

Univ.-Prof. Dr.-Ing. habil. Stephan Mitschang  
Technische Universität Berlin

# **Klimawandel als Aufgabe von Raumordnung und Bauleitplanung - Möglichkeiten und Grenzen-**

**Univ.-Prof. Dr.-Ing. habil. Stephan Mitschang**  
Technische Universität Berlin

**Essen, 22. März 2010**

---

# Überblick

**Klimaschutz und Klimawandel**

**Berücksichtigung in der RO**

**Berücksichtigung in der  
Bauleitplanung**

**Besonderes Städtebaurecht**

---

## Aktuell

- „Klimawandel“ findet gegenwärtig schon statt
- Außerdem: „Energieeinsparung“
- Beiträge der Raumordnung und Bauleitplanung
  - Klimaschutz
  - Anpassung an Klimawandel „

# Ansätze zur Bewältigung des Klimawandels

- Ansätze sind strategisch und zukunftsorientiert ausgerichtet
- Verringerung der Auswirkungen des Klimawandels erst in einigen Jahrzehnten sichtbar (Langfristperspektiven)
- Ansätze auf
  - Internationaler Ebene
  - Europäischer Ebene
  - Nationaler Ebene

# Wesentliche Umsetzungsinstrumente

- Raumordnung
- Bauleitplanung und städtebauliche Verträge
- Besonderes Städtebaurecht
  - Sanierungsmaßnahmen
  - Stadtumbau
  - Private Initiativen zur Stadtentwicklung

## Sonstige Möglichkeiten

- Anschluss- / Benutzungszwang
- Städtebauliche Verträge
- Zivilrechtliche Instrumente, bes.: Kaufverträge
- Energie-Contracting
- Anreizsysteme, indirekte Förderung

## Raumrelevanz des Klimawandels

- Auswirkungen des Klimawandels führen zu veränderten Raumnutzungsstrukturen und Raumnutzungskonflikten
- Lösung seitens Raumplanung: Berücksichtigung des Vorsorgeprinzips → Koordination von Raum- bzw. Bodennutzungsansprüchen

# Anforderungen an die Raumordnung I

## 1. Klimaschutzmaßnahmen

- a) **Freiraumschutz und Freiraumentwicklung**  
(Freiraumsicherung, Beschränkung des Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstums)
- b) **Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung**  
(Ordnungsprinzipien: dezentrale Konzentration, Funktionsmischung)
- c) Unterstützung **klimarelevanter Fachpolitiken** und –  
planungen (Hilfestellungen durch Energie-, Verkehrs-,  
Naturschutzpolitik)

# Anforderungen an die Raumordnung II

## 2. Anpassungsmaßnahmen

- a) Nutzung natürlicher Ressourcen (Sicherung der Wasserressourcen und Verringerung der allgemeinen Temperaturerhöhung in Agglomerationen)
- b) Naturgefahren (Hochwasserprobleme, Sturm- und Sturzfluten, Lawinen, Berg- und Erdrutsche, Waldbränden entgegenwirken durch Flächenfreihaltung und abhängige Raumnutzungsentscheidungen)

# Aufgaben und Handlungsfelder der Raumordnung

Aufgaben beziehen sich in erster Linie auf Anpassungsmaßnahmen

- Verbesserung der öffentlichen Kommunikation
  - » Problembewusstsein und Akzeptanzbasis
- Verbesserung der Kommunikation und Kooperation mit den Fachplanungen
- Erhöhte Abstimmungs- und Erörterungsleistungen
  - » Verbesserung der Kenntnisse im Bereich des Klimawandels, der Klimapolitik und des Klimaschutzes)
- Verstärkung der Moderations- und Mediationsleistung
  - » Landes- und Regionalplanung setzt Rahmen und übernimmt Moderationsaufgabe, konkrete Ausformung in der Bauleitplanung)
- Auslösung grenzüberschreitender Abstimmungsprozesse
- Stärkung formaler Planungsinstrumente

## Zwischenergebnis

- das raumordnerische Instrumentarium ist ausreichend
- Verbesserung der Informationspolitik
- keine rechtliche Vorrangstellung der klimatischen und energetischen Belange (Abwägungsgebot)
- Klimaschutz und Klimawandel sind gesellschaftliche Aufgabe

