

## **Peak Oil: Postfossile Stadtentwicklung als BauGB-Ziel**

**Rechtsinterpretative und rechtspolitische Analysen im Kontext der BauGB-Novelle 2011**

(Zeitschrift für Umweltrecht 2011, 415 ff.)

*Neben den nötigen globalen Treibhausgasreduktionen geraten ebenfalls notwendige einschneidende Ressourcenverbrauchs-Reduktionen bisher oft noch aus dem Blickfeld. Eng verknüpft mit der Klimathematik sind die schwindenden fossilen Brennstoffe wie insbesondere Öl. Da Öl nicht nur energetisch nahezu omnipräsent ist in modernen zivilisatorischen Prozessen, ist es wichtig, den Umgang mit einer schwindenden Ölverfügbarkeit auch unabhängig von der Klimadebatte als Rechtsproblem zu analysieren. Der vorliegende Beitrag setzt sich mit bauplanerischen Möglichkeiten der Kommunen für die Förderung postfossiler Stadtstrukturen und insbesondere mit Postfossilität als BauGB-Ziel de lege lata und de lege ferenda auseinander. Durch den zweifelsfrei lokalen Bezug der Postfossilität bekommt damit indirekt auch der bisher oft rechtlich umstrittene kommunale Klimaschutz mehr Schubkraft. Dies steht im Kontext der Novellierung des BauGB, deren Inhalte hier zugleich vorgestellt werden. Der Beitrag zeigt aber auch die Grenzen von „Bottom-Up“-Ansätzen sowie generell von planungsrechtlichen Ansätzen im Umwelt- und Ressourcenschutz auf.*

### **A. Die Debatte um das globale Ölfördermaximum und seine Auswirkungen**

Die Frage nach der dauerhaften und globalen Durchhaltbarkeit moderner okzidentaler Lebens- und Wirtschaftsweisen, also ihre Nachhaltigkeit<sup>2</sup>, ist möglicherweise die größte Herausforderung des 21. Jahrhunderts. Dass diesbezüglich der Klimawandel ein zentrales Handlungsfeld darstellen müsste, ist – wenngleich primär verbal – inzwischen weithin anerkannt. Dies mündet in die andernorts diskutierte Einsicht, dass der Klimawandel (wenn Ressourcenkriege, riesige Migrationsströme, eine gefährdete Nahrungs- und Wasserversorgung, Naturkatastrophen, gigantische ökonomische Schäden und Millionen Tote vermieden werden sollen) globale Emissionsreduktionen von etwa 80 % und in den Industriestaaten von bis zu 95 % impliziert.<sup>3</sup> Weit weniger diskutiert wird jedoch bisher, dass auch der Ressourcenverbrauch in den Industriestaaten Reduktionsleistungen von rund drei Viertel (!) in den Industriestaaten in den nächsten Jahrzehnten verlangt, soll ein dauerhaft und global durchhaltbares Niveau erreicht werden.<sup>4</sup> Besonders eng verschränkt mit der Klimaproblematik ist das Schwinden der fossilen Brennstoffe, welches schon für sich genommen eine Neuausrichtung der Strom-, Wärme- und Treibstoffversorgung auf erneuerbare Ressourcen, Effizienz und Suffizienz na-

<sup>1</sup> Prof. Dr. Felix Ekardt, LL.M., M.A. lehrt Umweltrecht und Rechtsphilosophie an der Universität Rostock. RAin Nina Hehn promoviert bei ihm zu kommunalen Konzepten für Postfossilität und ist Mitglied seiner Forschungsgruppe Nachhaltigkeit und Klimapolitik ([www.nachhaltigkeit-gerechtigkeit-klima.de](http://www.nachhaltigkeit-gerechtigkeit-klima.de)).

<sup>2</sup> Vgl. zum Nachhaltigkeitskonzept (und dazu, dass die in Deutschland bei vielen beliebte „Dreisäuligkeit“ – für diese etwa Beaucamp, Das Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung im Recht, 2002 – von diesem eigentlichen Anliegen eher ablenkt und noch weiteren Einwänden unterliegt) Ekardt, Theorie der Nachhaltigkeit: Rechtliche, ethische und politische Zugänge – am Beispiel von Klimawandel, Ressourcenknappheit und Welthandel, 2011, § 1 C.; ähnlich Ott/ Döring, Theorie und Praxis starker Nachhaltigkeit, 2. Aufl. 2010; teilweise auch Appel, Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, S. 339 ff.

<sup>3</sup> Vgl. dazu m.w.N. in Zusammenfassung der Erkenntnisse des IPCC (dazu originär IPCC, Vierter Sachstandsbericht, 2007) und der naturwissenschaftlichen Forschung Ekardt, Theorie, § 1 B. I.

<sup>4</sup> Vgl. Wuppertal-Institut, Zukunftsfähiges Deutschland in einer globalisierten Welt, 3. Aufl. 2009, S. 104; Ekardt, Theorie, §§ 1 B. I., 6 E. V.-VI. (dort werden neben den fossilen Brennstoffen insbesondere Phosphor und die Biodiversität erwähnt).

helegt. Auch wenn die Klimaproblematik nahelegt, den Ausstieg aus den fossilen Brennstoffen über deren natürliche (bei der Kohle allerdings noch weit entfernt liegende) Knappheit hinaus deutlich zu beschleunigen, setzt der vorliegende Beitrag nicht bei der Klima-, sondern bei der Ressourcenproblematik und konkret beim Öl an. Diese Perspektive erscheint allein schon wegen des nach wie vor eher beklagenswerten Zustandes der Ergebnisse (!) der globalen, europäischen und nationalen Klimapolitik angezeigt.<sup>5</sup> Konkret werden vorliegend kommunale Handlungsoptionen im Rahmen der Bauleitplanung erörtert und insbesondere „Post-fossilität“ als mögliches planerisches Ziel. Was Bauleitplanung für die Ressourcen- oder auch Klimaschonung von den Chancen und Grenzen ihrer Steuerungswirkung her überhaupt leisten kann, wird dabei am Ende kurz angesprochen.

