

KLIMASCHUTZ IN DER STADTPLANUNG – PRAXISLEITFADEN –

ONLINE-ANHANG MIT HINTERGRUNDINFORMATIONEN UND GRUNDLAGEN

TEIL 1: ALLGEMEINES STÄDTEBAURECHT

INHALTSVERZEICHNIS

1	ALLGEMEINES STÄDTEBAURECHT	2
1.1	Bauleitplanung: Rechtliche Lage nach neuem BauGB	2
1.1.1	Ziele der Bauleitplanung	5
1.2	Flächennutzungsplan	6
1.3	Bebauungsplan	8
1.4	Städtebauliche Verträge	9
1.5	Begründung und Umweltbericht	9
1.5.1	Begründung	9
1.5.2	Umweltbericht	10
1.6	Hessische Bauordnung	10
1.7	Möglichkeiten für rechtsverbindliche Festsetzungen	11

Herausgeber



Stadt Frankfurt am Main
– Der Magistrat – Energiereferat (79A)
Galvanistraße 28
60486 Frankfurt am Main
www.energiereferat.stadt-frankfurt.de

Regionalverband FrankfurtRheinMain
Der Regionalvorstand
Poststraße 16
60329 Frankfurt am Main
www.region-frankfurt.de

Kontakt

Andrea Graf
Projektleitung Masterplan 100% Klimaschutz
Telefon: +49 69 212-39165
E-Mail: andrea.graf@stadt-frankfurt.de

Michael Voll
Projektleitung Regionales Klimaschutzkonzept
Telefon: +49 69 2577 1438
E-Mail: voll@region-frankfurt.de

Erarbeitung

KEEA Klima- und Energieeffizienz Agentur, Kassel

Fraunhofer-Institut für Windenergie und Energiesystemtechnik IWES, Kassel

© Oktober 2014 Stadt Frankfurt am Main, Regionalverband FrankfurtRheinMain

1 ALLGEMEINES STÄDTEBAURECHT

Das Baugesetzbuch (in Verbindung mit der Bau-Nutzungs-Verordnung) regelt die folgenden Grundlagen:

- Rechtliche Basis sind der Flächennutzungsplan (vorbereitender Bauleitplan) sowie die daraus entwickelten Bebauungspläne (verbindliche Bauleitpläne)
- das Planerfordernis wird bereits im § 1 geregelt
- eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung wird sichergestellt
- die Inhalte der Bauleitpläne werden in den §§ 5 und 9 geregelt
- die Aufstellungsverfahren in den Verfahren zur Beteiligung der Öffentlichkeit und der Träger öffentlicher Belange (TÖB) werden normiert
- die Zulässigkeit von Vorhaben und baulichen Anlagen in den §§ 29 ff (u.a. auch für die Nutzung Erneuerbarer Energien in den § 248 BauGB und § 14 BauNVO) wird geregelt

Damit ist das Baugesetzbuch (im Folgenden BauGB) die wesentliche rechtliche Grundlage für die Verankerung von Klimaschutz- und Energieeffizienzaspekten in der städtebaulichen Planung. Im Folgenden werden die einzelnen Instrumente und rechtlichen Grundlagen detailliert betrachtet.

1.1 BAULEITPLANUNG: RECHTLICHE LAGE NACH NEUEM BAUGB

Im BauGB gibt es eine Reihe relevanter Planungsinstrumente, mit denen die Kommunen in die Lage versetzt werden sollen, die Energiewende voran zu treiben. Insbesondere die beiden jüngsten Änderungen des Baugesetzbuches (BauGB) vom 22. Juli 2011 (Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden) und vom 11. Juni 2013 (Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts) haben Bedeutung für die Bau- und Planungsämter in den Kommunen.

Dabei gilt es, die verschiedenen Ebenen der Bauleitplanung zu verstehen:

Der **Flächennutzungsplan** stellt ein für die jeweilige Kommune gesamträumliches Konzept dar, das in der Regel einen Zeithorizont von 15 Jahren umfasst. Darin werden die städte-

baulichen Entwicklungsvorstellungen der Kommune dargestellt als auch eine Flächen- und Standortsicherung damit betrieben. Der Flächennutzungsplan hat eine Koordinationsfunktion, indem er die Fachplanungen anderer Planungsträger nachrichtlich übernimmt, eine Abwägung aller öffentlichen und privaten Belange vornimmt sowie auch eine Bindung der Bauleitplanung der Kommune und der TÖBs darstellt. Damit übernimmt der Flächennutzungsplan die Funktion einer dauerhaften Informationsquelle über relevante Rauminformationen der Kommune, er stellt damit Planungssicherheit her für alle möglichen Akteure, wie Bürger, Planer, TÖB, Nachbarkommunen. Im Flächennutzungsplan werden bestimmte Aspekte nur „grob“ dargestellt, die keine rechtliche und nur behördeninterne Verbindlichkeit haben. Ausnahme: Konzentrationsfläche.

