

Stand: August 2023

Herausforderungen und Möglichkeiten der Klimaanpassung im kommunalen Bau- und Planungsrecht

Einschätzungen von Dr. iur. Juliane Albrecht, Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V.

1. Der Bund hat ein Bundes-Klimaanpassungsgesetz angekündigt. Welche Gestaltungsmöglichkeiten sehen Sie und welche Herausforderungen erwarten Sie bei der Umsetzung für Länder und der Einbeziehung von Kommunen?

Die Bundesregierung hat am 13. Juli 2023 den Entwurf für ein Klimaanpassungsgesetz beschlossen. Mit dem Gesetz soll erstmals ein strategischer Rahmen für eine vorsorgende Klimaanpassung auf allen Ebenen in Deutschland geschaffen werden. Die Bundesregierung verpflichtet sich mit dem Gesetz dazu, zukünftig eine vorsorgende Klimaanpassungsstrategie mit messbaren Zielen zu verfolgen. Städte und Gemeinden sind von den Folgen des Klimawandels in besonderer Weise betroffen. Daher soll mit dem Gesetz auch die Klimaanpassung auf kommunaler Ebene gestärkt werden. Um dies zu erreichen, sollen die Länder beauftragt werden, für die Aufstellung von landesweiten Klimaanpassungsstrategien und kommunalen Klimaanpassungskonzepten zu sorgen. Hierbei geht es darum, Lösungen zu entwickeln, die an die räumlichen Gegebenheiten vor Ort angepasst sind. Notwendige Grundlage sind die Klimadaten zur aktuellen Situation und zukünftigen Entwicklung sowie eine Betroffenheitsanalyse. Auf dieser Basis sind eine Gesamtstrategie zur nachhaltigen Klimaanpassung für die Gebietskörperschaft und ein Maßnahmenkatalog für die Umsetzung zu entwickeln. Es geht darum, Vorsorge vor Hitze, Dürre, Starkregen zu treffen, z. B. durch Entsiegelungs-, Abkühlungs- und Verschattungsmaßnahmen. Nicht alle Maßnahmen werden die öffentlichen Stellen umsetzen können. Notwendig ist daher auch die stärkere Eigenvorsorge durch die Bürger*innen. Eine wesentliche Herausforderung liegt in der Ausstattung der Gemeinden mit den hierfür erforderlichen finanziellen Ressourcen. Wie diese Mittel zur Verfügung gestellt werden können, wird derzeit zwischen Bund und Ländern diskutiert.

2. Welche Umsetzungs- und Zielkonflikte sehen Sie in der Bauleitplanung hinsichtlich Klima und anderen Schutzgütern als am schwerwiegendsten an und wie kann diesen begegnet werden?

Wesentliche Maßnahmen zur Klimaanpassung im urbanen Bereich sind der Erhalt und die Schaffung von Grün- und Freiflächen. Die Freiraumstruktur ist entscheidend für die Erhaltung von Frischluftschneisen zur Vermeidung von Hitzeinseln, und damit eine wesentliche Vorkehrung zur Anpassung an den zu erwartenden Klimawandel. Daher ist der steigende Bedarf an Grünflächen im Rahmen zukünftiger Siedlungsstrukturkonzepte zu berücksichtigen. Gleichzeitig gibt es in zahlreichen Städten nicht genügend bezahlbaren Wohnraum. Daher braucht es Flächen, um neue Gebäude zu errichten. Um Bauvorhaben auf der grünen Wiese zu vermeiden, sollen hierfür vorrangig Brachflächen genutzt und die bebauten Bereiche der Städte nachverdichtet werden. Diese Vorgehensweise entspricht dem Leitbild der kompakten Stadt. Sie steigert die städtische Energie- und Infrastruktureffizienz und dient damit auch dem Klimaschutz. Allerdings kann das Leitbild mit der Klimaanpassung in Konflikt geraten. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die innerstädtische Nachverdichtung dazu führt, dass bestehende Freiräume verloren gehen, die für die Frischluftzufuhr und Verdunstung benötigt werden. Mit dem Leitbild der „doppelten Innenentwicklung“, d. h. einer Verdichtung der Siedlungsbereiche bei gleichzeitiger Schaffung eines grünen Wohnumfeldes und ökologisch wirksamer Freiräume, kann dem Leitbild der kompakten Stadt auch unter den Herausforderungen des Klimawandels Rechnung getragen werden. Brachflächen sollten demnach nicht gänzlich für eine bauliche Innenentwicklung verwendet, sondern auch zur Freiraumentwicklung genutzt werden. Zudem gilt es, kleinteilige Begrünungsmaßnahmen am Gebäude, im direkten Gebäudeumfeld sowie im Stadtraum umzusetzen sowie den (Straßen)Baumbestand zu erweitern, um die für die Klimaanpassung notwendige Verdunstungskühlung und Verschattung zu erreichen. Dabei sollen Flächenreserven im Bestand sinnvoll baulich genutzt, gleichzeitig aber auch innerstädtische Freiflächen entwickelt, miteinander vernetzt und qualitativ verbessert werden. Zudem geht es angesichts der Flächenknappheit darum, Flächen multifunktional zu nutzen. So können z. B. Parks und Gärten sowohl zur Erholung der Bevölkerung als auch zur temporären Regenwasserspeicherung bei Extremwetterereignissen dienen. Zur Umsetzung der doppelten Innenentwicklung ist auf