Zunächst ist der naturwissenschaftlich-ökonomische Ausgangsbefund wichtig, da gängigerweise die Debatte meist vom Klimawandel her geführt wird. Dabei zeigen sich schon für das Öl separat betrachtet analoge Problemlagen wie für den Klimawandel. Das Zentrum für Transformation der Bundeswehr<sup>6</sup> hat im August 2010 eine Studie primär (aber nicht nur) zu den sicherheitspolitischen Auswirkungen des globalen Ölfördermaximums veröffentlicht.<sup>7</sup> Darin wird dargelegt, dass dem Rohstoff Erdöl aufgrund seiner vielseitigen Verwendbarkeit (ungefähr 95 % aller industriell gefertigten Produkte hängen heute von der Verfügbarkeit von Erdöl ab) eine nicht zu unterschätzende Systemrelevanz für moderne Industriestaaten zukommt und daher so gut wie jeder gesellschaftliche Bereich von einer Knappheit bzw. einer Verteuerung betroffen sei.<sup>8</sup> Wesentliche Auswirkungen würden mit steigenden Treibstoffkosten vor allem im Mobilitätssektor spürbar werden. Da sich diese auch auf die Transportkosten von Gütern niederschlagen, sei darüber hinaus auch mit proportionalen Preissteigerungen von Transportgütern zu rechnen.<sup>9</sup> In Hinblick darauf, dass die internationale Arbeitsteilung in ihrer heutigen Ausprägung globaler Prozess- und Güterketten von Waren aller Art maßgeblich durch technische Fortschritte im Frachtverkehr (Containerschiffe, Lastkraftwagen, Kühlsysteme) ermöglicht wurde, der im Kern auf fossilen Treibstoffen basiert, könnten die Auswirkungen des Ölfördermaximums neben den Einflüssen auf das Preisgefüge massiv ausfallen: von Nahrungsmittelengpässen bis hin zur Versorgungskrise.<sup>10</sup> Dazu kommen mögliche Weiterungen wie auch generell beim Klimawandel: Ölnapppheit kann zu militärischen Konflikten um schwindende Ressourcen führen; und sie betrifft aufgrund der vielfältigen auch stofflichen

---

<sup>5</sup> Vgl. m.w.N. Wicke/ Spiegel/ Wicke-Thüs, Kyoto Plus, 2006 und Ekardt, Theorie, § 1 B. I. dazu, dass die bisherige globale, europäische und nationale Klimapolitik (wenn man Berechnungstricks wie die Finanzkrise, den osteuropäischen Industriezusammenbruch 1990 und die Produktionsverlagerung in die Schwellenländer abzieht) bisher keineswegs erfolgreich war, sondern selbst in Deutschland die Emissionen – bei korrigierter Berechnung (s.o.) – eher stagnieren und weltweit seit 1990 sogar um 40 % gestiegen sind (sowie a.a.O. § 6 zu einer näheren Würdigung der verschiedenen Klimapolitikinstrumente).

<sup>6</sup> Das Zentrum hat die Aufgabe, das Bundesministerium für Verteidigung bei der zentralen Steuerung des Transformationsprozesses zu unterstützen. Dabei wird der Transformationsprozess als Anpassung auf sich ändernde (sicherheitspolitische) globale Rahmenbedingungen verstanden (vgl. Interview mit dem Kommandeur des Zentrums für Transformation der Bundeswehr, General Drews, zur Bedeutung und Herausforderung der Transformation in der Bundeswehr; im Internet abrufbar unter: [http://www.zentrum-transformation.bundeswehr.de/portal/a/ztransfbw/uber\\_uns/interview?yw\\_contentURL=/01DB040600000001/W27DPE6X381INFODE/content.jsp](http://www.zentrum-transformation.bundeswehr.de/portal/a/ztransfbw/uber_uns/interview?yw_contentURL=/01DB040600000001/W27DPE6X381INFODE/content.jsp); Stand: 09.02.2011).

<sup>7</sup> Zentrum für Transformation der Bundeswehr, Dezernat Zukunftsanalyse: Streitkräfte, Fähigkeiten und Technologien im 21. Jahrhundert, Teilstudie 1: Peak Oil – Sicherheitspolitische Implikationen knapper Ressourcen; im Internet abrufbar unter: [http://www.peakoil.net/files/German\\_Peak\\_Oil.pdf](http://www.peakoil.net/files/German_Peak_Oil.pdf), Stand: 10.02.2011.

<sup>8</sup> Zentrum für Transformation der Bundeswehr, Streitkräfte, S. 7.

<sup>9</sup> Zu steigenden Verkehrskosten und ihren Folgen ausführlich Gertz/ Altenburg, Informationen zur Raumentwicklung 12/2009, 751 (785).

<sup>10</sup> Zentrum für Transformation der Bundeswehr, Streitkräfte, S. 7; siehe hierzu auch Wuppertal-Institut, Deutschland, S. 48 ff.

Verwendungen keinesfalls nur die Strom-, Wärme- und Treibstoffversorgung, sondern ist im okzidentalen Zivilisationsprozess omnipräsent. Die Bundeswehr-Studie nimmt den Peak Oil bereits wahrscheinlich für 2010 an und erwartet sicherheitspolitische Auswirkungen mit einer Verzögerung von 15 bis 30 Jahren.<sup>11</sup> Damit wird eine Mittelposition zwischen optimistischen Hoffnungen auf ständig neue Ölquellen<sup>12,13</sup> (jenseits dessen, dass dies schon klimapolitisch kaum wünschenswert sein dürfte) und den Pessimisten eingenommen, die die weltweiten Ölreserven deutlich kleiner als allgemein angenommen einschätzen und die Ölförderung bereits in ihrem Maximum sehen, eingedenk auch der Schwierigkeiten einer Nutzung nicht-konventionellen Öls (dazu sogleich).<sup>14</sup>

Die Bundesregierung freilich distanziert sich in ihrer Antwort auf eine kleine Anfrage der Grünen-Fraktion von den Ergebnissen der Bundeswehr-Studie.<sup>15</sup> So bezweifelt die Bundesregierung eine kurz- und mittelfristige Ölverknappung, da laut Prognosen der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) eine Steigerung der Förderung von Erdöl grundsätzlich bis 2035 möglich sei.<sup>16</sup> Dabei wird vor allem das globale Potenzial für nicht-konventionelles Erdöl in Form von Teersanden und Schwerstölen hervorgehoben. Die BGR stützt ihre Ergebnisse wiederum auf die Zahlen der Internationalen Energie Agentur (IEA). Die IEA ist eine zwischenstaatliche Organisation, die im Jahr 1973 während der weltweiten Ölkrise gegründet wurde und deren Aufgabe es ist, die Politik zu den Themen Energiesicherheit und wirtschaftliche Entwicklung zu beraten.<sup>17</sup> Die IEA veröffentlicht ihre Ergebnisse regelmäßig

---

<sup>11</sup> Zentrum für Transformation der Bundeswehr, Streitkräfte, S. 39.

<sup>12</sup> Zu den sogenannten Optimisten zählen u.a. Morris A. Adelman, Peter Odel, Michael C. Lynch, US Geological Survey (USGS), IHS Consulting. Die Optimisten schätzen das Erreichen des Ölfördermaximums im Durchschnitt um das Jahr 2035. Sie begründen ihre These im Wesentlichen damit, dass Ölreserven keine geologisch fixe Konstante seien, sondern das Ergebnis von Preisen und Produktionskosten. Darüber hinaus führt nach Ansicht der Optimisten der technologische Fortschritt zu einem auf der Angebotsseite durch verbesserte Fördertechnik zu einer Vergrößerung der förderfähigen Vorkommen und zum anderen auf der Nachfrageseite durch mehr Energieeffizienz zu einer insgesamt abnehmenden Nachfrage nach Öl.

