

CLIMATE CHANGE

21/2016

Siedlungsrückzug – Recht und Planung im Kontext von Klima- und demografischem Wandel

Kurzfassung

CLIMATE CHANGE 21/2016

Umweltforschungsplan des
Bundesministeriums für Umwelt,
Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

Forschungskennzahl 3712 18 101
UBA-FB 002283/KURZ

Siedlungsrückzug – Recht und Planung im Kontext von Klima- und demografischem Wandel

Kurzfassung

von

Gerold Janssen, Carolin Rubel
Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V., Dresden

Falk Schulze, Friedhelm Keimeyer
Öko-Institut e.V. Büro Darmstadt, Darmstadt

unter Mitarbeit von

Marie-Luise Plappert
Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V., Dresden

Anna Kröner
Öko-Institut e.V. Büro Darmstadt, Darmstadt

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Impressum

Herausgeber:

Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
Fax: +49 340-2103-2285
info@umweltbundesamt.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

 /umweltbundesamt.de

 /umweltbundesamt

Durchführung der Studie:

Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V.
Weberplatz 1
01217 Dresden

Abschlussdatum:

November 2015

Redaktion:

Fachgebiet I 1.3 Rechtswissenschaftliche Umweltfragen
Oliver Weber

Publikationen als pdf:

<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen/siedlungsrueckzug-recht-planung-im-kontext-von-0>

ISSN 1862-4359

Dessau-Roßlau, April 2016

Das diesem Bericht zu Grunde liegende Vorhaben wurde mit Mitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit unter der Forschungskennzahl 3712 18 101 gefördert. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen und Autoren.

1 Forschungsgegenstand

Klimawandel und demografischer Wandel sind zwei Herausforderungen, denen sich die Siedlungsentwicklung, insbesondere in den Bereichen Wohnen, Industrie und Infrastruktur zu stellen hat. Wenngleich nach wie vor Anpassungsstrategien im Sinne von Vorsorge- bzw. Revitalisierungsmaßnahmen im Bestand präferiert werden, ist in bestimmten, besonders betroffenen bzw. gefährdeten Gebieten auch ein geordneter Rückzug von Siedlungen in Betracht zu ziehen. Dazu ist es erforderlich, schon im Vorfeld der konkreten Durchführung solcher Maßnahmen die rechtliche Machbarkeit zu prüfen, um ggf. den Rechtsrahmen an die Erfordernisse anzupassen und den Vollzug der (bestehenden) Normen zu erleichtern.

2 Begriffsdefinitionen

Der dem Vorhaben zugrundeliegende Begriff der „Siedlung“ schließt Siedlungen zu Wohnzwecken, Infrastruktur sowie Gewerbe und industrielle Ansiedlungen ein und besitzt keine vorgegebene räumliche Einschränkung.

Der Begriff „Siedlungsrückzug“ umfasst die Nutzungseinstellung von Siedlungsstrukturen als Wohn- oder Arbeitsstandort, was zu ungesteuertem Verfall der nicht mehr genutzten Bausubstanz oder zu gesteuertem Rückbau führen kann.

Siedlungsrückzüge können angeordnet und vorausschauend ablaufen, für diese Art von Siedlungsrückzügen existieren bislang vorwiegend Erfahrungen aus der Braunkohlenplanung. Des Weiteren kann es sich um reaktive, ereignisbezogene Siedlungsrückzüge handeln, welche zu unterteilen sind in vorhersehbare Rückzüge, z. B. aufgrund von Hochwassergefahren und nicht vorhersehbare Rückzüge, z. B. in Folge von Hangrutschungen und Erdbeben. Zudem können Siedlungsrückzüge langfristig und unbeabsichtigt stattfinden, z. B. aufgrund von Bevölkerungsrückgängen.

3 Erfolgte Siedlungsrückzüge

1. Die Erfahrungen aus der Braunkohlenplanung zeigen, wesentliche Eckpunkte der Raumplanung sind (1) die rechtzeitige Information und Partizipation der betroffenen Bürgerinnen und Bürger, insbesondere bei der Suche nach einem neuen Standort, (2) eine zeitliche, finanzielle und verwaltungsmäßige Steuerung der städtebaulichen Umsiedlungsplanung, (3) eine über das gesetzliche Maß hinaus gehende Entschädigung sowie (4) ein gemeinsamer Wille der Mehrheit der Bürger und der (politischen) Verantwortlichen, die Umsiedlung als Vorteil im Sinne eines Neubeginns (z. B. mit verbesserten Wohnverhältnissen) zu begreifen. Hinsichtlich der raumordnerischen Instrumente ist die Ebene der Regionalplanung zur vorausschauenden Steuerung - auch bei anderen Rückzugsmotiven - zielführend.
2. Bei Umsiedlungen im Zuge großer Infrastrukturvorhaben (Fall Flughafen Berlin-Brandenburg / Diepensee) sind weitreichende Beteiligung von Beginn der Planungen, kurze Dauer der eigentlichen Umsiedlung, verhältnismäßig geringe Entfernung zum Ursprungsort sowie Kostenneutralität für die Betroffenen wichtige planerische Aspekte. Im Landesentwicklungsplan Flughafenstandortentwicklung (LEP FS) von Berlin und Brandenburg wurde die „sozialverträgliche Umsiedlung von Diepensee“ als raumordnerisches Ziel festgelegt.
3. Im Rahmen des Programms „Stadtumbau Ost“ waren zahlreiche Maßnahmen zum Rückbau leer stehender Gebäude, insbesondere Plattenbauten, Gegenstand des Siedlungsrückzugs. In Halle-Silberhöhe waren davon bis Mitte 2012 über 5500 Wohnungen umfasst. Voraussetzung für eine Förderung im Rahmen des Stadtumbaus ist die Aufstellung eines städtebaulichen Entwicklungskonzeptes (§ 171b BauGB).

