



Ann-Kristin Schneider

Auswirkungen des Klimawandels auf das Bauplanungsrecht

A. Einleitung

I. Warum Klimaschutz im Baurecht?

Dem Klimawandel kommt sowohl national als auch international eine immer höhere Bedeutung zu. Gerade durch die Reaktorkatastrophe vom 11. März 2011 in Fukushima/Japan wurde die Rolle des Klimaschutzes in den Vordergrund gestellt. Die Politik konnte nicht schnell genug ihre energiepolitischen Konzepte über Bord werfen, um den Atomausstieg zu besiegeln¹. Vor dem Hintergrund der Reaktorkatastrophe müsse eine Neubewertung der Risiken der Atomenergie erfolgen; die Kernenergie solle so früh wie möglich beendet werden². Dies erschien unter Berücksichtigung des politischen Gesamtzusammenhangs perplex. Während die rot-grüne Regierung bereits im Jahr 2000 eine Regierungserklärung abgab mit dem Inhalt, die Atomenergie werde stufenweise beendet³ und sich für den Atomausstieg aussprach, beschloss die schwarz-gelbe Regierung noch im Herbst 2010 die Verlängerung der Laufzeiten der deutschen Atomkraftwerke⁴ durch Novellierung des Atomgesetzes. Dies wurde im Zuge der Reaktionen auf die Reaktorkatastrophe in Fukushima durch das 13. Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes⁵ kein Jahr später wieder rückgängig gemacht; die Vorfälle ließen die Regierung also umdenken in Bezug auf den Atomausstieg.

Die Wandlungsfähigkeit der Bundesregierung in diesem Beispiel verdeutlicht die Priorität des Klimaschutzes und die Gefahren, die von unterlassenen Maßnahmen in diesem Bereich ausgehen können. Darüber hinaus veranschaulicht der Atomausstieg wie schnell die Politik in Gefahrensituationen handeln kann und welchen Einfluss äußere Gegebenheiten auf die Meinungsbildung des Parlaments haben können. Allerdings ist nicht nur auf dem Gebiet des Energierechts ein enormer Handlungsbedarf in Bezug auf den Klimaschutz gegeben. Auch das Baurecht bietet verschiedene Möglichkeiten, den Klimaschutz zu fördern und so zu einer klimagerechteren Lebensweise beizutragen.

1 13. Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes vom 31. Juli 2011, Bundesgesetzblatt Teil I 2011 Nr. 43, S. 1704.

2 BT-Drs. 17/6070, S. 5.

3 Gerhard Schröder im Deutschen Bundestag – 14. Wahlperiode – 111. Sitzung, Berlin, Donnerstag, den 29. Juni 2000, einsehbar unter <http://dipbt.bundestag.de/doc/btp/14/14111.pdf#P.10423>.

4 11. Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes vom 08.12.2010, Bundesgesetzblatt Teil I 2010 Nr. 62, S. 1814.

5 13. Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes vom 31. Juli 2011, Bundesgesetzblatt Teil I 2011 Nr. 43, S. 1704.

Bei dem Titel der Arbeit könnte sich manch einem die Frage aufdrängen, welcher Zusammenhang zwischen dem Klimawandel und dem Bauplanungsrecht besteht - wird doch in der Regel ein großer Unterschied zwischen den Bereichen des Klimaschutzrechts⁶ und des Baurechts gemacht. Der Zusammenhang besteht zunächst vor dem Hintergrund der nicht zu unterschätzenden Priorität des Klimaschutzes. Das Thema des Klimaschutzes ist seit geraumer Zeit in aller Munde. Um auf diesem Gebiet jedoch tatsächlich Fortschritte zu erzielen, muss der Klimaschutz auf allen Ebenen verwirklicht werden. Das bedeutet, dass neben europarechtlichen und bundesweiten Vorgaben auch die Kommunen gefragt sind. Während die höherrangigen Ebenen die grobe Richtung bestimmen, ist es Sache der Gemeinden den Klimaschutz auf unterster Ebene tatsächlich umzusetzen. Neben der gesetzgeberischen Leistung auf verschiedenen Ebenen muss auch eine Zusammenarbeit verschiedener Fachebenen gewährleistet werden. Nicht nur das Energierecht als naheliegendes Rechtsgebiet muss dem Klimawandel begegnen, sondern sämtliche Rechtsgebiete, die eine flankierende Funktion ausüben können, müssen hierfür herangezogen werden. Für jedes Rechtsgebiet muss also geprüft werden, ob es dazu beitragen kann, den Klimaschutz zu fördern oder Maßnahmen zu treffen, die der Anpassung an den Klimawandel dienen.