<sup>13</sup> Zu den sogenannten Pessimisten zählen u.a. M. King Hubbard, Colin J. Campbell, Jean H. Laherrère, Kenneth Deffeyes, L. F. Ivanhoe; Association for the Study of Peak Oil and Gas (ASPO), Energy Watch Group (EWG). In den 1980er Jahren wurden die Ölstatistiken des World Oil & Gas Journal zu den weltweiten Ölreserven nach oben korrigiert. Campbell u.a. sehen diesbezüglich einen Zusammenhang mit der Neuverteilung der OPEC-Produktionsquoten zwischen 1984 und 1988. Damals sprangen die gemeldeten Reserven plötzlich nach oben. Kuwait meldete im Jahre 1985 über Nacht eine Erhöhung seiner Reserven um 50 %, obwohl nur wenig über Explorationserfolge bekannt geworden sind. Andere Länder wie Venezuela, Irak, Iran und Saudi-Arabien reagierten ebenfalls mit einer Erhöhung. Insgesamt wurden 290 Milliarden Barrel zusätzlich verbucht – fast ein Drittel der damals bekannten Weltölreserven. Siehe hierzu: Energy Watch Group / Ludwig-Bölkow-Stiftung, Zukunft der weltweiten Erdölförderung, Seite 30; im Internet abrufbar unter: [http://www.energywatchgroup.org/fileadmin/global/pdf/2008-05-21\\_EWG\\_Erdoelstudie\\_D.pdf](http://www.energywatchgroup.org/fileadmin/global/pdf/2008-05-21_EWG_Erdoelstudie_D.pdf); Stand: 13.03.2011.

<sup>14</sup> Weitere Informationen unter: <http://www.energiekrise.de/>; sowie unter: [http://www.energywatchgroup.org/fileadmin/global/pdf/2008-05-21\\_EWG\\_Erdoelstudie\\_D.pdf](http://www.energywatchgroup.org/fileadmin/global/pdf/2008-05-21_EWG_Erdoelstudie_D.pdf); Stand: 13.03.2011. Interessant ist, dass selbst die Berufsoptimisten in Sachen Energiesicherheit mittlerweile vor den Auswirkungen einer Ölkrise warnen. Vgl. Interview mit dem Geschäftsführer des Erdölkonzerns Total, Michel Mallet, im Spiegel, 12.04.2009, im Internet abrufbar unter: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,617191,00.html>, Stand: 11.02.2011; vgl. auch Interview mit dem Chef der Internationalen Energie Agentur, Nobua Tanaka, in der Süddeutschen Zeitung, 27.02.2009, im Internet abrufbar unter: <http://www.sueddeutsche.de/geld/energieagentur-warnt-vor-engpass-die-naechste-oelkrise-kommt-1.487736>, Stand: 11.02.2011.

<sup>15</sup> Vgl. BT-Drs. 17/4007.

<sup>16</sup> Vgl. hierzu die Kurzstudie der BGR „Reserven, Ressourcen und Verfügbarkeit von Energierohstoffen 2010“, S. 19; im Internet abrufbar unter: [http://www.bgr.bund.de/cln\\_160/nn\\_1994206/DE/Themen/Energie/Downloads/Energiestudie-Kurzstudie2010,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Energiestudie-Kurzstudie2010.pdf](http://www.bgr.bund.de/cln_160/nn_1994206/DE/Themen/Energie/Downloads/Energiestudie-Kurzstudie2010,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Energiestudie-Kurzstudie2010.pdf); Stand: 10.02.2011.

<sup>17</sup> Weitere Informationen zur IEA im Internet unter: <http://www.iea.org/about/index.asp>.

im sog. World Energy Outlook (WEO).<sup>18</sup> In ihrem WEO 2010<sup>19</sup> stellt die IEA erstmals dar, dass voraussichtlich nie wieder so viel konventionelles Öl gefördert werde wie im Jahr 2006.<sup>20</sup> Das Ölangebot könne nur noch durch die Erschließung nicht-konventioneller Ölvorkommen gesteigert werden<sup>21</sup>, was allerdings zugleich teurer wäre und einen noch höheren Klimagasausstoß hätte als das gängige Öl.<sup>22</sup>

## **B. Postfossile Stadtentwicklung als kommunale Handlungsoption**

Das neue Energiekonzept der Bundesregierung<sup>23</sup>, das am 28.09.2010 verabschiedet wurde, setzt immerhin auf ein Bündel von Strategien, die auf die zukünftigen Entwicklungen auf dem Rohstoffmarkt vorbereiten sollen: 1) der Ausbau der erneuerbaren Energien<sup>24</sup> und deren Netzinfrastruktur, 2) Energieeinsparung durch energetische Gebäudesanierung und energieeffizientes Bauen, 3) Energieforschung für Innovationen und neue Technologien und schließlich 4) im Bereich Mobilität die Umstellung auf alternative Treibstoffe, allen voran die Elektromobilität. Die darin sichtbare Orientierung an mehr Ressourceneffizienz und mehr erneuerbaren Ressourcen, die auch die globale und europäische Debatte (abstrakt) kennzeichnet, ist im Grundsatz ressourcen- und auch klimapolitisch sicherlich naheliegend. Dass die getroffenen Maßnahmen – ebenso wie die der bisherigen globalen und europäischen Politik – indes insbesondere die Suffizienzkomponente und das Ausmaß nötigen Handelns nicht wirklich voll widerspiegeln, bleibt gleichwohl zu konstatieren, ebenso wie die Frage, ob man mit einem bunten Instrumentenmix der Lage überhaupt Herr werden kann (dazu kurz a.E. des Beitrags). Zudem, und dies soll hier vertieft werden, bleibt der Planungssektor, jenseits der ebenfalls nicht sehr genau behandelten Frage z.B. nach künftigen Energieleitungsnetzen und Energiespeichern, unberücksichtigt: die Siedlungsentwicklung in ihrer gesamten Dimension. Die Siedlungsstrukturen haben auf den Gesamtenergieverbrauch in Deutschland essentiellen Einfluss, denn sie bestimmen wie viel Energie die Gebäude verbrauchen, wie deren Energieversorgung funktioniert oder welche Strecken täglich zurückgelegt werden müssen, um Wohnort, Arbeitsplatz oder wichtige Versorgungseinrichtungen zu erreichen. Die Schaffung erdölunabhängiger Siedlungsstrukturen (einschließlich z.B. verstärkter Nah- und Fernwärmenetze) ist damit eine essentielle Basis für die geplante Energiewende.<sup>25</sup> Kommunen haben insoweit die Möglich-

---

<sup>18</sup> Während insbesondere die IEA-Staaten auf die Zahlen des WEO vertrauen, gibt es einige Stimmen, die Berechnungsgrundlagen der IEA in Frage stellen. Hierzu beispielsweise Global Witness: heads in the sand – governments ignore the oil supply crunch and threaten the climate, 2009, 47ff; im Internet abrufbar unter: <http://www.globalwitness.org/library/heads-sand-governments-ignore-oil-supply-crunch-and-threaten-climate>; Stand: 13.03.2011.

