

Lilian Ehlich

**Vorbeugender und
anpassender Klimaschutz
in der bauplanungsrechtlichen
Abwägung**

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	23
Erstes Kapitel: Einführung in die Sachmaterie	27
A. Einleitung	27
B. Grundlagen	30
I. Begriffsbestimmungen	31
1. Klima	31
2. Klimawandel	31
3. Klimaschutz.....	32
4. Erneuerbare Energien und Kraft-Wärme-Kopplung.....	33
5. Das Bauplanungsrecht	34
a) Die Bauleitplanung und ihre Funktionen	34
b) Das zweistufige System der Bauleitplanung	35
aa) Der Flächennutzungsplan.....	36
bb) Der Bebauungsplan	37
II. Zusammenhang zwischen dem Klima und der Bauleitplanung	37
1. Raumrelevanz des Klimas	37
2. Bedeutung und Einfluss der Bebauung auf das Klima	38
Zweites Kapitel: Überblick über die klimaschützenden Novellierungen des Baugesetzbuches	41
A. Überblick über die Entstehung des Klima- bzw. Umweltschutzes in der Bauleitplanung bis zur BauGB-Novelle 2001	41
B. Das Europarechtsanpassungsgesetz Bau 2004.....	43
C. Die BauGB-Novelle 2007.....	45

D.	Die Klimaschutz-Novelle 2011.....	45
E.	Die Innenentwicklungs-Novelle 2013.....	46
F.	Die BauGB-Novelle 2014.....	47
G.	Zusammenfassung.....	48

Drittes Kapitel: Gesetzgebungskompetenzen für eine klimaschützende Bauleitplanung und ihre verfassungsrechtlichen Auswirkungen.....49

A.	Gesetzgebungskompetenzen für eine klimaschützende Bauleitplanung.....	49
I.	Das Bodenrecht i.S.d. Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 Var. 2 GG.....	49
1.	Gegenstand des Bodenrechts.....	49
2.	Relevanz des Bodenrechts für eine klimaschützende Bauleitplanung.....	50
II.	Die Energiewirtschaft i.S.d. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 Var. 3 GG.....	52
1.	Gegenstand der Energiewirtschaft.....	52
2.	Die Relevanz der Energiewirtschaft für eine klimaschützende Bauleitplanung.....	53
III.	Die Luftreinhaltung i.S.d. Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 Var. 2 GG.....	54
1.	Gegenstand der Luftreinhaltung.....	54
2.	Einfluss der Luftqualität für eine klimaschützende Bauleitplanung.....	54
IV.	Der Naturschutz und die Landschaftspflege i.S.d. Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG.....	55
1.	Gegenstand des Naturschutzes und der Landschaftspflege.....	55
2.	Die Relevanz des Naturschutzes und der Landschaftspflege für eine klimaschützende Bauleitplanung.....	56
V.	Das Klimaschutzrecht.....	57
VI.	Zusammenfassung.....	59

B.	Verfassungsrechtliche Vereinbarkeit einer auch global klimaschützenden Bauleitplanung mit der kommunalen Selbstverwaltungskompetenz i.S.d. Art. 28 Abs. 2 GG	60
I.	Das Problem	60
II.	Die kommunale Selbstverwaltungskompetenz i.S.d. Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG	61
	1. Rechtsnatur und Grundlagen	61
	2. Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft und die kommunale Eigenverantwortlichkeit	61
	a) Aufgaben im eigenen Wirkungskreis	64
	aa) Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben	64
	bb) Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben	64
	b) Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis	65
	3. Im Rahmen der Gesetze i.S.d. Art. 28 Abs. 2 GG	66
III.	Vereinbarkeit einer auch global klimaschützenden Bauleitplanung mit Art. 28 Abs. 2 GG	66
	1. Anforderungen an den Ortsbezug i.S.d. Art. 28 Abs. 2 GG	67
	2. Die Bauleitplanung als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft	68
	3. Bauleitplanung zum (globalen) Klimaschutz als Auftragsangelegenheit?	68
	a) Abgrenzung von Klimaschutzaufgaben im allgemeinen Sinne	69
	b) Das Problem der räumlichen Bestimmbarkeit	70
	c) Wortlaut des § 2 Abs. 1 BauGB und Form des Handlungsinstruments	70
	d) Aufgabencharakter – örtlicher und überörtlicher Wirkungskreis	71
	e) Planungspflicht, § 1 Abs. 3 BauGB	73
	f) Verfahrensrechtliche Bedeutung des § 2 Abs. 4 BauGB	74