4. Auch im Kontext von klimawandelbedingten Hochwasserereignissen wurden bereits Siedlungsrückzüge durchgeführt. Wie auch in der Braunkohlenplanung spielt für die Akzeptanz und damit der zügigen Durchführbarkeit von Umsiedelungen die Sozialverträglichkeit eine entscheidende Rolle. Dabei stehen die Transparenz des Verfahrens, eine möglichst intensive Beteiligung und Einbeziehung der Betroffenen sowie angemessene Entschädigungsleistungen im Vordergrund.
5. Bis auf eine Rückbauverpflichtung bestehen keine weiteren geeigneten Ansatzpunkte beim Rückbau von industriellen Ansiedlungen, welche im Kontext von Klima- oder demografischen Wandel für Siedlungsrückzüge übertragen werden könnten.
6. In den USA findet kein gesteuerter Siedlungsrückzug statt. Leerstände sind dort in der Regel ökonomisch bedingt und sind der Selbstregulierung überlassen. Von politischer Seite wurde bislang erst reagiert, nachdem die Problematik nicht mehr zu übersehen war. Als Umgang mit den Folgen wird auf Stadterneuerung durch Revitalisierung gesetzt. Rückbaumaßnahmen führen dabei regelmäßig zur Etablierung „grüner“ Strukturen.
7. In Österreich hat der Staat in bestimmten hochwassergefährdeten Gebieten den Betroffenen die Umsiedlung ermöglicht und sich sodann aus der Verantwortung zurückgezogen. Die Zurückbleibenden tragen das Schadensrisiko. Diese Vorgehensweise ist umstritten, zumal der Staat sich seiner Fürsorgepflicht nicht entledigen kann.
8. Großbritannien steht vor allem vor der Frage des Umgangs mit (geordneten) Rückzügen aus Klimaanpassungsgründen. Das Planungsinstrument der Shoreline Management Plans (SMP) und die damit verbundenen langfristigen Strategien für das nachhaltige Management von Hochwasser- und Küstenerosionsrisiken auf den einzelnen Küstenabschnitten ist ein konkretes Beispiel dafür, dass auch schwerwiegende Entscheidungen wie die Aufgabe von Siedlungen in die Planung einbezogen werden. Aus den verschiedenen, anhand der SMP verfolgten Strategien sind insbesondere die (aktiv) gesteuerte Rückverlegung von Hochwasserschutzanlagen einerseits und die (passive) Strategie ohne aktive Intervention zu nennen.
9. In der Europäischen Union findet eine gezielte Auseinandersetzung mit der Steuerung demografisch bedingter Siedlungsrückzüge bisher nicht statt. Bevölkerungsschrumpfung und Siedlungsrückzüge, wie sie für Deutschland prognostiziert werden, stellen bisher im europäischen Rahmen eher regionalspezifische Phänomene dar.

4 Rechtsrahmen für Siedlungsrückzüge

1. Rückbaumaßnahmen werden im Raumordnungsgesetz nicht wörtlich erwähnt. Enthalten ist der Siedlungsrückzug jedoch in den Regelungen zu den Kerninhalten für Raumordnungspläne gemäß § 8 Abs. 5 Nr. 1 lit. d ROG. Danach sollen die Raumordnungspläne (der Länder) Festlegungen zur Raumstruktur enthalten, insbesondere zu Siedlungsentwicklungen. Siedlungsentwicklungen beinhalten nach h. M. auch den Rückbau.
2. Des Weiteren besagt der raumordnerische Grundsatz gemäß § 2 Abs. 2 Satz 4 ROG, dass „die Siedlungstätigkeit ...räumlich zu konzentrieren (ist), sie ist vorrangig auf vorhandene Siedlungen mit ausreichender Infrastruktur und auf Zentrale Orte auszurichten.“ Auch hiervon sind wiederum Rückbaumaßnahmen erfasst. Eine klarstellende Ergänzung (im Wortlaut: „einschließlich Rückbaumaßnahmen“) ist wünschenswert.
3. Die Raumordnungsplanung entfaltet eine vorsorgend steuernde Wirkung auf Rückzugsstrategien. Da die Raumentwicklung auch Rückzugsmaßnahmen umfasst, sind raumordneri-

sche Festsetzungen zu raumbedeutsamen Funktionen oder Nutzungen in Form von sachlichen und räumlichen Zielen und Grundsätzen möglich. Raumentwicklung ist zwar in erster Linie auf Wachstumssteuerung ausgerichtet. Im Umkehrschluss kann daraus aber auch abgeleitet werden, wo Siedlungsrückzugsmaßnahmen räumlich zum Tragen kommen.

4. Erforderlich ist eine verstärkte Integration strategischer Rückzugsansätze in der Landes- und Regionalplanung. Dabei ist eine sorgfältige (m.a.W. „gerichts feste“) Bestandsaufnahme und kriteriengeleitete Gebietsausweisung (i.V.m. dem Zentrale-Orte-Konzept) vorzunehmen.
5. Siedlungsrückzug wird in der Landesplanung vor allem in den ostdeutschen Bundesländern und hier durchweg als Anpassungsstrategie an Bevölkerungsrückgänge thematisiert. Dabei dient das Zentrale-Orte-Prinzip in der Regel als Grundlage.
6. Nach § 11 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 LplG BW können Gemeinden benannt werden, in denen aus besonderen Gründen, vor allem aus Rücksicht auf Naturgüter, keine über die Eigenentwicklung hinausgehende Siedlungstätigkeit stattfinden soll. Festlegungen dieser Art können einen Anknüpfungspunkt für eine mögliche räumliche Verortung von gesteuertem Siedlungsrückzug bilden.
7. Das Raumordnungsverfahren nach § 15 ROG findet in Fragen der Siedlungsentwicklung grundsätzlich als strukturelles Wachstumsinstrument Anwendung. Dennoch ist es nicht ausgeschlossen, auch einen Siedlungsrückzug auf seine Raumverträglichkeit hin zu überprüfen. Denn zu den Planungen und Maßnahmen im Sinne des § 15 ROG gehören nicht nur die Errichtung und Erweiterung von Anlagen, sondern beispielsweise auch die Beseitigung einer Bundeswasserstraße oder die Änderung (Teilrückbau) eines Flugplatzes (vgl. § 1 S. 3 Nrn. 11 und 12 RoV). So ist es denkbar, das sich z. B. aus interkommunaler Sicht der Rückbau eines Ortsteils, der an eine Nachbargemeinde grenzt und mit dieser städtebaulich und infrastrukturell-technisch so eng verbunden ist, dass er sich aus überörtlichen Gründen verbietet.
8. Das Bauplanungsrecht ist wie die Raumordnung wachstumsorientiert konzipiert. Die Bauleitplanung des Allgemeinen Städtebaurechts hat die Funktion einer „Angebotsplanung“ zur Fremdnutzung. Soweit die Gemeinde selbst Vorgaben der Bauleitpläne umsetzen möchte, kann sie sich u. a. der Instrumente des Besonderen Städtebaurechts bedienen (z. B. in Form von Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen).
9. Bauplanungsrecht kann insbesondere einen Beitrag für den Siedlungsrückzug zur Anpassung an den Klimawandel leisten. Hierbei geht es vor allem um die Schaffung von Möglichkeiten einer klimawandelanpassungsbezogenen örtlichen Bodennutzung.
10. Überwiegend sind die bauplanungsrechtlichen Regelungen nach wie vor auf Maßnahmen ausgerichtet, die zu einer Anpassung im Bestand mit Resilienzerhöhung führen, welche für einen Siedlungsrückzug nur bedingt einsetzbar sind. Dies ist auch auf den Bestands- u. Vertrauensschutz zurückzuführen, den der jeweilige Eigentümer genießt.
11. Die Darstellungsmöglichkeiten des Flächennutzungsplans gemäß § 5 BauGB und die Festsetzungsmöglichkeiten in Bebauungsplänen gemäß § 9 BauGB beschränken sich auf die Bodennutzung. Rückbaumaßnahmen sind nur im Sinne einer Nutzungsänderung unter Bestandserhaltung möglich. In diesem Sinne sind auch Anpassung und Umbau vorhandener Ortsteile gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB zu verstehen. Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel beschränken sich konkret auf Anlagen, Einrichtungen und sonstige Maßnahmen (vgl. § 5 Abs. 2 Nr. 2 lit. c BauGB).