<sup>19</sup> Internationale Energy Agentur: World Energy Outlook 2010; im Internet abrufbar unter: [http://www.oecd.org/document/43/0,3746,de\\_34968570\\_34968855\\_39572459\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/43/0,3746,de_34968570_34968855_39572459_1_1_1_1,00.html); Stand: 13.03.2011. Eine Zusammenfassung des WEO 2010 ist im Internet abrufbar unter: [http://www.worldenergyoutlook.org/docs/weo2010/weo2010\\_es\\_german.pdf](http://www.worldenergyoutlook.org/docs/weo2010/weo2010_es_german.pdf); Stand: 13.03.2011.

<sup>20</sup> Vgl. Zusammenfassung des World Energy Outlook 2010, S. 7.

<sup>21</sup> Zu den unkonventionellen Erdölen gehören u.a. neben dem zähflüssigen Schweröl extra schwere Rohöle, Ölsande, Bitumen, Teervorkommen und Ölschiefer. Vgl. Zusammenfassung des World Energy Outlook 2010, S. 7.

<sup>22</sup> Vgl. Zusammenfassung des World Energy Outlook 2010, S. 7; Schindler/ Held, Postfossile Mobilität, 2009, S. 76; Erdmann/ Zweifel: Energieökonomik – Theorie und Anwendungen, 2008, S. 179.

<sup>23</sup> Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung vom 28.09.2010; im Internet abrufbar unter: [http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/energiekonzept\\_bundesregierung.pdf](http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/energiekonzept_bundesregierung.pdf); Stand: 09.02.2011.

<sup>24</sup> Dabei soll die Stromversorgung allerdings zunächst weiter durch Atomenergie gesichert werden, wozu den Atomreaktoren eine verlängerte Laufzeit von durchschnittlich zwölf Jahren eingeräumt wird.

<sup>25</sup> Durch die Dezentralisierung hätte dies – angesichts des bisherigen Oligopols im Energiemarkt – wohl auch

keit, den Klimaschutz sowie die langfristige Energieversorgungssicherheit, die Vermeidung von Ressourcenkonflikten und auch langfristige Preisvorteile für ihre Bewohner – denn Öl, Kohle und Gas werden teurer und sind endliche Rohstoffe – durch eigene Maßnahmen weiter voranzutreiben. Sie wird auch nicht etwa durch eine primär solargetriebene Elektromobilität (sowie erneuerbare Wärme usw.) hinfällig; denn auch die zum Bau von Solarpanels nötigen seltenen Metalle sowie die Automobil-Baustoffe selbst sind endlich.<sup>26</sup>

In früheren Zeiten galt: Waren die örtlichen Ressourcen verbraucht oder reichten sie nicht mehr aus, um die Bevölkerung zu versorgen, so mussten die Menschen ihre Siedlungsgebiete verlassen. Dabei ging es im Wesentlichen um die Versorgung mit Wasser, Nahrung und Heizenergie. Während die städtische Nahrungsmittelproduktion in früheren Zeiten eine große Rolle spielte, wurde sie mit der Industrialisierung aufgrund der guten Versorgung und niedriger Lebensmittelpreise unrentabel und damit uninteressant.<sup>27</sup> Mit der Entdeckung und Nutzung der Energieträgers Erdöl konnten sowohl in der Nahrungsmittelproduktion größere Erträge erzielt werden, als auch weitere Einzugsgebiete für Importe erschlossen werden.<sup>28</sup> Als Folge bildeten sich immer größer werdende Bevölkerungsgruppen, deren Abhängigkeit von Importen derart stark ausgeprägt ist, dass sie isoliert von der übrigen Welt kaum überlebensfähig wären. Auch die Form der Heizenergie hat die Siedlungsstrukturen wesentlich verändert. Ursprünglich wurde der Heizbedarf mit Holz gedeckt und die Entfernungen von den „Holzlagerstätten“ bestimmte in der Regel auch die Größe der Städte.<sup>29</sup> Erst mit dem Ausbau der Energiefernversorgung mit Kohle und Gas und später Öl dehnten sich die Städte unabhängig von der lokal verfügbaren Energie aus. Eine besondere Rolle spielte auch die Genese der Automobilität. Mit dem Ausbau des Straßennetzes und der fortlaufenden technischen Verbesserung der Motoren und Kraftfahrzeuge konnten bei gleicher Fahrtdauer zunehmend größere Entfernungen überwunden werden.<sup>30</sup> Diese Entwicklung begünstigte eine disperse Siedlungsentwicklung im Außenbereich und die Bildung großflächiger Agglomerationen mit großen Entfernungen zum Arbeitsort, was eine deutliche Zunahme der beanspruchten Siedlungsflächen bedeutete.<sup>31</sup>

In diesem Kontext bildet die Innenentwicklung eine geeignete Strategie, die z.B. durch Nutzungsmischung und kompakte Zuordnung der Nutzungen zueinander („Stadt der kurzen Wege“) oder durch bauliche Verdichtung in bestehenden Strukturen verwirklicht werden kann.<sup>32</sup> Durch die Dimensionierung des Straßennetzes, die keinen Anreiz zu motorisiertem Individualverkehr gibt, und den Ausbau der Infrastruktur für den ÖPNV und den Langsamverkehr, sprich Fußgänger und Fahrradfahrer, kann die Mobilität der städtischen Bevölkerung postfossil gestaltet werden. Einen weiteren denkbaren Handlungsbereich für eine postfossile

---

eine demokratische Komponente; vgl. auch Hennicke/ Müller, Weltmacht Energie, 2005. – Generell ist hier Vorsicht geboten bei der Angabe exakter Zahlen, da die verschiedenen Szenarien stark divergieren; vgl. beispielsweise DLR/ Ecofys on behalf of Greenpeace and European Renewable Energie Council, 2007.

<sup>26</sup> Vgl. dazu näher m.w.N. Ekardt, Theorie, §§ 1 B. II., 6 A. I.

<sup>27</sup> Vgl. hierzu auch <http://www.cityfarmer.de/cityfarm.htm>; Stand: 10.02.2011.

<sup>28</sup> Die niedrigen Transportkosten führen zu entsprechend kalkulierten Standortentscheidungen und einer Just-in-Time-Lieferstrategie, die den Lkw auf der Straße zur rollenden Lagerfläche macht; vgl. Würdemann/ Held, Informationen zur Raumentwicklung 12/2009, 751 (752).

