärkung der Innenentwicklung analysiert.
- ▶ Aufbauend auf diesen Analysen und Einschätzungen gibt Kapitel 13 eine Reihe von Anregungen zur Weiterentwicklung der Programmatik und des Instrumentariums des BauGB mit dem Ziel, die kommunale Aufgabenwahrnehmung in den Handlungsfeldern Klimaschutz, Klimaanpassung und Innenentwicklung als Bestandteile einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung in der kommunalen Anwendungspraxis zu stärken.
- ▶ Kapitel 14 formuliert davon ausgehend und dies unterstützend weitere Anregungen zur Fortentwicklung des umwelt- und baubezogenen Fachrechts sowie untergesetzlicher Regelungen und Vorgaben zur Siedlungsentwicklung sowie zur Stärkung der kommunalen Anwendungspraxis durch problemadäquate und praxisorientierte Gestaltung der Rahmenbedingungen kommunalen Planens und Entscheidens.

12 Gesamteinschätzung der BauGB-Novellen 2011 und 2013 auf der Basis der Interviews mit Fachleuten und kommunalen Gesprächspartner*innen

12.1 Klimaschutz, Klimaanpassung und Innenentwicklung in der kommunalen Praxis

12.1.1 Kommunale Planungs- und Entscheidungskultur

In der Breite der kommunalen Anwendungspraxis lässt sich feststellen, dass sich planerische Abwägungsentscheidungen deutlich an lokalen Einstellungen und Gewohnheiten der kommunalen Akteure orientieren²⁵. In der Folge lässt sich eine weite Bandbreite an Lösungen für die Aufgaben des Klimaschutzes, der Klimaanpassung und der Stärkung der Innenentwicklung bei planerischen Entscheiden beobachten, die sich deutlich darin unterscheiden, ob und wie weit die jeweilige Kommunalpolitik und -verwaltung den Maßgaben einer klimagerechten kompakten Siedlungsentwicklung folgt.

Den Rahmen für die Anwendung der gesetzlichen Regelungen des BauGB bilden neben den örtlichen Verhältnissen wie Stadt- und Freiraumstrukturen, Topografie und Orografie, Wirtschafts- und Sozialstrukturen auch lokale Einstellungen und Gewohnheiten. Insoweit lässt sich feststellen, dass die Gesetze nicht einheitlich, sondern im Rahmen der gegebenen Ermessensspielräume unterschiedlich angewendet werden und zu unterschiedlichen Lösungen führen. Mögliche Ursachen für diese teilweise deutlich unterschiedliche Herangehensweise an die Anforderungen der drei für dieses Vorhaben maßgeblichen Handlungsfelder (Klimaschutz, Klimaanpassung, Innenentwicklung) liegen in verschiedenen, teils eng miteinander verknüpften Punkten:

- ▶ In manchen Kommunen wird dem Belang des **Klimaschutzes** in planerischen Abwägungsentscheiden ein geringerer Wert beigemessen als anderen Belangen, wie bspw. wirtschaftlichen Belangen. In diesen Kommunen zählt die Ansiedlung von Gewerbebetrieben, die Erschließung neuer Wohngebiete oder der Bau einer Umgehungsstraße maßgeblichen Akteuren immer noch als größerer Erfolg als die Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen oder die Beschränkung der Siedlungsflächenentwicklung. Gesprächspartner*innen beklagten in den Fachinterviews tatsächlich immer wieder die Schwierigkeit, Konzepte einer klimagerechten kompakten Siedlungsentwicklung in der politischen Entscheidungsfindung zum Beschluss zu bringen.
- ▶ Viele fachliche Anforderungen zum **Klimaschutz** sind im Energiefachrecht festgelegt und sind auch unabhängig von planerischen Entscheiden umzusetzen. Viele Kommunen sehen insoweit keine Notwendigkeit, eigene, möglicherweise über diese fachrechtlichen Vorgaben hinausgehende Anforderungen in der Bauleitplanung zu formulieren; auch verweisen sie auf das Prinzip, in Bebauungsplänen hierzu möglichst wenig verbindliche Vorgaben festzusetzen. Ihrer Ansicht nach ist es Aufgabe der Planung, die Bebaubarkeit von Grundstücken zu ermöglichen, während die Bebauung selbst im Rahmen der bauordnungsrechtlichen und fachrechtlichen Regelungen erfolgen kann.
- ▶ Damit zusammenhängend wird verschiedentlich in den Fachinterviews und Fallstudien darauf hingewiesen, dass sich quantitativ bedeutende Aufgaben des **Klimaschutzes** zur Reduzierung der THG-Emissionen den kommunalen Steuerungsmöglichkeiten entziehen. Bspw. lassen sich Emissionen aufgrund industrieller oder sonstiger gewerblicher Tätigkeit kommunal kaum be-

²⁵ Die Autor*innen der Studie nennen dies die jeweilige „kommunale Planungs- und Entscheidungskultur“.

einflussen und im Bereich der Verkehrspolitik liegen die Hauptursachen für die THG-Emissionen in der verwendeten Primärenergie der Fahrzeuge. Im Hinblick auf die begrenzte Wirkung politischer Entscheide auf kommunaler Ebene auf diese THG-Emissionen wird einerseits auf den Vorrang der fachrechtlichen Regelungen verwiesen (siehe vorhergehenden Punkt). Andererseits ist festzustellen, dass zum Zeitpunkt der Untersuchung immer noch Unsicherheiten hinsichtlich der weiteren (fachlichen und planungsrechtlichen) Ausgestaltung und Konkretisierung der Ziele zum Klimaschutz – auch im Hinblick auf die übrigen, in der planerischen Abwägung zu berücksichtigenden Ziele und Belange der Bauleitplanung bestehen, wie in einigen Gesprächen der zweiten Interviewrunde angemerkt wurde. So wurde in einem Gespräch auf den Beitrag der verschiedenen Planungs- und Entscheidungsebenen auf die gebäudebezogenen THG-Emissionen eingegangen und – geschätzt – zu 85% auf die energiefachrechtlich und bauordnungsrechtlich zu steuernde Gebäudeebene, zu 10% auf der stadtplanerischen Ebene und zu 5% auf regionalplanerischer Ebene gesehen. Gleichwohl: Die Kommunen sind komplementär zu den erforderlichen gesamtgesellschaftlichen Änderungen der Rahmenbedingungen für Industrie, Verkehr und andere Handlungsfelder bspw. für die Umsetzung einer kompakten Siedlungsstruktur und eine für eine effiziente Mobilität optimierte Gestaltung insbesondere kommunaler Straßen und Plätze zuständig (siehe ausführlich Kapitel 12.1.2).

- ▶ In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, wie die für die Umsetzung der **Klimaschutzziele** zuständigen öffentlichen und privaten Stellen auf kommunaler, Landes- und Bundesebene zusammenwirken können, um effiziente und gerechte Klimaschutzpolitik zu betreiben. In diesem Geflecht nehmen manche Kommunen eine eher abwartende Haltung ein, obgleich die Kommunen die Aufgabe gestalten können, die ihnen zugänglichen Möglichkeiten zum Klimaschutz in ihrem Zuständigkeitsbereich als ihren eigenen originären Beitrag wahrzunehmen.
- ▶ Die **Klimaanpassung** tritt erst seit vergleichsweise kurzer Zeit als relevantes kommunales Handlungsfeld in Erscheinung. Zwar ist das Handlungsfeld allgemein als planerischer Belang im BauGB verankert und Klimaanpassungsmaßnahmen werden auch in zahlreichen Kommunen entwickelt und – in und außerhalb der Bauleitplanung – umgesetzt, gleichwohl besteht in der Breite der deutschen Kommunen noch Unsicherheit hinsichtlich der örtlichen Notwendigkeit und angemessener und effektiver Gestaltungsmöglichkeiten. Auch setzt die Verfolgung von Klimaanpassungsmaßnahmen nicht nur örtlich, sondern auch überregional erarbeitete Forschungsergebnisse, Maßstäbe und entsprechende kommunalpolitische Entscheidungen als Begründungszusammenhang voraus, um in der kommunalen Planung wirklich effektiv umgesetzt zu werden.
- ▶ Eingebettet in regionalplanerische Vorgaben liegt die Verantwortung für die **Innenentwicklung** im kommunalen Bereich und kann nur auf der Ebene der kommunalen Planung effektiv umgesetzt werden.
- ▶ Für quantitativ bedeutende bauliche Prozesse der Siedlungsentwicklung fehlen den Kommunen allerdings auch Handhabungsmöglichkeiten in den drei Handlungsfeldern: in der Innenentwicklung in unbeplanten Gebieten gemäß § 34 BauGB werden in großem Umfang Maßnahmen umgesetzt, die sich mit bauleitplanerischen Instrumenten lediglich mit einem hohen administrativen Aufwand und rechtlich risikobehaftet adressieren lassen.
- ▶ Und schließlich bestimmen wechselnde Rahmenbedingungen und die Anforderungen der Tagespolitik das kommunalpolitische Handeln. Im Moment sind dies zum Beispiel vielfach die Wohnungsnot in den Kommunen oder auch die Folgen des wirtschaftlichen Strukturwandels für die Versorgung der Bevölkerung mit Arbeitsplätzen in strukturschwachen Regionen. Vorsorgendes und strategisches Denken im Hinblick auf eine kompakte klimagerechte Stadtentwicklung kommt dabei mitunter zu kurz und bleibt der Fachverwaltung (bspw. Umweltamt, Klimaschutzmanagement) überlassen. Die Belange des Klimaschutzes und der Klimaanpassung werden dabei häufig noch als verwaltungsinterne „Zusatzaufgabe“ betrachtet und aufgrund fehlender personeller Ressourcen hintangestellt – auch mit Verweis auf den Ermessensspielraum im Rahmen der kommunalen Pla-

nungshoheit. Kommunen verweisen dabei regelmäßig auf die fehlenden finanziellen Mittel für die Aufstockung ihres Personalstandes, insbesondere Kommunen, die der Haushaltsicherung unterliegen. Eine extreme Aussage aus den kommunalen Interviews aus einer schrumpfenden Mittelstadt kennzeichnet die Verfolgung von Klimaschutzzielen gar als „Wohlstandaufgabe“.

Gute Lösungen für eine klimagerechte kompakte Siedlungsentwicklung entstehen vor allem in Kommunen, die die folgenden Rahmenbedingungen aufweisen:

- ▶ Belastbare Planungsinformationen für alle lokal relevanten städtebaulichen Belange liegen vor und sind in integrierenden informellen Planwerken zu einem konsistenten System von Leitbildern und Planungszielen zusammengeführt. Dieses Rahmenwerk ist kommunal beschlossen und wird von den Akteuren respektiert. Die Verwaltungen können sich insoweit auf diese Beschlüsse berufen und müssen nicht in jedem Einzelfall die vorgeschlagenen Maßnahmen in den drei Handlungsfeldern im politischen Entscheidungsprozess wieder und wieder begründen und verteidigen.
- ▶ Planungsaufgaben werden fachübergreifend bearbeitet, wobei die beteiligten Ämter und Behörden bereits frühzeitig vor den formalen Beteiligungsschritten die wesentlichen Fragestellungen und Lösungsmöglichkeiten erörtern.

12.1.2 Bauleitplanung flankiert den Klimaschutz

Die Bauleitplanung ist nicht das zentrale Instrument, um Belange des Klimaschutzes fachlich fundiert und rechtlich verbindlich auch in der Siedlungsentwicklung zu fördern und umzusetzen; ihre Aufgabe besteht im Wesentlichen darin, bei der Schaffung der Bebaubarkeit von Grundstücken flankierend zu den energiefachrechtlichen Anforderungen die räumlichen belastbaren Voraussetzungen für bestimmte Klimaschutzmaßnahmen herzustellen.

Die Planung und Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen ist entscheidend von bundes- und landespolitischen Rahmenbedingungen abhängig, die außerhalb der Regelungsmöglichkeiten der kommunalen Bauleitplanung oder der kommunalen Politik insgesamt liegen. Zu nennen sind insbesondere

- ▶ fachpolitische Zielsetzungen in den infrastrukturbezogenen Handlungsfeldern wie Verkehr/Mobilität (effiziente Mobilitätssysteme, „Stadt der kurzen Wege“) und Energie (bspw. länderspezifische Abstandsregelungen zur Steuerung des Ausbaus der Windkraft und der Photovoltaik auf Land). Darüber hinaus sind rahmensetzenden Politiken zu nennen, wie bspw. die Finanz- und Wirtschaftspolitik oder steuerrechtliche Regelungen, wie bspw. die Gewährung der Pendlerpauschale.
- ▶ Regulierungen zur Steuerung von Treibhausgasemissionen, zum Betrieb von Kraftfahrzeugen oder auch zur wärmetechnischen Sanierung und Wärme-Versorgung im Gebäudebestand,
- ▶ die Gestaltung und Ausstattung finanzieller Förderprogramme bspw. zum Ausbau von erneuerbaren Energiequellen und ihrer Nutzung, zur Mobilitätswende und insbesondere zum Umbau des umfangreichen Gebäude- und Siedlungsbestandes.

Diesem Befund entsprechend finden sich in der Praxis kommunale Planungsbeispiele für Neubauvorhaben, die Fragen des Klimaschutzes bspw. durch die Steuerung der Standortwahl für Siedlungskörper, für erneuerbare Energieanlagen oder die Ausrichtung von Baukörpern im Hinblick auf die Solarenergienutzung unterstützen, die quantitativ aber einen geringfügigen Beitrag zur tatsächlichen Reduzierung der Treibhausgasemissionen auf kommunaler Ebene insgesamt beitragen.

Tatsächlich wird in der kommunalen Bauleitplanung für Neubauvorhaben in zunehmendem Maße auf dezidierte Festsetzungen zum Klimaschutz mit Verweis auf die einzuhaltenden Anforderungen des

Energiefachrechts verzichtet oder weitergehende Anforderungen in konkreten Projekten über vertragsrechtliche Regelungen abgesichert, bspw. in Modellsiedlungen, Passivhaussiedlungen oder bei Plus-Energiegebäuden. Dabei spielt auch eine Rolle, dass viele Möglichkeiten für die Flächensicherung zur Nutzung erneuerbarer Energien auf der Ebene der Flächennutzungsplanung zu kleinteilig sind und als Festsetzung im Bebauungsplan eine zu starre Vorgabe im Hinblick auf die dynamische Entwicklung der technischen Lösungsmöglichkeiten darstellen, wie in verschiedenen Gesprächen betont wurde.

12.1.3 Klimaanpassung als neues Handlungsfeld

Das Aufgabenfeld Klimaanpassung steht in der räumlichen Planung zum Zeitpunkt der Untersuchung noch weitgehend am Anfang der Umsetzung in der Breite planerischer Aktivitäten – wenn von bestimmten besonders vom Klimawandel betroffenen Regionen in Deutschland abgesehen wird.

Insbesondere erweisen sich einerseits die Persistenz des Siedlungsbestandes (d. h. der gebauten Umwelt aus Gebäuden und über- und unterirdischen Infrastrukturen) und andererseits das Festhalten der Akteur*innen an festgefügt Vorstellungen und Überzeugungen als erhebliches Hemmnis bei der Verfolgung und Umsetzung klimawandelangepasster Politiken der Siedlungsentwicklung. Die dynamische Entwicklung der Umwelt im Klimawandel ist nur schwer mit dem bislang etablierten Bild der Stadtentwicklung, dass die Schaffung von Baurecht durch Bauflächenentwicklung und Siedlungserweiterung zum Ziel hat, und den zur Verfügung stehenden Instrumenten der räumlichen Planung zu vereinbaren. Überdies basieren viele Planungsentscheide auf einem statischen Bild von Umwelt (es wird ein Umweltzustand zum Augenblick der Gutachtenerstellung festgestellt) und können die dynamische Entwicklung aufgrund des Klimawandels (noch) nicht fassen; dies ändert sich allerdings aufgrund fachlicher und rechtlicher Entwicklungen.

Eine Ursache für die zögerliche Berücksichtigung in Abwägungsentscheidungen und Umsetzung von Konzepten und Maßnahmen für die Klimaanpassung und in vielen Kommunen sind auch fehlende fachrechtliche Gesetzesgrundlage („Klimaanpassungsgesetz“) mit darin begründeten Grenz-, Richt- und Eingriffswerten. Diese sind aber für die Beurteilung (stadt)klimatischer Belastungen notwendige Voraussetzung, die die Erheblichkeit von (stadt)klimatischen Zuständen und Veränderungen erkennbar und die Eingriffsnotwendigkeit auch unabhängig vom bauleitplanerischen Vorsorgegrundsatz ableitbar machen. So wird in den kommunalen Fachinterviews und den Fallstudien immer wieder darauf hingewiesen, dass fehlende Grenz-, Richt- und Eingriffswerte bspw. die Freihaltung von Luftleitbahnen oder die Pflanzung von Straßenbäumen in der politischen Entscheidungsfindung erheblich erschweren oder sogar unmöglich machen – vor allem, wenn wirtschaftliche Interessen an der Nutzung der Flächen eine Rolle spielen oder Anwohner*innen vermuten, auf einen Abstellplatz für ihr Kraftfahrzeug verzichten zu müssen – so die häufig verwendeten Beispiele in den Fachgesprächen und Interviews.

Die Rolle von Landschaftsplanung und Gestaltungssatzungen für die Freiflächenentwicklung ist in diesem Zusammenhang als sinnvoll einzuschätzen und kommt gerade auch dem Leitbild der doppelten Innenentwicklung eine wichtige Rolle zu. Allerdings hat die Landschaftsplanung in vielen Bundesländern nicht die Steuerungskraft, die zur Sicherung einer klimatisch verträglichen Siedlungsentwicklung notwendig wäre, denn ihrem Instrumentarium fehlt in diesen Fällen der Satzungscharakter und ihre Ziele und Festlegungen unterliegen der bauleitplanerischen Abwägung.

Zuletzt mangelt es immer noch am notwendigen Problembewusstsein in Politik und Bevölkerung, welche die Umsetzung von Klimaanpassungsmaßnahmen im Rahmen der Bauleitplanung erschweren bzw. erst einmal in den Hintergrund rücken lassen, wie die Gesprächspartner*innen in vielen Interviews und Fallstudien ausgeführt haben (siehe Kapitel 12.1.1). Andererseits werden vermeintliche und tatsächliche Beeinträchtigungen des Stadtklimas oder befürchtete Risiken durch Starkregenab-

fluss von Bürgergruppen zunehmend als Argument herangezogen, um Bauvorhaben in der Nachbarschaft zu verhindern zu versuchen („NIMBY“-Proteste – „Not in my backyard“).

Auf der anderen Seite existieren neben den wenig engagierten Gemeinden „Vorreiterkommunen“ mit einer weit entwickelten Anwendungspraxis im Stadtklimaschutz, die über eine weit fortgeschrittene Anwendungspraxis verfügen. Doch auch diese berichten von den oben dargelegten grundsätzlichen Schwierigkeiten und Konflikten, die die Verfolgung von Klimaanpassungsstrategien erschweren. Sofern Klimaschutzmanager*innen in der Kommune beschäftigt und gut in die Verwaltungsprozesse integriert sind, werden allerdings die Aspekte der klimagerechten Stadtentwicklung mit einem stärkeren Gewicht in den Aushandlungsprozess der Stadtentwicklung eingestellt und vertreten, wie berichtet wird (siehe auch Textbox 16).

12.1.4 Innenentwicklung zwischen Unterstützung und Verweigerung

Bei Verfolgung der Planungsleitlinie zur Stärkung der Innenentwicklung bei der Siedlungsentwicklung sind in den Gemeinden zwei grundsätzlich unterschiedliche Praktiken zu beobachten: Auf der einen Seite die Kommunen, die bemüht sind, sparsam und effizient ihre Flächenreserven zu entwickeln, auf der anderen Seite Kommunen, die in der Siedlungsentwicklung im bislang unbebauten Außenraum weiterhin die (einzige) Entwicklungsressource sehen.

Die erste Gruppe umfasst im Wesentlichen die größeren und die großen Kommunen ab etwa 50.000 Einwohner, die zweite Gruppe tendenziell die kleineren und vor allem ländlichen Gemeinden. Dieser Befund spiegelt sich in der Flächenstatistik wider, in der die Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche zu einem großen Anteil auf die Aktivitäten der kleinen und kleinsten Gemeinden zurückzuführen ist²⁶.

