

Dr. Rolf-Peter Löhr
Wickhofstr. 18 c
13467 Berlin

Berlin, den 23. Juni 2011

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
Sekretariat
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Stellungnahme
zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP zur Stärkung der
klimagerechten Entwicklung in Städten und Gemeinden, BT-Drs. 17/6076

Sehr geehrte Damen und Herren,

zu dem o.a. Gesetzentwurf nehme ich wie folgt Stellung:

A. Einleitung

1. Ich begrüße sehr, dass mit dem Gesetzentwurf das Thema der Anpassung an den Klimawandel sowie seiner Bekämpfung explizit in das BauGB aufgenommen wird. Zwar handelt es sich zu großen Teilen um Klarstellungen und ausdrückliche Regelungen implizit vorhandenen Rechtsguts. Dies wird in der Begründung zu dem Gesetzentwurf auch deutlich gemacht. Die Erfahrung zeigt aber, dass es für die planerische Praxis hilfreich ist, wenn wichtige Ziele der Bauleitplanung und Stadterneuerung ausformuliert im Gesetz stehen und nicht erst durch Auslegung gewonnen werden müssen. Die so erzielte Rechtssicherheit ist m.E. für das hier verfolgte Ziel der klimagerechten Stadtentwicklung höher einzustufen als die sicherlich grundsätzlich erstrebenswerte Kürze des Gesetzes.

B. Zu §§ 1 und 1 a in der Fassung des Entwurfs

2. Unter „A.I.1.Ausgangslage“ wird in der Begründung zum Gesetzentwurf zu Recht darauf hingewiesen, dass sowohl die Bekämpfung des Klimawandels als auch die Anpassung an den Klimawandel dauerhaft wichtige Aufgaben der Städte und Gemeinden bei ihrer Stadtentwicklung und Stadterneuerung sind. Diese Aufgaben unter dem Begriff „klimagerechte Stadtentwicklung“ zusammenzufassen, macht den übergreifenden und integrativen stadtentwicklungspolitischen Sinn solcher Maßnahmen deutlich.

3. Der Rechtsklarheit dient, dass die Bezeichnung „allgemeiner“ Klimaschutz entfallen soll. Bei der Anpassung an den Klimawandel geht es vor allem um Maßnahmen zur Verbesserung des lokalen Kleinklimas, die für sich genommen keine oder nur geringe überregionale Auswirkungen auf den „allgemeinen“ Klimaschutz haben. Erst ihr Zusammenwirken in vielen Gemeinden, auf das die einzelne Gemeinde aber keinen Einfluss hat, kann den allgemeinen Klimaschutz befördern. Im Grunde könnte der gesamte Begriff „Klimaschutz“ entfallen und durch „klimagerechte Stadtentwicklung“ ersetzt werden. Einen eigenständigen Regelungsgehalt des Begriffs Klimaschutz vermag ich im Zusammenhang mit der Änderung des BauGB für dieses nicht mehr zu erkennen. Aber da der Begriff „Klimaschutz“, ähnlich wie in seinem Anwendungsbereich der Begriff „Umweltschutz“, als umfassender Begriff aller klimabezogenen Maßnahmen eingeführt und breit verankert ist, erscheint nachvollziehbar, dass er erhalten bleiben soll.¹
4. Rechtssystematisch korrekt ist, dass die Legaldefinition des neuen Begriffs der klimagerechten Stadtentwicklung nicht in § 1 BauGB, sondern in § 1 a BauGB aufgenommen wurde. § 1 BauGB enthält die „zentralen materiellen Vorschriften über die Bauleitplanung“² und sollte darauf beschränkt bleiben. Allerdings bezieht sich § 1 a BauGB bisher nur auf den Umweltschutz. Sicher könnte man Klimaschutz im weitesten Sinn auch dem Umweltschutz zuordnen, doch dann verliert der Begriff Umweltschutz seine Konturen. Was ist nicht auch Umweltschutz? Der Begriff der klimagerechten Stadtentwicklung enthält zudem zumindest in seinem Begriffsinhalt der Anpassung an den Klimawandel ein Element, das primär nicht dem Umweltschutz, sondern dem Gesundheitsschutz³ zuzuordnen ist. Hinzu kommt, dass in § 1 Abs. 5 Satz 2 BauGB zwischen Umwelt- und Klimaschutz unterschieden wird. Es sollte daher bei dem Standort der neuen Vorschrift bleiben, aber der Titel des § 1 a BauGB sollte aus Gründen der Rechtsklarheit um den Klimaschutz erweitert werden.
5. Die Zusammenfassung der beiden Elemente „Entgegenwirken“ und „Anpassung“ in dem einen Begriff der klimagerechten Stadtentwicklung darf nicht vergessen machen, dass hierunter zwei ganz unterschiedliche Handlungsziele verborgen sind. Unter Bekämpfung des Klimawandels sind vor allem energiefachliche Maßnahmen oder Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien⁴ oder Maßnahmen zur energetischen Qualität von Gebäuden⁵ zu verstehen. Anpassung an den Klimawandel erfordert dagegen in der Regel planerische Maßnahmen zur Bodennutzung⁶ oder auch zur Fassaden- und Dachbegrünung. Zutreffend wird daher in § 5 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. b und c BauGB-E⁷ für die Flächennutzungsplanung zwischen den beiden Aufgaben