g)	Klimaschutz im Vergleich mit anderen Umweltaufgaben i.S.d. § 1a BauGB	74
aa)	Bodenschutzklausel nach § 1a Abs. 2 BauGB.....	74
bb)	Implementierung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung, § 1a Abs. 3 BauGB	75
cc)	Berücksichtigung der Fauna-Flora-Habitat- Richtlinie und Vogelschutz-Richtlinie, § 1a Abs. 4 BauGB.....	76
dd)	Zwischenergebnis.....	77
h)	Historischer Zuständigkeitsbereich.....	77
i)	Zwischenergebnis.....	78
4.	Bauleitplanung zum (globalen) Klimaschutz als Selbstverwaltungsangelegenheit.....	78
a)	Bauleitplanung zum lokalen Klimaschutz	79
b)	Bauleitplanung zum globalen Klimaschutz	80
aa)	Das Problem des Ursachen- und Wirkungszusammenhangs beim globalen Klimaschutz.....	80
bb)	Räumliche Bestimmbarkeit des Örtlichkeitsmerkmals im Sinne des Art. 28 Abs. 2 GG – Wahrung der kommunalen Verbandskompetenz bei bauplanerischen Maßnahmen zum globalen Klimaschutz?.....	81
(1)	Bodenrechtlicher Bezug zum Gemeindegebiet	81
(2)	Erfordernis einer lokalen Schutzbedürftigkeit oder eines lokalen Wirkungskreises?	82
(3)	Zwischenergebnis.....	85
cc)	Funktionsbezogene Betrachtungsweise	85
c)	Inhaltliche Bestimmung des Begriffs des „bodenrechtlichen Bezuges“ bei Planvorgaben zum (globalen) Klimaschutz	86
d)	Fallgruppen für das Vorliegen eines bodenrechtlichen Bezuges	88

aa)	Besondere lokal-topographische Gegebenheiten.....	88
bb)	Geplante oder vorhandene bodenrechtliche Nutzungsstruktur.....	88
cc)	Soziale Siedlungsstruktur	89
dd)	Grenzen des bodenrechtlichen Bezuges.....	89
e)	Kompetenzgrenze der gemeindlichen Aufgabenwahrnehmung durch den Gesetzesvorbehalt	91
IV.	Zusammenfassung	92
C.	Verfassungsrechtliche Vereinbarkeit von (global) klimaschützenden Maßnahmen mit dem föderalen Durchgriffsverbot nach Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG.....	94
I.	Problemaufriss	94
II.	Das föderale Durchgriffsverbot	94
1.	Zeitlicher Anwendungsbereich	95
2.	Sachlicher Anwendungsbereich	96
III.	Zwischenergebnis	99

Viertes Kapitel: Vorbeugender und anpassender Klimaschutz im Rahmen der

bauleitplanungsrechtlichen Abwägung.....101

A.	Die bauplanungsrechtliche Gestaltungsfreiheit	101
I.	Die Freiheit zur bauplanungsrechtlichen Gestaltung als Wesenselement gemeindlicher Bauleitplanung.....	101
II.	Grenzen des bauplanungsrechtlichen Gestaltungsspielraums	102
1.	Das Abwägungsgebot nach § 1 Abs. 7 BauGB.....	102
a)	Rechtliche Grundlage und Funktion	102
b)	Begriff der Belange i.S.d. § 1 Abs. 7 BauGB.....	103
aa)	Öffentliche Belange	103
bb)	Private Belange.....	104
c)	Inhaltliche Anforderungen an eine „gerechte“ Abwägung	104