Die Frage lautet folglich, welcher Beitrag dem Baurecht in dieser Hinsicht zukommen kann. Der Klimawandel hat unverkennbar eine räumliche Dimension. Diese zeigt sich beispielsweise durch die Veränderung der Nutzung des Raumes infolge des Wandels des Klimas und durch die somit entstehenden Nutzungskonflikte⁷. Durch den Klimawandel können bestimmte Flächen nicht mehr wie vorgesehen genutzt werden, Inselgebiete werden aufgrund des aus den Änderungen des Klimas resultierenden steigenden Wasserspiegels überschwemmt⁸, die Todeszonen mit nur noch geringem Sauerstoffanteil in den Ozeanen vergrößern sich und zunehmende Wirbelstürme verwüsten ganze Städte. Die Durchschnittstemperatur nimmt seit Jahren ebenfalls weiter zu⁹. Auch Niederschläge und Naturkatastrophen ereignen sich aufgrund des Klimawandels. Bei ungehindertem Fortgang besteht die Gefahr einer exponentiellen Beschleunigung des Klimawandels¹⁰. Es wird davon ausgegangen, dass der Klimawandel mit seinen verheerenden Folgen weiter fortschreiten wird¹¹. Der räumlichen Dimension des Klimawandels muss also begegnet werden.

6 hierzu allg.: Koch, NVwZ 2011, 641.

7 Mitschang, ZfBR 2010, 534.

8 Klinger/Wegener, NVwZ 2011, 905, 906.

9 Groß, ZUR 2009, 364.

10 Klinger/Wegener, NVwZ 2011, 905; Krautzberger, UPR 2012, 99.

11 Weidlich, NZV 2011, 73.

Dies kann einerseits durch Maßnahmen erfolgen, die den Schutz des Klimas fördern und eine vorbeugende Wirkung haben. Andererseits können Maßnahmen getroffen werden, die der Anpassung an die bereits eingetretenen oder unvermeidlichen Folgen des Klimawandels dienen. Zu beiden Ansätzen bietet das Baurecht Möglichkeiten. Die CO₂-Emission, die weltweit seit dem Jahr 1990 eine Steigerung um 40% erfahren hat¹², ist im Bereich des Bauens und Wohnens besonders hoch. Dies ist auf verschiedene Gründe zurückzuführen. Zunächst kann bei den baulichen Anlagen als solchen angesetzt werden. Je nach Bauweise, Art der verwendeten Stoffe und Dämmung muss entsprechend geheizt werden. Auch die Anlagen der Energiegewinnung und Energienutzung haben Auswirkungen auf die Höhe des CO₂-Ausstoßes. Dasselbe gilt selbstverständlich für die Nutzung von Elektrogeräten, auf die wohl kein Haushalt verzichten kann. Doch nicht nur durch den Ansatz in den Haushalten als solchen, sondern auch durch die Planung des Zusammenlebens können klimaschützende Möglichkeiten geschaffen werden. Denn selbstverständlich kann und soll auch jeder Einzelne auf freiwilliger Basis etwas für den Klimaschutz tun. Der Klimawandel ist eine weltweite Herausforderung, der sich jedes Unternehmen, jede Handlungsebene und auch jeder Einzelne stellen sollte¹³. Dies ist allerdings in den meisten Fällen einfacher und von mehr Akzeptanz geprägt, wenn die Anreize dazu auf kommunaler Ebene gesetzt werden. Die Kommunen stehen der Bevölkerung meist weit näher als beispielsweise der europäische Gesetzgeber. Als Beispiel dafür sei die Mobilität der städtischen Bevölkerung genannt. Den Stadtplanern stehen verschiedene Instrumente zur Verwirklichung des Klimaschutzes zur Verfügung. Orientieren sie sich beispielsweise am Bild einer Stadt der kurzen Wege¹⁴, in der die Bevölkerung also ohne weite Anfahrten die Arbeitsstätte und Versorgungseinrichtungen erreichen kann, so werden dadurch Anreize gesetzt, auf klimaanfreundliche Autofahrten zu verzichten und sich stattdessen vermehrt mit dem Fahrrad oder zu Fuß zu bewegen. Dasselbe gilt für den Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs sowie die Schaffung von Fahrradwegen. Verfügt ein Ballungsgebiet über gut geplante Verbindungen des öffentlichen Nahverkehrs, werden diese ebenfalls in einem höheren Maße benutzt. Dadurch werden vermehrt Menschen von den ländlichen Gebieten angeregt, in die Stadt zu ziehen. Dies gilt generationenübergreifend. Je besser die örtliche Infrastruktur ausgebaut ist, desto mehr Altersstufen werden dadurch angesprochen. Denn sowohl Jugendli-

12 Ekardt, UPR 2011, 371, 373.

13 Ekardt, UPR 2011, 371, 373.

14 Krautzbberger in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzbberger, BauGB, § 1, Rn. 341; ders., UPR 2012, 99, 100.

che, die ohne Führerschein mobil sein wollen als auch ältere Menschen mit Gehbeschwerden sind auf eine gut vernetzte Infrastruktur angewiesen.