<sup>29</sup> Kegler, in: Becker/ Jung/ Schmal (Hg.), New Urbanity. Die europäische Stadt im 21. Jahrhundert, S. 59 (59); im Internet abrufbar unter: [http://www.dr-kegler.de/staedtebau\\_und\\_energetischen\\_determinanten.html](http://www.dr-kegler.de/staedtebau_und_energetischen_determinanten.html); Stand: 11.02.2011.

<sup>30</sup> Vgl. Schindler/ Held, Mobilität, S. 35.

<sup>31</sup> Vgl. Schindler/ Held, Mobilität, S. 35; zum Ganzen auch Kegler, New Urbanity, S. 59 ff.

<sup>32</sup> Vgl. Würdemann/ Held, Informationen zur Raumentwicklung 12/2009, 751 (755); Wolfrum, in: Oekom e.V. (Hg.), Post-Oil City. Die Stadt von morgen, 2011, S. 29; Tomerius, ZUR 2008, 1 (2); Franz, Freiraumschutz und Innenentwicklung, 2001.

Stadtgestaltung stellt die lokale Nahrungsmittelproduktion dar.<sup>33</sup> Steigende Ölpreise führen zu steigenden Transportkosten, wodurch auch Nahrungsmittelimporte deutlich teurer werden, so dass sich die Selbstversorgung durch eigens angebaute Nahrungsmittel wieder rentiert, wenn nicht sogar notwendig wird.<sup>34</sup> Dabei ist freilich im Einzelfall eine genaue Prüfung nötig, da ein massenhafter Apfelanbau in Neuseeland mit anschließendem Containerschifftransport und wenig Kühlaufwand zuweilen die Ressourcen sparendere Variante gegenüber vielen einzelnen lokalen Transportvorgängen, hohem Kühlaufwand wegen nicht-saisonaler Lebensmittelnachfrage u.a.m. sein kann. Anknüpfungspunkte für ein kommunales „postfossiles“ Tätigwerden bietet neben Maßnahmen wie der Verkehrsregelung (etwa nach § 45 StVO), der Parkraumbewirtschaftung oder der obligatorischen kommunalen Wärmeversorgung (§ 16 EE-WärmeG) insbesondere die Bauleitplanung, besonders mit Festsetzung zur Wohn-, Gewerbe- und Verkehrsflächenbebauung im Rahmen des § 9 Abs. 1 BauGB.<sup>35</sup> Voran geht die Frage dieses Beitrags: Darf Postfossilität überhaupt ein Planungsziel sein?

### **C. Bauplanungsrecht und postfossile Stadtentwicklung: BauGB-Novellen 2004, 2006 – und 2011?**

Die durch kommunale Bauleitplanung verfolgbaren Ziele/ Belange/ Abwägungsgegenstände normiert § 1 BauGB. Seit seiner Einführung 1987 wurde das BauGB mehrfach novelliert. Hervorzuheben sind dabei die beiden BauGB-Novellen aus den Jahren 2004 und 2006. Mit der BauGB-Novelle 2004<sup>36</sup> wurde der allgemeine Klimaschutz ausdrücklich zur Aufgabe im Rahmen der Stadtentwicklung erklärt. Durch die Formulierung in § 1 Abs. 5 BauGB, wonach die Stadtentwicklung auch in Verantwortung für den allgemeinen Klimaschutz stattfinden soll, wurde der Zusammenhang zwischen globalem Klimaschutz und der Stadtentwicklung ausdrücklich gesetzlich verankert. Im Fokus der BauGB-Novelle 2006<sup>37</sup> stand vor allem die Stärkung der Innenentwicklung der Städte und Gemeinden zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme.<sup>38</sup> Durch Wiedernutzung von Flächen, Nachverdichtung und andere Maßnahmen der Innenentwicklung sollte auf der einen Seite einer „ungebremsten“ Außenentwicklung der bestehenden Siedlungen und damit einer Vergrößerung der Siedlungsfläche Einhalt geboten und auf der anderen Seite eine Absicherung der Entwicklung der Innenstädte einschließlich der Stadteil- und Ortszentren gewährleistet werden.<sup>39</sup> Dazu wurden die Festsetzungsmöglich-

---

<sup>33</sup> Zum Beitrag urbaner Gärten zur Ernährungssouveränität siehe Heisting, in: Müller (Hg.), Urban Gardening. Über die Rückkehr der Gärten in die Stadt, 2011, S. 305 ff.

<sup>34</sup> Die wandelnde Bedeutung der urbanen Landwirtschaft zeigen im Übrigen auch verschiedene Entwicklungen aus der Vergangenheit. Zu Beginn des 19. Jahrhunderts propagierte der Landgraf Carl von Hessen in Städten in Schleswig und Holstein Armengärten, um Erwerbslosen eine Armenunterstützung und eine Aufgabe zu geben. Auch während des Ersten Weltkriegs erkannte der deutsche Staat urbane Gärten für den Zweck einer individuellen, unabhängigen Nahrungsmittelversorgung armer Bevölkerungsschichten an. In diesem Zusammenhang besonders hervorzuheben sind auch die sogenannten Community Gardens, die durch die Stadt New York eingerichtet wurden, um in strukturell unterversorgten Stadtvierteln Möglichkeiten zur Subsistenzwirtschaft zu schaffen und den sozialen Zusammenhalt zu stärken. Weitere Informationen: von der Haide/ Arndt, Internationaler Forschungsstand zu urbanen Gärten, im Internet abrufbar unter: [http://urbanacker.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=72:internationaler-forschungsstand-zu-urbanen-gaerten&catid=22:texte&Itemid=21](http://urbanacker.net/index.php?option=com_content&view=article&id=72:internationaler-forschungsstand-zu-urbanen-gaerten&catid=22:texte&Itemid=21); Stand 11.02.2011.

<sup>35</sup> Vgl. dazu näher Ekardt/ Schmidt/ Schmidtke, ZNER 2008, 334 (336 ff.); Schmidt, NVwZ 2006, 1354 ff.

<sup>36</sup> Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuches an EU-Richtlinien vom 20.07.2004, BGBl 2004, S. 2424.

<sup>37</sup> Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte vom 21.12.2006, BGBl I, S. 3316.

<sup>38</sup> BR-Drs. 558/06; BT-Drs. 16/2496.

<sup>39</sup> Vgl. Battis/ Krautzberger/ Löhr, NVwZ 2007, 121 (124).

keiten des § 9 BauGB, aber auch Ziele bzw. Abwägungsbelange der Bauleitplanung in § 1 Abs. 5-6 BauGB neu gefasst und erweitert.