¹ Für die Unterscheidung zwischen Klimaschutz und Klimaanpassung Greiving, nach: BMVBS (Hrsg.), Urbane Strategien zum Klimawandel, Berlin 2010, S. 22.

² Krautzberger, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 11. Aufl. 2009, § 1, Rn 2.

³ Vgl. unten, Text-Nr. 6.

⁴ Vgl. nur die Aufzählungen in § 5 Abs. 2 Nr. 2 b oder § 171 c Satz 2 Nr. 4 BauGB-E.

⁵ Vgl. § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 und § 136 Abs. 3 Nr. 2 Buchst. d BauGB-E. In diesen Vorschriften sollte einheitlich entweder die Bezeichnung „Qualität“ oder „Beschaffenheit“ verwendet werden.

⁶ Vgl. etwa § 171 a Abs. 3 Satz 2 Nr. 6 BauGB-E.

⁷ Dazu unten, Text-Nr. 10 f.

unterschieden. Auch bei der Stadterneuerung kann es sinnvoll sein, zwischen beiden Begriffsinhalten zu unterscheiden⁸.

6. Anpassung an den Klimawandel ist in erster Linie eine Maßnahme zum Gesundheitsschutz⁹. Der Klimawandel begründet ja nicht eine langsame und gleichmäßige Steigerung der Temperatur. Dies würden gerade in nördlicheren Regionen viele Menschen vielleicht durchaus begrüßen. Tatsächlich aber sind – neben Starkregenfällen und Wirbelstürmen – vor allem periodisch wiederkehrende extreme Hitzewellen zu erwarten. In dicht bebauten Gebieten mit wenig Grün und schlechter Durchlüftung führen sie, vor allem wegen der fehlenden Nachtabkühlung, zu erheblichen gesundheitlichen Belastungen für sehr viele Menschen¹⁰. Alte, Kleinkinder, gesundheitlich ohnehin schon Beeinträchtigte, etwa durch Herz-, Blutdruck- oder Kreislaufbeschwerden, sind hier besonders betroffen.
7. Anpassung an den Klimawandel dient daher vornehmlich dazu, die kleinklimatischen Bedingungen für das Wohnen und Leben der Menschen in dicht bebauten städtischen Gebieten zu verbessern. Neben den in der Begründung erwähnten Kaltluftschneisen¹¹, die allerdings auch aus breiten Straßen bestehen können, kommen hier vor allem das Pflanzen von Straßenbäumen, die Begrünung von Hausfassaden und Dächern sowie die Erhaltung, Anlage und Vernetzung von Grünflächen, Naherholungsgebieten und Kleingärten in Betracht.
8. Hier kann durchaus ein Konflikt mit dem Leitbild der Stadt der kurzen Wege und der Innenentwicklung entstehen. Eine angestrebte Nachverdichtung kann bei manchen unbebauten Grundstücken zu einer Konkurrenz der Nutzung als Grün- oder als Baufläche führen. Hier ist planerisch abzuwägen, wo im konkreten Fall die Priorität gesetzt werden soll.¹² Dabei kommt einem an klimagerechter Stadtentwicklung ausgerichteten Flächennutzungsplan große Bedeutung zur Konfliktlösung oder -vermeidung zu.¹³
9. Anpassung an den Klimawandel kann kleinräumig erfolgen. Auch die bloße Bepflanzung einer Straße mit Bäumen kann erhebliche positive Auswirkungen auf das Kleinklima haben¹⁴. Effizient ist Klimaanpassung aber nur, wenn sie durch ein gesamtstädtisches Konzept begründet und im Flächennutzungsplan abgesichert wird. § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB, der städtebauliche Entwicklungskonzepte vorsieht, ist offen formuliert und ermöglicht auch städtebauliche Klimaschutz- und Energiekonzepte. Eine ausdrückliche Aufnahme einer entsprechenden Formulierung, wie sie der Bundesrat vorschlägt¹⁵, würde aber ebenfalls der Rechtsklarheit und Bewusstseinsbildung dienen.