12. Gemeinden werden sich bei Anpassungsmaßnahmen mit erheblichen und vielfältigen Interessenskonflikten in der Bevölkerung auseinandersetzen müssen. Anpassungsrelevante Planungsentscheidungen müssen flexibel und ggf. revisibel sein. Vollzugsbedingte Lücken zwischen theoretischer Relevanz und praktischer Anwendung von Instrumenten sind zu schließen.
13. Das Bauplanungsrecht eröffnet den Gemeinden Möglichkeiten, Bebauungspläne zu ändern bzw. aufzuheben. Insbesondere nach Ablauf der Siebenjahresfrist der Zulässigkeit baulicher Nutzung haftet die Gemeinde nur noch für die tatsächlich ausgeübten Nutzungen und muss keinen umfassenden Vermögensschutz des Grundeigentümers mehr gewährleisten
14. Nach § 9 Abs. 2 BauGB kann in besonderen Fällen im Bebauungsplan festgesetzt werden, dass bestimmte Nutzungen und Anlagen nur für einen bestimmten Zeitraum zulässig oder bis zum Eintritt bestimmter Umstände zulässig oder unzulässig sind. Das sog. „Baurecht auf Zeit“ soll die Möglichkeit gewährleisten, Zwischennutzungen auf den für den Stadtumbau vorgesehenen Grundstücksflächen vorzunehmen. Die gemäß § 9 Abs. 2 Satz 2 BauGB festzusetzende Folgenutzung kann dabei ökologischer Art sein.
15. Die an Umweltbelangen ausgerichtete Steuerung von Schrumpfungsprozessen anhand der Planersatzvorschriften gemäß §§ 34 und 35 BauGB geht ins Leere, da diese Vorschriften nur den Zuwachs regeln und nicht den Rückbau. Allerdings können die entsprechenden Vorhaben raumordnerisch gesteuert werden, soweit sie Raumbedeutsamkeit besitzen.
16. Obwohl der Rückbau nicht explizit erwähnt wird, kann er Gegenstand einer städtebaulichen Sanierungsmaßnahme gemäß §§ 136 ff. BauGB sein. Hemmnisse werden im hohen Abstimmungsbedarf mit den betroffenen Grundstückeigentümern gesehen.
17. Das Instrument der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme gemäß §§ 165 ff. BauGB kommt für einen Siedlungsrückzug insbesondere über die Einbindung mit der Landes- und Regionalplanung in Betracht. Denn mit ihr können Ortsteile oder andere Teile des Gemeindegebiets entsprechend der angestrebten Entwicklung des Landesgebiets oder der Region einer neuen Entwicklung zugeführt werden (§ 165 Abs. 2 2. Alt. BauGB). Sie kann also für die Umsetzung von räumlichen und sachlichen Zielen und Grundsätzen der Raumordnung zu Siedlungsrückzugsmaßnahmen herangezogen werden. Von Vorteil ist auch, dass die Gemeinde die Grundstücke zuvor erwirbt.
18. Zu den wichtigsten Instrumenten des Besonderen Städtebaurechts für den Siedlungsrückzug zählen die speziell für diesen Fall geschaffenen Vorschriften zum Stadtumbau gemäß § 171a ff. BauGB. Stadtumbaumaßnahmen sollen dazu beitragen, dass einer anderen Nutzung nicht zuführende bauliche Anlagen zurückgebaut werden. Zur Umsetzung der Stadtumbaumaßnahmen werden städtebauliche Verträge i. S. d. § 11 BauGB mit den beteiligten Eigentümern (z. B. Wohnungsgenossenschaften und -gesellschaften) eingesetzt. Gegenstand der vertraglichen Übereinkunft können gemäß § 171c Satz 2 Nr. 1 BauGB die Durchführung des Rückbaus baulicher Anlagen sein. Die Regelungen können quasi als Mustervorschriften für eine strategische, flächenhafte Vorgehensweise beim geordneten Siedlungsrückzug angesehen werden. In Ihnen sind alle Formen des Handels integriert, sowohl Ordnungsinstrumente (Sicherung der Durchführungsmaßnahmen durch Satzung, § 171d BauGB), Anreizinstrumente (Städtebauförderungsmittel, § 164a BauGB) und auf Freiwilligkeit beruhende Instrumente (städttebauliches Entwicklungskonzept, § 1 Abs. 6 Nr. 11, § 171b Abs. 2 BauGB). Der Rückbau baulicher Anlagen wird dementsprechend in § 171a Abs. 3 Nr. 5 BauGB namentlich aufgeführt.