der Ebene des Flächennutzungsplans ein gesamtstädtisches Freiraumsystem zu verankern. Auf Ebene der Bebauungspläne erfolgt die grundstücksbezogene Ausgestaltung. Wichtig erscheint es, der Praxis Instrumente an die Hand zu geben, mit denen sie die oben genannten Anforderungen zur Grün- und Freiflächenentwicklung umsetzen kann. Ein Beispiel ist die Festsetzung eines ökologischen Mindeststandards für die Bebauung (sog. Biotop- bzw. Grünflächenfaktor). Dieser beschreibt den Anteil eines Grundstücks, der potenziell Funktionen des Naturhaushalts übernehmen kann (z. B. Regenwasserversickerung oder Verdunstungskühlung durch Vegetation).

3. Sind Ihnen angedachte Neuerungen zu Gunsten des Schutzgutes Klima im BauGB bekannt?

Im Koalitionsvertrag hat sich die Bundesregierung u. a. darauf verständigt, das Baugesetzbuch mit dem Ziel zu novellieren, Klimaschutz und Klimaanpassung zu stärken. Daneben werden weitere Ziele für eine Novellierung genannt, wie z. B. die vollständige Digitalisierung der Bauleitplanung, die Stärkung der Gemeinwohlorientierung und der Innenentwicklung sowie die zusätzliche Mobilisierung von Bauflächen. Die Gesetzgebungstätigkeit des Bundes in der laufenden Legislaturperiode ist von einer hohen Dynamik geprägt. Dies betrifft auch das Städtebaurecht. Es sind bereits mehrere BauGB-Novellen verabschiedet worden, welche die genannten Aspekte teilweise aufgegriffen haben, etwa im Hinblick auf planungsrechtliche Erleichterungen zum Ausbau erneuerbarer Energien, die Digitalisierung und einen schnelleren Wiederaufbau nach der Hochwasserkatastrophe im Ahrtal. Zur Vorbereitung der Novellierungen veranstaltete das Bundesbauministerium im ersten Halbjahr 2023 eine Reihe von Fachgesprächen mit Expertinnen und Experten aus Wissenschaft und Praxis. In diesem Rahmen wurde u.a. auch das Thema Schwammstadt diskutiert. Ziel dieses Konzepts ist es, anfallendes Regenwasser in Städten dezentral zu versickern oder zu speichern, anstatt es lediglich zu kanalisieren und abzuleiten. Hierdurch kann sowohl ein Beitrag zur Grundwasserneubildung als auch zum Hochwasserschutz und damit zur Klimaanpassung geleistet werden. Thematisiert wurde auch, wie die doppelte Innenentwicklung im Baugesetzbuch gestärkt werden könnte. Ob und inwieweit diese Themen aber letztlich in das BauGB einfließen, ist derzeit noch nicht absehbar.

4. Welche Möglichkeiten sehen Sie, Anpassungen im Gebäudebestand (Dach- und Fassadengrün, Anbringen von Markisen oder Außenjalousien etc.) mit Anforderungen des Denkmalschutzes in Einklang zu bringen?

