

Der Bebauungsplan als kommunales Handlungsinstrument zur Klimaanpassung: Was ist rechtlich möglich?

Sebastian Siemer

Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht

www.waldmann-kohler.de



Ausgangslage

- Mit BauGB-Klimaschutz-Novelle von 2011 wurde die städtebauliche Dimension des Klimaschutzes unterstrichen, insb. durch Aufnahme einer sog. Klimaschutzklausel (§ 1a Abs. 5 BauGB).
- Verankerung des Leitbilds „klimagerechte Stadtentwicklung“ im BauGB.



Rechtsgrundlagen

§ 1 Abs. 5 BauGB:

Die Bauleitpläne sollen eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung, die die [...] umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung künftiger Generationen miteinander in Einklang bringt [...], gewährleisten.

Sie sollen dazu beitragen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln sowie den Klimaschutz und die Klimaanpassung, insb. auch in der Stadtentwicklung, zu fördern und zur Erfüllung der Klimaschutzziele des KSG die Wärme- und Energieversorgung von Gebäuden treibhausgasneutral zu gestalten [...].



Rechtsgrundlagen

§ 1 Abs. 6 Nr. 7 Buchst. a BauGB:

*Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind insb. zu berücksichtigen:
Die Belange des Umweltschutzes, einschließl. des Naturschutzes und
der Landschaftspflege, insb.
die Auswirkungen auf Tiere, Pflanzen, Fläche, Boden, Wasser, Luft,
Klima und das Wirkungsgefüge zwischen ihnen sowie die Landschaft
und die biologische Vielfalt.*



Rechtsgrundlagen

§ 1 Abs. 7 BauGB:

Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen.



Rechtsgrundlagen

§ 1a Abs. 2 Satz 1-3 BauGB:

Mit Grund und Boden soll sparsam und schonend umgegangen werden; dabei sind zur Verringerung der zusätzlichen Inanspruchnahme von Flächen für bauliche Nutzungen die Möglichkeiten der Entwicklung der Gemeinde insb. durch Wiedernutzbarmachung von Flächen, Nachverdichtung und andere Maßnahmen zur Innenentwicklung zu nutzen sowie Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen. Landwirtschaftlich, als Wald oder für Wohnzwecke genutzte Flächen sollen nur im notwendigen Umfang umgenutzt werden. Diese Grundsätze sind in der Abwägung zu berücksichtigen.



Rechtsgrundlagen

§ 1a Abs. 5 Satz 1-2 BauGB:

Den Erfordernissen des Klimaschutzes soll sowohl durch Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, als auch durch solche, die der Anpassung an den Klimawandel dienen, Rechnung getragen werden. Dieser Grundsatz ist in der Abwägung zu berücksichtigen.



Niedersächs. OVG, Urteil v. 2.10.2024 – 1 KN 34/23:

- § 1a Abs. 5 BauGB enthält kein Optimierungsgebot: Klimaschutzgesichtspunkte müssen lediglich als ein zu berücksichtigender Belang unter vielen in die Abwägung einfließen, ohne dass diesen von vornherein ein Vorrang vor anderen Belangen zukommt.
- Bauleitplanung ist kein Instrument, das die Gemeinde berechtigt oder gar verpflichtet, eine allgemeine Klimaschutzpolitik ohne Rücksicht auf die kompetenziellen Grenzen des Bauplanungsrechts zu verfolgen.



Niedersächs. OVG, Urteil v. 2.10.2024 – 1 KN 34/23:

- Bauleitplanerischer Klimaschutz muss daher bodenrechtlichen Bezug aufweisen und sich auf die konkrete Art der Bodennutzung – insb. die Standortsteuerung – und die Gestaltung baulicher Anlagen beziehen.
- Gemeinde ist nicht verpflichtet, über die Vorgaben des Fachrechts durch eigene Maßnahmen hinauszugehen. Bsp.: Wenn das Fachrecht es zulässt, dass weiterhin fossile Brennstoffe verwendet oder energieintensive Anlagen ohne Verpflichtung zur Nutzung regenerativer Energien errichtet werden, ist die Gemeinde nur i.R.d. Festsetzungsmöglichkeiten (§ 9 BauGB) berechtigt – aber keinesfalls gezwungen – bei der Bauleitplanung eine weitergehende Regulierung vorzunehmen.