Im Rahmen der aktuellen Novellierung des BauGB stehen die beiden Themen Bodenschutz und Klimaschutz erneut auf der Agenda. Die Bundesregierung beabsichtigt, den Klimaschutz im Bauplanungsrecht stärker zu verankern, die Innenentwicklung weiter zu stärken, um die Inanspruchnahme neuer Flächen zu Wohn- und Verkehrszwecken zu reduzieren, und die Genehmigungsverfahren zu vereinfachen.<sup>40</sup> Hierfür sind Änderungen sowohl im BauGB als auch in der BauNVO vorgesehen. Anlässlich der Ereignisse seit dem 11.03.2011 in Japan hat sich die Bundesregierung dazu entschlossen, im Rahmen einer „beschleunigten Energiewende“ den energie- bzw. klimapolitischen Teil der Baurechtsnovellierung vorzuziehen.

In dem neuen „Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden“<sup>41</sup> wird die Bekämpfung des Klimawandels und die Anpassung an den Klimawandel als dauerhafte Zukunftsaufgabe der Kommunen bezeichnet und diesen Aufgaben gleichzeitig eine städtebauliche Dimension, der die Gemeinden bei ihren Vorgaben zur örtlichen Bodennutzung Rechnung tragen sollen, zuerkannt.<sup>42</sup> Dies wird in dem neuen Gesetz u.a. durch die Einfügung einer „ausdrücklichen“ Klimaschutzklausel zum Ausdruck gebracht. So soll in § 1 Abs. 5 S. 2 BauGB n.F. statt des Begriffs des „allgemeinen Klimaschutzes“ künftig (nur) der Begriff „Klimaschutz“ verwendet und durch den Nebensatz „insbesondere auch in der Stadtentwicklung“ ergänzt werden.<sup>43</sup> Inwiefern der Klimaschutz im Rahmen der Stadtentwicklung Berücksichtigung finden soll, wird nach dem Vorbild des § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 7 ROG in einem neuen § 1a Abs. 5 BauGB n.F. näher konkretisiert: „Den Erfordernissen des Klimaschutzes soll sowohl durch Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, als auch durch solche, die der Anpassung an den Klimawandel dienen, Rechnung getragen werden.“<sup>44</sup> Mit diesen Formulierungen werden der Zusammenhang zwischen globalem Klimaschutz und städtebaulichen Maßnahmen anerkannt und gleichzeitig Maßnahmen gerechtfertigt, die ausschließlich zu diesem Zweck und unabhängig von einem zusätzlichen städtebaulichen Grund getroffen werden. Damit dürfte die langjährige Diskussion um die Frage nach der Eignung des globalen Klimaschutzes als städtebauliches Ziel und dem vermeintlich zusätzlichen Erfordernis der Rechtfertigung aus den städtebaulichen Besonderheiten der örtlichen Situation (städtebaulicher Bezug gemäß § 1 Abs. 3 sowie § 9 Abs. 1 BauGB) weitergehend geklärt werden als bislang.<sup>45</sup>

Hinsichtlich des städtebaulichen Handlungsinstrumentariums der Kommunen im Bereich des Klimaschutzes sieht das neue Gesetz indes keine wesentlichen Erweiterungen vor. Vielmehr haben die meisten Neuregelungen eher klarstellenden Charakter. Im Einzelnen bedeutet das

---

<sup>40</sup> Vgl. Bundesregierung, Wachstum, Bildung, Zusammenhalt: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode, S. 43; im Internet abrufbar unter: <http://www.cdu.de/portal2009/29145.htm>; Stand: 29.01.2011.

<sup>41</sup> Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden, Gesetzesbeschluss des Bundestages, BR-Drs. 396/11, Gesetzesentwurf zur klimagerechten Stadtentwicklung, BT-Drs. 17/6076, 17/6253.

<sup>42</sup> Vgl. Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes, BT-Drs. 17/6076, S. 1.

<sup>43</sup> Vgl. Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes, BR-Drs. 396/11, S. 2, Gesetzesentwurf zur klimagerechten Stadtentwicklung BT-Drs. 17/6076, S. 3. Darüber hinaus wird in § 1 Abs. 5 S. 2 BauGB (n.F.) neben dem „Klimaschutz“ nun auch der Begriff der „Klimaanpassung“ ausdrücklich genannt.

<sup>44</sup> Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes, BT-Drs. 17/6076, S. 3 f.

<sup>45</sup> Das Erfordernis eines zusätzlichen städtebaulichen Grundes wurde bislang mit der gesetzlichen Formulierung „auch in Verantwortung für den allgemeinen Klimaschutz“ begründet. Dieser Argumentation dürfte mit der Neuformulierung ohne das Wort „auch“ nun der Boden entzogen sein.

beispielsweise eine Erweiterung der ausdrücklich katalogisierten Festsetzungsmöglichkeiten in Flächennutzungsplänen gemäß § 5 BauGB, wonach nun u.a. auch Festsetzungen zur Ausstattung des Gemeindegebiets mit Anlagen, Einrichtungen und sonstigen Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, insbesondere zur dezentralen und zentralen Erzeugung, Verteilung, Nutzung und Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung dazuzählen.<sup>46</sup> Damit soll insbesondere erreicht werden, dass Gemeinden ihren Klimaschutz- oder Energiekonzepten ein stärkeres rechtliches Gewicht geben und auch insoweit die Koordinierungs- und Steuerungsfunktion des Flächennutzungsplans nutzen.<sup>47</sup> Darüber hinaus soll der Anwendungsbereich von Teilflächennutzungsplänen erweitert werden, indem klargestellt wird, dass auch räumliche Teilflächennutzungspläne aufgestellt werden können, wodurch insbesondere auch für das Repowering von Windenergieanlagen Rechtssicherheit geschaffen werden soll.<sup>48</sup>

Durch die Neuformulierung des § 9 Abs. 1 Nr. 23b BauGB n.F. soll eine weitere Diskussionsfront aufgelöst werden. Bisher war nämlich nicht einheitlich beantwortet, ob von der Vorschrift neben baulichen auch technische Maßnahmen umfasst sind.<sup>49</sup> Mit der Neuformulierung, dass „bei der Errichtung von Gebäuden (...) bestimmte bauliche oder sonstige technische Maßnahmen für die Erzeugung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung getroffen werden müssen“, soll nunmehr eindeutig bestimmt werden, dass auch technische Maßnahmen erfasst sind und diese neben der Erzeugung auch die Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme und Kälte erfassen.<sup>50</sup> Den Kommunen wird damit ausdrücklich die Möglichkeit eingeräumt, Vorgaben zur Errichtung von Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien, wie etwa die Installation von Solarkollektoren auf einem Gebäude, zu machen. Diese Klarstellung schafft die auf Seiten der Rechtsanwender bislang vermisste Rechtssicherheit und könnte dadurch die bislang nur zögerliche Umsetzung kommunaler Klimaschutzziele im Bereich der Neubauplanung vorantreiben.<sup>51</sup> Ob dies auch für die Neufassung des § 11 Abs. 1 Nr. 4 BauGB (n.F.) und des § 11 Abs. 1 Nr. 5 BauGB n.F. gilt, ist allerdings fraglich, zumal der Katalog der vertraglichen Regelungsgegenstände des § 11 BauGB a.F. zuvor keineswegs abschließend war. Nunmehr ist ausdrücklich festgesetzt, dass städtebauliche Verträge nicht nur Solaranlagen sowie Anlagen und Leitungen für Kraft-Wärme-Kopplung, sondern sämtliche Anlagen und Einrichtungen für die Erzeugung und Nutzung erneuerbarer Energien, Anlagen und Einrichtungen der Fern- und Nahwärmeversorgung und Kraft-Wärme-Kopplung erfassen sowie Vereinbarungen über die energetische Qualität von Gebäuden getroffen werden können.<sup>52</sup>

