

# Die Belange des Klimaschutzes in der kommunalen Bauleitplanung im Lichte des Beschlusses des BVerfG vom 24.03.2021 (1 BvR 2656/18)

10. Norddeutscher Verwaltungsrechtstag, 26.-27.11.2021, Hamburg

BAUMANN Rechtsanwälte Partnerschaftsgesellschaft mbB  
RAin Dr. Franziska Heß  
Fachanwältin für Verwaltungsrecht



## I. Problemaufriss:

**Ausgangspunkt:** *Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts* vom 24. März 2021

(1 BvR 2656/18 u.a.)

- Verpflichtung des Gesetzgebers, selbst auferlegten Pfaden zum Klimaschutz auch in praktischer Hinsicht gerecht zu werden (Zielvorgaben)
- Insbesondere temporale Komponente: konkrete Fortschreibung von Zielen zur Reduktion von CO<sub>2</sub>
- Pflicht zum effektiven Klimaschutz: Art. 20a GG → Verpflichtung aller Staatsgewalten → Kommunen als Teil der Exekutive



## I. Problemaufriss:

### **Bedeutung der Kommunen bei der Bekämpfung des Klimawandels**

- Kommunen als wesentliche Akteure beim Klimaschutz (*quantitativ*)
  - 10.976 (!) Kommunen (Stand 2020).
  - Kommunen als größter öffentlicher Gebäudebesitzer (40.000 Schulen, 50.000 KiTa's u.a.)
- Bauleitplanung als effektiver Hebel des Klimaschutzes (*qualitativ*: Abwärme, Fläche etc.).
- bürgernahe Entscheidungen zur Umsetzung von Klimaschutzziele (*demokratisch*)
- Unmittelbare Betroffenheit der Kommunen durch Klimawandel

## II. Klimaschutz und Bauleitplanung: eine Übersicht

- **§ 1 Abs. 3 S. 1 BauGB:** Pflicht der Gemeinden zur Aufstellung von Bebauungsplänen *sobald und soweit es für städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist*
- Klimaschutz nicht zentrale Aufgabe des Städtebau- und Bodenrechts, aber: zentrales Ziel der Bauleitplanung!
- Einfluss der Bauleitplanung auf den Klimaschutz:
  - tatsächliches Element: Bebauung und Versiegelung als Klimafaktor
  - rechtliches Element: Bauplanungsrecht als Ordnungsinstrument
- Begriffliche Anknüpfung: § 1 Abs. 5 BauGB („nachhaltige Stadtentwicklung“)
- § 1 Abs. 6 Nr. 7a BauGB: Auswirkungen auf Klima berücksichtigen

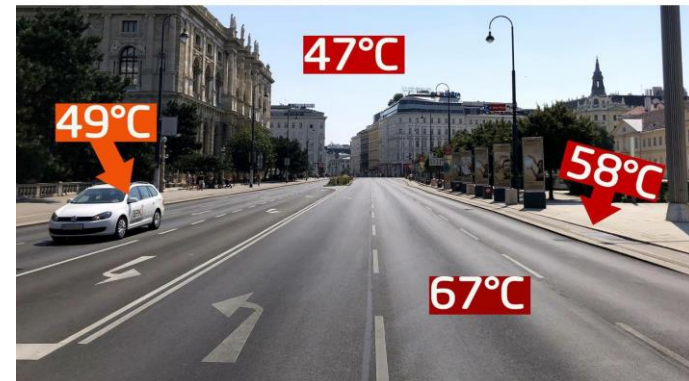
## Exkurs: Bauplanung und Klima:

**Versiegelung:** fast 45% der Fläche bebaut, betoniert, asphaltiert, gepflastert oder anderweitig befestigt

**Gebäude:** 35% des Endenergieverbrauchs, 30% der CO<sub>2</sub>-Emissionen

→ Erhebliche Klimaauswirkungen, Vergleich Temperatur von versiegelter und unversiegelter Fläche