19. In Bezug auf die städtebaulichen Gebote bietet sich vor allem das Rückbaugebot gemäß § 179 BauGB als Instrument an, den negativen Auswirkungen von Schrottimmobilien entgegenzutreten. Hiernach kann die Gemeinde den Eigentümer verpflichten zu dulden, dass eine bauliche Anlage ganz oder teilweise beseitigt wird, wenn sie den Festsetzungen des Bebauungsplans nicht entspricht und ihnen nicht angepasst werden kann (Nr. 1) oder Missstände oder Mängel aufweist, die durch eine Modernisierung oder Instandsetzung nicht behoben werden können (§ 177 Abs. 2 und 3 S. 1 BauGB) unabhängig vom Vorliegen eines Bebauungsplans. Der Eigentümer hat die Kosten bis zur Höhe der ihm durch die Beseitigung entstandenen Vermögensvorteile zu tragen, welche ggf. durch ein Wertermittlungsgutachten bestimmt werden. Es ist grundsätzlich eine Fortentwicklung des Gebotes von einer Duldungs- hin zu einer Beseitigungspflicht vorstellbar. Für die Kommunen wäre sicherlich auch eine gänzliche Verlagerung der Kostentragungspflicht auf den Eigentümer bis zur Grenze der Zumutbarkeit sinnvoll. Gleichwohl handelt es sich um ein Instrument des Einzelfalls.
20. Bauordnungsrechtlich sind für eine Beseitigungsanordnung enge Grenzen gesetzt. Sie kommt nicht bereits in Betracht, um einen „Schandfleck“ im Stadtbild zu beseitigen, sondern erst wenn sich daraus Gefahren für die Öffentlichkeit, konkret zum Beispiel durch brüchige Gebäudeteile, die eine öffentliche Straße gefährden, ergeben und auch dann werden Sicherungsmaßnahmen aus Gründen der Verhältnismäßigkeit vorrangig angeordnet.
21. Die Inhalte der Instrumente der Landschaftsplanung stellen eine mögliche Grundlage zur planerischen Begleitung von Siedlungsrückzügen dar. So können Siedlungsrückzüge unter anderem mit einer Beseitigung von Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft einhergehen, es kann geprüft werden, ob freiwerdende Flächen aufgrund ihrer Lage oder ihrer natürlichen Entwicklungsmöglichkeit zur Kompensation von Eingriffen besonders geeignet sind oder diese sich zum Aufbau und Schutz eines Biotopverbundes eignen. Zukünftig könnte auch die Schaffung und Entwicklung klimaresilienter Landschaftsstrukturen deutlich an Bedeutung gewinnen.
22. Es ist denkbar, dass unter dem Eindruck des Bevölkerungsrückgangs auch der Rückbau untergenutzter Versorgungsleitungen eine Maßnahme zur nachhaltigen Wassernutzung darstellen kann - oder dass die Sicherstellung des guten ökologischen Zustands eines Wasserkörpers durch seine Renaturierung erfolgt. Insofern kann der Maßnahmenplan als Steuerungsinstrument Ansätze liefern.
23. Besonders mit der in § 75 Abs. 2 Satz 2 WHG erwähnten „nicht baulichen Hochwasservorsorge“ erfolgte eine Konkretisierung, die es beispielsweise erlaubt, den Flüssen mehr Raum zu geben. Darunter sind speziell auch Maßnahmen zur Gewinnung und Rückgewinnung von Rückhalteflächen gemeint, sodass in einem Hochwasserrisikomanagementplan festgelegt werden kann, durch eine kontrolliert gesteuerte Flutung oder Entleerung der Rückhalteflächen positiv auf Pegelstände, Fließgeschwindigkeit und allgemein den Verlauf des Hochwassers eingewirkt werden soll. Die Umsetzung der Hochwasserrisikomanagementpläne kann durch Festlegungen in Raumordnungsplänen unterstützt werden.
24. Aufgrund der in § 30 Abs. 2 KrWG enthaltenen Vorgabe für die Abfallwirtschaftsplanung, dass bei der Darstellung des Bedarfs zukünftige, innerhalb eines Zeitraums von mindestens 10 Jahren zu erwartende Entwicklungen zu berücksichtigen sind, ist dieses Instrument für mögliche Steuerungsansätze für Entsorgungsstrukturen in solchen von Siedlungsrückzügen geprägten Gebieten interessant. Innerhalb des Rahmens der Grundsätze und

Grundpflichten der Kreislaufwirtschaft sowie der gemeinwohlverträglichen Abfallbeseitigung verfügt der Planungsträger dabei unter Berücksichtigung der Ziele und Grundsätze der Raumordnung (vgl. § 30 Abs. 5 KrWG) über die planerische Gestaltungsfreiheit.

25. Die geltenden umweltrechtlichen Vorschriften außerhalb der Fachplanung weisen in ihrem Regelungsgehalt keinen expliziten Bezug zur vorsorgenden Beeinflussung und Steuerung von Siedlungsrückzug auf. Ausnahme ist das Hochwasserschutzrecht als besonderer Teil des Wasserrechts, der präventive Maßnahmen (z. B. Bauverbote) enthält.
26. Die umweltrechtlichen Regelungsregime erlangen Bedeutung aufgrund flankierender und nachsorgender Regelungsansätze. Diese kommen in erster Linie für eine Folgenbewältigung zur Anwendung (Beispiele: natur- und bodenschutzrechtliche Instrumente).
27. Die Bestimmungen des Immissionsschutzrechts sind anlagenbezogen und haben nur einen sehr eingeschränkten Einfluss auf Siedlungsrückzüge. Eine Relevanz könnte dem Immissionsschutzrecht dann zukommen, wenn Wechselwirkungen zwischen Siedlungsrückzug und Errichtung/Betrieb von Anlagen auftreten würden, die Existenz von immissionsschutzrechtlichen Anlagen also von deren Servicefunktion für anliegende Wohn- oder Gewerbesiedlungen geknüpft ist (Heizkraftwerke, die Fernwärme an Wohnsiedlungen liefern sowie Abwärme oder Prozessdampf für umliegende Gewerbebetriebe zur Verfügung stellen).
28. Das Wasser-, Abwasser- und Kreislaufwirtschaftsrecht ist auf zentrale und umfassende Daseinsvorsorge durch die öffentliche Hand gerichtet. Wasser- und Kreislaufwirtschaftsrecht unterscheiden sich dabei in ihrer Regelungssystematik. Die Frage des Anlagenzwangs ist im Kreislaufwirtschaftsrecht strenger ausgerichtet als im Wasserrecht. Es ergeben sich auch Unterschiede in der Bewertung dezentraler Lösungen der Daseinsvorsorge aufgrund der Tatsache, dass bei der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung - im Gegensatz zur Abfallentsorgung - leitungsgebundene Systeme verwendet werden, die einen höheren Wartungsaufwand beanspruchen.

5 Siedlungsrückzug im Kontext des demografischen Wandels

1. Für den Rückbau im Zuge des (partiellen) Siedlungsrückzugs, insbesondere in ländlichen Regionen, ist eine klarstellende Regelung im Raumordnungsgesetz hilfreich. In diesem Zusammenhang verweist die h. M. auf § 8 Abs. 5 S. 1 Nr. 1 lit. d ROG hinsichtlich „Siedlungsentwicklungen“, die neben Ausbau und Konzentration auch den Aspekt des Rückbaus berücksichtigen sollen. Diese Norm gilt aber nur für die Länder, nicht für den Bund und muss durch Auslegung ermittelt werden. Damit tut sich die Planungspraxis schwer. § 2 Abs. 2 Nr. 2 Satz 4 ROG könnte wie folgt geändert werden: „Die Siedlungstätigkeit ist räumlich zu konzentrieren, sie ist vorrangig auf vorhandene Siedlungen mit ausreichender Infrastruktur und auf Zentrale Orte auszurichten, einschließlich Rückbaumaßnahmen.“
2. Zur Steuerung, welche Siedlungen oder Siedlungsteile aus demografischen Gründen rückgebaut werden sollten, besteht bislang weder eine Fachplanung, noch existieren Schwellenwerte oder Kriterien anhand welchen eine entsprechende Auswahl erfolgen könnte. Denkbar wäre dies als Aufgabe der Raumordnung, als integrierte Gesamtplanung zu verankern, beispielsweise in Form sachlicher Teilpläne als Aufgabe der Regionalplanung. Eine Handlungsoption auf Ebene der Raumordnung könnte beispielsweise die Einführung der Flächenkategorie „Entleerungsgebiete“ sein, in welchen bspw. finanzielle Mittel nur noch für den „geordneten Rückzug“ bereitgestellt werden sollten. Letzteres erfordert jedoch eine sehr hohe Planrechtfertigung, da mit der Zuordnung zu einem entsprechenden Gebiet erhebliche ökonomische Nachteile verbunden sein können, welche bei einer eventuellen Rücknahme der Kategorisierung ausgeglichen werden müssten.