Allerdings verdeutlichen die kommunalen Erfahrungsberichte, dass die sparsame Flächenentwicklung in größeren Kommunen nicht durchgehend Ergebnis einer aktiven Verfolgung von Flächensparzielen ist, sondern sie beruht oft nur auf fehlenden oder nur schwierig mobilisierbaren Flächenreserven aufgrund des hoher Raumwiderstandes durch andere gesetzlich begründete Nutzungsansprüche. Die aktuelle Diskussion zur Schaffung von Wohnbauland belegt diese Einschätzung für viele Städte. Aktuell verfolgen Kommunen, die sich tatsächlich in der Vergangenheit durch eine aktive Flächensparpolitik in der Siedlungsentwicklung ausgezeichnet haben, aufgrund der von Bevölkerungszuwachs und Wohnungsknappheit vermehrt auch Strategien zur Mobilisierung zusätzlicher Entwicklungsflächen im unbebauten Außenbereich. Allerdings zeigt sich, dass auch diese Vorgehensweise aufgrund der Flächennutzungskonkurrenzen ihre Grenzen hat und deshalb durch regionale Konzepte zur Siedlungsentwicklung unterstützt werden muss. Insgesamt könnte dem Planungsgrundsatz der Innenentwicklung durch flankierende steuerliche Regelungen noch deutlich größere Wirksamkeit gegeben werden, bspw. durch flächendeckende Einführung einer Grundsteuer C zur Mobilisierung von unbebautem Bauland²⁷.

²⁶ Siehe bspw. IÖR-Monitor zur Siedlungsentwicklung in Deutschland, Prozentuale Flächenneuinanspruchnahme der baulich geprägten Siedlungs- und Verkehrsfläche (baulich geprägte Fläche und Verkehrsfläche abzüglich Wasserfläche) innerhalb von fünf Jahren

²⁷ Die Grundsteuer C ist aufgrund der Öffnungsklausel im im Jahr 2019 verabschiedeten Grundsteuerreformgesetz durch Landesgesetz und Übernahme des Bundesregelungen in Berlin, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen eingeführt worden. Saarland und Sachsen weichen in der Höhe der Steuermesszahlen vom Bundesmodell ab, Bayern, Niedersachsen, Hessen, Hamburg und Baden-Württemberg weichen aufgrund von Landesgesetzen ganz vom Bundesmodell ab.

12.1.5 Zusammenschau

Vor dem Hintergrund dieser Befunde aus der Praxis ist festzustellen, dass eine kompakte klimagerechte Siedlungsentwicklung derzeit (noch) insbesondere Gegenstand der informellen Planung ist, aber noch nicht in der Breite in der Bauleitplanung angekommen sind.

Insbesondere zeigt sich, dass die Bauleitplanung allein nicht geeignet ist, die Anforderungen der Handlungsfelder Klimaschutz und Klimaanpassung sowie nachgeordnet Innenentwicklung auf der kommunalen Ebene umzusetzen, sondern dass sie eine starke und überzeugende Begleitung auf übergeordneter Ebene benötigt: konsequente und gut ausgestattete Lenkung einerseits und Förderung andererseits, zielführende und abgestimmte Fachpolitiken, Gewährleistung der finanziellen und personellen Handlungsfähigkeit der Kommunen.

Komplementär ist es auf kommunaler Seite essentiell, dass informelle Konzepte zur Entwicklung und kommunalen Umsetzung der drei Handlungsfelder formal von kommunalpolitischen Gremien beschlossen werden, bspw. in Form eines INSEK, um so den drei Handlungsfeldern mehr Gewicht zu geben und diese Belange in formalen Planungsprozessen und Entscheiden verstärkt zu berücksichtigen; die Anforderungen gemäß § 1, Abs. 6, Nr. 11 BauGB sind dabei im Hinblick auf die formalen Verfahren der Bauleitplanung zu beachten.

12.2 Anwendung der konkreten Instrumente des BauGB

12.2.1 Flächennutzungsplan

Aufgrund der dynamischen Entwicklung des Klimawandels, des technischen Fortschritts im Bereich des Klimaschutzes und der Unsicherheiten im Hinblick auf den demografischen Wandel und die damit verbundene Dynamik (stabil, schrumpfend, wachsend) der Bevölkerungsentwicklung in Kommunen stößt der FNP immer häufiger an seine Grenzen als Steuerungsinstrument für eine (klimagerechte und kompakte) Stadtentwicklung.

Der Flächennutzungsplan hat die Aufgabe, „die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde in den Grundzügen darzustellen“ (§ 5 Abs. 1 BauGB) und stellt damit prinzipiell das kommunale Steuerungsinstrument für die Siedlungsentwicklung der Kommune dar.

Über die Ausweisung / Nicht-Ausweisung von Bauflächen kann er einen Beitrag zur Stärkung der Innenentwicklung leisten. In Bezug auf stadtklimatische Aspekte und Klimaanpassungserfordernisse kann mit ihm die langfristige Freihaltung von klimatischen Entlastungsflächen festgeschrieben werden. Bei Vorhandensein einer flächendeckenden Fließwege- und Muldensimulation können Maßnahmen zur Starkregenvorsorge dargestellt werden. Als langfristig angelegtes und eher statisches Instrument ist er aber eher nicht geeignet, die sich wandelnde Energieversorgung im Stadtgebiet zu regeln und entsprechende Darstellungen zu verwenden.

Die Komplexität des FNP-Aufstellungsverfahrens, das sich über viele Jahre hinziehen kann, be- oder verhindert allerdings, dass dieses Instrument zeitnah an sich ändernde Rahmenbedingungen angepasst und damit behördenverbindliche Vorgabe für die Ausgestaltung nachfolgender Planungs- und Genehmigungsverfahren wird. In der Folge nehmen immer mehr Kommunen Abstand von regelmäßigen Neu-Aufstellungsverfahren und passen ihren bestehenden FNP anstelle dessen vorhabenbezogen in räumlichen oder sachlichen Teilbereichen im Parallelverfahren (siehe § 8 Abs. 3 BauGB) an. Bei der Anwendung des § 13a (und 13b) ist der FNP lediglich anzupassen und verliert damit weitgehend seine Steuerungsfunktion.

Der Flächennutzungsplan ist zudem stark abhängig von übergeordneten raumbedeutsamen Maßgaben, die sich bspw. in der nachrichtlichen Übernahme von Infrastrukturachsen in Abhängigkeit von

verkehrs- oder energiepolitischen Maßgaben und Festlegungen durch die Raumordnung oder Fachplanungen widerspiegeln können.

Anstelle eines neuen FNP erstellen die Kommunen informelle formal beschlossene Fachplanungen für Einzelaufgaben und als integrierende Gesamtplanungen, wie bspw. Klimaschutz- und Klimaanpassungskonzepte, Wohnungsbaukonzepte, Stadtentwicklungspläne etc., die für städtebauliche Bauleitplanungen eine Bindungswirkung haben.

Überdies zeigt sich in der Praxis, dass viele Möglichkeiten für die Flächensicherung zur Nutzung erneuerbarer Energien zur Darstellung im Flächennutzungsplan zu kleinteilig sind und als Festsetzung im Bebauungsplan eine zu starre Vorgabe im Hinblick auf die dynamische Entwicklung der technischen Lösungsmöglichkeiten darstellen und insoweit nicht angewendet werden (sollten).

Im Zuge von Neuaufstellungen von Flächennutzungsplänen werden die Belange der drei Handlungsfelder in aller Regelmäßigkeit berücksichtigt und als (wichtiger) Abwägungsbelang wahrgenommen.

Die Neuaufstellung von Flächennutzungsplänen fußt in der Regel auf einer großen Bandbreite von Voruntersuchungen, Bedarfsanalysen und gutachterlichen Aussagen. Vor allem informelle Planwerke spielen dabei in vielen Kommunen eine zunehmende Rolle. Durch den expliziten Einbezug des Klimaschutzes und der Klimaanpassung in die gesamtstädtische Flächennutzungsplanung kommt dabei vor allem in größeren Kommunen auch kommunalen Energie-, Klimaschutz- und Klimaanpassungskonzepten ein stärkeres Gewicht zu. Dies trifft insbesondere auf die informellen Planungen zu, die im Sinne von § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB qualifiziert sind.

Die Möglichkeiten der Innenentwicklung werden in vielen Kommunen im Zuge der FNP-Neuaufstellungen ermittelt, um Bedarfe und Potenziale gegeneinanderstellen zu können. Problematisch wird dabei die Prüfung der Innenentwicklungspotenziale gesehen. Insbesondere Immissionsschutzaspekte (Verkehrs- und Gewerbelärm) und Eigentumsverhältnisse, schwierige Erschließungssituationen, aber auch die fehlende Verfügbarkeit und Aktivierbarkeit von Flächenpotenzialen oder auch Widerstand der Nachbarschaft erschweren erfahrungsgemäß die Flächenentwicklung und damit die Berücksichtigung bei der Ableitung der Flächenbedarfe. Darüber hinaus werden als ein wichtiges Planungsergebnis v. a. fehlende personelle und finanzielle Ressourcen in der Kommunalverwaltung gesehen, um komplexe Herausforderungen planerisch gut bewältigen zu können.

Werden die vorbereitenden informellen Planungen und Konzepte integriert angelegt – bspw. als gesamtstädtisches Entwicklungskonzept – werden bereits auf dieser Ebene erste Abwägungsentscheide getroffen, die sich aus den informellen Leitbildern und Zielen ableiten.

Die Rolle und Bedeutung der Landschaftsplanung hängen sehr stark von den jeweiligen Gegebenheiten und rechtlichen Grundlagen in den Bundesländern ab.

Bei FNP-Änderungsverfahren werden Aspekte der Klimaanpassung und des Klimaschutzes hingegen wesentlich seltener beachtet, da die Änderungsverfahren vielerorts auf einem konkreten Vorhabenbezug beruhen (bspw. aufgrund eines vorhabenbezogenen Bebauungsplanes (siehe § 12 BauGB)). Ausnahme hiervon bilden die FNP-Änderungen, die explizit zur Steuerung der Gewinnung erneuerbarer Energien dienen (siehe hierzu folgenden Absatz).

Das Instrumentarium der Teilflächennutzungspläne ist den Kommunen bekannt, wird aber nur eingeschränkt angewendet. Anwendungsfälle bestehen zu sachlichen Teilplänen „Erneuerbare Energien“, bspw. bei der Festsetzung von Vorrangzonen für Windenergie; im Bereich des Handlungsfeldes Klimaanpassung sind entsprechende Teilflächennutzungspläne nicht bekannt, wenngleich sie durchaus zur Integration des Handlungsfeldes in ältere Planwerke geeignet erscheinen (sofern die Grundzüge der Planung nicht berührt werden).

Die neuen Darstellungsmöglichkeiten zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung haben bisher nur eine untergeordnete Bedeutung im kommunalen Planungsalltag. Der nicht abschließende Charakter der PlanZVO wird angewendet.

Die Darstellungsmöglichkeiten nach § 5 Abs. 2 BauGB („Anlagen, Einrichtungen und sonstigen Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, insbesondere zur dezentralen und zentralen Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung“) werden bspw. zur Steuerung der Windenergienutzung in den Stadt- und Gemeindegebieten genutzt. Hingewiesen wird auf die Maßstäblichkeit und die Darstellungsschwellen in den Flächennutzungsplänen (0,5 ha bis ca. 3 ha), die einer Nutzung des § 5 Abs. 2 BauGB und entsprechender Darstellung im Flächennutzungsplan entgegenstehen.

Die Möglichkeiten des § 5 Abs. 2 Nr. 2 lit. c BauGB, „Anlagen, Einrichtungen und sonstige Maßnahmen, die der Anpassung an den Klimawandel dienen“ im Flächennutzungsplan darzustellen, werden bisher fast gar nicht oder nur in Städten mit einer „Stadtklimatradition“ genutzt (bspw. Aachen, Berlin, Bremen, Karlsruhe, Stuttgart²⁸). Ausnahme bilden die Regelungsgegenstände des Wasserrechtes (Überschwemmungsgebiete, Hochwassergefahren- und Risikogebiete), die grundsätzlich nachrichtlich übernommen bzw. vermerkt werden müssen (§ 4a BauGB).

Aus den kommunalen Erfahrungsberichten wird deutlich, dass der nicht abschließende Darstellungskatalog der PlanZVO für den Flächennutzungsplan eine wichtige Rolle spielt, um flächenbezogene Aspekte des Stadtklimas / der Klimaanpassung in die Darstellungen des FNP zu integrieren.

12.2.2 Bebauungsplan

Historisch und systematisch ist der Bebauungsplan ein Instrument der Siedlungserweiterung und kein Instrument der feinteiligen Steuerung der Siedlungsentwicklung im Bestand – dies ist aber das Hauptaufgabenfeld einer klimagerechten, kompakten Siedlungsentwicklung.

Tatsächlich werden in kommunalen Bauleitplänen vermehrt Aspekte des Klimaschutzes und des Klimawandels berücksichtigt, insbesondere in Bebauungsplänen für Siedlungserweiterungen. Auch findet immer häufiger eine Auseinandersetzung mit den Potenzialen der Innenentwicklung statt.

In der Praxis zeigt sich, dass der Bebauungsplan insofern kein besonders wirksames Instrument für die Regelung der Wärme-/Energieversorgung ist, da alle Festsetzungen städtebaulich und bodenrechtlich begründet werden müssen. Festsetzungen zu technischen Maßnahmen für die Nutzung erneuerbarer Energien gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 23 lit. b BauGB sollten aus deshalb nur in Ausnahmefällen verpflichtend geregelt werden, da die Festsetzung schnell aufgrund des kontinuierlichen technologischen Fortschritts überholt werden kann (siehe Kapitel 4.2.2 und 5.2).

Der Festsetzungskatalog nach § 9 Abs. 1 BauGB wird von vielen Kommunen derzeit noch nicht (umfassend) genutzt, um klimaschutz- und klimaanpassungsrelevante Zielsetzungen in die verbindliche Bauleitplanung umzusetzen. Die Potenziale und Möglichkeiten städtebaulicher Verträge nach § 11 BauGB werden noch nicht in vollem Umfang ausgeschöpft.

Der Festsetzungskatalog wird nach der Überarbeitung aufgrund der BauGB-Novellen 2011 und 2013 in den wenigsten Fällen – so wie er eigentlich durch den Gesetzgeber ursprünglich angedacht war – in vollem Umfang ausgenutzt.

²⁸ Flächennutzungsplan Aachen, Flächennutzungsplan Berlin, Flächennutzungsplan Bremen, Flächennutzungsplan Karlsruhe, Flächennutzungsplan Stuttgart, alle zuletzt aufgerufen am 30.03.2022

Dies liegt einerseits darin begründet, dass die Notwendigkeit solcher Festsetzungen noch nicht gesehen wird. Dies wird bspw. untermauert durch die Aussage, dass von kommunaler Seite die Regelungs- / Festsetzungsmöglichkeiten der PlanZVO als ausreichend angesehen werden. Ein größerer Katalog oder noch detailliertere Regelungen würden aus kommunaler Sicht ggf. zu Vollzugsproblemen führen. Andererseits ist das Wissen über entsprechende Festsetzungsmöglichkeiten noch nicht in der Breite der kommunalen Anwendungspraxis angekommen.

Darüber hinaus wird die Festsetzung von baulichen Maßnahmen zur Wärme-/Energieversorgung aus fachlicher Sicht kritisch gesehen, weil damit das Risiko besteht, dass ein bestimmter technischer Stand festgeschrieben wird, der bei Umsetzung der Bauleitplanung aufgrund des technischen Fortschritts möglicherweise bereits veraltet ist bzw. in Zukunft veraltet sein wird.

Festzuhalten ist allerdings, dass klimaschutz- und klimaanpassungsrelevante Inhalte zunehmend in die Begründungen verbindlicher Bauleitplanungen integriert werden, auch wenn daraus keine Festsetzungen erwachsen – zumindest keine dedizierten. Festzustellen ist auch, dass die Umweltberichte nach der Novellierung von 2017 verstärkt entsprechende Inhalte aufweisen.

In städtebaulichen Verträgen und Durchführungsverträgen können grundsätzlich Aspekte geregelt werden, die im Bebauungsplan nicht festgesetzt werden können. Entsprechende vertragliche Regelungen nach § 11 BauGB haben sich in der kommunalen Praxis als wirksames Mittel herausgestellt, auch in der Angebotsbebauungsplanung. Allerdings werden diese bisher eher untergeordnet genutzt, um Ziele bzw. Maßnahmen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung zu definieren bzw. umzusetzen.

Die Belange der drei Handlungsfelder sind als Abwägungsbelang anerkannt, sie stehen gleichwertig anderen Belangen nach § 1 Abs. 6 BauGB gegenüber.

Der jeweilige Stellenwert der Belange ergibt sich aus der jeweils konkreten Situation und Betroffenheit bei der Aufstellung, Änderung oder Ergänzung des Bauleitplans.

Die Abwägungsgrundlagen werden bereits frühzeitig bei der Entwicklung des städtebaulichen Konzepts oder im Zuge des Bauleitplanverfahrens und dort insbesondere im Rahmen der Umweltprüfung und der zugehörigen Gutachten geschaffen. Soweit im vereinfachten oder beschleunigten Verfahren (§§ 13, 13a und § 13b BauGB) kein Umweltbericht erstellt wird, erfolgt die Schaffung der Abwägungsgrundlagen im Rahmen der Zusammenstellung der zu berücksichtigenden Belange sowie der ggf. erforderlichen Gutachten.

Das Wechselspiel zwischen informeller vorbereitender Planung und formaler Bauleitplanung bei der Vorbereitung und Umsetzung einer klimagerechten und flächensparenden Siedlungsentwicklung spielt in vielen Kommunen eine große Rolle. Die Entwicklung von Bebauungsplänen erfolgt oftmals aus vorgeschalteten Rahmenplänen, Klimaanalysen, Klimaschutzkonzepten, INSEKs etc., die eine Hilfe darstellen sollen. Allerdings wird angemerkt, dass informelle Planungen nicht immer konsequent umgesetzt oder als Zielvorgabe verstanden werden.

Zielkonflikte werden – wenn sie erkannt werden – im Rahmen der Abwägung bewältigt. Die meisten Kommunen haben jedoch offensichtlich noch keine konkrete Vorstellung, wie klimabezogene Zielkonflikte im Bebauungsplan planerisch bewältigt werden sollen. Wenige Kommunen setzen konkrete Maßnahmen im Bebauungsplan fest, wie bspw. eine Beschränkung der Versiegelung, Beschränkungen bei der Einleitung von Regenwasser und der Festsetzung von Flächen zur Versickerung auf den Baugrundstücken bzw. zur Rückhaltung (Retentionsdach, in Kombination mit extensiver oder intensiver Dachbegrünung), durch welche die gegenläufigen Anforderungen in der Regel zu einem verträglichen Ausgleich im Rahmen der Abwägung gebracht werden können. Hierzu lassen sich keine Unterschiede zwischen Angebotsbebauungsplänen, vorhabenbezogenen Bebauungsplänen sowie Vorhaben nach § 13a BauGB aus den kommunalen Erfahrungsberichten ableiten.

Die Festsetzung von Maßnahmen zur Klimaanpassung lässt sich nur mittelbar über die abschließend geregelten Planinhalte der Baunutzungsverordnung und Planzeichenverordnung erreichen, was durchaus genutzt, aber nicht unbedingt mit den Erfordernissen der Klimaanpassung begründet wird, sondern mit Erfordernissen anderer Rechtsbereiche (bspw. wasserrechtliche Vorgaben aus dem WHG wie Maßnahmen zum Hochwasserschutz, Wasserrückhalt auf dem Grundstück o. ä.). Möglicherweise zeigt sich darin auch ein Zeichen von Unsicherheit der Kommunen, ihre Festsetzungen rechtssicher aus Gründen der Klimaanpassung festsetzen zu können, denn aus kommunalplanerischer Sicht fehlen für dieses Aufgabenfeld tatsächlich verbindliche gesetzliche und untergesetzliche Regelungen und Bewertungshilfen wie Grenz- und Richtwerte etc.

Monitoring erheblicher Umweltauswirkungen nach § 4c bzw. Nummer 3 b der Anlage 1 BauGB

Zur Überwachung erheblicher Umweltauswirkungen nach § 4c bzw. Nummer 3 b der Anlage 1 BauGB besteht eine gesetzliche Verpflichtung. Zu überwachen sind die erheblichen Umweltauswirkungen, soweit sie aufgrund der Umsetzung der Bauleitpläne auftreten. Insbesondere sind unvorhergesehene Umweltauswirkungen zu berücksichtigen.

Es mangelt aber an der praktischen Umsetzung auf der kommunalen Ebene, vor allem aufgrund strukturell-organisatorischer Probleme und fehlenden Personalkapazitäten. In Bebauungsplänen der Innenentwicklung nach § 13a BauGB zur Wiedernutzbarmachung von Flächen (Revitalisierung von Branchen oder baulich vorgeprägten Flächen), zur Nachverdichtung oder zu anderen Maßnahmen der Innenentwicklung ist das Monitoring darüber hinaus ausgesetzt, denn eine Umweltprüfung ist nicht erforderlich. Dies sind aber gerade die Pläne, die aufgrund ihrer potenziellen Auswirkungen auf das Stadtklima einem Monitoring unterworfen werden sollten. Erkennbare Defizite können darüber hinaus nur durch ein aufwändiges und – bei Festsetzungen mit mglw. enteignungsähnlichen Eingriffen bspw. zur Beschränkung der Bebaubarkeit der Grundstücke – ggf. entschädigungspflichtiges Verfahren zur Änderung des Bebauungsplans beseitigt werden, wenn die Gemeinde nicht in einem städtebaulichen Vertrag „Nachsteuerungspflichten“ festgelegt hat.