Abb. 1: Die verschiedenen Handlungsebenen der städtebaulichen Planung



Quelle: eigene Abbildung nach Energie und Ortsplanung

Im **Bebauungsplan** (einfach, qualifiziert) sind die Festsetzungsmöglichkeiten nach § 9 Abs. 1 BauGB abschließend, es gibt kein Festsetzungsfindungsrecht (Ausnahme: vor-

habenbezogener Bebauungsplan) und er enthält das Gebot der Erforderlichkeit und sachgerechten Abwägung. Der Bebauungsplan ist grundstücksgenau und nach außen verbindlich. In ihm können klimaschutzrelevante städtebauliche Inhalte geregelt werden (siehe unten). Der Bebauungsplan ist Ortsrecht, er sichert die städtebauliche Ordnung, die Zulässigkeit von Vorhaben, wird aus dem Flächennutzungsplan entwickelt und regelt die Standort- und Flächensicherung.

Städtebauliche Verträge unterstützen die Vorbereitung, Aufstellung und Vollzug des Bebauungsplanes. Besonders regeln diese die Kostenübernahmen, Maßnahmen eines gebietsbezogenen Energiekonzepts, energetische Qualitätsstandards von Gebäuden oder auch zeitlich befristete Zwischennutzungen von Flächen. Zu beachten sind die Grenzen der Angemessenheit sowie das Kopplungsverbot. Weder Untere Baubehörden noch ggf. Rechtsnachfolger erfahren durch städtebauliche Verträge eine Rechtsbindung.

Ein **vorhabenbezogener Bebauungsplan** beinhaltet einen Vorhaben- und Erschließungsplan und einen Durchführungsvertrag (Kombination von Satzungs- und Vertragselementen). Es geht um ein konkretes Vorhaben, ist zeitlich befristet, muss realisiert werden, hat keine Bindung an die BauNVO und kann bei Nicht-Realisierung ohne Entschädigungsleistungen aufgehoben werden.

Sonstige vorbereitende Pläne sind z. B. Stadtumbaukonzepte, Zentrenkonzepte, Quartiersentwicklungskonzepte, Energienutzungsplan, § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB

Kriterien, die für alle Planungen eine Relevanz haben, sind:

- **Bauliche Dichte (Maß der baulichen Nutzung):**
Reduktion der Flächenversiegelung über enge Bauraumvorgaben, kompakte Baustrukturen, geringere GRZ und höhere GFZ bzw. Gebäudehöhen, Reduktion von Erschließungsflächen, Aktivierung von innerstädtischen Brachen (Innenentwicklung § 13 a BauGB), Innen- vor Außenentwicklung
- **Umwelteffiziente Mobilität:**
Planung von Baugebieten im Bereich bestehender Infrastruktureinrichtungen, Schaffung von Park&Ride-Plätzen, Verflechtung mit dem ÖPNV, Schaffung attrakti-

ver Wegenetze für den nicht motorisierten Verkehr durch Ausbau von Fuß- und Radwegen, E-Mobilität

- **Intelligente Ortstechnik:**

Festsetzung von Bauräumen und Firstrichtungen sowie Abstandsflächen zur optimalen Ausnutzung von Solarenergie, Nutzung von Geothermie, Fernwärme, Kraft-Wärme-Kopplung, aktive Begrünungsmaßnahmen

- **Vernetzung der Freiräume:**

Sicherung bestehender Grünzüge und Kaltluftschneisen über Flächennutzungsplan und Bebauungsplan, Schaffung wohnortnaher öffentlicher Grünflächen mit hoher Aufenthaltsqualität, Ausgleichsflächen

- **Energiesparende Gebäudetechnik:**

Bauliche Maßnahmen für den Einsatz erneuerbarer Energien, § 9 Abs. 1 Nr. 23 b BauGB

Besonders durch die Änderungen des BauGB von 2011 und 2013 erfährt der Klima- und Bodenschutz eine erhebliche Förderung. So können insbesondere kommunale Klimaschutzziele über folgende öffentlich-rechtliche Mechanismen umgesetzt werden.