3. Zentrales Instrument der räumlichen Steuerung beim demografischen Wandel ist ganz überwiegend das Zentrale-Orte-Prinzip. Rückbau kann demnach prioritär in Orten ohne zentralörtliche Funktion erfolgen.
4. Aufgrund ihrer politischen und fachlichen Neutralität, ihrer querschnittsorientierten Arbeitsweise und interdisziplinären Perspektive sowie aufgrund ihres vielfach guten Kontaktes zu übergeordneten Ebenen, eignet sich die Raumordnung sehr gut für die Rolle eines Initiators und Moderators bei der Gestaltung von Schrumpfungsprozessen. Dabei sollten schwerpunktmäßig die informellen Instrumente in Regionen mit Schrumpfungsprozessen Einsatz finden. Denn diese zeichnen sich durch Flexibilität, Umsetzungsorientierung und den stärkeren Einbezug der vielfältigen Akteure, die für die Raumentwicklung mit verantwortlich sind, aus.
5. Gemäß § 136 Abs. 2 S. 1 BauGB sind städtebauliche Sanierungsmaßnahmen Maßnahmen, durch die ein Gebiet zur Behebung städtebaulicher Missstände wesentlich verbessert oder umgestaltet wird. Diese Maßnahmen können „in Stadt und Land“ durchgeführt werden, das heißt, sie betreffen neben städtischen Gebieten auch ländliche Gebiete, vor allem kleine Gemeinden und Dörfer. In Bezug auf den Siedlungsrückzug aufgrund des demografischen Wandels kommen als Missstände die bauliche Beschaffenheit von Gebäuden (Nr. 1 lit. b) sowie die Einwirkungen, die von Grundstücken und Betrieben ausgehen, insbesondere durch Verunreinigungen (lit. f) in Betracht.
6. Die städtebaulichen Aufgaben aufgrund des demografischen Wandels sind speziell in § 136 Abs. 4 Nr. 3 BauGB niedergelegt, indem der Beitrag der Sanierungsmaßnahmen dazu dient, dass die Siedlungsstruktur auch der Bevölkerungsentwicklung entspricht. Dieses Ziel wurde bereits 1987 in das BauGB aufgenommen um Bevölkerungsentwicklungen zu begegnen, die u. a. U. erhebliche Rückwirkungen auf die Siedlungsstruktur haben, z. B. im Hinblick auf den Rückbau.
7. Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen gemäß §§ 165 ff BauGB unterscheiden sich von Sanierungsmaßnahmen darin, dass sie anders als die Sanierungsmaßnahmen nicht auf die Beseitigung städtebaulicher Missstände abzielen, sondern auf eine beschleunigte Befriedigung neuer Bedarfe ausgerichtet sind. Damit stehen schwerpunktmäßig der Erweiterungsgedanke und die Entwicklung von Baulandmärkten im Vordergrund. Ein Zusammenhang lässt sich aber in der Umsetzung von Rückzugsmaßnahmen der Landes- und Regionalplanung sehen.
8. Stadtumbaumaßnahmen sind nach der Legaldefinition in § 171a Abs. 2 BauGB Maßnahmen, durch die in von „erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten“ betroffenen Gebieten Anpassungen zur Herstellung „nachhaltiger städtebaulicher Strukturen“ vorgenommen werden sollen. Von erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten ist auszugehen, wenn u. a. ein „dauerhaftes Überangebot an baulichen Anlagen [...] für Wohnzwecke“ (gemeint ist der sog. Leerstand) besteht oder zu erwarten ist, welcher auf den demografischen Wandel zurückzuführen ist.
9. Mit dem Instrument der Sozialen Stadt nach § 171e Abs. 4 S. 2 BauGB sollen Wohn- und Arbeitsverhältnisse verbessert und eine sozial stabile Bevölkerungsstruktur geschaffen und erhalten werden. Dafür ist ein geeignetes Wohnumfeld mit weniger Leerstand grundlegende Voraussetzung. Das Gesetz schweigt darüber, welcher Art die Maßnahmen sein können. Dies verleiht der Gemeinde einen weiten Handlungsspielraum, so dass auch ein zumindest teilweiser Rückbau von Siedlungsstrukturen damit verbunden sein kann. So kann Ortsteilen zu einem positiven Bild verholfen und ein möglicherweise anhaltender