12.2.3 Innenentwicklungsrecht und weitere Rechtsgebiete

In der Praxis zeigt sich immer wieder, dass zur Steuerung der baulichen Prozesse im Siedlungsbestand, insbesondere im unbeplanten Innenbereich gemäß § 34 BauGB, ein einfach anzuwendendes und rechtlich durchsetzungsfähiges Planungsinstrument benötigt wird, denn bestehenden Bauplanungsrecht lassen sich bauliche Prozesse im Siedlungsbestand nur schwer oder gar nicht steuern. Dies ist insbesondere insofern von Bedeutung, als eine effektive Klimaschutz-, Klimaanpassungs- und Innenentwicklungspolitik vorrangig auf den Siedlungsbestand ausgerichtet sein muss.

In diesem Zusammenhang ist auch als Mangel festzustellen, dass das technische Fachrecht und untergesetzliche technische Regelwerke (wie bspw. Straßenbaurecht, Bauordnungsrecht, Gestaltungsrichtlinien für Stadtstraßen etc.) im Gegensatz zum Bauplanungs- und Umweltfachrecht keine Verpflichtung zur Berücksichtigung der Belange des Klimaschutzes und der Klimaanpassung bei Vorhabenplanungen und -genehmigungen aufweisen. Selbst formale bauleitplanerische Festsetzungen und kommunal beschlossene Planungsziele lassen sich oft nicht in der konkreten Vorhabengenehmigung durchsetzen. Gebote (Baugebote gem. § 176 BauGB), Rückbau- und Entsiegelungsgebote gem. § 179 BauGB) werden aufgrund des großen Konfliktpotenzials mit den Eigentümern und den rechtlichen Risiken aufgrund von Verfahrensfehlern oder mglw. enteignungsähnlichen Eingriffen u. a. in der kommunalen Praxis bisher kaum ausgesprochen.

Es fehlt ein geeignetes Instrument, mit dem es gelingt, nicht nur Bauland zu aktivieren, sondern Innenentwicklungsprozesse auch qualitativ zu steuern. So sollten Festlegungen dieses Instrumentes geeignet sein, räumliche bzw. städtebauliche Ziele der Gemeinde im Sinne von § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB

bei Vorhaben im unbeplanten Innenbereich gem. § 34 BauGB oder mit einfachen Bebauungsplänen gem. § 30 Abs. 3 BauGB verbindlich umzusetzen. Das Instrument sollte auch als Grundlage für die Anwendung städtebaulicher Gebote, insbesondere von Baugeboten, dienen können. Festlegungen dieses Instrumentes könnten weitgehend entschädigungsfrei sein. Ob sich der Aufwand für die Erarbeitung hinsichtlich der städtebaulichen Belange gem. §§ 1, 1a BauGB vergleichbar mit den vereinfachten Planungsverfahren gem. § 13a BauGB verringern lässt, müsste eine konkrete Untersuchung möglicher gesetzlicher Formulierungen in praktischen Anwendungsbeispielen zeigen.

12.2.4 Besonderes Städtebaurecht

Maßnahmen des Besonderen Städtebaurechts (städtebauliche Sanierungsmaßnahme, Stadtumbaumaßnahme) dienen potenziell auch den Zielen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung, insofern sie für die Ableitung der Maßnahmennotwendigkeit herangezogen werden können und für die Maßnahmenumsetzung genutzt werden können. In der Praxis haben diese Möglichkeiten allerdings bislang kaum bzw. keine explizite Anwendung gefunden.

Die Baugesetzbuch-Novelle 2013 ermöglicht ausdrücklich den Einbezug klimarelevanter Aspekte in den Stadtumbau und die Städtebaulichen Sanierungsmaßnahme, konkrete Umsetzungshinweise zur Durchführung einer klimagerechten Stadtentwicklung fehlen jedoch aus kommunaler Sicht. Einige Städte und Kommunen sehen dies jedoch auch als Chance, da durch diesen Grad an Flexibilität die Möglichkeit zur Entwicklung und Durchführung eigener Maßnahmen besteht.

Maßnahmen des Klimaschutzes und insbesondere auch der Klimaanpassung finden tatsächlich eher zufällig ihren Weg in die Umsetzung in Programmgebieten. „Klimaschutz und vor allem Klimaanpassung werden bislang eher implizit im Rahmen der klassischen Handlungsfelder und Maßnahmen des Stadtumbaus verfolgt, ohne explizit Ziele zu definieren und die Einzelmaßnahmen anhand ihrer möglichen Beiträge zum Klimaschutz oder zur Klimaanpassung zu bewerten.“ (BBSR 2016, S. 58) Die im Zeitrahmen dieses Vorhabens ausgewerteten kommunalen Erfahrungen belegen dies: Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen und Stadtumbaumaßnahmen haben aus kommunaler Sicht überwiegend eine (noch) geringe Bedeutung als Steuerungsinstrument für den Klimaschutz und die Klimaanpassung, was der noch nicht lange erfolgten Einführung dieses Belanges in das Bauplanungsrecht und die Umsetzung des Handlungsfeldes in die Förderrichtlinien der Städtebauförderung geschuldet sein dürfte.

Die wenigsten der untersuchten Städte und Kommunen beurteilten im Rahmen Städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen die Definition des städtebaulichen Missstandes gem. § 136 Abs. 3 BauGB anhand der Belange des Klimaschutzes. Das Gewicht klimatischer Aspekte bei der Identifizierung städtebaulicher Missstände bewerten die Städte und Kommunen mehrheitlich als gering. Allerdings werden sowohl im Rahmen Städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen als auch im Rahmen des Stadtumbaus energetischer (Quartiers-)Konzepte und weitergehend energetische Sanierungskonzepte des Gebäudebestands vergleichsweise häufige erstellt.

Gleichwohl einige Städte und Kommunen die Klimaanpassung noch nicht (umfänglich) in die Aktivitäten der Städtebauförderung integrieren, sehen sie gleichzeitig im Stadtumbau ein großes Potenzial für die Betrachtung und Umsetzung der doppelten Innentwicklung, sofern hochbauliche und freiraumplanerische Belange gleichermaßen betrachtet werden. Entsiegelung und Begrünung von Flächen sowie Dachbegrünung, Fassadenbegrünung, Straßenbegleitgrün und Urban Gardening sind verfolgte Maßnahmen in diesem Handlungsfeld.

Allerdings signalisieren beinahe alle befragten Kommunen, dass fehlende Fördermittel für Unterhaltungs-/Folgekosten sich hemmend auf die Umsetzung bestimmter grünordnerischer Maßnahmen auswirken, denn den Kommunen fehlen die Mittel für diese laufenden Aufgaben. Nichtsdestotrotz müssen Städte und Kommunen stets die Unterhaltung dieser Maßnahmen aus eigenen Mitteln mit-

denken, da auch im Falle einer Unterhaltungs-/Folgekostenförderung diese zeitlich begrenzt wäre und sodann ausreichende finanzielle und personelle Kapazitäten zur Verfügung stehen müssen.

Für die Innenentwicklung und insbesondere für die Wiedernutzbarmachung von Grundstücken im Bestand (einschließlich Neuordnungsmaßnahmen und Bodensanierung) sind die Instrumente des Besonderen Städtebaurechts theoretisch gut einsetzbar. Sie beschränken sich allerdings auf die Gebiete, die konkret als Sanierungs- oder Umbaubaugebiete festgesetzt sind und für die entsprechende Städtebaufördermittel zur Verfügung stehen. Darüber hinaus binden solche Maßnahmen i. d. R. Personal, das in kleineren Städten und Kommunen häufig nicht vorhanden ist.

Die Untersuchung der kommunalen Anwendungspraxis weist Unterschiede auf, die auf die strukturellen Unterschiede der untersuchten Kommunen zurückzuführen sind. Größere Städte verfügen im Vergleich zu kleinen Städten und Kommunen über differenzierte Strukturen innerhalb der Stadtplanungsämter, sodass insbesondere in Großstädten ein expliziterer Fokus auf die Städtebauförderung gelegt werden kann. In kleineren Städten und Kommunen ist die Städtebauförderung – wenn überhaupt – eine Zusatzaufgabe zum „Alltagsgeschäft“ der Stadtplanungs- und/oder Bauordnungsämter. Klimatische Aspekte, die zum Zeitpunkt dieser Untersuchung bislang ohnehin im Rahmen der Städtebauförderung nicht prioritär betrachtet werden, werden in kleineren Städten und Kommunen i. d. R. noch seltener (explizit) in Stadtumbau oder Stadterneuerung einbezogen.

13 Handlungsempfehlungen zum BauGB

13.1 Vom Baugesetzbuch zum Umbaugesetzbuch?

Das heutige Baugesetzbuch ist in seiner Genese und Form als städtebauliches Aufbau- und Erweiterungsgesetz entstanden und auf eine Siedlungserweiterung nach „außen“ ausgelegt, um diese in geordnete Bahnen zu lenken und zu regulieren. Dies steht vielfach im Kontrast zu den aktuellen Handlungserfordernissen und Entwicklungen in den Kommunen, die ihren Blick im Sinne einer kompakten und klimagerechten (Klimaschutz und Klimaanpassung) Siedlungsentwicklung verstärkt nach „innen“ auf die Innenentwicklung, Flächenrevitalisierung, Schaffung von Anpassungskapazitäten und den Stadtbau lenken (sollen und müssen).

Regionsspezifisch stehen Kommunalverwaltungen daher einerseits vor den Herausforderungen, die politischen und gesetzlichen Anforderungen an die Verfolgung der Innenentwicklung lokalspezifisch zu realisieren und sehen sich andererseits mit Investorenanfragen konfrontiert, die eine größtmögliche Ausnutzung der Grundstücksflächen anstreben wollen. In diesem Spannungsfeld bewegen sich vielfach Kommunalverwaltungen in dynamischen Stadtregionen. Gleichzeitig ist auch zu bedenken, dass schrumpfende und stagnierende Kommunen ganz anders gelagerte planerische Herausforderungen zu bewältigen haben. Hier wurde in den Fachgesprächen bspw. immer wieder berichtet, dass dem Ansiedlungs- oder Bauwillen eines Investors möglichst wenig Auflagen auf den Weg gegeben werden, um nicht in eine mögliche Konkurrenz zu einer (noch weniger steuernden) Nachbarkommune zu treten.

Die Umbauaktivitäten in den Kommunen sind mit den Instrumenten und Regelungsgegenständen des heutigen Baugesetzbuches aufgrund der in diesem Vorhaben gewonnenen Befunde und Erkenntnisse nur schwer zu bewältigen. Mittel- bis langfristig werden die heutigen Entwicklungstreiber und -pfade zudem voraussichtlich in weiteren Städten und Regionen durch die demografisch begründeten Rückbauerfordernisse konterkariert. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob und wie der planerische Paradigmenwechsel (von der Siedlungsexpansion zur nachhaltigen Qualifizierung des Siedlungsbestandes) im Zuge einer Weiterentwicklung des BauGB in einer Weise bewerkstelligt werden könnte, die eine wirkungsvolle planerische Steuerung der „inneren Siedlungsentwicklung“ zur baulichen Entwicklung (Erneuerung, Modernisierung, Verdichtung), zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung und deren Umsetzung in der kommunalen Planungspraxis nicht nur ins Auge fasst, sondern dafür wirksame Instrumente der bauleitplanerischen Steuerung zur Verfügung stellt, denn das Bauplanungsrecht ist aufgrund der Integration vielfältiger Belange in verbindliche und alle Akteure integrierende Verfahren das prädestinierte Instrument für eine nachhaltige Entwicklung der Städte.

13.2 Wirksamkeit von Bauplanungsrechtsnovellen in der Praxis

Die Erörterung der BauGB-Novellen im Rahmen der durchgeführten Interviews und Fallstudien mit den kommunalen Planerinnen und Planern zeigt tendenziell, dass Änderungen im Gesetzestext deutlich stärker wahrgenommen und dann auch in den planerischen Alltag übernommen werden, wenn sie wie etwa 2006 und eingeschränkt 2013 umfassend ausfallen und dabei im Vorfeld und in der nachfolgenden Diskussion ausführlich erörtert und kommentiert werden. Kleine Änderungen (evolutionäre Änderungen) in schneller Reihenfolge wie bspw. 2017 werden demgegenüber in der Planungspraxis weniger intensiv wahrgenommen und erörtert, letztendlich auch teilweise als weniger relevant für die Planungspraxis wahrgenommen, wie in einigen Gesprächen erwähnt wurde.

Insoweit ist kritisch zu hinterfragen, ob „kleine“ Novellierungen des BauGB nicht eher kontraproduktiv zu bewerten sind und möglicherweise eine strukturelle, umfangreiche Novelle des BauGB hilfreich für die Wahrnehmung neuer Regelungen sein könnte, die zudem voraussichtlich eine größere Aufmerk-

samkeit von Planungspraktikerinnen und -praktikern bekommen und einen Paradigmen-Wechsel im planerischen Handeln veranlassen könnte.

13.3 Angepasste Programmatik des Baugesetzbuches?

Die bisherigen Strategien, Klimaschutz und Klimaanpassung als (nur) abwägungserhebliche Belange im Rahmen der Bauleitplanung und des Besonderen Städtebaurechts weiter zu stärken, sind weitgehend ausgeschöpft. Die Anwendungspraxis zeigt dabei ein weites Umsetzungsfeld, bei dem zum Zeitpunkt der Untersuchung mit der Erstellung von informellen Konzepten die fachlichen Grundlagen für eine spätere Umsetzung in formalen Planungsverfahren gelegt wird – so weit die Handlungsfelder kommunal überhaupt als relevante Aufgabe wahrgenommen werden. Auch die Innenentwicklung lässt sich durch Verfahrens- und Abwägungsregelungen für „Angebotsbebauungspläne“ kaum noch weiter stärken. In der Praxis stehen diese drei Belange gleichberechtigt neben den übrigen städtebaulichen und öffentlichen sowie privaten Belangen und unterliegen immer noch häufig im Abwägungsprozess gegenüber anderen Belangen nach § 1 Abs. 6 BauGB.

Zur Stärkung einer qualitativen, sozialen und umweltschützenden Innenentwicklung ist gleichwohl zu prüfen, ob der Wandel vom Aufbau- und Erweiterungsgesetz hin zu einem Umbaugesetz durch die gezielte Stärkung der Programmatik der §§ 1 und 1a BauGB erreicht werden könnte, bspw. durch

- ▶ eine stärkere Hervorhebung und Gewichtung des § 1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB,
- ▶ eine Berücksichtigung (stadt)klimatischer Aspekte in § 1a BauGB.

13.4 Verfahrensrechtliche Stärkung von Klimaschutz und Klimaanpassung

Klimaschutz und Klimaanpassung könnten gegenwärtig im Planungsrecht durch bundesgesetzliche Regelungen gezielt nur dadurch weiter gestärkt werden, dass weitergehende verbindliche materielle Anforderungen formuliert werden.

Im Handlungsfeld Klimaschutz bestehen derartige Anforderungen zumindest im Bereich des Energiefachrechts durch die Regelungen zum energetischen Standard von Neubauten und zur erneuerbaren Wärmeversorgung, bspw. das geplante Gebäudeenergiegesetz (Stand: 1. Quartal 2019). Gesetzgeberisch völlig offen ist weiterhin, wie eine Ertüchtigung des Bestandes in Gänze wirksam bewerkstelligt und städtebaulich und sozial flankiert werden wird.

Ebenso wie der Naturschutz und viele andere Umweltbelange durch die Pflicht zur Umweltprüfung (im Regelverfahren) und vor allem durch die Eingriffsregelung mit entsprechenden Kompensationsverpflichtungen gestärkt wurden, könnte eine Konkretisierung dieser Pflicht hinsichtlich der Belange des Klimaschutzes und der Klimaanpassung zu einer stärkeren Berücksichtigung dieser Belange führen. Dies könnte im Handlungsfeld Klimaschutz einerseits durch eine Bilanzierung der Treibhausgasemissionen geschehen, die mit der Umsetzung einer Planung verbunden sind, und der im Lauf der Zeit zunehmenden Vermeidungs-, Minderungs- und Ausgleichsfordernisse bis hin zur THG-Emissionsneutralität ab 2050.

Im Handlungsfeld Klimaanpassung fehlen für eine effektive Umsetzung fachlich quantifizierbare Kriterien, an denen sich die Umweltprüfung im konkreten Fall orientieren müsste (siehe Kapitel 14.1). Erst dadurch entstünde ein Begründungserfordernis für Abweichungen vom bestmöglichen Standard der Klimaanpassung, die ein Hinweggehen über die (oder gar ein „Wegwägen“ der) Belange der Klimaanpassung erschweren oder in vielen Fällen sogar unmöglich machen würde. Da die Fachwissenschaften jedoch insoweit noch keinen Konsens gefunden haben, können auch keine planungsrechtlichen Regelungsvorschläge hierzu vorgelegt werden.

13.5 Neue oder angepasste Instrumente des BauGB

Die vorhandenen Instrumente des Baugesetzbuches sind nach Möglichkeit anzupassen oder zu ergänzen, bspw. durch.

- ▶ Anpassung des Instrumentes Flächennutzungsplan: Die Fortentwicklung des aufgrund des zeitlichen, personellen und verfahrensmäßigen Aufwandes bei der Neuaufstellung mitunter schwerfälligen Instrumentes hin zu einem Planungsinstrument, mit dem leichter auf Änderungen von Rahmenbedingungen reagiert werden kann, dass zugleich aber seinen strategisch-steuernenden Charakter behält, wäre wünschenswert.
- ▶ Integration eines Umbauplans: neben dem Bebauungsplan für Siedlungserweiterung wird das Instrumentarium der Bauleitplanung um einen Umbauplan für den Siedlungsbestand ergänzt, der insbesondere auch eigentumsrechtlich relevante Eingriffe in die Grundstücksnutzung für Zwecke des Klimaschutzes und der Klimaanpassung bei der Verfolgung städtebaulicher Ziele in der Innenentwicklung ermöglicht (bspw. zur Begrünung), ohne dass im Aufstellungsverfahren nochmals erneut das „Wohl der Allgemeinheit“ geprüft werden muss²⁹. Eine Voraussetzung (neben anderen, an dieser Stelle nicht zu diskutierende verfassungsrechtliche Voraussetzungen) wäre allerdings die rechtsverbindliche Festlegung von Grenz-, Richt- und Orientierungswerten (siehe Kapitel 8.3), mit deren Hilfe sich das überwiegende öffentliche Interesse an die Eigentumsbeschränkung möglicherweise begründen lassen würde.
- ▶ Stärkung des Planwertausgleichs in Gebieten mit hohem Entwicklungsdruck als Einstieg in eine sozialgerechte Bodenpolitik (siehe auch Kapitel 14.7).
- ▶ Ergänzung des § 34 BauGB durch
 - eine klarere Definition der gesunden Wohn- und Arbeitsverhältnisse bspw. unter Berücksichtigung stadtklimatischer Anforderungen über ein stadtklimatisches Verschlechterungsverbot bzw. ein Verbesserungsgebot;
 - eine Begründung einer gesetzlichen Ausgleichsverpflichtung für erhebliche (=grundstücksbezogene) negative Auswirkungen auf das städtische Klima (siehe auch Kapitel 14.5).

²⁹ Vgl. hierzu auch Luise Adrian, Dr. Stephanie Bock, Prof. Dr. Arno Bunzel, Thomas Preuß, Magdalene Rakel (†) (2018): Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Aktionsplan Flächensparen. Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH, Berlin, S. 107 ff. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2018-05-24_texte_38-2018_reduzierung-flaecheninanspruchnahme.pdf

14 Weitere Handlungsempfehlungen

14.1 Flankierung des BauGB durch Fachrecht

Klimaschutz und Klimaanpassung werden immer wichtigere Teile der internationalen (und damit auch der nationalen) Politik und erfordern ganzheitliche, alle Sektoren und Ebenen gleichermaßen berücksichtigende Regelungen. Sie werden Thema vieler „Fachrechte“ und aller sektoralen staatlichen Politiken. Das Bauplanungsrecht hat im Zusammenspiel der unterschiedlichen Fachrechtsgebiete vor allem flankierende Funktionen.