1.1.1 ZIELE DER BAULEITPLANUNG

In der Bauleitplanung werden verschiedene Ziele verfolgt und gesetzlich festgelegt:

- **§ 1 Abs. 5 BauGB:** Die Bauleitpläne sollen ... dazu beitragen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln sowie den Klimaschutz und die Klimaanpassung, insbesondere auch in der Stadtentwicklung, zu fördern, sowie die städtebauliche Gestalt und das Orts- und Landschaftsbild baukulturell zu erhalten und zu entwickeln. Hierzu soll die städtebauliche Entwicklung vorrangig durch Maßnahmen der Innenentwicklung erfolgen.

Ziel: Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch vorrangige Maßnahmen der Innenentwicklung

- **§ 1 Abs. 6 Nr. 7 e BauGB:** die Vermeidung von Emissionen sowie der sachgerechte Umgang mit Abfällen und Abwässern
- **§ 1 Abs. 6 Nr. 7 f BauGB:** die Nutzung erneuerbarer Energien sowie die sparsame und effiziente Nutzung von Energie

- **§ 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB:** die Ergebnisse eines von der Gemeinde beschlossenen städtebaulichen Entwicklungskonzeptes oder einer von ihr beschlossenen sonstigen städtebaulichen Planung (z.B. Energienutzungsplan, Schwerpunkte der energetischen Quartierssanierung)
- **§ 1a Abs.2 BauGB:** Ergänzung der Bodenschutzklausel
Ziel: Besondere Begründungspflicht bei der Umwandlung von landwirtschaftlichen Flächen oder Wald
- **§ 136 Abs. 2 BauGB:** Prüfung des Vorliegens städtebaulicher Missstände unter Berücksichtigung der Belange des Klimaschutzes und der Klimaanpassung

1.2 FLÄCHENNUTZUNGSPLAN

Der Flächennutzungsplan (vorbereitender Bauleitplan) ist als Planungsinstrument förmliches Instrument der Stadtplanung und damit Ausdruck der gemeindlichen Planungshoheit. Gemäß §5 des BauGB stellt der Flächennutzungsplan (FNP) für das ganze Gemeindegebiet die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde dar. Folgende Festlegungen berühren den Bereich der klimagerechten Planung:

- **§ 1 Abs. 5 und § 1a Abs. 5 BauGB:** Übernahme der sonstigen städtebaulich relevanten Inhalte von Klima- und Energiekonzepten als Abwägungsgrundlage oder Planungsleitsatz
- **§ 5 Abs. 2 BauGB:** Dezentrale Konzentration und funktionale Mischung (Art der baulichen Nutzung): Planung entsprechender Stadtteilzentren, etwa über Festsetzungen von Misch- und Kerngebieten, auch über vorhabenbezogenen Bebauungsplan, Entwicklung von Siedlungsstrukturen der kurzen Wege;

Bauliche Dichte (Maß der baulichen Nutzung): Reduktion der Flächenversiegelung über enge Bauraumvorgaben, kompakte Baustrukturen, geringere GRZ und höhere GFZ bzw. Gebäudehöhen, Reduktion von Erschließungsflächen, Aktivierung von in-

nerstädtischen Brachen (Innenentwicklung § 13 a BauGB), Innen- vor Außenentwicklung

Ziel: kompakte Siedlungsstrukturen und Nutzungsmischung

- **§ 5 Abs. 2 Nr. 2 b BauGB:** 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

Ziel: Sicherung von Flächen und Standorten der Energieversorgung und Leitungsnetzes für die Nah- und Fernwärmeversorgung, und Vorgabe für B-Pläne

- **§ 5 Abs. 2 Nr. 2 c BauGB:** Ausstattung des Gemeindegebietes mit Anlagen, Einrichtungen oder sonstigen Maßnahmen, die der Anpassung an den Klimawandel dienen (z. B. System von Kaltluftschneisen, Hochwasserschutzanlagen, Regenrückhaltebecken)

Ziel: Vorgabe für Auflagen für B-Pläne, z.B. textliche Festsetzungen für solares Bauen und (bedingt) für energiesparende Bauweise