### OHNE BÄUME



### MIT BÄUMEN

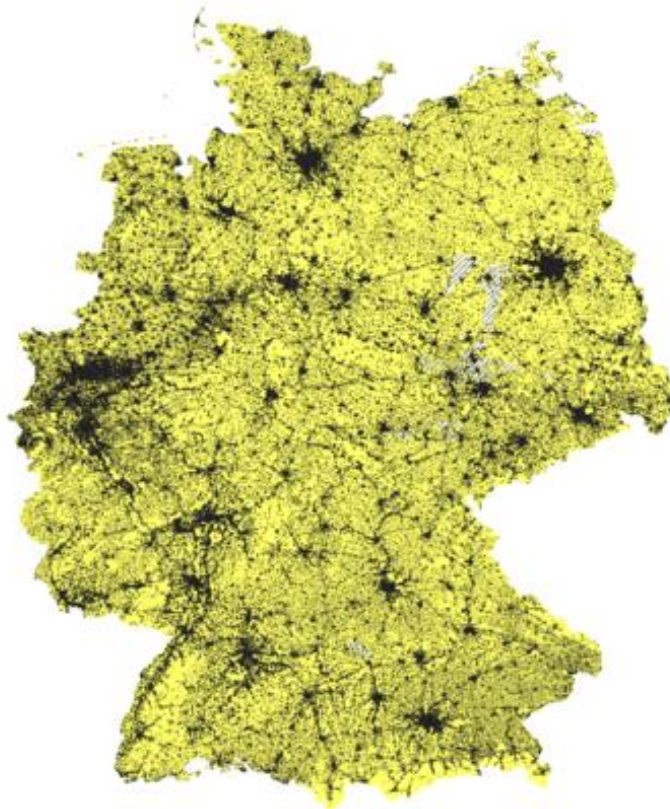


Quelle: Facebook/WienzuFuß



## Bodenversiegelungsgrad (2012)









Gliederung: Raster 1000 m



Leibniz-Institut  
für ökologische  
Raumentwicklung

### Legende:

Einheit: %

-  > 16.8 bis 100.0
-  > 7.0 bis 16.8
-  > 3.6 bis 7.0
-  > 1.9 bis 3.6
-  > 1.0 bis 1.9
-  > 0.4 bis 1.0
-  0.0 bis 0.4
-  keine Daten

Klassifikationsmethode:  
Automatische Klasseneinteilung  
gleicher Klassenbesetzung



IOER-Monitor © Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung

### Informationen zum Indikator

Grad der Bodenbedeckung durch Gebäude, versiegelte und teilversiegelte Verkehrs- und Freiflächen

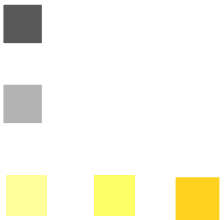
<https://www.ioer-monitor.de/ergebnisse/analyseergebnisse/bodenversiegelung/> (22.11.2021).

### Datengrundlage

ATKIS Basis-DLM © GeoBasis-DE / BKG (2013)  
European Environment Agency (Satellitendaten) (2013)

## II. Klimaschutz und Bauleitplanung: eine Übersicht

- Gemeinden sind befugt (bzw. verpflichtet) Bodennutzung derart zu gestalten, dass das Klima geschützt wird
- Bebauungsplan, der zum Zwecke des Klimaschutzes beschlossen wird, ist grundsätzlich erforderlich iSd. § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB
- § 1 Abs. 3 BauGB betrifft nur die Erforderlichkeit, keine Aussage über konkrete Maßnahmen → Frage der Abwägung!



### III. Festsetzungen als Klimaschutz:

- § 9 Abs. 1 BauGB: weitreichende Festsetzungsoptionen
- Keine Prioritätenreihenfolge!
- Mögliche Festsetzungen:
  - Einschränkungen der Art der baulichen Nutzung und deren Dimensionierung zur Reduktion des Flächenverbrauchs (Nr. 10)
  - Grün- und Waldflächen (Nr. 15, 18b)
  - Wasserflächen (Nr. 16)
  - Flächen für Maßnahmen zum Schutz und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft (Nr. 20)
  - Versorgungsflächen für erneuerbare Energien (Nr. 12)
  - Verpflichtung zur Bepflanzung (Nr. 25)



## IV. Klimaschutz und Negativplanung:

Verbot der Negativplanung: Planung, die sich darin erschöpft ein Vorhaben auszuschließen, ohne mit dem Ausschluss ein positives städtebauliches Ziel zu verfolgen, ist unwirksam

→ Planung muss auch positive Ziele verfolgen, dann darf negative Zielvorstellung sogar Hauptzweck der Planung bilden (*BVerwG, Beschl. v. 18.12.1990, Az. 4 NB 8/90*).

Bislang: vornehmlich Landschaftsschutz (Ziel: Naturschutz)

Zukünftig: Klimaschutz als positives Planungsziel? Positive

- Festsetzungen zur negativen Verhinderung eines unter Umständen klimaschädlichen Vorhabens



## V. Klimaschutz in der Abwägung:

- § 1 Abs. 5 S. 2, 1a Abs. 5 BauGB: Verpflichtung der Kommunen, im Rahmen ihrer Möglichkeiten auf Begrenzung der maximalen Erderwärmung von 1,5°C hinzuwirken
- Möglich durch geringen THG-Ausstoß oder entsprechende Gegenmaßnahmen
- Gewicht des Klimaschutzes in Abwägung: *BVerfG* = kein unbedingter Vorrang des Klimaschutzes nach Art. 20a GG gegenüber anderen Belangen
- § 1a Abs. 5 S. 2 BauGB: kein höheres Gewicht als konkurrierende Gründe
- Temporale Komponente: Zunehmende Bedeutung des Klimaschutzes in der Abwägung bei ungebremster Weiterentwicklung?
- Abwägung zwischen Eigentumsinteresse (Art. 14 GG) und Klimaschutz (Art. 20a GG)