Auch im Bereich der Energieversorgung liegt ein klarer Zusammenhang zwischen der Stadtplanung und dem Klimaschutz. So kann sich die Planung positiv auf den Verbrauch von Energie sowie die Form der genutzten Energie auswirken. Die Gemeinden haben die Möglichkeit, sowohl auf dem Gebiet der Energieeinsparung als auch auf dem Gebiet der Steigerung der Energieeffizienz Klimaschutz zu betreiben. Gerade durch den Atomausstieg kommen den Kommunen hier weitere Möglichkeiten zu. Die Städte und Gemeinden sind von dem Ausstieg aus der Atomenergie gleich in fünf verschiedenen Bereichen betroffen¹⁵: Zunächst resultiert die Betroffenheit der Städte und Gemeinden aus dem Betrieb der kommunalen Stadtwerke. Diese bilden einen Anknüpfungspunkt für eine klimaschützende Energiegewinnung und -nutzung. Es obliegt den Städten und Gemeinden, in diesem Bereich ein klimaschützendes Angebot an Energie bereitzustellen. Des Weiteren betrifft die Energiewende die Städte und Gemeinden als Eigentümer von öffentlichen Grundstücken und Gebäuden. Auch als öffentlicher Auftraggeber und als Träger der Bauleitplanung haben die Städte und Gemeinden Entscheidungen zu treffen, die den Atomausstieg berücksichtigen und an klimaschützenden Aspekten orientiert sind.

Die kommunale Ebene bietet also verschiedene Möglichkeiten den Klimaschutz zu fördern und den Klimawandel zu verlangsamen. Um einen flächendeckenden Klimaschutz zu gewährleisten, muss dieses Thema jedoch in allen rechtlich relevanten Bereichen Einzug halten. Es genügt nicht, lediglich den CO₂ Ausstoß zu reglementieren und den Klimaschutz auf anderen Gebieten außer Acht zu lassen. Vielmehr muss ein Umdenken erfolgen. Nicht nur das Klimaschutzrecht soll sich mit dem Klimaschutz befassen, sondern alle Rechtsgebiete, die einen Nutzen dafür bieten können, sollen hieran beteiligt werden. Dabei sind die Grenzen der Rechtsgebiete selbstverständlich fließend. Das Bauplanungsrecht bietet die Möglichkeit, den Klimaschutz bereits auf einer sehr frühen Ebene mit einzubeziehen. Dadurch können bereits im Vorfeld Maßnahmen getroffen werden, die den Klimaschutz unterstützen und die Ansiedlung von Menschen in einer klimagerechten Art und Weise fördern. Nur so kann gewährleistet werden, dass dem Klimaschutz die erforderliche Aufmerksamkeit zu Teil wird.

Nicht zu unterschätzen ist in diesem Zusammenhang auch die Vorbildfunktion der Städte und Gemeinden für die Bevölkerung. Allerdings ist hierbei zu berücksichtigen, dass ein Großteil der Menschen nicht von sich aus klimaschützende Maßnahmen ergreift. Aus diesem Grund sind rechtliche und politische Vorgaben erforderlich, die sie dazu motivieren. Dabei sehen die in der Stadt le-