d)	Der Vorgang der Abwägung anhand des Drei-Stufen-Modells.....	105
aa)	Ermittlung und Einstellung.....	105
bb)	Gewichtung.....	107
cc)	Ausgleich.....	107
e)	Die Umweltprüfung i.S.d. § 2 Abs. 4 BauGB.....	108
2.	Die sog. Planungsleitsätze.....	110
3.	Die Planungsziele.....	110
a)	Die generellen Planungsziele.....	111
b)	Die konkreten Planungsleitlinien.....	111
4.	Die Rechtsfigur der sog. Optimierungsgebote.....	112
5.	Die allgemeinen Planungsgrundsätze.....	113
B.	Klimaschutz und Klimaanpassung als städtebauliche Aufgaben.....	114
I.	Vorsorgender und anpassender Klimaschutz als Planungsziele i.S.d. § 1 Abs. 5 BauGB.....	114
1.	Klimaschutz und Klimaanpassung als Planungsziele i.S.d. § 1 Abs. 5 BauGB.....	114
2.	Globaler Klimaschutz als eigenständiges Planungsziel i.S.d. § 1 Abs. 5 S. 2 BauGB?.....	115
a)	Rechtslage vor der Novellierung des § 1 Abs. 5 S. 2 BauGB 2004.....	115
b)	Rechtslage nach der Novellierung des § 1 Abs. 5 S. 2 BauGB 2004.....	116
c)	Hintergrund der Wortlautänderung des § 1 Abs. 5 S. 2 BauGB 2004 durch die Klimaschutz-Novelle 2011.....	117
II.	Die Klimaschutzklausel gem. § 1a Abs. 5 BauGB.....	119
1.	Vorbeugender Klimaschutz.....	120
2.	Anpassender Klimaschutz.....	121
III.	Klimabezogene städtebauliche Belange i.S.d. § 1 Abs. 6 BauGB.....	122

1.	Umweltbezogene Auswirkungen auf die Schutzgüter des § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB.....	122
a)	Der Umweltschutz, § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. a) BauGB i.V.m. § 1a BauGB	123
b)	Umweltbezogene Auswirkungen auf den Menschen, die Gesundheit und die Bevölkerung insgesamt, § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. c) BauGB	124
c)	Vermeidung von Emissionen, § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. e) BauGB.....	125
d)	Nutzung erneuerbarer Energien sowie die sparsame und effiziente Nutzung von Energie, § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. l) BauGB	126
e)	Darstellungen von Landschaftsplänen sowie von sonstigen Plänen, § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. g) BauGB	127
f)	Erhaltung der bestmöglichen Luftqualität, § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. h) BauGB.....	127
2.	Versorgung mit Energie, § 1 Abs. 6 Nr. 8 lit. e) BauGB.....	128
3.	Sicherung von Rohstoffvorkommen, § 1 Abs. 6 Nr. 8 lit. f) BauGB	129
4.	Verkehr, § 1 Abs. 6 Nr. 9 BauGB.....	129
5.	Städtebauliche Konzepte, § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB	129
6.	Hochwasserschutz, § 1 Abs. 6 Nr. 12 BauGB.....	130
IV.	Zwischenergebnis	131
C.	Planerische Steuerung der Belange des Klimaschutzes und der Klimaanpassung in der bauplanungsrechtlichen Abwägung.....	131
I.	Gewichtung der Klimaschutzbelange in der Abwägung	131
1.	Absoluter Vorrang der Klimaschutzbelange gegenüber anderen städtebaulichen Belangen?.....	131
2.	Der Schutzauftrag des Umweltschutzes nach Art. 20a GG als optimierende Steuerung der Klimaschutzbelange?	133
3.	Klimaschutzklausel nach § 1a Abs. 5 BauGB i.V.m. § 1 Abs. 5 S. 2 BauGB als Optimierungsgebot bzw. Abwägungsdirektive?.....	135

4.	Relativer Vorrang der Klimaschutzbelange in der bauplanerischen Abwägung?	139
5.	„Vorrang“ im Sinne des § 1 Abs. 5 S. 3 BauGB	140
II.	Die rechtliche Bedeutung des § 1a Abs. 3 BauGB für eine klimaschutzorientierte Bauleitplanung – Der Grundsatz des Schonungs- und Kompensationsgedankens aus dem BNatSchG	140
1.	Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung i.S.d. §§ 13–19 BNatSchG	141
2.	Die Bedeutung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung in der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB	142
3.	Vorrang der Umweltbelange i.S.d. § 1a Abs. 3 BauGB gegenüber anderen städtebaulichen Belangen?	144
a)	§ 1 Abs. 1 BNatSchG als Optimierungsgebot	144
b)	Vorrang der Umweltbelange i.S.d. § 1a Abs. 3 BauGB aufgrund des bundesnaturschutzrechtlichen Umweltverständnisses?	144
4.	Analoge Anwendung des Schonungs- und Kompensationsgedankens des § 1a Abs. 3 BauGB i.V.m. §§ 13–19 BNatSchG auf die bauleitplanerische Abwägung?	145
III.	Mittelbare Beeinflussung der bauplanerischen Abwägung durch formelle und materiell-rechtliche Aufwertung des Klimaschutzes	147
1.	Formelle und faktische Aufwertung durch die Umweltprüfung	148
2.	Materiell-rechtliche Aufwertung des bauplanerischen Klimaschutzes	149
a)	Anerkennung des Klimaschutzes und der Klimaanpassung als städtebauliche Aufgaben und klimaschutzbezogene Erweiterungen des kommunalen Handlungsfeldes	149
b)	Klimaschutzklausel als Soll-Vorschrift	150
IV.	Zusammenfassung	150