Darüber hinaus sieht das Gesetz eine Reihe weiterer Regelungen vor, die den Bau von Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien erleichtern sollen. Hervorzuheben sind dabei die Ergänzung des § 35 Abs. 1 BauGB n.F. durch eine Nr. 8, wonach Anlagen zur Nutzung solarer Strahlungsenergie in, an oder auf Gebäuden im Außenbereich künftig privilegiert zulässig sein sollen. Daneben soll hinsichtlich des Repowerings von Windenergieanlagen die bestehende Praxis durch einen neuen § 249 BauGB n.F. „im Hinblick auf die Anwendung beding-

<sup>46</sup> Vgl. Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes, BT-Drs. 17/6076, S. 3.

<sup>47</sup> Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes, BT-Drs. 17/6076, S. 16.

<sup>48</sup> Vgl. Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes, BT-Drs. 17/6076, S. 16 f.

<sup>49</sup> Vgl. hierzu befürwortend Ekardt/ Schmidt/ Schmidtke, ZNER 2008, 334 (337).

<sup>50</sup> Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes, BT-Drs. 17/6076, S. 17.

<sup>51</sup> Gleichwohl werden an dieser Stelle weitergehende Festsetzungsmöglichkeiten wie etwa zum Jahresprimärenergieverbrauch von Gebäuden vermisst. Zum Verhältnis des BauGB zum Energiefachrecht s. u.

<sup>52</sup> Vgl. Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes, BT-Drs. 17/6076, S. 18.

ter Festsetzungen (§ 9 Abs. 2 BauGB) abgesichert und auf den Flächennutzungsplan ausgeweitet (...), sowie Rechtsunsicherheiten im Hinblick auf die Neuausweisung von Gebieten für das Repowering beseitigt werden“.<sup>53</sup>

Neben dem allgemeinen Städtebaurecht sollen die Erfordernisse einer klimagerechten Stadtentwicklung auch in das Recht des Stadtumbaus aufgenommen werden. Dahinter steht die Idee, den Stadtumbau nicht auf Einzellösungen zu beschränken, sondern auf gesamthafte Lösungen anzulegen, wobei eben auch die Möglichkeiten für koordinierende Maßnahmen zum Klimaschutz in den bebauten Gebieten in den Blick zu nehmen sind.<sup>54</sup> In der Begründung des Gesetzesentwurfs wird der Gebäudebestand als die größte Herausforderung für den Klimaschutz bezeichnet: da die Städte und Gemeinden unterschiedliche Bauphasen, Gebäude- und Siedlungsstrukturen aufweisen, seien quartiersbezogene Konzepte erforderlich, die die unterschiedlichen Anforderungen zugunsten eines energieeffizienten und klimaneutralen Quartiersbaus miteinander verbinden.<sup>55</sup> Während allerdings der ursprüngliche Gesetzesentwurf den Klimaschutz neben den Regelungen zum Stadtumbau auch in den Vorschriften der städtebauliche Sanierung verankern wollte<sup>56</sup>, wurde in der endgültigen Fassung auf eine Anpassung der §§ 136 ff BauGB verzichtet. Angesichts des Potenzials des Gebäudebestands zur CO<sub>2</sub>-Einsparung auf der einen Seite und der Betroffenheit vieler Haushalte bei einem Preisanstieg fossiler Brennstoffe auf der anderen Seite, ist dieser Vorgang nicht ganz nachvollziehbar.<sup>57</sup>

Schließlich sei auch noch auf die Regelung des § 248 BauGB n.F. hingewiesen, wonach geringfügige Überschreitungen, die mit nachträglichen Maßnahmen zum Zwecke der Energieeinsparung einhergehen, zulässig sein können. Davon umfasst ist neben der nachträglichen Wärmedämmung beispielsweise auch die Installation von Solaranlagen.<sup>58</sup> Dies dürfte die Befreiungsmöglichkeit des § 31 BauGB noch etwas erweitern.

Es bleibt festzustellen, dass die neuen Regelungen grundsätzlich mehr Rechtssicherheit für den Rechtsanwender schaffen könnten. Die Chance das BauGB als ein Handlungsinstrument zu gestalten, das klimaschutzaktiven Kommunen ermöglicht, die Vorschriften des Energiefachrechts zu übertreffen, wurde indes nicht genutzt. In den Vorgesprächen zur BauGB-Novelle bestand vielmehr Einigkeit darüber, dass das BauGB lediglich zur „flankierenden Unterstützung“ bei der Umsetzung der energiefachrechtlichen Vorgaben dienen soll.<sup>59</sup> Dies ist zwar zunächst einleuchtend; die differenzierten – und andernorts näher dargelegten – Möglichkeiten, zusätzlich durch Planungsrecht und auch generell durch Landesrecht aber auch einen ver-

---

<sup>53</sup> Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes, BT-Drs. 17/6076, S. 10.

<sup>54</sup> Vgl. Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes, BT-Drs. 17/6076, S. 12.

<sup>55</sup> Vgl. Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes, BT-Drs. 17/6076, S. 12.

<sup>56</sup> Danach lägen städtebauliche Sanierungsmaßnahmen rechtfertigende städtebauliche Missstände i.S.v. § 136 Abs. 2 S. 1 BauGB auch dann vor, wenn ein Gebiet nach seiner vorhandenen Bebauung oder nach seiner sonstigen Beschaffenheit den Erfordernissen der klimagerechten Stadtentwicklung nicht entspricht. Vgl. Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes, BT-Drs. 17/6076, S. 6.

<sup>57</sup> Dies gilt auch vor dem Hintergrund der Expertenmeinungen, die sich im Rahmen der Beratungen im Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung durchweg positiv für die vorgesehenen Regelungen zum Klimaschutz im Sanierungsrecht ausgesprochen hatten. Vgl. hierzu: [http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2011/34773198\\_kw26\\_pa\\_verkehr\\_klima/index.html](http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2011/34773198_kw26_pa_verkehr_klima/index.html); Stand: 01.08.2011.