Fast jeder Aspekt der drei Handlungsfelder Klimaschutz, Klimaanpassung und Innenentwicklung ist auf ein flankierendes Fachrecht angewiesen, das u. a. die Kommunen dabei unterstützt, ihre Abwägungsgrundlagen nach § 1 Abs. 6 BauGB zusammenzustellen und die entsprechenden Belange in der Abwägung zu qualifizieren.

Formale technische Fachplanungen und Genehmigungen, bspw. im Bereich der kommunalen Straßenplanung und der Stadtentwässerung, sollten stärker als bislang einer klimagerechten kompakten Stadtentwicklung verpflichtet werden. Dafür wäre die Änderung der einschlägigen Bundes- und Landesgesetze sowie zugehöriger untergesetzlicher Regelungen sowie Normen und technischen Bestimmungen mit dem Ziel empfehlenswert, Klimaschutz- und Klimaanpassungsaspekte in die jeweiligen Fachplanungen zu integrieren und diesbezügliche Planungen auf kommunaler und regionaler Ebene analog zu den Regelungen des § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB für die kommunalen Bauleitplanungen zu berücksichtigen.

Der Hochwasserschutz ist bereits langjährig Regelungsgegenstand des Wasserhaushaltsgesetzes sowie der entsprechenden Länderregelungen und daher (weitgehend) in der kommunalen Praxis angekommen und akzeptiert. Mit der BauGB-Novelle von 2017 wurde mit entsprechenden Regelungen in § 5 Abs. 4 sowie in § 9 Abs. 6a BauGB auch der Umgang mit Extremhochwasser in das BauGB integriert.

Für einzelne Aspekte fehlen bisher die fachgesetzlichen Beiträge:

- ▶ Analog zu den Hochwassergefahren- und -risikokarten gem. §§ 73 WHG könnten im Wasserhaushaltsgesetz Regelungen zu Starkregengefahren und -risiken getroffen und in das BauGB überführt werden.
- ▶ Die bisher veröffentlichten Klima(schutz)gesetze der Länder setzen sich vor allem mit Klimaschutzziele auseinander, Vor- und Maßgaben für den Bereich Klimaanpassung / Temperatur fehlen jedoch weitgehend – auch in Form von möglichen Grenz-, Richt- und Orientierungswerten des Stadtklimas (siehe Kapitel 8.3). Insoweit sollten bundesweite Maßgaben diskutiert werden, inwiefern eine mögliche Integration entsprechender Regelungen in das gesetzliche Regelwerk erfolgen könnte, bspw. im Rahmen der Entwicklung einer Technischen Anleitung Stadtklima / Temperatur, als ergänzende Arbeitshilfe. Denn tatsächlich ist das Stadtklima heute der einzige Umweltrechtsbereich ohne verbindliche Ziele für Planungs- und Genehmigungsverfahren.

14.2 Änderung der Baunutzungsverordnung

§ 17 Abs. 1 der Baunutzungsverordnung enthält bisher „Obergrenzen für die Bestimmung des Maßes der baulichen Nutzung“. Geregelt werden die Obergrenzen für die Grundflächenzahl, die Geschossflächenzahl sowie die Baumassenzahl. § 17 Abs. 2 ermöglicht eine Überschreitung dieser Grenzen aus städtebaulichen Gründen, „wenn die Überschreitung durch Umstände ausgeglichen ist oder durch Maßnahmen ausgeglichen wird, durch die sichergestellt ist, dass die allgemeinen Anforderungen an

gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse nicht beeinträchtigt werden und nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt vermieden werden.“ Denkbar ist eine Verknüpfung dieser Überschreitungsmöglichkeit

- ▶ mit der parallelen Festsetzung einer Grünvolumenzahl (GVZ) oder anderen vegetationsbezogenen Maßzahlen, so dass ein quantitatives Mindestmaß an Begrünung gewährleistet werden kann;
- ▶ mit einem allgemeinen stadtklimatischen Verschlechterungsverbot bspw. auf der Grundlage bestehender fachtechnischer Regelungen wie VDI Blatt 3787 Blatt 1 Umweltmeteorologie – Stadtentwicklung im Klimawandel oder neu zu erstellender stadtklimatischer Grenz-, Richt- und Orientierungswerte (siehe Kapitel 8.3).

14.3 Integration der drei Handlungsfelder in die Musterbauordnung und in die technischen Regelwerke

Die planerische Auseinandersetzung mit den drei Handlungsfeldern ist nicht allein Aufgabe der Stadtentwicklungs- und -planungsabteilungen, sondern vielmehr eine Querschnittsaufgabe der gesamten Verwaltung. Um entsprechenden Fachämtern, wie bspw. Tiefbauämtern, Handlungserfordernisse aufzuzeigen und Handlungsmöglichkeiten zu eröffnen, sind technische Regelwerke wie etwa DIN-Normen, VDI-Richtlinien oder auch das technische Regelwerk für das Straßenwesen, die einen großen Einfluss auf die Gestaltung der Stadträume haben, an die aus den drei Handlungsfeldern resultierenden neuen „Anforderungen“ anzupassen.

Bei der Straßenraumgestaltung kann es bspw. nicht mehr allein um die Optimierung des fließenden (Kfz-)Verkehrs gehen – Straßenräume stellen die größten kommunalen Gestaltungsoptionen für die Anpassung der Siedlungskörper an die Herausforderungen des Klimawandels durch Hitze und extremen Niederschlag dar, da sie sich unmittelbar im kommunalen Besitz befinden.

Die Umsetzung der bauplanungsrechtlichen Vorgaben erfolgt im Rahmen der Regelungen des Bauordnungsrechts. Diese enthält zwar mit der bauordnungsrechtlichen Generalklausel des § 3 MBO allgemeine Anforderungen zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, insbesondere Leben, Gesundheit und die natürlichen Lebensgrundlagen, beim Bauen, die Berücksichtigung von baulichen Anforderungen für den Klimaschutz und Klimaanpassung sind jedoch bislang kein Gegenstand des Bauordnungsrechts. Tatsächlich wurde immer wieder von Bauordnungsbehörden berichtet, die auf dem Wege der Ausnahmen und Befreiungen Festsetzungen bspw. zur Dach- und Fassadenbegrünung mit der Begründung aussetzen, „dies steht ja nicht in der Bauordnung“. Hier sollte in § 3 MBO und eine präzisierende Formulierung ergänzt werden, mit der klargestellt wird, dass Gebäude und bauliche Anlagen auch die Anforderungen von Klimaschutz und Klimaanpassung erfüllen müssen; Art und Umfang erschließen sich anhand der geänderten technischen Regelwerke.

14.4 Stärkung informeller Konzepte und Planungen

Die Erstellung informeller Klimaschutz- und Klimaanpassungskonzepte sowie informeller Planwerke zur Innenentwicklung sind in den Kommunen bisher probates Mittel, sich mit den Inhalten der drei Handlungsfelder auseinanderzusetzen, ein grundlegendes Problembewusstsein zu schaffen sowie Zielvorstellung und Maßnahmen zu definieren; teilweise dienen sie der unmittelbaren Maßnahmenbegründung und Umsetzung, ohne dass bauleitplanerische Prozesse und Verfahren notwendig sind/durchgeführt werden müssen. Sie sind damit heute wesentliche Handlungsgrundlagen für die Kommunen und zugleich Basis für die Bauleitplanung.

14.5 Innenentwicklung nicht ohne (klimatischen) Ausgleich

Bei Anwendung des § 13a BauGB (und des § 13b BauGB) „gelten in den Fällen des Absatzes 1 Satz 2 Nummer 1 Eingriffe, die auf Grund der Aufstellung des Bebauungsplans zu erwarten sind, als im Sinne des § 1a Absatz 3 Satz 6 vor der planerischen Entscheidung erfolgt oder zulässig.“

Gerade bei Projekten der Innenentwicklung kann jedoch mit der baulichen Verdichtung auch eine deutliche Verschlechterung der Umweltsituation verbunden sein, ebenso wie eine Überlastung bestehender Infrastrukturen. Im Handlungsfeld Klimaanpassung besteht insoweit die Notwendigkeit, der baulichen Verdichtung und der Schaffung von v. a. bezahlbarem Wohnraum eine angemessene Grün- und Frischluftversorgung gegenüberzustellen, die insbesondere stadtklimatisch wirkt und damit auch den Auswirkungen des Klimawandels entgegenwirken kann (Grünflächen als „Klimaanlage“ und mögliche Retentionsflächen, Berücksichtigung demografischer Aspekte). Dies gilt im Übrigen analog auch für Eingriffe in den Siedlungsbestand aufgrund § 34 BauGB. Insoweit werden die bisherigen Regelungen der §§ 13a und 34 BauGB hinsichtlich des Verzichts auf einen im Einzelfall sachlich gebotenen erforderlichen Ausgleichs als kontraproduktiv angesehen.

Zu prüfen ist insbesondere auch, ob eine Differenzierung in Ausgleichsmaßnahmen für Eingriffe in Naturhaushalt und Landschaftsbild („klassische“ Eingriffsregelung) und Eingriffe in das klimatische Wirkgefüge sinnvoll ist, bspw. im Sinne einer stadtklimatischen Ausgleichsregelung, da hier häufig – aber mit Überschneidungen – ganz unterschiedliche Wirkungsgefüge und räumliche Kulissen adressiert werden. Auf die Notwendigkeit der Definition von stadtklimatischen Grenz-, Richt- und Orientierungswerten wurde bereits hingewiesen (siehe Kapitel 8.3 und 14.1.).

14.6 Kontrolle der Maßnahmenumsetzung erforderlich

In der kommunalen Praxis ist festzustellen, dass im Bebauungsplan festgesetzte Maßnahmen u. a. der Klimaanpassung nicht oder nicht konsequent umgesetzt werden und überdies immer wieder erhebliche Vollzugsdefizite zu beobachten sind, bspw. im Hinblick auf die grundsätzliche Umsetzung von Maßnahmen (die schon mal schlicht unterbleibt) und ihre Qualität, wie die Pflanzung geschwächter Straßenbäume, die gerade noch die Gewährleistungsfrist der Baumschule überstehen. Um die Wirksamkeit dieser geplanten Maßnahmen zu erhöhen, ist einerseits die Durchführung des Monitorings zu stärken. Dies erfordert jedoch einen höheren Personaleinsatz in den Kommunen, der lokal oder im Rahmen der kommunalen Mittelzuweisungen durch die Länder und den Bund gewährleistet werden muss. Andererseits sind die Konsequenzen bei Nichteinhaltung bestimmter Maßgaben aufgrund der Förderbescheide zu schärfen und auch finanziell zu ahnden.

Vor allem für die Anwendung der Programme der Städtebauförderung schlagen die in diesem Vorhaben beteiligten Kommunen immer wieder vor, auch Pflege- und Unterhaltungsmaßnahmen bewilligter Projekte zum Gegenstand der Förderung zu machen. Nicht-förderfähige Folgekosten stellen häufig den Grund für das Unterlassen bestimmter Maßnahmen dar, insbesondere im Bereich der Grünflächen-Planung und -Umsetzung. Auf die Kontrollerfordernisse für die Pflege und den Unterhalt der geförderten Grünflächen wird verwiesen. Insoweit wird empfohlen, die Förderprogramme entsprechend zu ergänzen und mit Haushaltsmitteln auszustatten.

14.7 Neuaufstellung der kommunalen Bodenpolitik zur Umsetzung klimagerechter Planung

Die Umsetzung von flächenbezogenen Maßnahmen zur Klimaanpassung wie bspw. die Freihaltung von Frischluftbahnen oder die Sicherung bzw. Anlage von siedlungsintegrierten Grünflächen („Klimaoasen“) scheitert gerade in vielen dynamisch wachsenden Städten Deutschlands an der Konkurrenz zu wirtschaftlich ertragreichen Nutzungen. Vor diesem Hintergrund wurden in verschiedenen Gesprächen

chen die Instrumente für eine neue (möglichst gemeinwohlorientierte) Bodenpolitik erörtert, mit denen es den Gemeinden leichter fällt, ihre diesbezüglichen Planungen umzusetzen.

Diese Befunde legen – auch und gerade vor dem Hintergrund der Ergebnisse des Forschungsvorhabens – nahe, Klimaschutz und Klimaanpassung zukünftig noch stärker als Teil einer integrierten und an den sozialen, ökonomischen und ökologischen Nachhaltigkeitskriterien orientierten Bodenpolitik der Gemeinden zu regeln. Dabei sollte die Verbesserung von Klimaschutz und Klimaanpassung immer auch ein – neben anderen, wesentlich im Siedlungsbestand und seiner Nutzung verankerten Umweltbelangen wie Lärm und Lufthygiene – verpflichtendes Ziel sein, das dann in Abstimmung mit den ökonomischen und sozialen Erfordernissen abwägend, aber konsequent und gestalterisch innovativ umgesetzt wird.

14.8 Fazit

Aufgrund der jeweils unterschiedlichen und langfristig im Rahmen des Ermessensspielraums kommunaler Planungshoheit sich entwickelnden kommunalen Planungs- und Entscheidungskultur stellt sich auch der Einfluss der Novellen des BauGB 2011 und 2013 sehr unterschiedlich dar.

Festzustellen ist, dass insbesondere die bereits vor 2011 bzw. 2013 in Klimaschutz- und Innenentwicklungsbelangen engagierten Kommunen die Regelungen nutzen.

Kritisch einzuschätzen ist, dass Klimaanpassung, Klimaschutz und Flächensparen insbesondere Gegenstand informeller Planung sind, jedoch noch nicht in der Breite in der formalen kommunalen Planung angekommen sind. Das betrifft sowohl die Bauleitplanung (Flächennutzungsplan, Bebauungsplan) als auch die Instrumente des Besonderen Städtebaurechts. Das mag auch daran liegen, dass es, wie die Erfahrungen mit anderen umweltschutzbezogenen BauGB-Novellen zeigen, vielfach längerer Zeiträume bedarf, bis Novellierungen vollständig in die in vielen Kommunen eingeübten und gängigen Planungsprozesse integriert werden.

Der stärkste Einfluss lässt sich auf die Verfahren zur Erstellung der Bauleitpläne feststellen, da der Begründungsaufwand für planerische Abwägungsentscheide gestiegen ist – dies wird von kommunaler Seite, häufig mit Verweis auf fehlende personelle und finanzielle Ressourcen, als Planungsschwernis wahrgenommen.

Eine Klarstellung in der Musterbauordnung ist erforderlich, um die Realisierung von in Bebauungsplänen festgesetzten Maßnahmen im Zuge des Baugenehmigungsverfahrens zu gewährleisten.

Im Gesamtzusammenhang stellt sich daher die Frage, wie Kommunen, insbesondere kleinere und mittlere, entsprechende planerische Kapazitäten entwickeln können, um die mit Planungsprozessen verbundene Komplexität besser zu bewältigen.

Die Chance, durch eine tiefergehende Auseinandersetzung mit den – auch neu aufgenommenen – städtebaulichen Belangen zu besseren planerischen Lösungen zu kommen, wird demgegenüber im Wesentlichen nur von den Gemeinden erkannt, bei denen eine nachhaltige, umweltgerechte Entwicklung im Allgemeinen und Klimaschutz und Klimaanpassung auch schon vor 2011 / 2013 Teil der kommunalen Planungs- und Entscheidungskultur waren.

Teil E: Quellenverzeichnis, Anlagen

15 Quellenverzeichnis

- Ahlhelm, Inge, Bula, Andreas, Frerichs, Stefan, Groth, Klaus-Martin, Hinzen, Ajo, Kerstan, Susann, Madry, Thomas, Schüle, Ralf, Freund, Tanja, Jansen, Ulrich (2012): Klimaschutz in der räumlichen Planung: Gestaltungsmöglichkeiten der Raumordnung und Bauleitplanung – Praxishilfe. Umweltbundesamt. Dessau-Roßlau.
- Ahlhelm, Inge, Frerichs, Stefan, Hinzen, Ajo, Noky, Bernd, Simon, André, Riegel, Christoph, Trum, Anika, Altenburg, Astrid, Janssen, Gerold & Carolin Rubel (2016): Klimaanpassung in der räumlichen Planung (Praxishilfe). Umweltbundesamt. Dessau-Roßlau
- Antweiler, Clemens & Andreas Gabler (2012): Klimaschutz durch Bauleitplanung. BauR 2012, 39-46
- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2014): Raumplanung im Klimawandel. Nachrichten Magazin (1/2014).
- Battis, Professor Dr. Dr. h. c. Ulrich, Krautzberger, Professor Dr. Michael, Mitschang, Professor Dr. Stephan, Reidt, Professor Dr. Olaf, Stüer, Professor Dr. Bernhard (2011): Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden in Kraft getreten. NVwZ 2011, 897
- Battis, Professor Dr. Dr. h. c. Ulrich, Mitschang, Professor Dr. Stephan, Reidt, Professor Dr. Olaf (2013): Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden. NVwZ 2013, 961
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2014): Städtebauliche Nachverdichtung im Klimawandel – Ein ExWoSt-Fachgutachten. Reihe ExWoSt-Informationen 46/1.
- BBSR (2016): Klimaschutz und Klimaanpassung im Stadtumbau Ost und West. BBSR-Online-Publikation Nr. 11/2016
- Beckmann, Klaus (2014) Die Baurechtsnovelle BauGB 2013 – eine Übersicht über die wichtigsten formellen und materiellen Änderungen des BauGB. KommJur Heft 8 2014, S. 286
- BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2012): Die Energiewende in Deutschland. Mit sicherer, bezahlbarer und umweltschonender Energie ins Jahr 2050. Stand September 2012. Berlin
- Bock, S. & Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) (2011): Nachhaltiges Flächenmanagement – ein Handbuch für die Praxis: Ergebnisse aus der REFINA-Forschung. Berlin. 492 S.
- Bock, Stephanie; Hinzen, Ajo; Libbe, Jens (Hrsg.) (2011): Nachhaltiges Flächenmanagement – Ein Handbuch für die Praxis. Ergebnisse aus der REFINA-Forschung. Berlin
- Böhm, Jutta, Böhme, Christa, Bunzel, Prof. Dr. Arno, Kühnau, Dr. Christina, Reinke, Prof. Dr. Markus (2017): Doppelte Innenentwicklung – Perspektiven für das urbane Grün. Herausgegeben vom Bundesamt für Naturschutz
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2007): Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt. Vom Bundeskabinett am 7. November 2007 beschlossen. Berlin
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2014): Aktionsprogramm Klimaschutz 2020. Kabinettsbeschluss vom 3. Dezember 2014
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) (2016): Klimaschutzplan 2050 Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung. Stand: November 2016.
- Bundesstiftung Baukultur & Nagel, R. (2016): Baukultur Bericht. 2016/17: Stadt und Land. o. O. 163 S.
- Bunzel, A. & Hinzen, A. (2000): Arbeitshilfe Umweltschutz in der Bebauungsplanung: [Forschungsbericht 29816163]. Berlin.
- Bunzel, A., Büro für Kommunal- und Regionalplanung, Deutsches Institut für Urbanistik, Deutschland & Deutschland (Hrsg.) (1998): Umweltschutz im Baugenehmigungsverfahren. Stuttgart Berlin Bonn Budapest Düsseldorf Heidelberg Prag Sofia Warschau Wien Zürich. 224 S.
- Deutsche Bundesregierung (2002): Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Stand April 2002. Berlin
- Deutsche Bundesregierung (2008): Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel vom Bundeskabinett am 17. Dezember 2008 beschlossen

Deutsche Bundesregierung (2010): Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung. 28. September 2010

Deutsche Bundesregierung (2015): Fortschrittsbericht zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel. Stand: 16.11.2015

Deutsche Bundesregierung (2019): Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050. Stand: 09.10.2019

Deutscher Bundestag (2011): Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der klimagerechten Entwicklung in den Städten und Gemeinden. Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP. Drucksache 17/6076 vom 06. 06. 2011

Deutscher Bundestag (2012): Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts. Gesetzentwurf der Bundesregierung. Drucksache 17/1146817 vom 14.11.2012

Die Bundesregierung (2017): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Neuauflage 2016. Berlin.

Dr. Grossmann Umweltplanung (2019): Photovoltaik-Freiflächenanlagen-Konzept im Gemeindeverwaltungsverband Sigmaringen. Stand: 5. April 2019

Ernst, W., Zinkahn, W., Bielenberg, W. & Krautzberger, M. (o. J.): BauGB. Kommentar. München; Berlin.

Ernst, W., Zinkahn, W., Bielenberg, W., Krautzberger, M., n.d. (2018): BauGB. Kommentar. C.H. Beck, München; Berlin.

Fachkommission Städtebau (2011): Muster-Einführungserlass zum Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden (BauGBÄndG 2011 – Mustererlass)

Fachkommission Städtebau (2013): Muster-Einführungserlass zum Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts (BauGBÄndG 2013 – Mustererlass)

Fachkommission Städtebau (2017): Muster-Einführungserlass zum Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt und zu weiteren Änderungen des Baugesetzbuchs (BauGBÄndG 2017 – Mustererlass)

Frerichs, Stefan, Noky, Bernd, Simon, André (2016): Kommunale Standorte für erneuerbare Energien: Standortfindung und Gestaltungsmöglichkeiten der Bauleitplanung. In: Difu (2016): Themenheft Klimaschutz und Fläche, S. 27 ff.