Fünftes Kapitel: Die Rechtsstellung des Grundstückseigentümers	153
A. Die Baufreiheit des Grundstückseigentümers	153
I. Die Baufreiheit als Bestandteil der Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG?.....	153
II. Rechtsposition des Grundstückseigentümers zwischen Freiheitsausübung und Freiheitsbeschränkung – Die sog. Baufreiheit	155
B. Der Bestandsschutz.....	156
I. Der passive Bestandsschutz.....	157
1. Bestandsschutz als Schutz des status quo	157
2. Umfang des passiven Bestandsschutzes	158
II. Bestandsschutz als Erweiterung des Rechtskreises des Grundstückseigentümers – Der sog. aktive Bestandsschutz	159
1. Einfach-aktiver Bestandsschutz.....	159
2. Qualifiziert-aktiver Bestandsschutz.....	160
a) Der Wandel vom verfassungsunmittelbaren zum einfach-gesetzlichen aktiven Bestandsschutz	160
b) Qualifiziert-aktiver Bestandsschutz nach dem Baugesetzbuch	163
aa) § 34 Abs. 3a BauGB	163
bb) § 35 Abs. 4 BauGB	164
III. Bestandsschutz im Rahmen der bauplanerischen Abwägung.....	165
1. Städtebauliche Maßnahmen	166
2. Klimaschutzbezogene Nachrüstungsspflichten durch städtebauliche Gebote?.....	168
a) Modernisierungs- und Instandsetzungsgebote aus Gründen des Klimaschutzes?.....	169
aa) Der Begriff des „Missstandes“ im Sinne des § 177 BauGB – Parallele zu § 136 BauGB?.....	169
bb) Städtebauliche Erforderlichkeit.....	170
cc) Schranken	171
b) Reformvorschlag.....	172

C.	Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz als materiell-rechtliche Grenze.....	172
I.	Legitimer Zweck, Geeignetheit, Erforderlichkeit klimaschützender Plananordnungen	173
II.	Angemessenheit klimaschützender Plananordnungen	174
1.	Zweck-Mittel-Relation	174
2.	Wirtschaftliche Zumutbarkeit.....	174
a)	Klimaschützende Maßnahmen in Neubaugebieten.....	176
b)	Klimaschützende Maßnahmen in bereits bebauten Gebieten	177
aa)	Städtebauliche Planmaßnahmen	177
bb)	Städtebauliche Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel.....	179
c)	Sanierungsmaßnahmen, Stadtumbaumaßnahmen, städtebauliche Gebote.....	180
d)	Duldungspflichten	182
D.	Zusammenfassung.....	183

Sechstes Kapitel: Bauleitung als Instrument des vorsorgenden und anpassenden Klimaschutzes..... 185

A.	Klimaschutz und Klimaanpassung im Flächennutzungsplan.....	185
I.	§ 5 Abs. 2 Nr. 1 BauGB.....	186
II.	§ 5 Abs. 2 Nr. 2 lit. b), c), d) BauGB	186
III.	§ 5 Abs. 2b BauGB.....	188
IV.	§ 249 BauGB	189
B.	Klimaschutz und Klimaanpassung im Bebauungsplan.....	190
I.	Festsetzungen nach § 9 BauGB	190
1.	Der städtebauliche Grund im Sinne des § 9 BauGB.....	191
2.	Festsetzungsmöglichkeiten nach § 9 BauGB	192