Niedersächs. OVG, Urteil v. 2.10.2024 – 1 KN 34/23:

- Gemeinde muss unter dem Aspekt des Klimaschutzes ihre Bauleitplanung hins. ihrer Auswirkungen auf Lokalklima (wie Kaltluftschneisen, Grüngürtel o.Ä.) sowie Standortwahl untersuchen.
- Standortwahl kann beeinflusst werden durch bspw. Verfügbarkeit erneuerbarer Energien, Verkehrsanbindung, besondere Bodenbeschaffenheit (z.B. besonders kohlenstoffhaltige Böden).



Niedersächs. OVG, Urteil v. 2.10.2024 – 1 KN 34/23:

- Erforderlicher Aufwand ist abhängig von konkreter Planung: Wird z.B. Brache im Innenbereich für Wohnungsbau wieder nutzbar gemacht, ist Aufwand deutlich geringer als bei Neuerrichtung einer energieintensiven Anlage im Außenbereich.
- Auch in letzterem Fall können sich Art und Ausmaß der gemeindl. Ermittlungen aber darauf beschränken, Auswirkungen der Planung auf den Klimaschutz verbal zu beschreiben; zahlenmäßige Bilanzierung ist nicht erforderlich. Keine Pflicht zur Ermittlung der zukünftigen Menge an emittierten Treibhausgasen. Keine Pflicht der Gemeinde, jenseits fachrechtlicher Vorgaben die mit Blick auf den Klimaschutz beste verfügbare Technik zu fordern.



Niedersächs. OVG, Urteil v. 2.10.2024 – 1 KN 34/23:

- Auch bei negativer Klimabilanz ist Bauleitplanung möglich:

„Auch wenn die Belange des Klimaschutzes mit einigem Gewicht in die Abwägung einzustellen sind, sind sie weiterhin der Abwägung und damit auch dem nachvollziehbar begründeten Wegwägen zugänglich. Der allein dafür zuständige Gesetzgeber hat die Klimaschutzziele derzeit nicht so ausgestaltet, dass ihnen ein Verbot von Planungen mit einer negativen Klimabilanz zu entnehmen ist.“



Klimaschutzklausel (§ 1a Abs. 5 BauGB) und Art. 20 a GG

Art. 20 a GG:

Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.



Klimaschutzklausel (§ 1a Abs. 5 BauGB) und Art. 20 a GG

- Durch Klimaschutzbeschluss des BVerfG v. 24.3.2021 (u.a. 1 BvR 2656/18) hat Klimaschutzklausel des BauGB trotz neuerer Auslegung des Art. 20a GG keine Bedeutungsänderung erfahren.
- Zwar zielt die Umweltstaatszielbestimmung des Art. 20a GG auch auf Herstellung von Klimaneutralität. Doch genießt das Klimaschutzgebot keinen Vorrang gegenüber anderen Belangen (BVerfG a.a.O.).
- Allerdings nimmt relatives Gewicht des Klimaschutzgebots in der Abwägung bei fortschreitendem Klimawandel zu (BVerfG a.a.O.).



Merke:

- Klimaschutzklausel des § 1a Abs. 5 BauGB räumt dem Klimaschutz keinen Abwägungsvorrang gegenüber anderen öffentlichen oder privaten Belangen ein. Andere Belange können sich in der Abwägung ggü. dem Klimaschutz durchsetzen.
- Da Klimaschutz/Klimawandel zwingendes Prüfkriterium bei bauleitplanerischer Abwägung ist, trifft die Gemeinde aber eine Rechtfertigungslast, wenn sie den Klimaschutz hintanstellen will.



Rechtsgrundlagen

§ 2 Abs. 4 Satz 1 BauGB:

Für die Belange des Umweltschutzes nach § 1 Abs. 6 Nr. 7 und § 1a wird eine Umweltprüfung durchgeführt, in der die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen ermittelt und in einem Umweltbericht beschrieben und bewertet werden.



Rechtsgrundlagen

§ 9 Abs. 1 Nr. 15 BauGB:

Im Bebauungsplan können aus städtebaulichen Gründen festgesetzt werden:

Die öffentlichen und privaten Grünflächen, wie Parkanlagen, Naturerfahrungsräume, Dauerkleingärten, Sport-, Spiel-, Zelt- und Badeplätze, Friedhöfe.