15 Buckenhofer, Publicus 2011, 24, 25.

benden Menschen kommunale Anreize in der Regel als selbstverständlich an. Im Gegensatz zu europarechtlichen oder bundesrechtlichen Vorgaben werden sie in kommunalen Planungen keine verbindlichen Regelungen, sondern vielmehr Angebote oder von Anfang an gesetzte Aspekte sehen. Auf Grund des regionalen Bezugs ist für die Stadtbevölkerung von einer erhöhten Akzeptanz auszugehen. Ferner ermöglicht das Bauplanungsrecht die Verwirklichung des Klimaschutzes, ohne dass es für die betroffenen Menschen großer Veränderungen oder Anstrengungen bedarf. Der Stadtbevölkerung werden also nicht stetig neue Verbote auferlegt und Verhaltensweisen vorgeschrieben, nach denen sie handeln soll, sondern es werden gewisse Rahmenbedingungen bereits im Vorfeld gesetzt, sodass die in dem betroffenen Gebiet lebenden Menschen sich keinen weitergehenden Restriktionen ausgesetzt sehen. Dies ist im Hinblick auf die soziale Akzeptanz von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Aspekte, die im unmittelbaren Umfeld der betroffenen Menschen ihren Ursprung haben, werden in der Regel häufiger und vor allem bereitwilliger befolgt als solche, die einen übergeordneten, vom Menschen weit entfernten Ursprung haben. Sie betreffen die Stadtbevölkerung in einem näheren Umfeld. Dasselbe gilt für Vereinbarungen auf freiwilliger Basis. Dazu gehören beispielsweise städtebauliche Verträge im Sinne des § 11 BauGB. Bei konsensualen Einigungen haben die meisten Menschen das Gefühl, sich selbst und ihre eigenen Einschätzungen mit einbringen zu können. Sie selbst können Einfluss auf die Gestaltung der Vereinbarung nehmen, ihre Bedenken äußern und über Unstimmigkeiten diskutieren. Selbst bei ungünstigen materiell-rechtlichen Inhalten fühlen sich die meisten Menschen mit selbst ausgehandelten Absprachen besser als mit rein restriktiven Vorgaben. Aus diesem Grund bieten solche Einigungen ein größeres Potential in Bezug auf die Akzeptanz der Regelungen in der Bevölkerung. Dasselbe gilt auch für die Beteiligung und Information der Betroffenen. Werden diese frühzeitig über anstehende Maßnahmen informiert und kommt ihnen eine Beteiligung zu, wird die Akzeptanz in der Regel höher sein. Dieses gesellschaftliche Phänomen sollte nicht unterschätzt werden. Neben dem eigentlichen Anliegen – den Klimaschutz im Baurecht zu etablieren – darf nicht vergessen werden, dass dieser mit vielerlei Interessen kollidieren kann, die ebenfalls berücksichtigt werden müssen. Nur bei einem Ausgleich der widerstreitenden Interessen kann es möglich sein alle Beteiligten zu einer Zusammenarbeit zu bewegen, die nicht nur aus einem rechtlichen Zwang, sondern zumindest auch aus einem tatsächlichen Willen dazu resultiert. Zu berücksichtigen sind vor diesem Hintergrund insbesondere die durch den Klimaschutz entstehenden Kosten. In der Regel sind gerade zu hohe Kosten oft der Grund bestimmten Maßnahmen abwehrend gegenüber zu stehen. Mitunter ist ein Interessenausgleich in diesem Bereich nicht gerade einfach zu verwirklichen. Auf dem Gebiet des Baurechts sind viele Vorhaben geprägt von der

Lobbyarbeit einzelner Verbände und Organisationen, die versuchen ihre Interessen durchzusetzen. Gerade im Gesetzgebungsverfahren wird schnell deutlich, welche Änderungen auf wessen Wunsch übernommen werden und welche Interessen jeweils dahinterstehen¹⁶.

In diesem Zusammenhang sind auch die gesellschaftlichen Folgen der Auswirkungen des Klimawandels auf das Bauplanungsrecht von Interesse. So stellt sich die Frage, was Bauplaner und Bauherren nach den zahlreichen Änderungen tatsächlich zu beachten haben. Ferner ist fraglich, ob und inwieweit Änderungen bei Klimaschutzziele durch äußere Begebenheiten wie beispielsweise die Reaktorkatastrophe in Japan 2011 beeinflusst werden. Auch die gesellschaftliche Akzeptanz ist von hohem Interesse. Wie werden die kommunalen Klimaschutzmöglichkeiten in der Praxis angenommen? Kommt dem Klimaschutz lediglich eine symbolische Bedeutung zu oder werden die Ziele tatsächlich umgesetzt? Und wie wird der Spagat zwischen der Förderung des Klimaschutzes und der Durchsetzung von Eigeninteressen der Beteiligten in der Praxis gelöst? Es stellt sich die Frage, ob die Regelungen zur Förderung des Klimaschutzes lediglich aufgrund der gesetzlichen Normierung umgesetzt werden oder ob diese tatsächlich Akzeptanz finden.