Frerichs, Stefan., Hamacher, Karl, Simon, André, Prenger-Berninghoff, Kathrin, Witte, Andreas, Groth, Klaus-Martin (2019): Evaluierung der praktischen Anwendung der neuen Regelungen der BauGB-Novellen 2011 / 2013 zur Förderung einer klimagerechten und flächensparenden Siedlungsentwicklung durch die kommunale Bauleitplanung anhand von Fallstudien. Ergänzungsbericht: Qualitative Stichprobenuntersuchung zur kommunalen Anwendung des § 13b BauGB. Dessau-Roßlau.

Frerichs, Stefan., Hamacher, Karl, Küpper, Christoph, Simon, André, Bunzel, Arno, Michalski, Daniela, Preuß, Thomas, Schüle, Ralf, Lucas, Rainer, Fekkek, Miriam, Schinkel, Jennifer (2022): Instrumente und Werkzeuge für eine klimagerechte Planung und Entwicklung kompakter Siedlungsstrukturen. Anforderungen an ein klimagerechtes (Resilienz und Mitigation) Management kompakter Siedlungs- und Infrastrukturflächen – Wege zur Umsetzung sowie Evaluierung anhand ausgewählter Fallstudien. Texte – Umweltbundesamt. Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau.

GEO-NET Umweltconsulting GmbH (2013): Klimafunktionskarte und Planungshinweiskarte Klima/Luft für die Landeshauptstadt Magdeburg. Aktualisierung und Fortschreibung 2013. Analyse der klima- und immissionsökologischen Funktionen im Stadtgebiet von Magdeburg und deren planungsrelevante Inwertsetzung im Rahmen einer vorsorgeorientierten Umweltplanung.

GEO-NET Umweltconsulting GmbH (2014): Stadtklimatische Baubeschränkungsbereiche für die Landeshauptstadt Magdeburg. Klimaökologische Begleitung diverser raumplanerischer Belange zur Berücksichtigung bio-klimatologischer Ausgleichsfunktionen im Rahmen der Neuaufstellung des Flächennutzungsplanes. Erläuterungen zu den Karten

GEO-NET Umweltconsulting GmbH, MUST Städtebau & Dr. Pecher AG (2017): KAKDUS – Klimaanpassungskonzept für die Landeshauptstadt Düsseldorf

Glaser, Rüdiger (2008): Klimageschichte Mitteleuropas – 1200 Jahre Wetter, Klima, Katastrophen, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt

Greiving, S., Birkmann, J., & Diehl, J. (2013): Klimaanpassung: Handlungsfelder für die Raumentwicklung – vertiefend diskutiert am Beispiel Hochwasserrisikomanagement. Zukunft der Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen. Dortmund.

- Hageböiling, Clemens (2013): Das Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts. NuR 2013, 99
- Heiland, Stefan, (2010): Landschaftsplanung. In: Henckel, D., von Kuczowski, K., Lau, P., Pahl-Weber, E. und F. Stellmacher (Hrsg.): Planen – Bauen – Umwelt. Ein Handbuch. VS Verlag für Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2010
- Hyckel, Jonas (2016): Die materiell-rechtliche Transformation des Umweltschutzes in der Bauleitplanung. ZfBR 2016, S. 335
- Janssen, Dr. iur. Gerold & Dr. iur. Juliane Albrecht (2008): Umweltschutz im Planungsrecht. Die Verankerung des Klimaschutzes und des Schutzes der biologischen Vielfalt im raumbezogenen Planungsrecht. UBA Texte 10/2008
- Kabisch, N., Larondelle, N., & Haase, D. (2013): Ökosystemdienstleistungen in Berlin: Klimaregulations- und Erholungsfunktion auf städtischer Ebene. In: Zeitschrift für amtliche Statistik Berlin-Brandenburg 3/2013. S. 38-43.
- Kilian Bizer, Jana Bovet, Ralph Henger, Nils Jansen, Stefan Klug, Katrin Ostertag, Joachim Schleich, Stefan Siedentop (2012): Projekt FORUM: Handel mit Flächenzertifikaten. Fachliche Vorbereitung eines überregionalen Modellversuchs. Im Auftrag des Umweltbundesamtes. UFOPLAN FKZ 3710 16 106
- Kind, Christian & Katharina Sartison (2017): Wie deutsche Großstädte sich an den Klimawandel anpassen“ (UBA-Studie). Zuletzt abgerufen unter <https://www.umweltbundesamt.de/uba-studie-wie-deutsche-grossstaedte-sich-an-den> am 29.07.2019
- Krautzberger, Prof. Dr. Michael & Stüer, Professor Dr. Bernhard (2011): Neues Städtebaurecht aus Gründen des Klimaschutzes: Gesetz zur Stärkung der klimagerechten Stadtentwicklung in den Gemeinden. BauR 2011, S. 1416 – 1425
- Krautzberger, Prof. Dr. Michael & Stüer, Professor Dr. Bernhard (2013): BauGB-Novelle 2013. Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts. DVBl 2013, S. 805 – 815
- Landeshauptstadt Düsseldorf (2009): Stadtentwicklungskonzept Düsseldorf 2020+ – Wachstum fördern, Zukunft gestalten, 2009. Beiträge zur Stadtplanung und Stadtentwicklung in Düsseldorf. Düsseldorf.
- Landeshauptstadt Düsseldorf (2011): Innenhofatlas Düsseldorf – Ein neues Instrument für die Stadtentwicklung. Beiträge zur Stadtplanung und Stadtentwicklung. Düsseldorf.
- Landeshauptstadt Düsseldorf (2013a): Stadtentwicklungskonzept Düsseldorf 2025+ – Mehr Leben. Mehr Stadt. Für alle. (Entwurf).
- Landeshauptstadt Düsseldorf (2013b): Zukunft Wohnen. Düsseldorf – Ein Handlungskonzept für den Wohnungsmarkt.
- Landeshauptstadt Düsseldorf (Hrsg.) (2012): Szenario Düsseldorf 2050 – Technologieoptionen und Pfade für ein klimaverträgliches Düsseldorf.
- Landeshauptstadt Magdeburg – Amt für Statistik (2015): Bevölkerungsprognose Landeshauptstadt Magdeburg 2015
- Landeshauptstadt Magdeburg – Amt für Statistik (2017): Magdeburger Statistik. Statistisches Jahrbuch Landeshauptstadt Magdeburg. Magdeburger Statistische Blätter, Heft 99. Magdeburg
- Landeshauptstadt Magdeburg – Stadtplanungsamt (1995): Klimagutachten für die Stadt Magdeburg. Ein Beitrag zur Flächennutzungsplanung. Dokumentationen der Gutachten des Stadtplanungsamtes 44 / 1995
- Landeshauptstadt Magdeburg – Stadtplanungsamt (2002): Stadtumbaukonzept. Dokumentationen der Gutachten des Stadtplanungsamtes 85 / 2002
- Landeshauptstadt Magdeburg – Stadtplanungsamt (2013): Integriertes Stadtentwicklungskonzept der Landeshauptstadt Magdeburg. Magdeburg 2025. Dokumentationen der Gutachten des Stadtplanungsamtes 106 / 2014
- Landeshauptstadt Magdeburg – Umweltamt & Regionale Planungsgemeinschaft Magdeburg (2014): Klimaökologische Bedeutung von Freiflächen im Magdeburger Umland
- Landeshauptstadt Magdeburg – Umweltamt (2017): „Masterplan 100 % Klimaschutz“ für die Landeshauptstadt Magdeburg
- Landeshauptstadt Magdeburg – Umweltamt, Stabsstelle Klimaschutz / Umweltvorsorge (2017): Klimaanpassungskonzept für die Landeshauptstadt Magdeburg
- Landeshauptstadt Magdeburg (2013): Energie- und klimapolitisches Leitbild der Landeshauptstadt Magdeburg
- Landeshauptstadt Magdeburg (2015): Beiplan „stadtklimatische Baubeschränkungsgebiete“ zum Flächennutzungsplan
- Mitschang, Stephan (2008): Die Belange von Klima und Energie in der Bauleitplanung. Natur und Recht, S. 601–612

- Mitschang, Stephan (2012): Die Auswirkung der Klimaschutz-Novelle auf die kommunale Bauleitplanung, DVBl 2012, S. 134-141
- Mitschang, Stephan (2013): Städtebauliche Planungsinstrumente für die Innenentwicklung. ZfBR 2013, S. 324-337
- Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung (Hrsg.) (2014). Klimaschutz in der Siedlungsentwicklung – Ein Handbuch. Hannover.
- Otto, Professor Dr. Christian-W. (2013): Innenentwicklung und Klimaschutz – Besteht ein Vorrang? ZfBR 2013, S. 434
- Post, Norbert, Welters, Hartmut, Sterl, Joachim, Jentgens, Anne und B. Wahler (2014): Städtebauliche Nachverdichtung im Klimawandel. ExWoSt-Informationen 46/1, Bonn 2014. ExWoSt-Informationen. Bonn.
- Schröer, Dr. Thomas, Kullick, Christian (2013): Die Neuerungen der BauGB-Novelle 2013 im Überblick. NZBau 2013, S. 425
- Schüle, Dr. Ralf, Fekkak, Miriam, Lucas, Rainer, Winterfeld, PD Dr. Uta von, Fischer, Jonas, Roelfes, Michaela, Madry, Thomas & Sophie Arens (2016): Kommunen befähigen, die Herausforderungen der Anpassung an den Klimawandel systematisch anzugehen (KoBe). Umweltbundesamt, Climate Change | 20/2016. Dessau-Roßlau
- Service- und Kompetenzzentrum: Kommunaler Klimaschutz beim Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) (2016): Klimaschutz & Fläche: Bodenschutz und Flächenmanagement für erfolgreichen kommunalen Klimaschutz. Köln.
- Söfker, Wilhelm (2011): Das Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden. ZfBR 2011, S. 541-549
- Stadt Aalen (2018): Klimagerechtes Flächenmanagement Stadt Aalen. Aalen.
- Stadt Jena (2015b): Beschlussvorlage Nr. 15/0644-BV.
<https://sessionnet.jena.de/sessionnet/buergerinfo/getfile.php?id=60191&type=do&>
- Stadt Jena (2019): Bebauungsplan B-Zw 07 „Grün- und Freiraum Am Heiligenberg“. URL <https://vorhaben.jena.de/de/637808>
- Stadt Ludwigsburg (2019a): Bebauungsplan „Blockinnenbereiche Bauhofstraße“ Nr. 010/07 – Begründung gem. §9 (8) BauGB. URL <https://ris.ludwigsburg.de/bi/getfile.php?id=174230&type=do&>
- Stadt Ludwigsburg (2019b): Bebauungsplan „Blockinnenbereiche Bauhofstraße“ Nr. 010/07 – Planzeichnung.
- Stüer, Professor Dr. Bernhard & Dr. Eva-Maria Stüer (2011): Die BauGB-Klimanovelle und das Energiefach- und –finanzierungsrecht 2011. DVBl 2011, S. 1117 – 1126.
- Umweltbundesamt (Hrsg.) (2016): Planspiel Flächenhandel. Ziele und Erkenntnisse
- Welters, Hartmut (2016): Städtebauliche Nachverdichtung im Klimawandel. In: Difu (2016): Themenheft Klimaschutz und Fläche, S. 34
- Wende, W., Rößler, S., & Krüger, T. (2014). Grundlagen für eine klimawandelangepasste Stadt- und Freiraumplanung. Regionales Klimaanpassungsprogramm Modellregion Dresden. REGKLAM-Publikationsreihe, Heft 6. Berlin: Rhombos.
- Wickel, Martin & Cathrin Zengerling (2013): BauGB-Novelle und kommunaler Klimaschutz. In: PLANERIN 3/2011
- Zaspel, B. (2014): Energiewende in Deutschland – Herausforderungen für die Landesplanung, aus: Patrick Küpper, Meike Levin-Keitel, Friederike Maus, Peter Müller, Sara Reimann, Martin Sondermann, Katja Stock, Timm Wiegand (Hrsg.) Raumentwicklung 3.0 – Gemeinsam die Zukunft der räumlichen Planung gestalten. 15. Junges Forum der ARL, S. 106–121

16 Anlagen

16.1 Vorbereitende Befragung von Expertinnen und Experten zur Ersteinschätzung der planungspraktischen Auswirkungen der BauGB-Novellen 2011 ‚Klimaschutznovelle‘ und 2013 ‚Innenentwicklungsnovelle‘ – Interviewleitfaden Phase 1

1. Vorstellung des Projektes durch den Auftragnehmer

Vorstellung des Vorhabens, Klärung von Rückfragen, Durchführung des Interviews, Dokumentation der und Umgang mit den Ergebnissen.

2. Einleitende Fragen

(1) Welchen konkreten Bezug hat Ihre Tätigkeit zu den Themen Klimaschutz, Klimaanpassung und Flächensparen einerseits, und der kommunalen Planungspraxis andererseits?

(2) Wie sind dabei Ihre Berührungspunkte zum BauGB gestaltet?

(3) Welche grundsätzliche Rolle spielt nach Ihrem Verständnis/Wissen das BauGB bei der kommunalen Aufgabenwahrung in den drei Handlungsfeldern Klimaschutz, Klimafolgenanpassung und Innenentwicklung?

(4) Wie schätzen Sie das Wechselspiel zwischen informeller vorbereitender Planung und formaler Bauleitplanung bei der Vorbereitung und Umsetzung einer klimagerechten und flächensparenden Siedlungsentwicklung ein?

Fragestellung bzgl. Der Berücksichtigung von Aspekten des Klimaschutzes, der Klimaanpassung und des Flächensparens vor der BauGB-Novelle im Jahr 2011

Belange des Klimaschutzes und der Klimaanpassung fanden (weniger explizit) bereits vor der Novelle im Jahr 2011 Berücksichtigung im BauGB. Im Zuge der Bauleitplanung bestanden Festsetzungsmöglichkeiten mit dem Ziel des „allgemeinen Klimaschutzes“ und auch im Besonderen Städtebaurecht konnten Umweltbelange im Zuge der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme sowie im Stadtumbau Betrachtung finden.

Die Thematik Stärkung der Innenentwicklung wurde bereits im Jahr 1987 durch die Bodenschutzklausel aber insbesondere im Jahr 2007 durch die Einführung des § 13a BauGB („Bebauungspläne der Innenentwicklung“) betrachtet.

(5) Was sind aus Ihrer Sicht die Gründe dafür, dass sich die Kommunen bereits vor den beiden Novellen mit klimaschutz- und klimawandelrelevanten Aspekten im Zuge der Bauleitplanung beschäftigen oder auch nicht? Haben die beiden BauGB-Novellen 2011 und 2013 daran etwas geändert?

(6) Haben die Bodenschutzklausel von 1987, aber insbesondere das Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung 2006 mit der Einführung des § 13a BauGB maßgebliche Auswirkungen auf die kommunale Planungspraxis – insbesondere die Innenentwicklung – gehabt?

3. Fragen bzgl. der BauGB-Novellen 2011 & 2013

Die Fragen bzgl. der Novellierungen des BauGB strukturieren sich anhand des Aufbaus des Gesetzestextes. Zur Strukturierung des Interviews werden fünf thematische Blöcke anhand des Gesetzestextes abgeleitet:

- ▶ *Programmatische Bauleitplanung*
- ▶ *Flächennutzungsplan (und Sonderregel § 249 BauGB)*
- ▶ *Bebauungsplan, Städtebaulicher Vertrag, Belange der BauNVO*
- ▶ *Zulässigkeit von Vorhaben gem. §§ 29 -38 BauGB (und Sonderregel § 248 BauGB)*
- ▶ *Besonderes Städtebaurecht / Städtebauförderung*

► *Gesamteinschätzung*

Neben den Inhalten der BauGB-Novellen 2011 und 2013 werden vereinzelt Einschätzungen bzgl. der aktuellen BauGB Novelle aus dem Jahr 2017 thematisiert. Überdies sind zwei Aspekte der BauGB-Novellen in Verbindung mit der BauNVO zu betrachten.

3.1 Programmatik der Bauleitplanung

Prominenteste Änderungen des BauGB waren 2011 die Konkretisierung der Begriffe des Klimaschutzes und der Klimaanpassung als Grundsatz der Bauleitplanung und 2013 die Einführung des Vorranges der Innenentwicklung bei der Siedlungsentwicklung und der Begründungspflicht für die Umwandlung von landwirtschaftlichen oder als Wald genutzten Flächen. Zur Beschleunigung der Verfahren der Bauleitplanung wurde überdies eine Regelung zur Durchführung außergerichtlicher Einigungsverfahren eingeführt, u.a. durch Mediation (§ 4b Satz 2 BauGB).

(7) Ist aus Ihrer Erfahrung nach der Ausdifferenzierung der Grundsätze und Ziele der Bauleitpläne im Jahr 2011 eine verstärkte Berücksichtigung der nun explizit herausgestellten Anforderungen an den **Klimaschutz und die Klimaanpassung** zu verzeichnen? Sind in Abwägungsprozessen verstärkt Belange des Klimaschutzes und der Klimaanpassung eingeflossen, die in diesem Maße vor der Novellierung im Jahr 2011 nicht berücksichtigt wurden? Welchen Stellenwert haben die Belange von Klimaschutz und Klimaanpassung allgemein im planerischen Abwägungsprozess?

(8) Ist Ihrer Einschätzung nach entsprechend der BauGB-Novelle 2013 eine verstärkte Berücksichtigung des **Vorrangs der Innen- vor der Außenentwicklung** zu verzeichnen?

(9) Welche Bedeutung haben nach Ihrem Kenntnisstand die grundsätzlich möglichen außergerichtlichen Einigungsverfahren in der Praxis? Sind Ihnen Anwendungsfälle bekannt?

3.2 Flächennutzungsplan (§ 5 BauGB und Sonderregel § 249 BauGB)

2011 wurden im BauGB die Möglichkeiten für die Darstellung von Flächen für erneuerbare Energien und Kraft-Wärmekopplung in der Flächennutzungsplanung erweitert. Des Weiteren wurde die Möglichkeit geschaffen, Anlagen, Einrichtungen und sonstige Maßnahmen darzustellen, die der Anpassung an den Klimawandel dienen.

Für Anlagen und Einrichtungen zur Energie- und Wärmerzeugung sowie bestimmt Biogasanlagen können im Außenbereich überdies Teilflächennutzungspläne – auch für Teile des Gemeindegebiets – aufgestellt werden.

Die Novellierung aus dem Jahr 2011 sollte u.a. die Voraussetzungen zur Durchsetzung des Energiekonzeptes der Bundesregierung erreichen, insbesondere für den Ausbau der Windenergienutzung an Land und dafür erforderliche Regelungen zur Absicherung des Repowerings.

(10) Werden nach Ihrer Kenntnis die oben genannten erweiterten Darstellungsmöglichkeiten in der Flächennutzungsplanung in der kommunalen Planungspraxis übernommen?

(11) Wird nach Ihrer Einschätzung die Koordinierungs- und Steuerungsfunktion der Flächennutzungsplanung genutzt, Klimaschutz- und Klimaanpassungskapazitäten im Zuge der vorbereitenden Bauleitplanung umzusetzen, bspw. bei der Flächenvorsorge für Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen oder einer flächensparenden Siedlungsentwicklung?

(12) Sind Ihnen Kommunen mit sachlichen Teilflächennutzungsplänen bekannt, ggf. für Teile des Gemeindegebietes, die für Belange des Klimaschutzes, der Klimaanpassung oder der flächensparenden Steuerung der Siedlungsentwicklung aufgestellt wurden bzw. werden?

(13) Haben sich nach ihrem Erkenntnisstand die Regelungen von § 249 BauGB beim Repowering von Windenergieanlagen bewährt?

3.3 Bebauungsplan, Städtebaulicher Vertrag, Belange der BauNVO

Mit der BauGB-Novelle 2011 wurden die Festsetzungsmöglichkeiten für Klimaschutzmaßnahmen in Bebauungsplänen erweitert. Insbesondere wurde die im Wesentlichen nur auf Solarenergie fokussierte Vorgängerregelung des § 9 Abs. 1 Nr. 12 BauGB für Versorgungsflächen allgemein für erneuerbare Energien und Kraft-Wärme-Kopplung erweitert.

Ebenfalls wurden 2011 die Möglichkeiten erweitert bzw. geschaffen, in städtebaulichen Verträgen Regelungen zu erneuerbaren Energien und Kraft-Wärme-Kopplung sowie die energetische Qualität von Gebäuden zu treffen.