⁸ Vgl. unten, Text-Nr. 13 ff.

⁹ Vgl. auch die Begründung zum Gesetzentwurf unter A. III. 7. am Ende, S. 12.

¹⁰ Vgl. etwa Hansjürgens, nach: BMVBS (oben, Fn. 1), S. 16.

¹¹ Vgl. Begründung des Gesetzentwurfs zu Art. 1, Nr. 3, S. 15.

¹² Vgl. auch Begründung zum Gesetzentwurf unter A III 7 am Ende, S. 12,. Die begriffliche Einbeziehung der Anpassung in das Leitbild der kompakten Stadt löst das Problem allerdings in einem konkreten Fall nicht.

¹³ Vgl. etwa Löhr, nach: BMVBS (oben, Fn. 1), S. 24.

¹⁴ Kuttler, in: BMVBS (oben, Fn. 1), S. 24.

¹⁵ Vgl. BR-Drs. 344/1/11 vom 10.06.2011, S.3.

C. Zu § 5 in der Fassung des Entwurfs

10. § 5 Abs. 2 Nr. 2 BauGB weicht von den anderen Regelungen des Inhalts eines Flächennutzungsplans ab, indem er nicht die Ausweisung von Flächen verlangt, sondern die Kennzeichnung der Ausstattung des Gemeindegebiets mit den jeweiligen Anlagen und Einrichtungen ausreichen lässt. Es ist daher zu begrüßen, dass auch die auf den Klimawandel bezogenen Anlagen und Einrichtungen nicht flächenmäßig dargestellt werden müssen.
11. Die Ausstattung mit Maßnahmen dagegen erscheint mir kein tauglicher Gegenstand des Flächennutzungsplans zu sein. Die Begründung nennt auch keine überzeugenden Beispiele. Gemeint sein könnten hier städtebauliche Entwicklungskonzepte zur Bekämpfung des Klimawandels oder zur Anpassung daran. Diese sollten als eigenständige Entwicklungskonzepte nach § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB beschlossen werden.¹⁶

D. Zu § 9 in der Fassung des Entwurfs

12. Mit der Änderung von § 9 Abs. 1 Nr. 23 b BauGB wird erreicht oder klargestellt, dass neben baulichen nun auch technische Maßnahmen für den Einsatz erneuerbarer Energien festgesetzt werden können.¹⁷ Ob die Gemeinden allerdings gut beraten sind, sich auf dieses technisch schwierige Feld zu begeben, erscheint fraglich. Vielleicht wäre es besser, städtebauliche Verträge nach dem novellierten § 11 abzuschließen.

E. Zu § 136 in der Fassung des Entwurfs und zu § 164 b BauGB

13. Bei der städtebaulichen Sanierung sollte zwischen den beiden Aufgabenfeldern der klimagerechten Stadtentwicklung unterschieden werden. Ausgangspunkt der Überlegungen ist die Neuplanung: Während es sich bei der Bekämpfung des Klimawandels um eine Frage guter Planung handelt, geht es bei der Anpassung an den Klimawandel um planerische Beachtung der allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse im Sinne des § 1 Abs. 6 Nr. 1 BauGB¹⁸.
14. Da die Klimaanpassung in § 1 a Abs. 5 BauGB-E ausdrücklich als abwägungsrelevantes Element aufgeführt wird, muss sie dementsprechend auch als Sanierungsgrund erscheinen. Würde eine solche Regelung in § 136 BauGB fehlen, würde die bisher gegebene und städtebaulich notwendige Spiegelbildlichkeit zwischen den zentralen gesundheitlichen Anforderungen an eine städtebauliche Planung und den Voraussetzungen für eine Sanierung aufgegeben.
15. Unstreitig ist, dass eine städtebauliche Planung nicht zu ungesunden Wohn- und Arbeitsverhältnissen im Sinne des § 1 Abs. 6 Nr. 1 BauGB führen darf.