- **§ 5 Abs. 2 Nr. 3 BauGB:** die Flächen für den überörtlichen Verkehr und für die örtlichen Hauptverkehrszüge;
- **Ziel:** überörtliche und örtliche Verkehrsinfrastruktur
- **§ 5 Abs. 2 Nr. 4 BauGB:** die Flächen für Versorgungsanlagen, für die Abfallentsorgung und Abwasserbeseitigung, für Ablagerungen sowie für Hauptversorgungs- und Hauptwasserleitungen
- **Ziel:** Vorranggebiete für Wärmeversorgungsanlagen
- **§ 5 Abs. 2 b BauGB:** Aufstellung von sachlichen Teilflächennutzungsplänen für Zwecke des § 35 Abs. 3 S. 3 (insb. Windkraftanlagen)
- **§ 35 Abs. 3 BauGB:** Ausweisung von Vorrang- und Konzentrationsflächen für Erneuerbare-Energien-Anlagen, ggf. auch als Teilflächennutzungsplan

Ziel: Vorranggebiete für Erneuerbare-Energien-Anlagen

1.3 BEBAUUNGSPLAN

Der Bebauungsplan (auch B-Plan) regelt die Art und Weise der möglichen Bebauung der parzellierten Grundstücke und die Nutzung der in diesem Zusammenhang stehenden Freiflächen. Im B-Plan legt die Kommune als Satzung (Ortsgesetz) fest, welche Nutzungen auf einer Fläche zulässig sind. Der B-Plan wird allgemein nur für einen Teil der Kommune erstellt.

- **§ 9 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 BauGB:** Art (Funktion, Nutzung) und Maß der baulichen Nutzung (Kompaktheit, Dichte, Baukörperstellung und Gebäudehöhe)

Ziel: Erhöhung Energieeffizienz

- **§ 9 Abs. 1 Nr. 10 BauGB:** Von der Bebauung freizuhalten Flächen und ihre Nutzungszwecke
- **§ 9 Abs. 1 Nr. 12 BauGB:** Versorgungsflächen einschließlich 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

Ziel: Flächensicherung für Anlagen zur Energiegewinnung aus erneuerbaren Energien

- **§ 9 Abs. 1 Nr. 13 BauGB:** Führung ober- und unterirdischer Leitungen
- **§ 9 Abs. 1 Nr. 23a BauGB:** Verbrennungsverbote; Festsetzungen von Gebieten, in denen bestimmte luftverunreinigende Stoffe nicht oder nur beschränkt verwendet werden dürfen

Ziel: Luftreinhaltung, Immissionsschutz durch Verbrennungsverbote

- **§ 9 Abs. 1 Nr. 23 b BauGB:** Gebiete, in denen bei der Errichtung von Gebäuden oder bestimmten sonstigen baulichen Anlagen bestimmte bauliche oder technische Maßnahmen für die Erzeugung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung getroffen werden müssen

Ziel: Qualitätsstandard von Gebäuden und Anlagen

- **§ 9 Abs. 1 Nr. 25 BauGB:** Anpflanzung und Erhaltung von Bäumen
Ziel: Verbesserung Mikroklima
- **§ 248 BauGB:** Regelungen zur Wärmedämmung
Ziel: Steigerung Energieeffizienz
- **§ 249 BauGB:** Regelungen zum Repowering

1.4 STÄDTEBAULICHE VERTRÄGE

Der städtebauliche Vertrag stellt ein Mittel dar, die Zusammenarbeit der öffentlichen Hand mit privaten Investoren zu regeln und wird meist in Zusammenhang mit B-Plan-Verfahren geschlossen. Städtebauliche Verträge sind in § 11 BauGB geregelt und stellen eine Sonderform öffentlich-rechtlicher Verträge dar. Sie werden hier der Vollständigkeit halber aufgeführt, da sie das Instrumentarium des Städtebaurechts ergänzen (siehe § 1 BauGB).

1.5 BEGRÜNDUNG UND UMWELTBERICHT

Im Verfahren der B-Planaufstellung ist eine Erläuterung, die sog. Begründung, zwingend erforderlich. Der § 2 Abs. 4 BauGB besagt zudem, dass „die voraussichtlich erheblichen Umweltauswirkungen ermittelt ..., beschrieben und bewertet werden“ müssen. Dazu dient eine Umweltprüfung, die der Tatsache Rechnung trägt, dass die Berücksichtigung der Belange des Umweltschutzes zunehmendes Gewicht bei der Planaufstellung hat.

Die Festsetzungen in den Bebauungsplänen in ihren Auswirkungen auf die Umwelt sind in der Begründung und dem Umweltbericht zu erläutern und zu begründen. Dabei sind erfolgte Abwägungen zwischen verschiedenen Belangen offen zu legen.