2013 wurde in die BauNVO folgende Regelungen aufgenommen:

1) Die Verbesserung der Möglichkeiten für die Erzeugung von erneuerbaren Energien (solarer Strahlungsenergie oder KWK-Anlagen), sofern die erzeugte Energie vollständig oder überwiegend in das öffentliche Stromnetz eingespeist wird.

2) Durch die Neufassung des § 17 Abs. 2 S. 1 BauNVO 2013 können in Bebauungsplänen die Obergrenzen für das Maß der baulichen Nutzung in überschritten werden, „wenn die Überschreitung durch Umstände ausgeglichen ist oder durch Maßnahmen ausgeglichen wird, durch die sichergestellt ist, dass die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse nicht beeinträchtigt werden und nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt vermieden werden. Dies gilt nicht für Wochenendhausgebiete und Ferienhausgebiete.“

zu 1)

(14) Haben die Kommunen nach Ihrer Beobachtung nach 2011 die erweiterten Möglichkeiten genutzt, um Flächen und Maßnahmen für erneuerbare Energien oder Kraft-Wärmekopplung festzusetzen?

(15) Wie schätzen Sie im Rahmen Ihrer Erfahrungen den Städtebaulichen Vertrag als Instrument der klimagerechten Stadtentwicklung bzgl. der Quantität und Qualität seiner Anwendung in der kommunalen Praxis ein?

Zu 2)

(16) Sind Ihnen Bauleitpläne bekannt, die von der Möglichkeit zur Überschreitung der Obergrenze für das Maß der baulichen Nutzung Gebrauch gemacht haben?

3.4 Zulässigkeit von Vorhaben gem. §§ 29 – 38 BauGB (und Sonderregel § 248 BauGB)

Bereits 2006 wurde zur Erleichterung von Planungsvorhaben der Innenentwicklung geregelt, dass bei Erweiterung, Änderung oder Erneuerung von zulässigerweise errichteten baulichen Anlagen zu Wohnzwecken vom Erfordernis des Einfügens in die Eigenart der näheren Umgebung nach § 34 Absatz 1 Satz 1 abgesehen werden kann; 2011 wurde in § 34 Abs. 3a S. 1 Nr-1 BauGB darüber hinaus auch die Nutzungsänderung eines Gewerbe- oder Handwerksbetriebs für Wohnzwecken mit in diese Regelung erfasst.

(17) Hat nach Ihrem Kenntnisstand die Erweiterung der Regelung zur Umwandlung von Nutzungsänderung eines Gewerbe- oder Handwerksbetriebs für Wohnzwecken in der Praxis Relevanz erhalten und wie schätzen Sie den Effekt ein?

Im Zuge der Novellierung im Jahr 2013 wurde im Hinblick auf die Zulässigkeit von Vorhaben im Außenbereich eine Kapazitätsgrenze für Biogasanlagen neu definiert und die Privilegierung von Anlagen zur Nutzung solarer Strahlungsenergie in, an und auf Dach- und Außenwandflächen von zulässigerweise genutzten Gebäuden dahingehend eingeschränkt, dass diese Anlagen dem Gebäude baulich untergeordnet sind (§35 BauGB).

(18) Haben die geänderten Regelungen für Biogasanlagen einerseits und baulich untergeordnete Anlagen zur Nutzung solarer Strahlungsenergie in, an und auf Dach- und Außenwandflächen nach ihrer Kenntnis die gewünschten Wirkungen erlangt und den zuvor beobachteten „Wildwuchs“ behoben?

Die Novellierung des § 248 BauGB stellt eine Sonderregelung für die planungsrechtliche Zulassung bestimmter Vorhaben dar: Durch Maßnahmen der nachträglichen Wärmedämmung und Solarenergienutzung in Gebieten, die § 30 oder § 34 unterfallen, dürfen geringfügige Abweichungen von dem festgesetzten Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise und der überbaubaren Grundstücksfläche zugelassen werden, wenn dies mit nachbarlichen Interessen und baukulturellen Belangen vereinbar ist.

(19) Welche Bedeutung hat die Möglichkeit zur Zulassung bestimmter geringfügiger Überschreitungen zur nachträglichen Wärmedämmung und zur Solarenergienutzung in Gebieten nach § 30 oder § 34 BauGB nach Ihrem Kenntnisstand für die Praxis?

3.5 Städtebauliche Sanierungsmaßnahme

*Seit 2011 können gem. § 148 Abs. 2 S. 1 Nr. 5 BauGB zu den im Rahmen von **städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen** nach § 136 BauGB durchführbaren Baumaßnahmen nunmehr explizit auch „die Errichtung oder Erweiterung 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“ gehören.*

Durch die Novelle 2013 wurde die Definition städtebaulicher Missstände dahingehend erweitert, dass sie auch vorliegen, „wenn das Gebiet nach seiner vorhandenen Bebauung oder nach seiner sonstigen Beschaffenheit den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse oder an die Sicherheit der in ihm wohnenden oder arbeitenden Menschen auch unter Berücksichtigung der Belange des Klimaschutzes und der Klimaanpassung nicht entspricht“. Eine weitere Konkretisierung erfuhr der Begriff des städtebaulichen Missstandes durch § 136 Abs. 3 Nr. 1 lit. h BauGB. Danach waren nunmehr bei der Beurteilung, ob in einem städtischen oder ländlichen Gebiet städtebauliche Missstände vorliegen insbesondere auch „die energetische Beschaffenheit, die Gesamtenergieeffizienz der vorhandenen Bebauung und der Versorgungseinrichtungen des Gebiets unter Berücksichtigung der allgemeinen Anforderungen an den Klimaschutz und die Klimaanpassung“ zu berücksichtigen.

Als Zielbestimmung städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen wurde durch die Novelle im Jahr 2013 in § 136 Abs. 4 BauGB S. 2 Nr. 1 BauGB dahingehend angepasst, dass Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen u.a. dazu beitragen sollen, dass „die bauliche Struktur in allen Teilen des Bundesgebietes nach den allgemeinen Anforderungen an den Klimaschutz und die Klimaanpassung [...] entwickelt wird“.

(20) Haben Sie Erfahrungen mit klimaschutz- und klimaanpassungsrelevanten Zielsetzungen im Zuge städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen gemacht, die sich auf die geänderte Zielbestimmung des Besonderen Städtebaurecht beziehen?

3.6 Stadtumbaumaßnahme

Stadtumbau sollte bereits vor der Novelle des BauGB im Jahr 2011 zur „Verbesserung der Umwelt beitragen“. Durch die BauGB-Novelle 2011 wurde die Definition des „erheblichen städtebaulichen Funktionsverlustes“ in § 171a Abs. 2 S. 2 dahingehend erweitert, dass ein solcher nunmehr (auch) dann vorliegt, wenn „die allgemeinen Anforderungen an den Klimaschutz und die Klimaanpassung nicht erfüllt werden“. Entsprechend wurde auch § 171a Abs. 3 S. 2 BauGB dahingehend ergänzt, dass Stadtumbaumaßnahmen fortan insbesondere auch dazu beitragen sollen, dass „die Siedlungsstruktur [...] den allgemeinen Anforderungen an den Klimaschutz und die Klimaanpassung angepasst werden wird“ (Nr. 2) und dass „brachliegende oder freigelegte Flächen einer nachhaltigen, insbesondere dem Klimaschutz und der Klimaanpassung dienenden städtebaulichen Entwicklungen oder einer mit dieser verträglichen Zwischennutzung zugeführt werden“ (Nr. 6).

(21) Sind Ihnen Stadtumbaumaßnahmen bekannt, die einer klimagerechten Stadtentwicklung dienen? Welche spezifischen Klimaschutz- und Klimaanpassungsbelange wurden durch Stadtumbaumaßnahmen berücksichtigt?

(22) Welche Bedeutung hat nach ihrer Erkenntnis/Einschätzung die Stadtumbaumaßnahme im Hinblick auf die klimagerechte Stadtentwicklung in der Praxis? Hat die Novellierung 2011 dabei etwas geändert?

3.7 Erhaltungssatzung

§ 172 BauGB (Erhaltungssatzung) wurde im Jahr 2013 in Abs. 4 S. 3 um eine neue Nr. 1a ergänzt, nach der ein Rechtsanspruch auf die Genehmigung zum Rückbau, zur Änderung oder Nutzungsänderung baulicher Anlagen im Geltungsbereich von Milieuschutzsatzungen nach § 172 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 4 BauGB nunmehr auch dann besteht, wenn die Änderung „der Anpassung an die baulichen oder anlagentechnischen Mindestanforderungen der Energieeinsparverordnung dient“.

Diese Neuregelung wurde aufgrund der immensen Bedeutung des Gebäudealtbestandes zur Erreichung der energieeinsparungs- und klimabezogenen Zielsetzungen der Bundesrepublik eingeführt.

(23) Hat diese Regelung nach ihrer Erkenntnis eine praktische Bedeutung? Welchen Umfang haben ggf. derartige Maßnahmen und welche Folgen haben sie gehabt (bspw. für den Energieverbrauch, für die soziale Entwicklung in Gebieten)?

(24) Inwieweit wird Ihrer Einschätzung nach von der Erleichterung des Rückbaus sogenannter „Schrottimmobilien“ im unbeplanten Innenbereich Gebrauch gemacht?

4. Gesamteinschätzung

Der überwiegende Teil der Neuregelungen der beiden BauGB-Novellen 2011 und 2013 diene in erster Linie dazu, dass bereits zuvor grundsätzlich bestehende Spektrum bauleitplanerischer Gestaltungsmöglichkeiten zum Zwecke von Klimaschutz- und -anpassung sowie der Innenentwicklung stärker als bisher hervorzuheben, in seiner ganzen Bandbreite aufzuzeigen und insbesondere den an der Planung Beteiligten ins Bewusstsein zu rufen.

(25) Sind nach Ihrer Wahrnehmung die drei Handlungsfelder Klimaschutz, Klimaanpassung und Innenentwicklung im kommunalen Bewusstsein (Politik und Verwaltung) und vor allem in der kommunalen Planungspraxis angekommen?

(26) Welche Rolle spielen nach Ihrer Erfahrung dabei die beiden Novellen des BauGB, aber auch die Fachgesetze (Energierecht, Wasserrecht, Naturschutzrecht, Bodenschutzrecht) und die klima- und energiepolitischen Ziele der Bundesregierungen (Klimaschutz und Energiewende, Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel einschl. Aktionsplan Anpassung, Nationale Nachhaltigkeitsstrategie) sowie auf Länderebene bestehende Zielsetzungen in den genannten Themenfeldern?

(27) Welche Rolle spielen die Förderbedingungen des Bund-Länder-Programmes zur Städtebauförderung und andere Förderprogramme, z.B. Nationale Klimaschutzinitiative oder Förderprogramm für Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel? Nutzen diese Programme Kommunen bei der Umsetzung von planerischen Maßnahmen zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung? Und nutzen Kommunen auch andere Programme, z.B. Förderprogramme der Länder?

(28) Sehen Sie weiteren Regelungsbedarf im Baugesetzbuch zu den Themenfeldern Klimaschutz, Klimaanpassung und Flächensparen – getrennt nach den Themenfeldern, aber auch für die integrierte Betrachtung?

(29) Nach Auffassung des Forschungsteams lassen sich die beiden BauGB-Novellen 2011 und 2013 durch folgende Thesen charakterisieren:

- ▶ **Primäres Wesensmerkmal der BauGB-Novellen von 2011 und 2013: Klarstellungs- und Appellcharakter**
- ▶ „juristisches Neuland“ im eigentlichen Sinne wurde nicht betreten,
- ▶ Keine Einführung zwingender Verpflichtungen oder keine Auflagen hinsichtlich konkreter Restriktionen.

Wie schätzen Sie diese Thesen ein?

5. Ersteinschätzung zur Bauplanungsrechts-Novelle 2017

In der Bauplanungsrechts-Novelle 2017 lassen sich drei Regelungen hervorheben: Die Einführung einer neuen Baugebietskategorie Urbanes Gebiet für kompakte und gemischt genutzte Stadtquartiere, verbunden mit geänderten (abgesenkten) Lärmgrenzwerten in der TA Lärm, die Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren gem. § 13a BauGB, befristet bis 2019) sowie die Erweiterung von Beteiligungs- und Informationsmöglichkeiten auf das Internet.

(30) Wie schätzen Sie die neuen Regelungen der BauGB-Novelle 2017 ein (BauGB: § 13b, Umweltbericht (UVP-Änd-RL 2014), stärkere Nutzung des Internets für Beteiligungsverfahren, BauNVO mit neuer Baugebietskategorie: § 6a Urbanes Gebiet)?

16.2 Vertiefende Befragung von kommunalen Expertinnen und Experten zur Einschätzung der planungspraktischen Auswirkungen der BauGB-Novellen 2011 ‚Klimaschutznovelle‘ und 2013 ‚Innenentwicklungsnovelle‘ – Interviewleitfaden Phase 2

1. Einführende Hinweise

Sehr geehrte Damen und Herren,

für Ihr Interesse im Rahmen eines Interviews das F&E-Vorhaben „Evaluierung der Klima- und Innenentwicklung-Novellen des BauGB 2011 / 2013 – Fallstudien“ zu unterstützen, danken wir Ihnen herzlich.

Wir möchten, wie in den Vorgesprächen bereits erläutert, hervorheben, dass die Ergebnisse der Interviews nur anonymisiert und in der Zusammenschau aller ausgewerteten Interviews veröffentlicht werden – ein konkreter Rückschluss auf Ihre Person ist nicht möglich und auch nicht beabsichtigt.

1.1 Einleitende Fragen für alle Interviews

Orientierungsfragen für Interviewer

1. Vorstellung durch den Gesprächspartner: Welchen Bezug haben Sie zu den Themen Klimaschutz, Klimaanpassung und Flächensparen? Wie sind die Berührungspunkte zum BauGB?

Einleitende Fragen

1. Was sind aktuell wesentliche Ziele und Fragestellungen der planerischen Tätigkeit in Ihrer Stadt?
2. Was sind wichtige Themen? Was sind die aktuellen Entwicklungen, Herausforderungen und Probleme? Besteht in Ihrer Kommune Entwicklungsdruck auf bestimmte Flächen (Grünanlagen, Kleingärten, Außenbereich etc.)?
3. Welche grundsätzliche Rolle spielt das BauGB bei der kommunalen Aufgabenwahrung in den drei Handlungsfeldern Klimaschutz, Klimafolgenanpassung und Innenentwicklung?
4. Haben Sie das Gefühl, dass die Themen Klimaschutz, Klimafolgenanpassung und Flächensparen im kommunalen Bewusstsein (Politik und Verwaltung) und vor allem in der kommunalen Planungspraxis angekommen sind?
5. Werden Unterschiede im Umgang mit den drei Handlungsfeldern wahrgenommen? Wenn ja: gibt es Erklärungen für unterschiedliche Stände?
6. Sind die drei Handlungsbereiche Klimaschutz, Klimafolgenanpassung und Innenentwicklung in einem Zuständigkeitsbereich der Verwaltung verankert?

2. Flächennutzungsplan und gesamtstädtische Steuerung

2.1 Einleitende allgemeine Fragen

1. **THESE:** Ob ein Flächennutzungsplan als Steuerungsinstrument der städtebaulichen Entwicklung einer Gemeinde genutzt wird, hängt u. a. von der Gemeindegröße und damit der Komplexität und Schwierigkeit der Verfahren zur Neuaufstellung ab. In größeren Kommunen ist der Aufwand erfahrungsgemäß mittlerweile so hoch, dass die Verfahren kaum noch in einer angemessenen Frist abgeschlossen werden können (im Verhältnis zur angestrebten Geltungsdauer).

Wie schätzen Sie diese These hinsichtlich der Rolle und Funktion des FNP in Ihrer Kommune im Allgemeinen ein? Die Bedeutung des FNP als Steuerungsinstrument ist

sehr gering | gering | mittel | hoch | sehr hoch

2. **THESE:** In den bisherigen Interviews und den durchgeführten Fallstudien wird der mögliche Druck von potenziellen Investoren auf die Kommunen als wichtiger Aspekt bei kommunalpolitischen Planungsentscheidungen thematisiert. Tatsächlich wird von den Gesprächspartnern darauf hingewiesen, dass Kommunen verständlicherweise oftmals ihrer wirtschaftlichen Entwicklung Priorität einräumen. Demgegenüber würden umweltschutzbezogene Aspekte gegebenenfalls in den Hintergrund rücken, wenn diese möglichen Investitionsinteressen tatsächlich oder auch nur vermeintlich im Wege stehen könnten. Insofern wurde von den Gesprächspartnern die Einschätzung geäußert, dass viele Kommunen hinsichtlich der privatwirtschaftlichen Interessen geradezu in Abhängigkeit von Projektentwicklern ständen.

Wie schätzen Sie diese These für Ihre Kommune ein? Die Einflussnahme von Investoren auf planerische Entscheidungen ist

sehr gering | gering | mittel | hoch | sehr hoch

3. **THESE:** Eine relevante Fragestellung ist, ob die Gehalte der beiden Novellen 2011/2013 Wirkung zeigen, d.h., ob die Kommunen sich überhaupt ernsthaft mit den neuen Anforderungen auseinandersetzen und insoweit die Handlungserfordernisse erkannt werden.

Wie würden Sie den Gehalt der beiden Novellen 2011/2013 einschätzen?

eher Appellcharakter | Eher planungspraktische argumentative Klarstellung | eher planungspraktische Bedeutung

2.2 Fragen zum planerischen Umgang mit den Regelungsmöglichkeiten im Aufgabenfeld des Klimaschutzes und des Klimafolgenanpassung

<p>4. In welchen zeitlichen Abständen wird der FNP in Ihrer Kommune neu aufgestellt? Alle</p> <p>8 – 10 Jahre</p>	<p>10 – 15 Jahre</p>	<p>15 – 20 Jahre</p>	<p>20 Jahre und mehr Jahre</p>				
<p>5. Haben Sie in den letzten Jahren ein FNP-Neuaufstellungsverfahren abgeschlossen? Ist eine Neuaufstellung vorgesehen? In Arbeit?</p>							
<p>JA</p> <p>5a. Ist aus Ihrer Erfahrung nach der Ausdifferenzierung der Grundsätze und Ziele der Bauleitpläne im Jahr 2011 eine verstärkte Berücksichtigung der nun explizit herausgestellten Anforderungen an</p> <ul style="list-style-type: none"> • den Klimaschutz • die Klimaanpassung <p>im FNP zu verzeichnen? Wo (Planzeichnung, Begründung)?</p>		<p>NEIN</p> <p>5a. Wie lange liegt Ihre letzte Neuaufstellung des FNP zurück?</p> <p>5b. Wie viele Änderungsverfahren haben seitdem stattgefunden?</p> <table border="1" data-bbox="922 898 1422 1099"> <tr> <td>Bis zu 10</td> <td>Bis zu 50</td> <td>Bis zu 100</td> <td>Mehr als 100</td> </tr> </table>		Bis zu 10	Bis zu 50	Bis zu 100	Mehr als 100
Bis zu 10	Bis zu 50	Bis zu 100	Mehr als 100				
<p>5b. Wird die Koordinierungs- und Steuerungsfunktion des Flächennutzungsplanes genutzt,</p> <ul style="list-style-type: none"> • Klimaschutzaktivitäten • Klimaanpassungsaktivitäten <p>im Zuge der vorbereitenden Bauleitplanung verstärkt zu betrachten?</p>		<p>5c. In welchen Zeiträumen?</p> <table border="1" data-bbox="922 1167 1406 1312"> <tr> <td>mehrfach pro Jahr</td> <td>Jährlich</td> <td>alle zwei Jahre</td> <td>unregelmäßig</td> </tr> </table> <p>5d. Spielen die Anforderungen an</p> <ul style="list-style-type: none"> • den Klimaschutz • die Klimaanpassung <p>bei den FNP-Änderungsverfahren eine Rolle?</p>		mehrfach pro Jahr	Jährlich	alle zwei Jahre	unregelmäßig
mehrfach pro Jahr	Jährlich	alle zwei Jahre	unregelmäßig				
<p>5c. Sind gesetzliche Regelungen für die Verwaltungen von Nutzen, um bestimmte Aufgaben im Vollzug zu verankern?</p>		<p>5e. Sind gesetzliche Regelungen für die Verwaltungen von Nutzen, um bestimmte Aufgaben im Vollzug zu verankern?</p>					

5d. **THESE:** Durch den expliziten Einbezug des Klimaschutzes und der Klimaanpassung in die gesamtstädtische Flächennutzungsplanung kommt kommunalen Energie-, Klimaschutz- und Klimaanpassungskonzepten ein stärkeres rechtliches Gewicht zu, da ihre Ergebnisse Einbezug in den Flächennutzungsplan erhalten können. Teilen Sie diese Einschätzung?