- Abwärts- bzw. Abwanderungstrend gestoppt werden, indem sich die Bewohner besser mit ihrem Wohnumfeld identifizieren.
10. Die umweltrechtlichen Regelungsbereiche kommen, bezogen auf Siedlungsrückzüge infolge des demografischen Wandels, schwerpunktmäßig als Nachsorgevorschriften zur Anwendung.
 11. Bedeutung erlangt die Gebühren- und Beitragsbemessung als Steuerungsinstrument für die Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen der Daseinsvorsorge. Als Maßnahmen kommen die Einrichtung von Gebührenzonen, die Staffelung von Gebühren und Beiträgen nach Nutzungsintensität/ oder Einkommen sowie die Anpassung des Gebührenmaßstabs bei den Abfallentsorgungsgebühren in Betracht. Diese Maßnahmen beinhalten keinen Ansatz zur Steuerung eines Siedlungsrückzugs, sie wirken vielmehr in Reaktion auf die Rückzugsentwicklungen.
 12. Ein Ansatz wäre die Einrichtung von Gebührenzonen. So wäre eine Differenzierung nach Siedlungsdichte und/oder Entfernung von Versorgungsanlagen denkbar. Grundsätzliche rechtliche Bedenken gegen eine Machbarkeit des Zonenmodells bestehen nicht. Es sind aber die Prinzipien des Kostendeckungs- und des Äquivalenzgrundsatzes zu berücksichtigen, die selbst keinen Verfassungsrang haben, jedoch im Rahmen der Verhältnismäßigkeit Wirkung entfalten.
 13. Bei der Anpassung des Gebührenmaßstabs ist vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung die zunehmende Zahl an Einzelhaushalten in den Blick zu nehmen. In Reaktion auf diese Entwicklung ist bei der Abfallentsorgung ein kombinierter Ansatz von (behälterbezogener) Grundgebühr und (linearer) Leistungsgebühr denkbar. Dieses Modell ist bereits in verschiedenen Landkreisen eingeführt worden. Die aufgrund der beiden Gebührenelemente hervorgerufene unterschiedliche Veranlagung der Gebührenschuldner begegnet mit Blick auf das Äquivalenzprinzip und dem Gleichheitsgebot gemäß Art. 3 Abs. 1 GG keinen durchgreifenden rechtlichen Bedenken, da der differenzierenden Veranlagung eine sachliche Rechtfertigung (insbesondere Umwelt- und Ressourcenschutz) zu Grunde liegt.
 14. Für die Abfallentsorgung und deren Gebührenbemessung bei möglichem Bevölkerungsrückgang kommt der Abfallwirtschaftsplanung nach § 30 KrWG eine Steuerungsfunktion zu. Da die Abfallwirtschaftsplanung nach § 30 Abs. 2 KrWG auch die zukünftige (Bevölkerungs-) Entwicklung zu berücksichtigen hat, ist dieses Instrument auch für die von Siedlungsrückzügen geprägten Gebiete interessant.
 15. Eine der wichtigsten Steuerungsmöglichkeiten ergibt sich aus der Möglichkeit der Verbindlichkeitserklärung gemäß § 30 Abs. 4 KrWG. Damit steht dem Planungsträger ein Steuerungselement zur Verfügung, mit dem per Zuweisung nach § 30 Abs. 1 Satz 4 KrWG ein Anschluss- und Benutzungszwang für bestimmte Beseitigungsanlagen des Plangebiets hergestellt werden kann. Damit bestehen unter anderem Möglichkeiten, den Bedarf an neuen Anlagen zu koordinieren und eine Auslastung der vorhandenen Anlagen zu gewährleisten.
 16. Das Naturschutzrecht bietet Perspektiven für die Entwicklung bereits verlassener oder in Auflösung begriffener Siedlungsgebiete. Eine über die Anknüpfung an Schutzgebietsausweisungen hinausgehende Enteignungsmöglichkeit, um auf den demografischen Wandel zu reagieren, muss allerdings hinreichend konkret als Gemeinwohlbelang geregelt werden. Im Bereich der Landschaftsplanung und bei Kompensationsmaßnahmen im Rahmen der Eingriffsregelung können sich potenzielle Rückzugsgebiete als geeignete Flächen für Schutzmaßnahmen oder Pufferzonen zu noch bestehenden Nutzungen erweisen.

17. Die bodenschutzrechtliche Regelungsbefugnis im Hinblick auf Entsiegelungsvorschriften ist nur eingeschränkt vorhanden, da von § 5 BBodSchG als Ermächtigungsvorschrift nur Flächen im Außenbereich erfasst sind, die nicht als bauliche Anlage qualifiziert werden können oder nicht dem öffentlichen Baurecht unterfallen. Dies betrifft ausschließlich Flächen, bei denen die Versiegelung nicht Folge baulicher Einwirkung, sondern eine Folge sonstiger Nutzung ist.
18. Die Stilllegungs- und Beseitigungsregelungen des BImSchG knüpfen nicht an den Siedlungsrückzug an, Fokus der immissionsschutzrechtlichen Regelungen ist der gefähderungsfreie Betrieb einer Anlage bis hin zur Stilllegung, sofern eine Genehmigung nicht fortbesteht.
19. Der Anwendungsbereich des USchadG ist wegen der Nachrangigkeit des Gesetzes begrenzt. Dies gilt vor allem für die Boden- und Gewässerschäden. Bedeutung dürfte das Gesetz allenfalls im Hinblick auf die Vermeidung und Sanierung von Biodiversitätsschäden erlangen, allerdings gilt hier die Einschränkung des § 19 Abs. 1 Satz 2 BNatSchG (Genehmigung und Legalisierung schädigender Tätigkeiten).
20. Dem Zivilrecht zuzuordnende Regelungselemente (vertragliche Grundstücksübereignungen, Vorkaufsrechte und Kündigungen von Mietverhältnissen) werden erst im Anschluss an öffentlich-rechtliche Sanierungsverfügungen oder Enteignungen von Grundstücken relevant. Für Wohnraummietverhältnisse hält das Zivilrecht keine Kündigungsmöglichkeit bereit, um Umsiedlungsprozesse zu steuern, auch hier muss auf die öffentlich-rechtlichen Vorschriften zurückgegriffen werden. Insgesamt kann die rechtsgeschäftliche Übertragung von Grundstücken einen Siedlungsrückzug auch unterstützen, aber die Steuerung nicht alleine gewährleisten.
21. Instrumente zur Grundstücksübertragung und zur Kündigung von Mietverhältnissen zur Umsiedlung und Umnutzung der bisherigen Wohn- und Gewerbegebiete in Nutzungen für den Naturschutz sind bereits im BauGB und BNatSchG sowie den entsprechenden Naturschutzregelungen der Länder angelegt. Um die Instrumente der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen und Enteignungen in diesem Rahmen sowie zugunsten von naturschutzrechtlichen Maßnahmen besser nutzbar zu machen und bestehende Unsicherheiten bzgl. ihrer Anwendbarkeit auszuräumen, sollte eine Regelungsalternative eingeführt werden, die die Entleerung von Stadtteilen oder Ortslagen und eine daran geknüpfte Umnutzung der Gebiete beinhaltet.
22. Der Tatbestand des § 165 BauGB ist bereits in der aktuell gültigen Fassung offen für Entwicklungsmaßnahmen. Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme könnte damit zum zentralen Element eines gesteuerten Siedlungsrückzuges - ergänzt um naturschutzrechtliche Regelungen - werden, da im Anschluss an diese Planung sowohl Enteignungen als auch die Kündigung von Mietverhältnissen möglich werden.