# Belange von Klima und Energie in der Bauleitplanung

- klimatische und energetische Belange werden im Baugesetzbuch angesprochen
  - in den bauleitplanerischen Oberzielen (§ 1 Abs. 5 BauGB) und
  - in den sie konkretisierenden Grundsätzen der Bauleitplanung (§ 1 Abs. 6 BauGB)

# Belange von Klima und Energie in den bauleitplanerischen Oberzielen

- **Nachhaltige städtebauliche Entwicklung**
  - durch den Begriff der „Nachhaltigkeit“ werden alle Belange des Umweltschutzes und damit auch solche des Klimaschutzes und der Energieeinsparung als Ziel der Bauleitplanung angesprochen
- **Intergenerative Verantwortung**
  - auch die langfristigen klimatischen und energetischen Auswirkungen von planerischen Entscheidungen sind Gegenstand einer dem Nachhaltigkeitsgebot verpflichteten Bauleitplanung
- **Allgemeiner Klimaschutz**
  - der Beitrag der Bauleitplanung zum Umwelt-, Natur- und Landschaftsschutz erfolgt auch in Verantwortung für den allgemeinen Klimaschutz

# Klima und Energie in den Planungsgrundsätzen der Bauleitplanung

- durch die folgenden wesentlichen Planungsgrundsätze kann den Belangen von Klima und Energie unmittelbar Rechnung getragen werden:
  - Belange des Umweltschutzes (§ 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB, wird ergänzt durch § 1a BauGB)
  - Versorgung mit Energie und Sicherung der Rohstoffvorkommen (§ 1 Abs. 6 Nr. 8 Buchstaben e und f BauGB)
  - Verkehr (§ 1 Abs. 6 Nr. 9 BauGB)
  - Hochwasserschutz (§ 1 Abs. 6 Nr. 12 BauGB)

# Klima und Energie in der bauleitplanerischen Abwägung

- dabei kommt den Belangen von Klima und Energie ein **rechtlicher Vorrang** gegenwärtig **nicht** zu

# Aufgaben- und Handlungsfelder bei der kommunalen Bauleitplanung I

- **Umsetzung der raumordnerischen Zielvorgaben**
  - je stärker auf der Ebene der Raumordnung klimatische und energetische Belange berücksichtigt werden und als Ziele der Raumordnung festgelegt werden, desto stärker finden diese Ziele auch Eingang in die Bauleitplanung der Gemeinden
- **Verbesserung der Information**
  - aufgrund defizitärer Kenntnisse über Klima und Energie, werden deren Belange meist nur mittelbar über andere Festlegungen in die Bauleitpläne transportiert, ohne dabei als planerische Zielsetzung aufgestellt worden zu sein

## Aufgaben- und Handlungsfelder bei der kommunalen Bauleitplanung II

- **Landschaftsplanung und Umweltprüfung**
  - Aussagen des Landschaftsplans, die auch die Belange von Klima und Energie umfassen, sind in der Umweltprüfung zu verwerthen, deren Ergebnisse in der Abwägung zu berücksichtigen sind
  - Defizite in der Planungspraxis:
    - Landschaftsplanung liegt nicht bundesweit flächendeckend vor
    - bei bestehenden Landschaftsplanungen ist eine Aussagenverwertung oft eingeschränkt, da die Datengrundlagen meist nicht im erforderlichen Umfang aktualisiert vorliegen
- **Integrierte Klimaschutz- und Energiekonzepte**
  - verknüpfen Maßnahmen zum Klimaschutz mit solchen der energetischen Sicherung und Einsparung mit der planerisch-räumlichen Ebene

## Was darf festgesetzt werden?

- Rechtsprechung stellt regelmäßig auf zwei Kriterien ab:
  - Kompetenzschränke **Bodenrecht**
  - „**örtlicher Wirkungskreis**“
- Zur bodenrechtlichen Kompetenzschränke, etwa:
  - BVerwG, 30.8.2001, BVerwGE 115, 77.
  - OVG Lüneburg, 14.1.2002, NVwZ-RR 2003, S.174.
  - OVG Münster, 27.3.1998, BauR 1998, S. 981.