JA

NEIN

5e. Wie gehen Sie mit den z. T. gegenläufigen Anforderungen der Klimaanpassung auf der einen sowie der Klimaschutzes und der Innenentwicklung auf der anderen Seite im FNP um?

5f. Wie lösen Sie mögliche Zielkonflikte zwischen den Zielen der drei Handlungsfelder?

5g. In diesem Zusammenhang: haben Sie Erfahrungen mit dem Konzept der Doppelten Innenentwicklung?

6a. Durch die Neufassung des § 5 Abs. 2 Nr. 2b BauGB wurde der Klimaschutz explizit in den Flächennutzungsplan aufgenommen. Dargestellt werden kann die Ausstattung des Gemeindegebietes „mit Anlagen, Einrichtungen und sonstigen Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, insbesondere zur dezentralen und zentralen Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung“.

Haben Sie entsprechende Darstellungen zum Klimaschutz in den Flächennutzungsplan integriert? Wenn ja: welche? Wenn nein: warum nicht?

6b. § 5 Abs. 2 Nr. 2c BauGB nennt explizit, dass „Anlagen, Einrichtungen und sonstige Maßnahmen, die der Anpassung an den Klimawandel dienen“ im Flächennutzungsplan ebenso dargestellt werden können.

Haben Sie entsprechende Darstellungen zur Klimaanpassung in den Flächennutzungsplan integriert? Wenn ja: welche? Wenn nein: warum nicht?

7. § 5 Abs. 2b BauGB ermöglicht des Weiteren für die Zwecke des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB (Beeinträchtigung öffentlicher Belange durch Bauen im Außenbereich) die Aufstellung sachlicher Teilflächennutzungspläne, auch für Teile des Gemeindegebietes. Infolgedessen ergibt sich die Möglichkeit, Konzentrationsflächen für bestimmte Nutzungen darzustellen, ohne vorab eine Überprüfung des Gesamtraumes vorzunehmen, was wiederum zu schnelleren Planaufstellungen und zur Stärkung der Rechtssicherheit führen soll.

Ist das Thema Teilflächennutzungsplan in Ihrer Kommune in der ganzen Breite der Möglichkeiten präsent?

5f. **THESE:** Durch den expliziten Einbezug des Klimaschutzes und der Klimaanpassung in die gesamtstädtische Flächennutzungsplanung kommt kommunalen Energie-, Klimaschutz- und Klimaanpassungskonzepten ein stärkeres rechtliches Gewicht zu, da ihre Ergebnisse Einbezug in den Flächennutzungsplan erhalten können. Teilen Sie diese Einschätzung?

JA

NEIN

5g. Wie gehen Sie mit den z. T. gegenläufigen Anforderungen der Klimaanpassung auf der einen sowie der Klimaschutzes und der Innenentwicklung auf der anderen Seite im FNP um?

5h. Wie lösen Sie mögliche Zielkonflikte zwischen den Zielen der drei Handlungsfelder?

5i. In diesem Zusammenhang: haben Sie Erfahrungen mit dem Konzept der Doppelten Innenentwicklung?

8. Wurden sachliche Teilflächennutzungspläne, ggf. für Teile des Gemeindegebietes, aufgestellt?
9. Wenn ja: Zu welchem Zweck wurden sie aufgestellt? Erfahrungen damit?
10. Wie sehen Sie die Inhalte und Regelungs- / Darstellungsmöglichkeiten der PlanZVO: wird vom nicht abschließenden Katalog Gebrauch gemacht? Wenn nein: warum nicht?
11. Wie sehen Sie in diesem Kontext das Verhältnis Hauptplan – Beipläne?
12. Welche Rolle spielen die Musterlase zur Einführung der BauGB-Novellen für die Umsetzung in den Kommunen (u.a. in Hinblick auf neue Darstellungsmöglichkeiten und der dann auf Bebauungsplanebene möglichen Festsetzungen)?

2.3 Fragen zum planerischen Umgang mit den Regelungsmöglichkeiten im Aufgabenfeld der Innenentwicklung

2013 wurde in § 1 Abs. 5 BauGB der Vorrang der Innenentwicklung bei der Siedlungsentwicklung eingeführt. Insbesondere in § 1a Abs. 2 BauGB werden die Handlungsansätze zur Verfolgung dieser Maßgabe beschrieben; die Umwandlung von landwirtschaftlichen oder als Wald genutzten Flächen ist überdies zu begründen.

13. Wurde nach der weiteren Ausdifferenzierung der Grundsätze und Ziele der Bauleitpläne im Jahr 2013 eine verstärkte Fokussierung der nun explizit herausgestellten **Innenentwicklung** verzeichnet?
14. Die Begründungspflicht nach § 1a Abs. 2 für die Inanspruchnahme land- und forstwirtschaftlicher Flächen ist ein Kernelement der 2013er Novelle. Auch: Verweis auf Integration des § 15 Abs. 3 BNatSchG

Wie schätzen Sie die Bedeutung dieser stärkeren Begründungsnotwendigkeit in Ihrer Kommune ein?

sehr gering | gering | mittel | hoch | sehr hoch

15. Wird und wie wird diese in der Anwendungspraxis in Ihrer Kommune ausgestaltet?
16. Worauf beruht eine solche Begründung? (Ermittlung des Neubaubedarfs, basierend auf aktuellen Prognosen der Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung?)
- 17a. Haben Sie bereits Möglichkeiten der Innenentwicklung ermittelt?

JA	NEIN
----	------
- 17b. Sind die vorliegenden Instrumente, wie bspw. Baulückenkataster zur Ermittlung von Innenentwicklungspotenzialen hilfreich?

17b.	Warum nicht?
------	--------------
- 17c. Konnten Sie die ermittelten Potenziale aktivieren? Wo gibt es diesbezüglich Schwierigkeiten?

18. Erfahrungen zeigen, dass auch in kleineren Kommunen Interesse besteht, Wege zur Innenentwicklung zu beschreiten. Ein Blick richtet dabei insbesondere auf die mögliche Revitalisierung und Nachverdichtung von Einfamilienhausbeständen.

Werden in Ihrer Kommune entsprechende oder vergleichbare Konzepte zum Umgang mit dem baulichen Bestand erstellt, liegen diese vor, sind geplant?

JA	NEIN
----	------

19. Wenn ja, für welche Bestände?

1950er bis 1970er Jahre	1980er bis 1990er Jahre	nach den 1990er Jahren
-------------------------	-------------------------	------------------------

20a. Arbeiten Sie mit Flächenerfassungstools oder digitalen Planungsinstrumenten, z. B. XPlanung?

JA	NEIN
----	------

20b. Mit welchen?

20b. Warum nicht?

21a. Benutzen Sie Kostenrechner?

JA	NEIN
----	------

21b. Mit welchen?

21b. Warum nicht?

2.4 Fragen zur sachgerechten Berücksichtigung von Abwägungsmaterialien

21. Sind in Abwägungsprozesse zum FNP (Neuaufstellung / Änderung) verstärkt Belange eingeflossen

des Klimaschutzes?	der Klimaanpassung?	der Innenentwicklung?
JA NEIN	JA NEIN	JA NEIN

Welchen Stellenwert haben die Belange der drei Handlungsfelder allgemein im planerischen Abwägungsprozess?

22. Wie werden die erforderlichen Abwägungsgrundlagen geschaffen?

- ▶ Klimaschutz
- ▶ Klimaanpassung
- ▶ Innenentwicklung

23. Welche Fachbereiche leisten Beiträge bei der Zusammenstellung der Abwägungsgrundlagen?

- ▶ Klimaschutz
- ▶ Klimaanpassung
- ▶ Innenentwicklung

24. Welche generelle Rolle haben vorbereitende informelle Konzepte in Ihrer Kommune? Wie

handhaben Sie die Verbindlichkeit dieser Konzepte (Beschluss nach § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB)?

25. **THESE** zur Gewichtung und Vergleichbarkeit von Belangen im Abwägungsprozess: Im Gegensatz zu anderen Umweltaspekten bzw. Umweltschutzgütern (Wasser, Lufthygiene, Lärmschutz, z.B. DIN 18005-1, VDI 3785 Blatt 1) stellt sich für die Handlungsfelder Klimaschutz, Klimaanpassung und Innenentwicklung die Frage, ob und inwiefern Grenz-, Richt- und Orientierungswerte den Belangen in der Abwägung ausreichend Gewicht verleihen können. Die Herausforderung für die Kommunen besteht nun darin, diese abstrakt formulierten Belange in die Planverfahren aufzunehmen und im Rahmen der Abwägung ausreichend zu berücksichtigen.

Sind aus Ihrer Sicht tatsächlich Grenz-, Richt- und Orientierungswerte notwendig?

JA

NEIN

26. Wenn ja: in welchen Bereichen und Handlungsfeldern?
27. Welche Rolle und Funktion haben die Maßgaben der Regionalplanung in Bezug auf die drei Handlungsfelder im FNP? Differenzierung in Ziele und Grundsätze, Fragestellungen zur angemessenen Dichte neuer Bebauung sowie zu integrierenden Grün- und Freiraumanteile im Innenbereich, auf der anderen Seite auch Aspekte der Flächenverfügbarkeit
- ▶ Klimaschutz
 - ▶ Klimaanpassung
 - ▶ Innenentwicklung
28. Welche Rolle und Funktion hat die Landschaftsplanung bei der Wahrnehmung der drei Aufgabenfelder im FNP?
- ▶ Klimaschutz
 - ▶ Klimaanpassung
 - ▶ Innenentwicklung
29. Welche Rolle und Funktion hat die Umweltprüfung auf der Ebene des FNP, insbesondere in Hinblick auf die Aufgabenwahrnehmung in den drei Handlungsfeldern? Wie gehen Sie mit der Abschichtung der Umweltprüfung um (Stichwort: Vermeiden von Mehrfachprüfungen)?
- ▶ Klimaschutz
 - ▶ Klimaanpassung
 - ▶ Innenentwicklung
30. Wie funktioniert die Abschichtung vom FNP auf die nachgeordnete Planungsebene: wie die Umsetzung in die verbindliche Bauleitplanung, wie die Steuerung von Bebauung / Freiraum in Bereichen nach § 34 BauGB?
- ▶ Klimaschutz
 - ▶ Klimaanpassung
 - ▶ Innenentwicklung

3. Fragebogen Bebauungsplan

Bereits die BauGB-Novelle 2004 (Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuches an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz Bau – EAG Bau) vom 24.06.2004, BGBl. I S. 1359) schrieb in § 1 Abs. 5 S. 2 den „allgemeinen Klimaschutz“ als ein **Ziel** der Bauleitplanung fest. Nach § 9 Abs. 1 Nr. 23 BauGB konnten somit auch vor 2011 schon Gebiete im Bebauungsplan festgesetzt werden, „in denen bei der Errichtung von Gebäuden bestimmte bauliche Maßnahmen für den Einsatz erneuerbarer Energien wie insbesondere Solarenergie getroffen werden“.

Auch ohne explizite Hervorhebung eröffnete § 9 Abs. 1 und § 5 Abs. 2 BauGB den Kommunen bereits einige **Festsetzungsmöglichkeiten** zu klimawandelbezogenen Anpassungs- und Vermeidungsmaßnahmen in Bebauungs- und Flächennutzungsplänen.

3.1 Fragen zum planerischen Umgang mit den Regelungsmöglichkeiten im Aufgabenfeld des Klimaschutzes und der Klimafolgenanpassung

1a.	Fand eine Festsetzung im Bereich Klimaschutz bereits vor dem Jahr 2011 Einbezug in Bebauungspläne?	Fand eine Festsetzung im Bereich Klimaanpassung bereits vor dem Jahr 2011 Einbezug in Bebauungspläne?
	JA NEIN	JA NEIN
1b.	Aus welchem Grund (ggf. Kostengründe/ Energieeinsparung?)	Aus welchem Grund (ggf. Betroffenheit durch Extremereignisse?)
2a.	Wurde der Festsetzungskatalog dahingehend genutzt, dass klimaschutzrelevante Zielsetzungen Einbezug in die Bebauungspläne hielten?	Wurde der Festsetzungskatalog dahingehend genutzt, dass klimaanpassungsrelevante Zielsetzungen Einbezug in die Bebauungspläne hielten?
	JA NEIN	JA NEIN
2b.	Wenn ja, welche Anwendungsbeispiele können genannt werden?	Wenn ja, welche Anwendungsbeispiele können genannt werden?
3.	Ist aus Ihrer Erfahrung nach der Ausdifferenzierung der Grundsätze und Ziele der Bauleitpläne im Jahr 2011 eine verstärkte Berücksichtigung der nun explizit herausgestellten Anforderungen an den Klimaschutz zu verzeichnen?	Ist aus Ihrer Erfahrung nach der Ausdifferenzierung der Grundsätze und Ziele der Bauleitpläne im Jahr 2011 eine verstärkte Berücksichtigung der nun explizit herausgestellten Anforderungen an die Klimaanpassung zu verzeichnen?
	JA NEIN	JA NEIN
4.	Wurde nach der Ausdifferenzierung der Grundsätze und Ziele der Bauleitpläne im Jahr 2011 eine verstärkte Fokussierung des nun explizit herausgestellten Klimaschutzes bzw. der Klimaanpassung verzeichnet?	
	JA NEIN	

5. Gab oder gibt es aktuell Bauleitpläne, die aufgestellt wurden/werden, um vorrangig Klimaschutzziele zu verfolgen? | Gab oder gibt es aktuell Bauleitpläne, die aufgestellt wurden/werden, um vorrangig Klimaanpassungsziele zu verfolgen?

JA

NEIN

JA

NEIN

6. Wie schätzen Sie im Rahmen Ihrer Erfahrungen den Städtebaulichen Vertrag als Instrument der klimagerechten Stadtentwicklung bzgl. der Quantität und Qualität seiner Anwendung in ihrer kommunalen Praxis ein?

7. Welche Bezüge gibt es zwischen B-Plänen und nachfolgenden Baugenehmigungsverfahren im Hinblick auf **Klimaschutz**?

Welche Bezüge gibt es zwischen B-Plänen und nachfolgenden Baugenehmigungsverfahren im Hinblick auf **Klimaanpassung**?

8. Wie sehen Sie die Inhalte und Regelungs- / Festsetzungsmöglichkeiten der PlanZVO: wie gehen Sie bei Festsetzungen mit dem abschließenden Katalog der PlanZVO um?

9. Welche Rolle spielen die Musterklasse zur Einführung der BauGB-Novellen für die Umsetzung in den Kommunen (u.a. in Hinblick auf neue Festsetzungsmöglichkeiten)?

3.2 Fragen zum planerischen Umgang mit den Regelungsmöglichkeiten im Aufgabenfeld der Innenentwicklung

2013 wurde in § 1 Abs. 5 BauGB der Vorrang der Innenentwicklung bei der Siedlungsentwicklung eingeführt. Insbesondere in § 1a Abs. 2 BauGB werden die Handlungsansätze zur Verfolgung dieser Maßgabe beschrieben; die Umwandlung von landwirtschaftlichen oder als Wald genutzten Flächen ist überdies zu begründen.

10a. Haben die Bodenschutzklausel von 1987, aber insbesondere die Einführung des § 13a im Jahr 2007 maßgebliche Auswirkungen auf die kommunale Planungspraxis – insbesondere die **Innenentwicklung** – gehabt?

JA

NEIN

10b. Wenn ja: welche?

11. Wurde nach der weiteren Ausdifferenzierung der Grundsätze und Ziele der Bauleitpläne im Jahr 2013 eine verstärkte Fokussierung der nun explizit herausgestellten **Innenentwicklung** verzeichnet?

12. Die Begründungspflicht nach § 1a Abs. 2 für die Inanspruchnahme land- und forstwirtschaftlicher Flächen ist ein Kernelement der 2013er Novelle. Auch: Verweis auf Integration des § 15 Abs. 3 BNatSchG

Wie schätzen Sie die Bedeutung dieser stärkeren Begründungsnotwendigkeit in Ihrer Kommune ein?

sehr gering

gering

mittel

hoch

sehr hoch

13. Wird und wie wird diese in der Anwendungspraxis in Ihrer Kommune ausgestaltet?

14a. Haben Sie bereits Möglichkeiten der Innenentwicklung ermittelt?

JA

NEIN

14b. Sind die vorliegenden Instrumente, wie bspw. Baulückenkataster zur Ermittlung von Innenentwicklungspotenzialen hilfreich?

Warum nicht?

14c. Konnten Sie die ermittelten Potenziale aktivieren? Wo gibt es diesbezüglich Schwierigkeiten?

15. Erfahrungen zeigen, dass auch in kleineren Kommunen Interesse besteht, Wege zur Innenentwicklung zu beschreiten. Ein Blick richtet dabei insbesondere auf die mögliche Revitalisierung und Nachverdichtung von Einfamilienhausbeständen.

Werden in Ihrer Kommune entsprechende oder vergleichbare Konzepte zum Umgang mit dem baulichen Bestand erstellt, liegen diese vor, sind geplant?

JA

NEIN

16. Wenn ja, für welche Bestände?

1950er bis 1970er Jahre

1980er bis 1990er Jahre

nach den 1990er Jahren

17a. Arbeiten Sie mit Flächenerfassungstools oder digitalen Planungsinstrumenten, z.B. XPlanung?

JA

NEIN

17b. Mit welchen?

Warum nicht?

18a. Benutzen Sie Kostenrechner?

Ja

Nein

18b. Welche?

Warum nicht?

19. Ist das Konzept der doppelten Innenentwicklung bekannt und wird es umgesetzt?

JA

NEIN

20. Wie lösen Sie Zielkonflikte zwischen den Zielen der Innenentwicklung und Zielen der Klimaanpassung?

21. Wie gehen Sie mit den z. T. gegenläufigen Anforderungen der Klimaanpassung auf der einen sowie des Klimaschutzes und der Innenentwicklung auf der anderen Seite im Bebauungsplan um?

22. Gibt es dabei Unterschiede zwischen Angebotsbaugebungsplänen, vorhabenbezogenen Bebauungsplänen sowie Vorhaben nach § 13a BauGB?

JA

NEIN

23. Wie lange dauert Ihrer Erfahrung nach die Aufstellung eines Bebauungsplanes bis zum Satzungsbeschluss? Hat sich die Verfahrensdauer in den vergangenen 10 – 15 Jahren verändert?

JA

NEIN

Wenn JA, was sind Ihrer Einschätzung nach die Gründe für die Veränderung der Verfahrensdauer?

3.3 Fragen zur sachgerechten Berücksichtigung von Abwägungsmaterialien

Die Kommunen sind dabei nicht zuletzt vor die Herausforderung gestellt, die so abstrakt gehaltenen Belange von Klimaschutz und Klimaanpassung sinnvoll in die bauleitplanerische Abwägung einzuordnen und diese Einordnungsleistungen auch im Rahmen ihrer Dokumentationspflichten im Planaufstellungsprozess mit hinreichender Deutlichkeit sichtbar nach außen zu machen. Dies betrifft nicht zuletzt auch die Frage nach dem Umgang mit klimabezogenen Aspekten in Umweltprüfung und Umweltbericht.

23. Sind in Abwägungsprozesse zu Bebauungsplänen verstärkt Belange eingeflossen

des Klimaschutzes?

der Klimaanpassung?

der Innenentwicklung?

JA

NEIN

JA

NEIN

JA

NEIN

Welchen Stellenwert haben die Belange der drei Handlungsfelder allgemein im planerischen Abwägungsprozess?

24. Wie werden die erforderlichen Abwägungsgrundlagen geschaffen?

- ▶ Klimaschutz
- ▶ Klimaanpassung
- ▶ Innenentwicklung

25. Welche Fachbereiche leisten Beiträge bei der Zusammenstellung der Abwägungsgrundlagen?

- ▶ Klimaschutz
- ▶ Klimaanpassung
- ▶ Innenentwicklung

26. Was sind spezifische Gründe dafür, dass Sie sich mit den spezifischen Belangen im Zuge der Bauleitplanung beschäftigen?

- ▶ Klimaschutz
- ▶ Klimaanpassung
- ▶ Innenentwicklung

27. Was sind Gründe dafür, falls diese Belange noch keine Betrachtung finden?
28. Wie werden die zu berücksichtigenden, aber abstrakt gehaltenen Belange von Klimaschutz, Klimaanpassung und Innenentwicklung operationalisiert, sodass sie in die Abwägung eingestellt werden und im Umweltbericht berücksichtigt werden können?
- 29a. Wie schätzen Sie das Wechselspiel zwischen informeller vorbereitender Planung und formaler Bauleitplanung bei der Vorbereitung und Umsetzung einer klimagerechten und flächensparenden Siedlungsentwicklung ein?
- 29b. Welche generelle Rolle haben vorbereitende informelle Konzepte in Ihrer Kommune? Wie handhaben Sie die Verbindlichkeit dieser Konzepte (Beschluss nach § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB)?
30. **THESE** zur Gewichtung und Vergleichbarkeit von Belangen im Abwägungsprozess: Im Gegensatz zu anderen Umweltaspekten bzw. Umweltschutzgütern (Wasser, Lufthygiene, Lärmschutz, z.B. DIN 18005-1, VDI 3785 Blatt 1) stellt sich für die Handlungsfelder Klimaschutz, Klimaanpassung und Innenentwicklung die Frage, ob und inwiefern Grenz-, Richt- und Orientierungswerte den Belangen in der Abwägung ausreichend Gewicht verleihen können. Die Herausforderung für die Kommunen besteht nun darin, diese abstrakt formulierten Belange in die Planverfahren aufzunehmen und im Rahmen der Abwägung ausreichend zu berücksichtigen.