a)	§ 9 Abs. 1 Nr. 1 BauGB.....	192
b)	§ 9 Abs. 1 Nrn. 2, 2a und 3 BauGB.....	193
c)	§ 9 Abs. 1 Nr. 9 BauGB.....	194
d)	§ 9 Abs. 1 Nr. 10 BauGB.....	195
e)	§ 9 Abs. 1 Nrn. 12, 21 BauGB.....	196
f)	§ 9 Abs. 1 Nr. 13 BauGB.....	197
g)	§ 9 Abs. 1 Nr. 14 BauGB.....	197
h)	§ 9 Abs. 1 Nr. 15 BauGB.....	198
i)	§ 9 Abs. 1 Nr. 16 BauGB.....	198
j)	§ 9 Abs. 1 Nr. 18 BauGB.....	199
k)	§ 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB.....	199
l)	§ 9 Abs. 1 Nr. 23 lit. a) BauGB.....	200
aa)	Anwendungsbereich von Verwendungsbeschränkungen oder -verboten.....	200
bb)	Reichweite von Verwendungsbeschränkungen oder -verboten.....	202
cc)	Abgrenzung zum BImSchG.....	205
dd)	Vereinbarkeit mit dem Europarecht.....	206
m)	§ 9 Abs. 1 Nr. 23 lit. b) BauGB.....	207
aa)	Anwendungsbereich.....	207
bb)	Abgrenzung zum Energiefachrecht.....	208
cc)	Grenzen des Anwendungsbereichs.....	210
n)	§ 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB.....	211
aa)	Anwendungsbereich.....	211
bb)	Zulässigkeit von sog. Wärmedurchgangskoeffizienten.....	211
cc)	Zulässigkeit des passiven Schutzes vor schädlichen Umwelteinwirkungen.....	213
o)	§ 9 Abs. 1 Nr. 25 BauGB.....	214
II.	Zusammenfassung.....	215

Siebtes Kapitel: Weitere Instrumente zum vorsorgenden und anpassenden Klimaschutz in der Bauleitplanung.....	217.
A. Klimaschutz und Klimaanpassung im Rahmen des vorhabenbezogenen Bebauungsplans.....	217
B. Klimaschutz und Klimaanpassung im Rahmen von städtebaulichen Verträgen.....	218
I. Der städtebauliche Vertrag, § 11 BauGB.....	218
1. Rechtsnatur und Grundzüge des städtebaulichen Vertrages	219
2. Gestaltungsmöglichkeiten zum Klimaschutz	220
a) § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 BauGB.....	220
b) § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 BauGB.....	221
c) § 11 Abs. 1 S. 2 Nrn. 1 bis 3 BauGB.....	222
3. Grenzen der vertraglichen Gestaltungsfreiheit.....	223
II. Klimaschützende Verpflichtungen im Rahmen von zivilrechtlichen Verträgen.....	224
C. Klimaschutz und Klimaanpassung im Rahmen des besonderen Städtebaurechts	224
I. Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen, §§ 136 ff. BauGB	225
II. Stadtumbau, §§ 171a ff. BauGB	226
III. Private Initiativen zur Stadtentwicklung, § 171f BauGB	228
Achstes Kapitel: Zusammenfassung.....	231
A. Raumrelevanz des Klimas und Novellierungen des BauGB zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung	231
B. Gesetzgebungskompetenzen und ihre verfassungsrechtlichen Auswirkungen.....	231

I.	Gesetzgebungskompetenzen	231
II.	Verfassungsrechtliche Vereinbarkeit einer auch global klimaschützenden Bauleitplanung mit der kommunalen Selbstverwaltungskompetenz i.S.d Art. 28 Abs. 2 GG	232
III.	Verfassungsrechtliche Vereinbarkeit einer (global) klimaschützenden Bauleitplanung mit dem föderalen Durchgriffsverbot i.S.d. Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG.....	234
C.	Vorsorgender und anpassender Klimaschutz im Rahmen der bauplanungsrechtlichen Abwägung	235
D.	Die Rechtsstellung des Grundstückseigentümers.....	236
I.	Der Bestandsschutz.....	236
II.	Klimaschutzbezogene Nachrüstungspflichten	237
III.	Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz als materiell-rechtliche Grenze	238
E.	Bauleitplanung als Instrument des Klimaschutzes und der Klimaanpassung	238
I.	Klimaschutz und Klimaanpassung im Rahmen des Flächennutzungsplans.....	238
II.	Klimaschutz und Klimaanpassung im Rahmen des Bebauungsplans	239
F.	Weitere bauplanungsrechtliche Instrumente zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung	241
	Literaturverzeichnis	243