Den rechtlichen Rahmen für diese Problematik gibt § 12 des Sächsischen Denkmalschutzgesetzes vor. Demnach darf ein Kulturdenkmal nur mit Genehmigung der Denkmalschutzbehörde in seinem Erscheinungsbild oder seiner Substanz verändert oder beeinträchtigt werden. Auch An- und Aufbauten sind grundsätzlich genehmigungspflichtig. Ob die Genehmigung erteilt wird, hängt vom Einzelfall ab. So müssen bei denkmalgeschützten Gebäuden im Zuge der Genehmigung Abwägungen zu den baulichen Veränderungen getroffen werden. Hierbei sind etwaige Eingriffe der Hitzeschutzsysteme in die Substanz des Gebäudes sowie die konkreten Auswirkungen auf das Erscheinungsbild der Denkmale zu berücksichtigen. Im Rahmen der Prüfung erscheint es wichtig, immer auch das gesamte Gebäude bzw. die betreffende Fassade zu betrachten. Denn z. B. nützt der beste Sonnenschutz nicht viel, wenn er zwar die Fenster verschattet, die Wand ringsherum aber die „Schwachstelle“ ist. Dies kann bei einem Fachwerkhaus der Fall sein, bei dem die ungedämmte Fassade mit schwarzem Schiefer verkleidet ist. Es besteht beim Sonnenschutz auch die Möglichkeit, auf gebäudetypische historische Konstruktionen zurückzugreifen, wie z. B. Fensterläden und ausstellbare Jalousien. Wenn ein außenliegender Sonnenschutz nicht genehmigungsfähig ist, können Folien oder Sonnenschutzverglasung eine Alternative sein. Es ist zu empfehlen, die bestehenden Optionen vorher mit der zuständigen Denkmalschutzbehörde zu klären.

5. Welche Möglichkeiten zur Steuerung der Stadtentwicklung bietet das kommunale Vorkaufsrecht, bspw. im Sinne eines klimagerechten Flächenmanagements?

Der Grün- und Freiflächenentwicklung stehen nicht selten Eigentumsrechte Privater entgegen. Eine relativ unkomplizierte Möglichkeit für Kommunen, benötigte Grundstücke zu erwerben, ist das bauplanungsrechtliche Vorkaufsrecht. Dieses greift gemäß § 24 Bau-gesetzbuch aber nur in bestimmten Fallkonstellationen - und natürlich auch nur dann, wenn der Eigentümer ohnehin verkaufen möchte. Aus Sicht der Klimaanpassung ist vor allem das Vorkaufsrecht für Grundstücke in Gebieten, die zum Zweck des vorbeugenden Hochwasserschutzes von Bebauung freizuhalten sind, zu nennen (vgl. § 24 Absatz 1

Nummer 7). Insofern kommt ein Flächenerwerb für die Kommunen insbesondere in Überschwemmungsgebieten in Betracht. Zu erwägen ist, ob hier eine Schärfung bzw. Ergänzung des Gesetzes im Sinne der Stärkung des Wasserrückhalts möglich und sinnvoll ist. Auch wird die Erweiterung der Vorkaufsrechte des § 24 Baugesetzbuchs zur Schaffung von Grünflächen und explizit zur Umsetzung der Klimaanpassung vorgeschlagen. Ein Vorkaufsrecht müsse beispielsweise auch zur Weiterentwicklung von Grünraumflächen in Bestandsgebieten genutzt werden können. Dieser Punkt ist aus Sicht der Klimaanpassung wichtig, denn die Bauleitplanung kann sich nicht über Eigentumsrechte hinwegsetzen.

6. Kommunen sollten Kaltluftentstehungsgebiete und Abflussleitbahnen planerisch sichern (Schutz vor Überbauung) und ausbauen. Welche planungsrechtlichen Möglichkeiten sehen Sie hierfür?