6 Siedlungsrückzug im Kontext von Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel

1. Im Raumordnungsgesetz wurde das Handlungsfeld Klimaanpassung schon vergleichsweise früh in den raumordnerischen Grundsätzen explizit aufgegriffen. Klimaanpassungsaspekte spiegeln sich hier als Grundsatz der Raumordnung vor allem in § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 7 und 8 ROG wider, wonach den räumlichen Erfordernissen des Klimaschutzes Rechnung zu tragen ist, durch Maßnahmen [...] die der Anpassung an den Klimawandel dienen.
2. Zur Umsetzung von Anpassungsstrategien an den Klimawandel, die auch einen Siedlungsrückzug vorsehen könnten, lassen sich in Raumordnungsplänen insbesondere Festlegungen zur angestrebten Entwicklung der Freiraumstruktur formulieren. So sollen u. a. Aussagen

zu großräumig übergreifenden Freiräumen, zum Freiraumschutz, zu Nutzungen im Freiraum sowie zur Gewährleistung des vorbeugenden Hochwasserschutzes gemacht werden (§ 8 Abs. 5 Nr. 2 ROG). In Raumordnungsplänen kann durch Festlegungen die Umsetzung der Hochwasserrisikomanagementpläne unterstützt werden.

3. Das Bauplanungsrecht leistet einen nur begrenzten Beitrag für den Siedlungsrückzug zur Anpassung an den Klimawandel. Generell geht es um Schaffung von Möglichkeiten einer klimawandelanpassungsbezogenen Bodennutzung. Die rechtlichen Regelungen sind auf Maßnahmen ausgerichtet, die zu einer Anpassung im Bestand mit Resilienzerhöhung führen, sich jedoch nicht auf konkrete Siedlungsrückzugsmaßnahmen beziehen.
4. Den Ländern und Kommunen stehen nach aktueller Rechtslage Handlungsoptionen zur Vornahme von Klimaanpassungsmaßnahmen zur Verfügung, die in Einzelfällen auch Möglichkeiten für Eingriffe in Siedlungsstrukturen beinhalten können. Kommen für die Länder insbesondere die planerischen Festsetzungen auf der Ebene der Raumplanung als Steuerungsinstrument in Betracht, so ergibt sich insbesondere im kommunalen Bereich eine Kaskade an Möglichkeiten, die auch Enteignungen als stärksten Eingriff beinhalten können (Festlegung einer enteignungsrechtlichen Vorwirkung von Maßnahmen des technischen Hochwasserschutzes, Enteignung von Flächen).
5. Seit der BauGB-Novelle 2013 sind auch die Belange der Klimaanpassung bei Städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen gemäß §§ 136 ff. BauGB im Rahmen einer Gesamtmaßnahme zu erfassen und zu gewichten, soweit dies nach den örtlichen Gegebenheiten und Verhältnissen angezeigt ist (§ 136 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 BauGB). Insofern können gerade städtebauliche Sanierungsmaßnahmen bei der Planung von Klimaanpassungsmaßnahmen ein Instrument zur Bewältigung von Konflikten im Bestand sein, einschließlich Rückbaumaßnahmen.
6. Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen gemäß §§ 165 ff. BauGB spielen in der Klimaanpassung eine untergeordnete Rolle. Sie haben die BauGB-Novellen 2011 und 2013 unverändert überdauert. Voraussetzung ist ein dringendes, private Interessen überwiegendes öffentliches Interesse. Ob dies für den Fall einer Klimaanpassungsmaßnahme mit der Wirkung eines klimawandelbedingten Siedlungsrückzuges gerechtfertigt ist, bedarf der sorgfältigen Prüfung im Einzelfall unter Verhältnismäßigkeitserwägungen und wird ein entscheidender Grund für die geringe Anwendungsrelevanz sein.
7. Die Vorschriften zum Stadtumbau gemäß §§ 171a ff. BauGB wurden mit der Gesetzesnovelle 2011 auf „die allgemeinen Anforderungen an [...] die Klimaanpassung“ ausgedehnt (§ 171a Abs. 2 S. 2 BauGB). Die Maßnahmen sind vom räumlichen Ansatz her auch im intakten Siedlungsbestand anwendbar. Von den gesetzlichen Voraussetzungen her können entsprechende Maßnahmen auch in einem Rückbau baulicher Anlagen gesehen werden.
8. Das Wesen des Bestandsschutzes liegt darin, dass die einmal rechtmäßige Nutzung einer baulichen Anlage auch für die Zukunft eigentumskräftig geschützt ist. Nach einem obergerichtlichen Beschluss, dient das Rechtsinstitut des Bestandsschutzes dazu, einen geschaffenen baulichen Bestand zu schützen und gegen Maßnahmen zu verteidigen, die im Vertrauen auf die materielle Rechtslage getätigte Investitionen wegen der Änderung der Rechtslage vernichten oder wertlos machen, was somit letztlich auf Art. 14 Abs. 1 GG beruht. Der Bestandsschutz kann dennoch aus baurechtlichen, städtebaurechtlichen und verwaltungsverfahrensrechtlichen Gründen eingeschränkt oder ganz aufgehoben werden, was verfassungsrechtlich an den Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums zu messen und über die Enteignung nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 und Abs. 3 GG möglich ist.

9. Nach § 9 Abs. 2 BauGB kann in besonderen Fällen im Bebauungsplan festgesetzt werden, dass bestimmte der in ihm festgesetzten baulichen oder sonstigen Nutzungen und Anlagen für einen bestimmten Zeitraum zulässig oder bis zum Eintritt bestimmter Umstände zulässig oder unzulässig sind. Die Umstände können klimatischer Natur sein (Umweltrisiken).
10. In verfassungsrechtlicher Hinsicht sind bei einschneidenden Maßnahmen aus Gründen der Klimaanpassung vor allem die Grundrechte aus Art. 11 GG (Freizügigkeit) und Art. 14 GG zu beachten. Umsiedlungen stellen bei Hauseigentümern und Mietern in der Regel einen Eingriff in den Schutzbereich des Art. 14 GG dar. Die Anforderungen an die verfassungsrechtliche Rechtfertigung und die Verhältnismäßigkeit richten sich nach der Art des Eingriffs (Inhalts- und Schrankenbestimmung, Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG oder Enteignung, Art. 14 Abs. 3 GG). Die Schwelle für Inhalts- und Schrankenbestimmungen sind dabei die vernünftigen Erwägungen des Gemeinwohls, während eine Rechtfertigung für eine Enteignung nur aus besonders schwerwiegendem, dringendem öffentlichen Interesse angenommen werden kann.
11. Im Fall von Klimaanpassungsmaßnahmen sind verschiedene Konstellationen denkbar, in denen aufgrund veränderter Umweltbedingungen ein gravierender Eingriff in die genannten Grundrechte vorgenommen werden könnte. Mögliche Gründe für Eingriffe können der Hochwasserschutz oder der Schutz vor fortschreitender Bodenerosion (Hangrutschungen) sein. Diese Gründe können dabei die Qualität von vernünftigen Erwägungen des Gemeinwohls haben und somit als Rechtfertigung für Inhalts- und Schrankenbestimmungen in Betracht kommen. Hochwasserschutz und Schutz vor Hangrutschungen / Erdbeben können aber auch Belange des dringenden öffentlichen Interesses darstellen so dass auch eine Enteignung aufgrund dieser Belange gerechtfertigt sein könnte.
12. Bei der Finanzierung von Maßnahmen und Schaffung von Anreizen ist zwischen Hochwasserschutz- und Küstenschutzmaßnahmen zu unterscheiden. Beim Hochwasserschutz kommt ein Verteilungsschlüssel (Kosten pro Quadratmeter Fläche) für diejenigen Flächen in Betracht, die einen Vorteil durch Hochwasserschutzmaßnahmen erlangen. Dabei könnte zwischen bebauter und unbebauter Fläche unterschieden werden. Anreize können sich daraus ergeben, dass im Sinne der Eigenverantwortung von Grundstückseigentümern auf die Vornahme von Hochwasserschutzmaßnahmen auf deren Grundstücken verzichtet werden kann. Dies hat zur Folge, dass diese Flächen von den Eigentümern entweder aufgegeben werden oder dass die Unterhaltung und der Schutz dieser Flächen in Eigenverantwortung vorgenommen wird.
13. Beim Küstenschutz sollte die Förderstruktur insoweit anpasst werden, dass auch restriktive Küstenmanagement-Maßnahmen wie Flächenaufgabe oder Rückzug von Bebauung vom Förderzweck erfasst werden. Gesetzliche Anpassungen wären im Bundesgesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK-G) vorzunehmen.