¹⁶ Vgl. oben, Text- Nr. 9.

¹⁷ Zum bisherigen Streitstand in der Literatur vgl. etwa Löhr, in: Battis/Krautzberger/Löhr (oben, Fußn. 2), § 9, Rn. 86a.

¹⁸ Vgl. oben, Text-Nr. 5 ff.

Dann entstünde bei der Realisierung der Planung sofort ein Sanierungsbedarf nach § 136 Abs.2 Satz 2 Nr. 1 BauGB. Daher ist sehr zu begrüßen, dass die Novellierung des BauGB deutlich macht, dass die Anpassung an den Klimawandel bei der Bauleitplanung in besonderer Weise zu berücksichtigen ist und eine fehlende Anpassung zu ungesunden Wohn- und Arbeitsverhältnissen führt, also in der Planung unbedingt vermieden werden muss. Fehlt es im Bestand an einer notwendigen Anpassung an den Klimawandel, liegt ein städtebaulicher Missstand vor. Daher ist es erforderlich, dass § 136 BauGB entsprechend geändert wird.

16. Allerdings stellt sich die Frage, ob beide Elemente der klimagerechten Stadtentwicklung¹⁹ bei der städtebaulichen Sanierung gleiches Gewicht haben können. Die energetische Sanierung des Gebäudebestands ist sicher eine wichtige Maßnahme des Klimaschutzes. Ob der Bedarf an energetischer Sanierung allein allerdings ausreicht, ein Gebiet als Sanierungsgebiet zu qualifizieren, erscheint zweifelhaft. Es gäbe dann wohl sehr viele potentielle Sanierungsgebiete.
17. Eine mangelnde Anpassung an den Klimawandel kann dagegen sehr wohl eigenständig einen Sanierungsbedarf begründen. Es ist nämlich letztlich ein Anwendungsfall des Tatbestands der ungesunden Wohn- und Arbeitsverhältnisse. Die ausdrückliche Aufführung des Tatbestandsmerkmals der fehlenden Anpassung an den Klimawandel als Sanierungsgrund hat daher insbesondere klarstellenden, aber, wie bei den anderen Klarstellungen des Gesetzentwurfs auch, bewusstseinsbildenden Wert. Von daher sollte die in § 136 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 BauGB einzufügende Formulierung heißen: „... oder den Erfordernissen einer Anpassung an den Klimawandel ...“.
18. Aufgrund dieser Ergänzung wird sicherlich in zahlreichen Gebieten zu den anderen Sanierungsgründen lediglich ein weiterer hinzutreten. Da aber die Erfordernisse der Anpassung an den Klimawandel erst in letzter Zeit in das Bewusstsein gelangt sind, kann es durchaus auch Fälle geben, in denen dieses Merkmal konstitutiv für die Ausweisung als Sanierungsgebiet ist.
19. Hier macht sich das Fehlen des Planspiels bemerkbar. In ihm hätte dieser Frage anhand konkreter Beispiele aus Städten und Gemeinden nachgegangen werden können.
20. Wird diese Regelung hier aufgenommen, muss m.E. auch die entsprechende Anpassung bei der Städtebauförderung in § 164 b BauGB erfolgen. Ob hier die klimagerechte Stadtentwicklung insgesamt²⁰ genannt werden soll oder nur die Klimaanpassung, ist wohl eine Geldfrage und damit eine Frage der Prioritätensetzung der Bundesregierung. Wichtig erschiene mir aber jedenfalls die ausdrückliche Nennung der notwendigen Anpassung an den Klimawandel als Schwerpunkt für den Einsatz der Städtebauförderungsmittel.

¹⁹ Vgl. oben, Text- Nr. 4.

²⁰ Vgl. Stellungnahme der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung vom 24.05.2011, Nr.13, S. 8; Stellungnahme des Bundesrats (oben, Fußn. 15), Nr. 7, S. 9.