Sind aus Ihrer Sicht tatsächlich Grenz-, Richt- und Orientierungswerte notwendig?

JA

NEIN

31. Wenn ja: in welchen Bereichen und Handlungsfeldern?
32. Welche Rolle und Funktion hat die Landschaftsplanung bei der Wahrnehmung der drei Aufgabenfelder im Bebauungsplan?
33. Welche Rolle und Funktion hat die Umweltprüfung auf der Ebene des Bebauungsplans, insbesondere in Hinblick auf die Aufgabenwahrnehmung in den drei Handlungsfeldern?
34. Ist Ihnen die Erforderlichkeit bekannt, dass die Prüfung der Umsetzung der Maßgaben der Wasserrahmenrichtlinie Bestandteil der UVP-Unterlagen sein muss (Fachbeitrag Wasserrahmenrichtlinie)?

JA

NEIN

35. Wie funktioniert die Abschichtung vom FNP auf die nachgeordnete Planungsebene: wie die Umsetzung in die verbindliche Bauleitplanung, wie die Steuerung von Bebauung / Freiraum in Bereichen nach § 34 BauGB?

In der Bauplanungsrechts-Novelle 2017 lassen sich diese neuen Regelungen hervorheben:

- ▶ § 13b
- ▶ Urbanes Gebiet
- ▶ Erweiterung von Beteiligungs- und Informationsmöglichkeiten auf das Internet
- ▶ neue Anlage 1: Schutzgut Fläche, Klimaanpassung, Störfall

36. Welche Erfahrungen und Einschätzungen liegen Ihnen dazu bereits vor?

4. Zulässigkeit von Vorhaben nach §§ 29 bis 38 BauGB sowie § 248 BauGB

4.1 Klimaschutz und Klimaanpassung bei Vorhaben in Gebieten nach § 30 Abs. 1 und 2 BauGB

1. Wird von Festsetzungen, die den Klimaschutz oder der Klimaanpassung dienen, im Genehmigungsverfahren in relevantem Umfang Befreiung gem. § 31 Abs. 2 BauGB beantragt?

JA

wenn Ja:

Wie geht die Genehmigungsbehörde und nach § 36 BauGB die Gemeinde damit um?

NEIN

wenn Nein:

Liegt dies an der geringen Zahl solcher Festsetzungen oder an der guten Akzeptanz bei den Bauwilligen?

2. Gibt es in Ihrer Gemeinde Erfahrungen mit der Umsetzung von Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 23 b) BauGB (bauliche und sonstige technische Maßnahmen für die Erzeugung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärmekopplung) im Genehmigungsverfahren?

JA

wenn Ja:

Sind diese positiv und besteht die Absicht, von dieser Festsetzungsmöglichkeit zukünftig erneut (verstärkt) Gebrauch zu machen?

NEIN

wenn Nein:

Wird erwogen in Zukunft solche Festsetzungen vorzunehmen?

3. Werden zur Durchsetzung von Festsetzungen zur Klimaanpassung Pflanzgebote (§ 178 BauGB) ausgesprochen?

4. Wird im Baugenehmigungsverfahren häufiger von der Möglichkeit des § 248 BauGB (geringfügige Abweichungen von dem festgesetzten Maß der baulichen Nutzung etc. zum Zwecke der Energieeinsparung) Gebrauch gemacht?

4.2 Klimaschutz, Klimaanpassung bei Vorhaben im ungeplanten Innenbereich

5. Bleiben im Innenbereich zu genehmigende Vorhaben in Ihrer Gemeinde regelmäßig hinsichtlich des Einsatzes erneuerbarer Energien hinter dem zurück, was in neuen B-Plänen und/oder städtebaulichen Verträgen geregelt wird?

JA

wenn Ja:

Wird versucht, durch das Angebot einer „großzügigen“ Handhabung der Einfüگرungsregelungen eine Verbesserung der Klimaschutzzeigenschaften des Vorhabens zu erreichen?

NEIN

wenn Nein:

Liegt dies an einer in Bebauungsplänen wenig ambitionierten Praxis der Gemeinde oder am guten Engagement der Bauwilligen?

6. Wird zugelassen, dass bei nach § 34 BauGB zulässigen Vorhaben für den Überflutungsvorsorgenachweis auch öffentliche Flächen als Vorsorgeflächen vorgesehen werden können?

JA

NEIN

wenn Ja:
Verlangt die Gemeinde dafür eine Gegenleistung?

./.

4.3 Belange der Innenentwicklung im Genehmigungsverfahren

7. Wird dann, wenn ältere Bebauungspläne eine den jeweiligen Innenentwicklungszielen nicht entsprechende zu geringe Dichte festsetzen, bei einzelnen Vorhaben gem. § 31 Abs. 2 BauGB nachgesteuert?

JA

NEIN

wenn Ja:
Wird bei der Befreiung mit Auflagen oder städtebaulichem Vertrag abgesichert, dass Freiflächen gesichert und klimafreundlich qualifiziert werden?

./.

8. Wird nach § 34 BauGB eine höhere Dichte zugelassen, wenn gleichzeitig Freiflächen gesichert und klimafreundlich qualifiziert werden?
9. Werden für Baulücken Baugebote gem. § 176 Abs.1 oder Abs. 2 BauGB ausgesprochen?
10. Werden im Zusammenhang mit einer verstärkten Dichteentwicklung im Innenbereich Rückbau- und Entsieglungsgebote ausgesprochen?

4.4 Außenbereich

11. Werden Windenergie- oder Solarenergieanlagen im Außenbereich ohne Bebauungsplan zugelassen, auch wenn der Flächennutzungsplan und die Raumordnung keine Konzentrationszonen vorgeben?
12. Wird in Ihrer Gemeinde häufiger von der Möglichkeit der Zulassung von Wohnnutzungen im Außenbereich gem. § 35 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 f) oder Nr. 2 oder Nr. 5 BauGB Gebrauch gemacht? Gilt gleiches für die Möglichkeit des § 35 Abs. 6 BauGB?

5. Besonderes Städtebaurecht

THESE: Maßnahmen des Besonderen Städtebaurechts (städtebauliche Sanierungsmaßnahme, Stadtumbaumaßnahme) dienen potenziell auch den Zielen des Klimaschutzes (Reduzierung von Energieverbrauch und Treibhausgasemissionen) und der Klimaanpassung (Anpassung an die unabwendbaren Folgen des Klimawandels wie Hitze und Starkregen), insofern sie für die Ableitung der Maßnahmennotwendigkeit herangezogen werden können und für die Maßnahmenumsetzung genutzt werden können. In der Praxis haben diese Möglichkeiten allerdings bislang kaum Anwendung gefunden.

Wie schätzen Sie diese These hinsichtlich der Rolle und Funktion von städtebaulicher Sanierungsmaßnahme und Stadtumbaumaßnahme in Ihrer Kommune im Allgemeinen ein?

Die Bedeutung dieser beiden Instrumente des Besonderen Städtebaurechts als Steuerungsinstrument für den Klimaschutz ist

sehr gering | gering | mittel | hoch | sehr hoch

Die Bedeutung dieser beiden Instrumente des Besonderen Städtebaurechts als Steuerungsinstrument für die Klimaanpassung ist

sehr gering | gering | mittel | hoch | sehr hoch

Die städtebauliche Sanierungsmaßnahme nach § 136 BauGB wurde um die Regelung gem. § 148 Abs. 2 S. 1 BauGB um eine neue Nr. 5 ergänzt, nach der zu den in diesem Rahmen durchführbaren Baumaßnahmen nunmehr explizit auch „die Errichtung oder Erweiterung 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“ gehörten.

1. Wurde im Zuge einer städtebaulichen Sanierungsmaßnahme die Frage, inwieweit in einem Gebiet städtebauliche Missstände vorliegen, anhand der der Belange des Klimaschutzes, wie bspw. anhand der energetischen Beschaffenheit, der Gesamtenergieeffizienz der vorhandenen Bebauung und der Versorgungseinrichtungen des Gebiets beurteilt?

JA | NEIN

Wenn ja, wie wurden die städtebaulichen Mängel begründet, und mit welchen Werkzeugen wurden die Mängel festgestellt?

Wenn ja, für welche Bestände?

1950er bis 1970er Jahre | 1980er bis 1990er Jahre | nach den 1990er Jahren

2. In welcher Beziehung sehen Sie die unterschiedlichen städtebaulichen Mängel untereinander hinsichtlich der Begründung eines städtebaulichen Mangels, insbesondere im Verhältnis zu den neuen Regelungen?

3. Wurde sich durch die Erweiterung des Bund-Länder-Programmes um eine intensivere Förderung städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen bemüht

mit Klimaschutzrelevanten Inhalten?

JA

NEIN

Mit klimaanpassungsrelevanten Inhalten?

JA

NEIN

4. Welche spezifischen Klimaschutz- und Klimaanpassungsbelange wurden durch städtebauliche Sanierungsmaßnahmen berücksichtigt?

Klimaschutzbelange

Klimaanpassungsbelange

5. Im Hinblick auf die EnEV werden in der planerischen Sanierungspraxis bestimmte Blockaden gesehen, da im städtebaulich-architektonischen Bereich kaum noch kreative Lösungen gesucht werden (reine Umsetzung gebäudebezogener Klimaschutzmaßnahmen [Dämmung] anstelle städtebaulicher Lösungen). Wurden hierzu konkrete Vorschläge in Sanierungsvorhaben gemacht, bspw. quartiersbezogenen Lösungen? Wenn ja, bitte beispielhaft ergänzen.

Auch die Zielbestimmung städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen wurde in § 136 Abs. 4 BauGB S. 2 Nr. 1 entsprechend angepasst. Städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen sollen nunmehr u.a. dazu beitragen, dass „die bauliche Struktur in allen Teilen des Bundesgebietes nach den allgemeinen Anforderungen an den Klimaschutz und die Klimaanpassung [...] entwickelt wird“

Mit dem Gebäudeenergiegesetz sollen Energieeinsparverordnung (EnEV2014/16), das Energieeinsparungsgesetz (EnEG) und das Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz (EEWärmeG) zusammengefasst werden. Ist Ihnen dieses Gesetzesvorhaben bekannt und sehen Sie ggf. in den darin behandelten Quartiersansätzen neue planerische Spielräume für die Verfolgung von Klimaschutzziele im Gebäudebestand?

6. Wurden städtebauliche Sanierungsmaßnahmen mit expliziten Inhalten durchgeführt zu klimaschutzrelevanten Inhalten? | klimaanpassungsrelevanten Inhalten?

JA NEIN

JA NEIN

Welche:

Welche:

7. Ist Ihnen im Zusammenhang mit der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme das Konzept der doppelten Innenentwicklung bekannt und wird es umgesetzt bzw. in die Maßnahmenkonzeption einbezogen?

JA

NEIN

THESE: Die Neuerung durch die BauGB-Novelle 2013 gibt keine konkreten Vorgaben hinsichtlich des „Ob“ und des „Wie“ bzgl. einer klimagerechten Stadterneuerung durch das Besondere Städtebaurecht.

8. Welche Erfahrungen können Sie aus Ihrer Kommune benennen?

9. Welche Gründe gibt es, falls klimatische Aspekte nicht im Zuge des Besonderen Städtebaurechtes Betrachtung finden?

THESE: In der Praxis wird tatsächlich die Frage aufgeworfen, ob nicht auch die Unterhaltskosten zumindest für einen gewissen Zeitraum förderungsfähig sein sollten (bspw. für Grünflächen).

10. Spielt die Frage der Unterhaltskosten nach der erstmaligen Herstellung einer Maßnahme eine Rolle bei der Entscheidung über einzelne Maßnahmen?

JA

NEIN

Stadtumbau sollte bereits vor der Novelle des BauGB im Jahr 2011 zur „Verbesserung der Umwelt beitragen“. Durch die BauGB-Novelle 2011 wurde die Definition des „erheblichen städtebaulichen Funktionsverlustes“ in § 171a Abs. 2 S. 2 dahingehend erweitert, dass ein solcher nunmehr (auch) dann vorliegen sollte, wenn „die allgemeinen Anforderungen an den Klimaschutz und die Klimaanpassung nicht erfüllt werden“.

Entsprechend wurde auch § 171a Abs. 3 S. 2 BauGB dahingehend ergänzt, dass Stadtumbau-maßnahmen fortan insbesondere auch dazu beitragen sollten, dass „die Siedlungsstruktur [...] den allgemeinen Anforderungen an den Klimaschutz und die Klimaanpassung angepasst werden wird“ (Nr. 2) und dass „brachliegende oder freigelegte Flächen einer nachhaltigen, insbesondere dem Klimaschutz und der Klimaanpassung dienenden städtebaulichen Entwicklungen oder einer mit dieser verträglichen Zwischennutzung zugeführt werden“ (Nr. 6).

11. Wurde der zunehmenden Bedeutung einer klimagerechten Stadtentwicklung durch Maßnahmen des Stadtumbaus entgegnet?

Klimaschutzbelange

Klimaanpassungsbelange

12. Wurden Stadtumbaumaßnahmen mit einer starken Ausrichtung durchgeführt mit

klimaschutzrelevanten Inhalten?

klimaanpassungsrelevanten Inhalten?

JA

NEIN

JA

NEIN

13. Wenn ja, welche spezifischen Belange wurden durch Stadtumbaumaßnahmen berücksichtigt

zum Klimaschutz?

zur Klimaanpassung?

JA

NEIN

JA

NEIN

14. Ist Ihnen das Konzept der doppelten Innenentwicklung im Zusammenhang mit Stadtumbau-maßnahmen bekannt und wird es umgesetzt bzw. in die Maßnahmenkonzeption einbezogen?

§ 172 BauGB (Erhaltungssatzung) wurde in Abs. 4 S. 3 um eine neue Nr. 1a ergänzt, nach der ein Rechtsanspruch auf die Genehmigung zum Rückbau, zur Änderung oder Nutzungsänderung baulicher Anlagen im Geltungsbereich von Milieuschutzsatzungen nach § 172 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 4 BauGB nunmehr auch dann besteht, wenn die Änderung „der Anpassung an die baulichen oder anlagen-technischen Mindestanforderungen der Energieeinsparverordnung dient“. Diese Neuregelung wurde aufgrund der immensen Bedeutung des Gebäudealtbestandes zur Erreichung der energieeinsparungs- und klimabezogenen Zielsetzungen der Bundesrepublik eingeführt.

15. Sind sie in ihrer Kommune mit dieser Neuregelung bereits in Berührung gekommen?

JA

NEIN

Im Jahr 2017 hat das damalige Bundesbauministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit das neue Bund-Länder-Programm der Städtebauförderung „Zukunft Stadtgrün“ gestartet, um Ländern und Kommunen Mittel für Maßnahmen zur Verbesserung der urbanen grünen Infrastruktur zur Verfügung zu stellen. Diese können für städtebauliche Maßnahmen eingesetzt werden, „die der Anlage, Sanierung beziehungsweise Qualifizierung und Vernetzung öffentlich zugänglicher Grün- und Freiflächen im Rahmen der baulichen Erhaltung und Entwicklung von Quartieren als lebenswerte und gesunde Orte dienen.“

16. Haben Sie bereits Erfahrungen mit diesem neuen Förderschwerpunkt gemacht?

JA

NEIN

Im Jahr 2016 haben das damalige Bundesbauministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit und das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung die Publikation „Gemeinsame Evaluierung der Programme Stadtumbau Ost und Stadtumbau West“ veröffentlicht. Für diese Publikation wurden in einem Exkurs die Potenziale des Instruments des Stadtumbaus für die Verfolgung der Handlungsfelder Klimaschutz und Klimaanpassung als Querschnittsaufgabe erarbeitet³⁰.

17. Sind Ihnen diese Ergebnisse dieses Exkurses bekannt?

JA

NEIN

Wenn JA: Wie konnten Sie diese Ergebnisse in Ihre Arbeit lassen?

Derzeit wird das GebäudeEnergieGesetz (GEG) von den dafür verantwortlichen Ministerien (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat) erarbeitet. In dem Gesetz werden die Energieeinsparverordnung (EnEV2014/16), das Energieeinsparungsgesetz (EnEG) und das Erneuerbare-Energien-WärmeGesetz (EEWärmeG) zusammengefasst.

Unter anderem wird das GEG voraussichtlich u.a. auch Vorschriften zur Wärmeversorgung im Quartier und zum Anschluss- und Benutzungszwang an/von Nah- oder Fernwärme umfassen.

³⁰ https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2017/evaluierung-stadtumbau-ost-west-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=3; Exkurs ab S. 175

18. Wie schätzen Sie die gemeinsame Versorgung von Gebäuden mit Wärme oder Kälte mit erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärmekopplung („Wärmeversorgung im Quartier“)? Würden Sie in Ihrer Kommune davon Gebrauch machen, um die Planung und Umsetzung vom klimaschutzbezogenem Quartiersumbau voranzutreiben?
19. Wie schätzen Sie den voraussichtlichen Anschluss- und Benutzungszwang ein? Würden Sie in Ihrer Kommune zum Zweck des Klima- und Ressourcenschutzes Gebrauch, wenn Sie einen Quartiersumbau planen und umsetzen wollen?

6. Gesamteinschätzung

Sind die Klarstellungen der beiden BauGB-Novellen für die Kommunen hilfreich, um

1. die Aspekte des Klimaschutzes, der Klimaanpassung und des Flächensparens in der Abwägung zu stärken?

zum Klimaschutz?	zur Klimaanpassung?	Zur Innenentwicklung
keine Hilfe	keine Hilfe	keine Hilfe
geringe Hilfe	geringe Hilfe	geringe Hilfe
mittlere Hilfe	mittlere Hilfe	mittlere Hilfe
große Hilfe	große Hilfe	große Hilfe
sehr große Hilfe	sehr große Hilfe	sehr große Hilfe

2. Vorgesetzte und Politik von der Notwendigkeit klimabezogener und flächensparender Maßnahmen zu überzeugen?

zum Klimaschutz?	zur Klimaanpassung?	Zur Innenentwicklung
keine Hilfe	keine Hilfe	keine Hilfe
geringe Hilfe	geringe Hilfe	geringe Hilfe
mittlere Hilfe	mittlere Hilfe	mittlere Hilfe
große Hilfe	große Hilfe	große Hilfe
sehr große Hilfe	sehr große Hilfe	sehr große Hilfe

3. Welche Politikfelder sowie Fach- und Rechtsbereiche haben aus Ihrer Sicht neben Bauleitplanung / Baurecht wesentliche Funktionen für die Umsetzung der drei Handlungsfelder?

4. Welche Änderungen in der Rechtslage oder andere unterstützende Maßnahmen sehen Sie als erforderlich an, um Belange des Klimaschutzes und der Klimaanpassung besser in der Bauleitplanung umzusetzen?

5. Wie kommt bei Ihnen „das Neue“ in die Planungspraxis? Orientieren Sie sich an guten Beispielen aus Fortbildungen und Veranstaltungen, Veröffentlichungen, bekannten Kommunen? Kennen Sie welche?

6. Nutzen Sie Leitfäden und Praxishilfen?

JA | NEIN

Wenn JA, welche?

7. In welcher Form bevorzugen Sie Informationsmaterialien?

Internetfassung | Druckfassung | Beides

8. Fehlen Ihnen möglicherweise Informationen?

JA | NEIN

Wenn JA: Was würde Ihnen für die Planungspraxis konkret weiterhelfen?

9. Wie sehen aktuell die Curricula der Hochschulen für die Ausbildung von Stadtplanern aus, in welcher Form und welchem Umfang werden interdisziplinäre Themen vermittelt und wie ist der Einfluss des Bologna-Prozesses insoweit für die Qualität der Stadtplanerausbildung? Auch: Welche Probleme wird die Schließung stadtklimatischer Lehrstühle zukünftig für die Wahrnehmung der Aufgaben zur (kommunalen) Klimaanpassung mit sich führen?
10. Welche Bedeutung haben nach Ihrem Kenntnisstand die grundsätzlich möglichen außergerichtlichen Einigungsverfahren in der Praxis? Sind Ihnen Anwendungsfälle bekannt?

JA

NEIN

Wenn JA: Welche Erfahrungen haben Sie damit gemacht?