# Was aber ist mit dem örtlichen Wirkungskreis?

- EAG-Bau 2004 hat den Klimaschutz durch Bauleitplanung auf eine **neue** und **umfassendere** Grundlage gestellt:  
§ 1 Abs. 5 Satz 2 BauGB:  
Satz 1 *„Die Bauleitpläne...“*  
Satz 2 *„Sie sollen dazu beitragen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern und die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln, auch in Verantwortung für den **allgemeinen Klimaschutz**, sowie die städtebauliche Gestalt und das Orts- und Landschaftsbild baukulturell zu erhalten und zu entwickeln“.*

## Bodenrecht/Ortsbezogenheit

- Bodenrechtliche Schranke bleibt bestehen – entscheidend ist danach die Zielrichtung (das Motiv) einer Regelung.
- Was den örtlichen Wirkungskreis angeht, so ist seit dem EAG Bau 2004 eine andere Situation eingetreten: Die Gemeinden sollen den **allgemeinen Klimaschutz** (mit)verantworten.
- Allgemeiner Klimaschutz verlangt **gemeindeübergreifende Betrachtung**, nicht nur örtliche.

## Bodenrecht/Ortsbezogenheit

- Dies ist im Übrigen auch für einzelne Regelungsmöglichkeiten auch bislang schon diskussionslos anerkannt worden:
  - z.B. bei der Zulassung und Steuerung von Windenergieanlagen
  - in diesem Sinne schon BVerwG, 13.3.2003, BVerwGE 118, 33:  
„Den Gemeinden bleibt es unbenommen, im Rahmen der gesamträumlichen und städtebaulichen Entwicklung durch Planung von Standorten für die Windenergienutzung **Klimaschutzpolitik** zu betreiben“.

# Schlussfolgerung

- Städtebau umfasst nicht nur Bauen im engeren Sinne, sondern der Sache nach alle kommunalen Aufgabenstellungen, soweit sie einen räumlichen Niederschlag finden
  - Belange des Klimaschutzes sind auch städtebauliche Gründe
  - Festsetzungen müssen nicht allein oder primär städtebauliche motiviert sein
  - **Eine städtebauliche Veranlassung oder ein städtebaulicher Bezug genügen schon!**
-

# Instrumente für den baulichen Bestand

## Kooperative Handlungsinstrumente

- Städtebauliche Verträge nach § 11 BauGB, hierbei insbesondere § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 BauGB
  - Vorhabenbezogener Bebauungsplan nach § 12 BauGB
  - Zivilrechtliche Verträge, insbesondere Grundstücksverträge
-

# Besondere Bedeutung von städtebaulichen Verträgen

- Städtebauliche Verträge (§ 11 BauGB)
- Durchführungsverträge (§ 12 BauGB)
- keine Bindung an den Festsetzungskatalog des § 9 Abs. 1 BauGB
- Mögliche Inhalte:
  - Energetische Bauweise
  - Energienutzung
  - Netzbezogene Festlegungen
  - ...

# Instrumente für den baulichen Bestand

## Besonderes Städtebaurecht

- Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen
    - Erweiterung des Katalogs städtebaulicher Missstände in § 136 Abs. 2 S. 1 BauGB
  - Stadtumbau – uneingeschränkt einsetzbar
  - Private Initiativen zur Stadtentwicklung
    - Ausgestaltung von „Climate Improvement Districts“
-

## Ausblick:

- RO hat Schwerpunkt beim Klimaschutz
- Bauleitplanung hat Schwerpunkt bei der Energieeinsparung und bei der Festlegung von Standorten für EE
- Hauptfeld: Baubestand - Kommunale Klimaschutz- und Energiekonzepte haben hervorgehobene Bedeutung – z. B. als Bestandteil von städtebaulichen Entwicklungskonzepten
- Ökologische Stadterneuerung, und zwar quantitativ und qualitativ
- Wie, muss der Gesetzgeber regeln!

**Vielen Dank!**