7 Vermeidung nicht hinreichend klimaresilienter Siedlungen

1. Die Entwicklung von klimaresilienten Siedlungen stellt eine zentrale Aufgabe der Raumplanung dar, sowohl auf der Raumordnungs- als auch der Bauleitplanungsebene. Derzeit fehlen allerdings konkrete Resilienzregelungen im Raumordnungsgesetz. In Anlehnung an die Meeresraumplanungsrichtlinie 2014/89/EU, die sich derzeit in Umsetzung befindet, wird folgende Ergänzung für § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 7 ROG vorgeschlagen: „Den räumlichen Erfordernissen des Klimaschutzes ist Rechnung zu tragen, sowohl durch Maßnahmen, die

dem Klimawandel entgegenwirken, als auch durch solche, die der Anpassung an den Klimawandel und zur Erhöhung der Widerstandsfähigkeit gegen klimatische Einwirkungen dienen.“

2. Die Neuregelungen der § 1 Abs. 5 Satz 2 BauGB und § 1a Abs. 5 BauGB werten die kommunale Klimaresilienz auf, verleihen ihr aber keinen Vorrang vor anderen Belangen nach § 1 Abs. 6 BauGB und § 1a BauGB. Der durch die Energiewende ausgelöste Handlungsbedarf überantwortet aber den Gemeinden eine besonders sorgfältige Abwägung. Die neu eingeführten Belange des Entgegenwirkens gegen den Klimawandel und zugleich der Anpassung an den schon eingetretenen Klimawandel rechtfertigen nach Maßgabe der notwendigen Abwägung gemäß § 1 Abs. 7 BauGB herkömmliche Darstellungen und Festsetzungen, ebenso wie die in den § 5 Nr. 2 a, b, c BauGB und in § 9 Abs. 1 Nr. 12, Nr. 23 b, Abs. 6a? BauGB neu eingeführten Möglichkeiten.
3. Nach § 9 Abs. 2 BauGB kann in besonderen Fällen im Bebauungsplan festgesetzt werden, dass bestimmte der in ihm festgesetzten baulichen oder sonstigen Nutzungen und Anlagen für einen bestimmten Zeitraum zulässig oder bis zum Eintritt bestimmter Umstände zulässig oder unzulässig sind. Die Umstände können klimatischer Natur sein (wie z. B. Umwelt Risiken), so dass dieses Instrument flankierend zur Vermeidung nicht klimaresilienter Strukturen eingesetzt werden kann.
4. Die Methodik der UVP ist derzeit nicht auf eine umfassende „Klimaverträglichkeitsprüfung“ der jeweiligen Vorhaben ausgerichtet. Im Fokus der UVP stehen laut UVPG die Schutzgüter Mensch, Umwelt sowie Kultur- und Sachgüter, nicht jedoch das Vorhaben. Eine Prüfung richtet sich folglich nicht auf eine Verträglichkeit des Vorhabens mit den herrschenden oder zukünftigen Umweltbedingungen.
5. Das Instrument der UVP bietet aber Ansatzpunkte für die Berücksichtigung von Klimaresilienz-Gesichtspunkten. Ein mittelbarer Bezug ließe sich herstellen, wenn ein Vorhaben durch Klimawandeleinflüsse in einen Zustand versetzt würde, durch den es sich wiederum auf die in § 2 Abs. 1 UVPG genannten Schutzgüter auswirkt. Diese Konstellation kann vor allem im Bereich der Anlagensicherheit auftreten. Im Hinblick auf die Konkretisierung von Betreiberpflichten im Anwendungsbereich der StörfallV sind bereits weitgehende Vorschläge zur Operationalisierung von Klimawandelanpassungsmaßnahmen im untergesetzlichen Regelwerk enthalten.
6. Eine wesentliche Bedeutung hätte eine gesetzliche Anpassung in Form der Einführung einer Klimaverträglichkeitsklausel (Prüfung der Anfälligkeit eines Projektes in Bezug auf die Auswirkungen des Klimawandels) im UVPG. Angesichts des Umsetzungserfordernisses der Klimawandelanpassungs-Merkmale in der UVP-Änderungsrichtlinie hat der Gesetzgeber nun die Möglichkeit, die methodischen Grundlagen der UVP zu erweitern. Der in Erwägungsgrund 13 und Anhang IV Nr. 5 lit. f der UVP-ÄndRL beschriebene Ansatz weist letztlich einen Weg, der die Behörden und Vorhabenträger in die Lage versetzt, mit den Unsicherheiten von veränderten Umweltbedingungen umzugehen.
7. Bezogen auf die Raumplanung sollte bereits im Planungsprozess untersucht werden, ob das Ergebnis der Planung widerstandsfähig gegenüber Klimaänderungen ist. Die SUP als Instrument der Wissensbeschaffung und Vorbereitung von Planungsentscheidungen wäre dafür geeignet. Deshalb sollte jedenfalls in Anlage 4 des UVPG (und entsprechend in Anhang II der SUP-RL 2001/42/EG) eine grundsätzliche Klarstellung in Bezug auf die Kriterien zur Vorprüfung eines Einzelfalls im Rahmen einer SUP erfolgen. Dort sollte die Anfälligkeit von Festsetzungen der betreffenden Pläne auf den Klimawandel aufgeführt werden.