- Grünflächen tragen zur Auflockerung und Durchgrünung der Baugebiete bei.
- Sind grds. von fester Bebauung, insb. Gebäuden, freizuhalten.
- Binden Kohlendioxid und verbessern das lokale Klima.



Rechtsgrundlagen

§ 9 Abs. 1 Nr. 15a BauGB:

Im Bebauungsplan können aus städtebaulichen Gründen festgesetzt werden:

Die Flächen zur Gewährleistung eines natürlichen Klimaschutzes.



- In Kraft seit 1.1.2024.
- Ermöglicht nur Festsetzungen zur Flächennutzung; keine Bestimmung konkreter Maßnahmen zulässig.
- Unklar, was damit konkret – über bestehende andere Festsetzungsmöglichkeiten hinaus – ermöglicht werden soll. Frischluftschneisen z.B. können bereits nach § 9 Abs. 1 Nr. 10 BauGB (von Bebauung freizuhaltende Flächen) festgesetzt werden. => Kein Mehrwehrt erkennbar. Lediglich Signalwirkung für planende Gemeinden?
- Mangelnde Bestimmtheit der Norm?



Rechtsgrundlagen

§ 9 Abs. 1 Nr. 23 Buchst. b BauGB:

Im Bebauungsplan können aus städtebaulichen Gründen festgesetzt werden:

Gebiete, 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.



- Bezieht sich nur auf neue Gebäude, nicht auf Bestandsbauten oder deren Änderung oder Nutzungsänderung.
- Z.B. Festsetzungen zur Dachform verbunden mit Pflicht zur Errichtung von Fotovoltaikanlagen, Festsetzungen von Anschlüssen an Nah-/Fernwärme. Auch statische Vorgaben für Gebäude möglich, um derartige Anlagen errichten zu können.
- Keine Pflicht zur Nutzung erneuerbarer Energien.
- Vgl. auch § 9 Abs. 1 Nr. 12 BauGB, der die Festsetzung entsprechender Versorgungsflächen für erneuerbare Energien ermöglicht.



Rechtsgrundlagen

§ 9 Abs. 1 Nr. 25 BauGB:

Im Bebauungsplan können aus städtebaulichen Gründen festgesetzt werden:

[...]

Das Anpflanzen von Bäumen, Sträuchern und sonstigen Bepflanzungen,

Bindungen für Bepflanzungen und für deren Erhaltung sowie von Gewässern.



- Zweck: Gezielt Festsetzungen über die Begrünung der bebauten und nicht bebauten Bereiche treffen zu können (ermöglicht z.B. auch die Festsetzung von Dachbegrünung, nicht jedoch von bloßer Vorgartengestaltung > Art. 7 Abs. 1 BayBO).
- Festsetzung erfordert spezifisch städtebauliche Rechtfertigung (z.B. Klimaschutz); bloße Begründung mit Natur- oder Landschaftspflege genügt nicht.
- In die Abwägung ist auch einzubeziehen, welche Kosten dem Grundstückseigentümer für die Umsetzung der Festsetzung entstehen; diese müssen verhältnismäßig sein.



Klimaschutz vs. Eigentumsfreiheit

- Eigentums(grund)recht des Grundstückseigentümers ist i.R.d. Abwägung (§ 1 Abs. 7 BauGB) als privater Belang zu berücksichtigen.
- Festsetzung z.B. einer priv. oder öff. Grünfläche (§ 9 Abs. 1 Nr. 15 BauGB) stellt Beeinträchtigung des Eigentumsgrundrechts nach Art. 14 Abs. 1 GG dar, da die Fläche von Bebauung freizuhalten ist.
- Festsetzung z.B. von Grünflächen muss verhältnismäßig sein, insb. sind die schutzwürdigen Belange des Eigentümers sowie die Belange des Gemeinwohls in einen gerechten Ausgleich bringen.