1.5.1 BEGRÜNDUNG

Im Rahmen des B-Plan-Verfahrens zwingend erforderlich ist eine Erläuterung, in der die Ziele und Zwecke der Planung dargelegt und in die Festsetzungen erläutert werden müssen (sog. Begründung). In der Regel besteht der Plan aus der Planzeichnung (Teil A) und dem Text (Teil B). Ein Bebauungsplan kann aber beispielsweise auch nur aus einem textlichen Teil mit Begründung bestehen. Teil der Begründung ist auch der Umweltbericht (Bauleitplanung).

1.5.2 UMWELTBERICHT

Der Umweltbericht beschreibt und bewertet im Regelfall zur Aufstellung von B-Plänen das Ergebnis der Umweltprüfung bezüglich der Umweltbelange. Im Umweltbericht wird eine hinreichende Darstellung der voraussichtlichen Umweltauswirkungen eines Flächennutzungs- oder Bebauungsplans gegeben, wobei vernünftige Planungsalternativen angeboten werden sollen. Im Umweltbericht sind auch Informationen über für das Plangebiet relevante, förmlich festgelegte Ziele des Umweltschutzes darzustellen. Der Umweltbericht ist also ein Instrument, mit dem die Umweltauswirkungen und der Umgang mit den Umweltbelangen im Kontext der Bauleiplanung dargestellt werden.

Der Umweltbericht ist das zentrale Dokument, dem die Öffentlichkeit und die Behörden sowie die sonstigen Träger öffentlicher Belange entnehmen können, wie die Gemeinde die Umweltprüfung durchgeführt hat. Insbesondere der zu einem Bebauungsplan erarbeitete Umweltbericht besitzt aufgrund der konkreten Festsetzungen zu einzelnen Grundstücken erhebliche Relevanz für Dritte. Daher muss er Dritten die Beurteilung ermöglichen, ob und in welchem Umfang sie von den Umweltauswirkungen der getroffenen Festsetzungen eines Bebauungsplans betroffen sein können.

Die Gliederung der Begründung berücksichtigt, dass der Umweltbericht einerseits ein integraler Bestandteil ist, andererseits ein gesonderter Teil der Begründung ist. Die innere Gliederung des Umweltberichts orientiert sich an der Anlage 1 zum Baugesetzbuch.

1.6 HESSISCHE BAUORDNUNG

Die Kommunen können durch Satzungen gemäß § 81 der Hessischen Bauordnung (HBO) Vorschriften bzw. zusätzliche Selbstverwaltungsaufgaben festgelegt werden, soweit diese keinen gesetzlichen Vorschriften entgegenstehen.

1.7 MÖGLICHKEITEN FÜR RECHTSVERBINDLICHE FESTSETZUNGEN

Die folgende Übersicht zeigt Möglichkeiten rechtsverbindlicher Festsetzungen:

Tab. 1: Übersicht rechtsverbindlicher Festsetzungen in Bebauungsplan sowie in den örtlichen Bauvorschriften

Festsetzung	Ziel
Bebauungsplan (Satzung)	
Festsetzung der Art und des Maß der baulichen Nutzung	Optimierte Kompaktheit
Festsetzung der Bauweise, der überbaubaren und nicht überbaubaren Grundstücksflächen, Baukörperstellung, Nebenanlagen; Festsetzungen zur Bepflanzung	Optimierte Orientierung und geringe gegenseitige Verschattung (Möglichkeit der Anwendung passiver Solarenergienutzung)
Festsetzung der Baugrenzen, Festsetzung der Traufhöhe	Geringe gegenseitige Verschattung
Festsetzung von Versorgungsflächen, -anlagen und -leitungen	(Option auf) Nah- / Fernwärmeversorgung
Festsetzung von Gebieten mit eingeschränkter Verwendung von Brennstoffen (Immissionschutz durch Verbrennungsverbote)	Luftreinhaltung
Festsetzung von Gebieten, in denen bauliche Maßnahmen für den Einsatz erneuerbarer Energien getroffen werden müssen (Solarenergie)	Begrenzung von Schadstoffen auf lokaler Ebene
Hinweis auf den baulichen Standard	Begrenzung von Schadstoffen auf lokaler Ebene
Hinweis auf den Einsatz regenerativer Energie	Begrenzung von Schadstoffen auf lokaler Ebene
Örtliche Bauvorschriften	
Dachgestaltung, Fassadengestaltung, Gebäudetiefe	Optimierte Kompaktheit

Quelle: Stadt Augsburg 2007