## V. Klimaschutz in der Abwägung:

- § 9 Abs. 1 Nr. 23a, 23b BauGB: setzen das Vorliegen eines städtebaulichen Grundes voraus
- Globaler (!) Klimaschutz als regionaler städtebaulicher Grund?  
→ *BVerfG*: Verpflichtung zum Klimaschutz bindet Staat als Gesamtheit
- keine Entbindung von globaler Verantwortung für regionale Akteure (ähnliche Rspr. auch in *Urgenda* [NL] und *Notre Affaire À Tous* [FR])
- § 9 Abs. 1 Nr. 23a: Begrenzung des Ausstoßes von CO<sub>2</sub>
- P) Verfolgung allein ökologischer Ziele ohne städtebaulichen Bezug zulässig?
- Abgrenzung zum BImSchG umstritten
- VGH München: **Festsetzung von Emissionskontingenten grundsätzlich zulässig** (Urt. v. 01.04.2015 - Az. 1 N 13.1138, so auch: VGH BaWü, Urt. v. 09.07.2020 – 5 S 1493/17.
- Temporale Komponente: Zunehmende Bedeutung des Klimaschutzes in der Abwägung bei ungebremster Weiterentwicklung?

## V. Klimaschutz in der Abwägung:

- § 9 Abs. 1 Nr. 23b BauGB: Festsetzung von technischen Maßnahmen für die Erzeugung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien bei Errichtung von Gebäuden oder sonstigen Anlagen  
→ Wortlaut: nur Neubauten, Bestandsbauten nicht erfasst

P) Betriebs- und Nutzungszwang? → Vergleich zu § 3 EEWärmeG (Benutzungspflicht) oder § 16 EEWärmeG (Anschluss- und Benutzungszwang)

- teilweise: § 16 EEWärmeG i.V.m. Landesrecht (z.B. § 14 SächsGemO): allein Gemeinden werden ermächtigt
  - teleologische Reduktion: Annahme eines Anschluss- und Benutzungszwangs, da ansonsten Willkür der Eigentümer bestünde
- § 2 Abs. 4 BauGB i.V.m. Anlage 1: Umweltbericht; Nr. 2b) gg) = Auswirkungen des Vorhabens auf das Klima  
→ explizite Nennung von THG-Emissionen: daher scheint das bisherige Kriterium eines notwendigen bodenrechtlichen Bezugs zumindest fragwürdig geworden, da THG-Emissionen per se keinen unmittelbaren bodenrechtlichen Bezug aufweisen



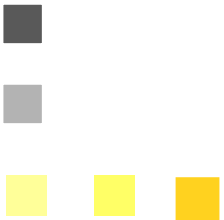
## VI. Zwischenfazit

- Gemeinden müssen nach BVerfG-Beschluss im Wege der Bauleitplanung auch Klimaschutz betreiben
- Städtebauliche Erforderlichkeit (§ 1 Abs. 3 BauGB) sollte von der eigentlichen Abwägungsentscheidung (§ 1 Abs. 7 BauGB) getrennt werden, da mangelnde städtebauliche Rechtfertigung „Ewigkeitsfehler“ begründet → keine Unbeachtlichkeit durch Zeitablauf nach § 215 Abs. 1 BauGB
- Abwägungsdirektiven werden durch Stärkung von Art. 20a GG zu einer klimafreundlichen Auslegung verdichtet
- Hergebrachter Rechtsrahmen bietet eine Reihe von Möglichkeiten zum Klimaschutz in der kommunalen Bauplanung

## VII. Praxisbeispiel: *Konstanz*



- Nach dem Rekordsommer 2018 Ausrufung des Klimanotstandes
- Folgen: Beschlüsse über:
  - Klimaneutrale Versorgung von Neubauten (Solarpflicht + Energiekonzepte)
  - Neuordnung der Verwaltung: neue Stellen u.a. für Mobilitätsmanagement
  - Klimarelevanzprüfung bei allen kommunalen Entscheidungen und Prozessen



#### **IV. Aussicht/weitergehende Fragen:**

- Stärkere Betonung des Klimaschutzes bei der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB?
  - Klimaschutz als ermessensleitende Entscheidung? → Muss Kommune die “klimafreundlichste“ Planung eines Vorhabens vornehmen?
  - Pflicht zur Planaufstellung aus Belangen des Klimaschutzes? (§ 1 Abs. 3 BauGB? „Overruling“ durch Klimaschutz?)
  - Verpflichtung von Bauherren zur Klimaneutralität? (§ 9 Abs. 1 Nr. 23b BauGB)
- zieht zahlreiche Abwägungsfragen nach sich





# Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Baumann Rechtsanwälte  
Partnerschaftsgesellschaft mbB  
RAin Dr. Franziska Heß  
Harkortstraße 7  
04107 Leipzig  
[hess@baumann-rechtsanwaelte.de](mailto:hess@baumann-rechtsanwaelte.de)  
[www.baumann-rechtsanwaelte.de](http://www.baumann-rechtsanwaelte.de)