Diese Dissertation soll die bereits bestehenden planungsrechtlichen Möglichkeiten, die das Baurecht für die Verwirklichung des Klimaschutzes bietet, darstellen und diskutieren. Dabei soll untersucht werden, welche Maßnahmen bereits nach der aktuellen Rechtslage möglich sind und wie diese umgesetzt werden. Ferner wird geprüft, an welchen Stellen weiterer Handlungs- oder Reformbedarf besteht. Nach einer kurzen Darstellung des Begriffs des Klimaschutzes, des Klimas, des Klimawandels und dessen Entwicklung sowie den verfassungsrechtlichen Vorgaben soll zunächst auf die Entwicklungen der gesetzgeberischen Tätigkeiten auf diesem Gebiet eingegangen werden. Dabei ist zwischen den bundes- und den landesrechtlichen Bestrebungen zu differenzieren. Den Schwerpunkt stellen in bundesrechtlicher Hinsicht die Änderungen durch das EAG Bau 2004 und das Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden von 2011 dar. Hierbei soll jeweils auf die Entwicklung vom Gesetzesentwurf bis zum endgültigen Beschluss und die dabei erfolgten Änderungen eingegangen werden. Ferner werden auf landesrechtlicher Ebene das Klimaschutzgesetz NRW¹⁷ sowie sonstige landesrechtliche Bestrebungen nach der Berücksichtigung von Klimaschutzaspekten¹⁸ näher

16 Dies wird im Rahmen der Stellungnahmen der Verbände zu den unten dargestellten Gesetzesentwürfen veranschaulicht.

17 LT-Drs. 15/2953 und 16/127.

18 Hamburg, Berlin und Baden-Württemberg.

beleuchtet. Bei den Gesetzesvorhaben soll neben den Änderungen auch jeweils thematisiert werden, welche Ziele nicht erreicht wurden und wo weiterer Handlungsbedarf besteht. Auch die Vorgaben des Koalitionsvertrags werden berücksichtigt.

Darüber hinaus soll thematisiert werden, welche Möglichkeiten des Klimaschutzes im Rahmen des Bauplanungsrechts bereits bestehen, wie diese umgesetzt werden und welche Probleme sich in der Praxis stellen. Hierbei soll auch berücksichtigt werden, welche Anforderungen an die Bauplaner zu stellen sind und was diese bei der Planung aus Klimaschutzgesichtspunkten zu beachten haben. Das Bauordnungsrecht soll nicht Thema dieser Arbeit sein, vielmehr beschränkt sie sich auf die Auswirkungen des Klimaschutzes auf das Bauplanungsrecht. Überdies befasst sich die Arbeit mit der Berücksichtigung des Klimaschutzes in der Raumordnung und der Frage, ob Klimaschutzziele dort ebenfalls Beachtung finden können.

Die Förderung des Klimaschutzes ist auch außerhalb der Schreckensnachrichten über Klimakatastrophen von außerordentlicher Relevanz. Der Klimawandel und die daraus resultierenden Folgen betreffen die gesamte Weltbevölkerung. Um den Klimaschutz auch in Zeiten fehlender Unglücke in den Blickwinkel der Menschen zu rücken und Klimakatastrophen bereits im Vorfeld zu verhindern oder deren Ausmaß zumindest verringern zu können, muss zwangsläufig eine Auseinandersetzung mit den Möglichkeiten der Förderung des Klimaschutzes erfolgen. Dabei sollte insbesondere auch auf Aspekte eingegangen werden, die bereits im alltäglichen Leben berücksichtigt werden können. Hierzu bietet das Bauplanungsrecht einen guten Ansatz.

Die rechtliche Relevanz des Themas ergibt sich vor dem Hintergrund der aktuellen Gesetzesvorhaben im Bereich des Klimaschutzes. Dieses Themengebiet ist derzeit noch im Fluss, es werden weitere Änderungen zur Verwirklichung des Klimaschutzes in Deutschland erwartet. Der Gesetzgeber hat bereits eine zweite Bauplanungsrechtsnovelle angekündigt, in der unter anderem die Baunutzungsverordnung geändert werden soll.

Darüber hinaus ist das Thema der vorliegenden Arbeit für mich von persönlichem Interesse. Es verbindet die Steuerungsmöglichkeiten im Bauplanungsrecht mit der aktuellen politischen Entwicklung. Im Hinblick auf Naturkatastrophen der jüngsten Zeit und die vorstehende Energiewende in Deutschland befasst es sich mit einem Gebiet, das derzeit sowohl die Politik als auch die Gesellschaft beschäftigt. Obwohl der Begriff des Klimaschutzes in aller Munde ist, gibt es noch immer Menschen, die den Klimawandel leugnen, wie beispielsweise der US-Präsidentschaftsbewerber Rick Perry vor kurzer Zeit wieder vor Au-