Die Versorgung mit Frisch- und Kaltluft erfordert ein stadtre regionales und kommunenübergreifendes Handeln. Ein wichtiger Akteur ist die Regionalplanung, welche in den Regionalplänen überörtliche Festlegungen zur Sicherung von Gebieten zur Kalt- und Frischluftproduktion sowie -ableitung treffen kann und sollte (z. B. zu regionalen Grünzügen und Grünzäsuren). Die rechtlichen Vorgaben zur Sicherung dieser Flächen sind im Raumordnungsgesetz und im Sächsischen Landesplanungsgesetz enthalten. Die Vorgaben der Regionalplanung müssen von den Kommunen im Rahmen der Erstellung der Bauleitpläne, d. h. des Flächennutzungsplans und des Bebauungsplans, beachtet und konkretisiert werden (§ 1 Absatz 4 Baugesetzbuch). Im Rahmen der Bauleitplanung geht es darum, bestehende innerstädtische Freiräume zu erhalten, mit randständischen Freiräumen zu vernetzen und insbesondere die städtischen Überwärmungsgebiete durch neue Freiräume dauerhaft zu ergänzen. Hierzu sind in den Bauleitplänen Darstellungen bzw. Festsetzungen zu treffen, welche die Kaltluftentstehungsgebiete und Abflussbahnen planerisch sichern, wie z. B. land- und forstwirtschaftlich genutzte Flächen sowie Grünflächen (vgl. §§ 5 und 9 Baugesetzbuch). Neben der Sicherung ist auch die Gestaltung der Flächen zu regeln. Hierbei sollte es sich um unversiegelte Flächen handeln, die eine abkühlende Wirkung haben. Das Grünvolumen (insbesondere der Baumbestand) darf aber nicht so groß sein, dass die Strömung behindert wird. Fachliche Grundlage

hierfür ist der Landschaftsplan, welcher die ökologischen Grundlagen für das Gemeindegebiet festlegt, die z. B. auch Zielaussagen zur Offenhaltung der Kalt- und Frischluftströmungswege betreffen. Diese Vorgaben sind bei der Bauleitplanung zu berücksichtigen. Demnach sollten die Standorte für neue Baugebiete so ausgewählt werden, dass sie die städtische Frisch- und Kaltluftzufuhr nicht behindern. Während der Flächennutzungsplan Vorgaben für das gesamte Gemeindegebiet enthält, regelt der Bebauungsplan parzellenscharf die bauliche Nutzung einzelner Grundstücke. Möglich sind z. B. auch Vorgaben zur Stellung baulicher Anlagen im Hinblick auf die Optimierung der Luftzirkulation.

7. Haben Sie praktische Tipps, um bei der Planung von Anpassungsmaßnahmen deren Umsetzung unter den bestehenden planungsrechtlichen Rahmenbedingungen von Beginn an mitzudenken?

Die Umsetzung der Maßnahmen kann dadurch erleichtert werden, dass bei der Planung andere Fachplanungen und Fachkonzepte sowie darauf beruhende Maßnahmen, welche die Klimaanpassung berühren, von vornherein mitgedacht werden. Dies betrifft z. B. Hitzeaktionspläne, Starkregenkarten sowie Landschafts- und Grünordnungspläne. Hierdurch lassen sich bei der Umsetzung von Maßnahmen Synergien gewinnbringend nutzen und Konflikte vermeiden. Auch dürfen Klimaanpassungsmaßnahmen möglichst nicht zulasten des Klimaschutzes gehen. Klimaanlagen beispielsweise sollten nur im Notfall geplant werden, weil sie energieintensiv sind und ihrerseits Abwärme erzeugen. Stattdessen sind sog. naturbasierte Lösungen zu bevorzugen, die von der Natur oder natürlichen Prozessen inspiriert sind. Beispiele hierfür sind Maßnahmen zur Verschattung und Verdunstungskühlung durch Bäume oder der Wasserrückhalt, den natürliche Überschwemmungsgebiete ermöglichen. Dadurch können vorhandene Systeme genutzt, Ressourcen gespart und die Umwelt geschont werden. Schließlich gibt es auch verschiedene Praxishilfen, welche Hinweise für die Planung und Umsetzung von Klimaanpassungsmaßnahmen geben. Ein Beispiel hierfür ist das Integrierte Regionale Klimaanpassungsprogramm für die Region Dresden, welches gemeinsam durch Wissenschaft und Praxis erarbeitet wurde. Dieses enthält Grundlagen, Ziele und Maßnahmen für die Klimaanpassung in bestimmten Themenbereichen wie der Stadt- und Freiraumplanung. Im Rahmen des Projekts HeatResilientCity wurde jüngst ein quartiersbezogenes Hitze-

Handbuch erstellt, welches u. a. praktische Informationen zur Frühintervention bei bevorstehenden Hitzeereignissen bereithält. Weitere Beispiele sind die vom Bundesbauministerium herausgegebene Hochwasserschutzfibel mit Maßnahmen zum Objektschutz und zur baulichen Vorsorge sowie die vom Umweltbundesamt herausgegebene Praxis-hilfe „Klimaanpassung in der räumlichen Planung“. Sämtliche Dokumente sind im Internet verfügbar.