Klimaschutz vs. Eigentumsfreiheit

- Bestandsgarantie des Eigentums: Normgeber muss eine unverhältnismäßige Belastung des Eigentümers real vermeiden und die Privatnützigkeit des Eigentums so weit wie möglich erhalten (BVerfG, ständige Rechtspr., z.B. 1 BvR 1402/01).
- Wird bisher bestehendes Baurecht in Folge planerischer Festsetzungen (z.B. als Grünfläche) eingeschränkt oder entzogen, kommt dem erhebliches Gewicht zu, das sich bei der Abwägung auswirken muss. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich der Entzug baulicher Nutzungsmöglichkeiten wie eine (Teil-)Enteignung auswirken kann (BVerfG a.a.O.).



Klimaschutz vs. Eigentumsfreiheit

- VGH BW (Urt. v. 29.9.2023 – 14 S 891/22) hat in einem Einzelfall die Festsetzung einer priv. Grünfläche auf einem Privatgrundstück, das bislang Bauland war, dennoch akzeptiert, obwohl die Nutzungsinteressen des Eigentümers durch die Festsetzung „ganz wesentlich beeinträchtigt“ werden.
- Denn dem öff. Belang des Kleinklimaschutzes sei im vorliegenden Einzelfall ein sehr hohes Gewicht beizumessen (Oberrrheingebiet besitze bereits naturgegeben eines der ausgeprägtesten Belastungsklimata Deutschlands). Dieses Gewicht rechtfertige in der konkreten Abwägung mit den Eigentümerbelangen die weitgehende Freihaltung der betroffenen Flächen (VGH BW a.a.O.).



Exkurs: § 2 EEG

- „Die Errichtung und der Betrieb von Anlagen sowie den dazugehörigen Nebenanlagen liegen im überragenden öffentlichen Interesse und dienen der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit. Bis die Stromerzeugung im Bundesgebiet nahezu treibhausgasneutral ist, sollen die erneuerbaren Energien als vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen eingebracht werden.“
- Soll zu einem relativen Gewichtungsvorrang der erneuerbaren Energien führen.



Exkurs: § 2 EEG

- Während Klimaschutz im Rahmen der bauleitplanerischen Abwägung keinen prinzipiellen Vorrang genießt, wird Nutzung erneuerbarer Energien als Abwägungsbelang spezialgesetzlich priorisiert.
- Gesetzgeber hat also nicht den „Grundbelang“ Klimaschutz priorisiert, sondern das maßgebliche Instrument zur Verwirklichung dieses Belangs. Im Rahmen der bauleitplanerischen Abwägung ist demnach von einem regelmäßigen Übergewicht der erneuerbaren Energien auszugehen.



Rück- und Ausblick

- Gesetzentwurf der „Ampel“-Koalition (BT-Drs. 20/13091 v. 30.9.2024) sah vor, dass bei der Abwägung Klimaschutzkonzepte, Klimaanpassungskonzepte, Starkregenvorsorgekonzepte, Hochwassergefahrenkarten und Hitzebelastungskarten zu berücksichtigen sind.
- Eine Pflicht zur Aufstellung/Erarbeitung solcher Konzepte/Instrumente sollte jedoch nicht begründet werden; vielmehr sollten vorhandene Konzepte lediglich die Erfordernisse des Klimaschutzes konkretisieren.



Rück- und Ausblick

- Fraglich, ob die von der „Ampel“ beabsichtigte Regelung tatsächlich neue, weitergehende Möglichkeiten/Pflichten begründet hätte; Berücksichtigung der o.g. Konzepte ist m.E. auch bisher schon in der Abwägung möglich.
- Derzeit noch unklar, ob und wie die neue Bundesregierung den „Ampel“-Gesetzentwurf weiterverfolgt.



Fazit

- Das BauGB bietet bereits jetzt den Gemeinden vielfältige Instrumente und eine große Bandbreite an Festsetzungsmöglichkeiten zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung.
- Das zurückhaltende Agieren der Gemeinden liegt demnach nicht an fehlenden gesetzlichen Möglichkeiten. Vielmehr kommen den Klima-Aspekten in der gemeindlichen Abwägung offenbar nur selten ein derartiges Gewicht zu, dass sie sich gegen andere Belange durchsetzen. Ursächlich könnte auch sein, dass Festsetzungen zum Klimaschutz das Bauen i.d.R. verteuern und so für Bauherren – gerade in einer Baukrise – unattraktiver machen.



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

RA Sebastian Siemer
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Frankenstr. 160, 90461 Nürnberg
Tel.: 0911/586 98 – 47
siemer@waldmann-kohler.de