<sup>58</sup> Vgl. Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes, BR-Drs. 396/11, S. 3.

<sup>59</sup> Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung hat zusammen mit dem Deutschen Institut für Urbanistik eine Reihe von Expertengesprächen unter dem Titel „Berliner Gespräche zum Städtebaurecht“ initiiert, in deren Rahmen die Regelungserfordernisse des Städtebaurechts analysiert wurden. Berliner Gespräche, Bd. 1, im Internet abrufbar unter: <http://www.difu.de/publikationen/2010/berliner-gespraech-zum-staedtebaurecht.html>; Stand: 22.12.2010.

stärkten und nicht nur flankierenden Klimaschutz zu betreiben<sup>60</sup>, bleiben damit freilich unausgeschöpft. Um dem integrierten Ansatz der Stadtentwicklung gerecht zu werden, müssten darüber hinaus - neben dem Klimawandel - auch noch andere Entwicklungen berücksichtigt werden, die von dem aktuellen Gesetz nur teilweise umfasst sind.<sup>61</sup> Dazu zählt – neben der Veränderung der demographischen Struktur – insbesondere auch die Entwicklung der Energiepreise. Ziel des Städtebaurechts ist es, beständige Stadtstrukturen zu schaffen. Im Zusammenhang mit dem Peak-Oil-Thema wird dabei oft der Begriff der „Resilienz“ verwendet. Nur durch die Gestaltung resilienter, sprich postfossiler Stadtstrukturen, werden die Kommunen zukunftsfähig sein.

#### **D. Postfossilität als kommunale Aufgabe im Bauplanungsrecht de lege lata**

Deshalb ist nunmehr über das Gesagte hinausgehend zu fragen: Sieht nun das Bauplanungsrecht ein Ziel Postfossilität vor (und zwar zunächst einmal: das geltende Baurecht)? Die Verankerung der Postfossilität im Städtebaurecht de lege lata oder ggf. auch de lege ferenda verfügt in jedem Fall verfassungsrechtlich über eine kompetenzielle Grundlage. Dafür sorgen insbesondere Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG, der dem Bund für den Bereich des Bodenrechts die verfassungsrechtliche Gesetzgebungskompetenz zuschreibt, und Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenz für die Energiewirtschaft. Letztere umfasst neben der Energiegewinnung und -verteilung aller Energien und Energieträger auch die Sicherung der Energieversorgung und die Energieeinsparung.<sup>62</sup> Daneben ist die Gestaltung postfossiler Stadtstrukturen auch von der kommunalen Planungshoheit umfasst, die sich aus Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG ergibt. Daraus ergibt sich das Recht der Gemeinden, diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben zu regeln. Als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft ist die Postfossilität zentraler Bestandteil der kommunalen Planungshoheit.

Gemäß § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB soll die Bauleitplanung die städtebauliche Entwicklung und Ordnung sicherstellen. Der Bauleitplanung kommt danach einerseits die Aufgabe zu, den ordnenden Rahmen für die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke zu setzen und andererseits eine Entwicklung der baulichen und sonstigen Nutzung vorzubereiten und zu leiten, wie sie nach dem städtebaulichen Konzept der Gemeinde angestrebt wird.<sup>63</sup> Das Erfordernis einer städtebaulichen Planung bzw. eine Rechtfertigung durch städtebauliche Gründe kann sich somit auch aus vorausschauenden Planungskonzepten der Gemeinden ergeben.<sup>64</sup> Eine Pla-

<sup>60</sup> Vgl. zur Rolle des Planungsrechts auch Ekardt, EurUP 2011, i.E.; zur Rolle des Landesrechts Ekardt, UPR 2011, i.E.

<sup>61</sup> In dem aktuellen Gesetz werden viele Aufgaben genannt, die zwar auf die Zwecke des Klima- oder Bodenschutzes ausgerichtet sind, denen aber gleichzeitig auch Bedeutung im Hinblick auf die Schaffung postfossiler Stadtstrukturen zukommt. So dient etwa die Förderung erneuerbarer Energien, die Innenentwicklung von Städten oder die Sicherung zentraler Versorgungsbereiche durch die Bauleitplanung sowohl dazu, den CO<sub>2</sub>-Ausstoß und den Flächenverbrauch zu verringern, als auch dazu, die bezahlbare postfossile Energieversorgung und Mobilität der Bevölkerung zu gestalten. Klimaschutz, Bodenschutz und Postfossilität gehen insoweit Hand in Hand und stärken sich damit gegenseitig. Denn eine Stadt der kurzen Wege (und z.B. auch der kurzwegigen Nahrungsmittelversorgung) dient der Postfossilität und dem Klimaschutz gleichermaßen. Dass dabei innerhalb der Postfossilität und auch innerhalb des Klimaschutzes zuweilen Konflikte bestehen, weil z.B. eine Nachverdichtung einerseits die Wege verkürzt, andererseits aber potenzielle kommunale Nahrungsanbauflächen besetzt, liegt jedoch auf der Hand.

<sup>62</sup> Vgl. Seiler, in: Epping/ Hillgruber (Hg.), Beckscher Online-Kommentar zum Grundgesetz, Stand Januar 2010, Art. 74 GG Rn. 36.

<sup>63</sup> Krautzberger, in: Battis/ Krautzberger/ Löhr, BauGB, 11. Aufl. 2009, § 1 Rn 10.

<sup>64</sup> Vgl. Söfker, in: Ernst/ Zinkahn/ Bielenberg/ Krautzberger, BauGB, 95. Ergänzungslieferung 2010, § 1 Rn. 32.

nung ist daher nicht nur erforderlich, wenn sie dazu dient, Entwicklungen, die bereits im Gange sind, in geordnetem Rahmen zu lenken, sondern auch, wenn die Gemeinde die planerischen Voraussetzungen schafft, die es ermöglichen, einer Bedarfslage gerecht zu werden, die sich erst für die Zukunft abzeichnet.<sup>65</sup> Für die Kommunen besteht damit grundsätzlich die Möglichkeit, die Prognosen zu den schwindenden fossilen Brennstoffen und z.B. konkret zum Peak Oil und dessen Auswirkungen zur Grundlage der städtebaulichen Planung zu machen.

Für eine weit reichende Dimension der Aufgabe der Bauleitplanung unter Einschluss der Postfossilität spricht schon heute auch der Planungsgrundsatz der nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung gemäß § 1 Abs. 5 S. 1 BauGB. Mit der Einführung des Nachhaltigkeitsbegriffs als allgemeines Planungsziel bzw. allgemeiner Planungsgrundsatz in das Städtebaurecht sollte neben der Bedeutung und Querschnittsfunktion vor allem auch die Langzeitwirkung der städtebaulichen Planung zum Ausdruck gebracht werden.<sup>66</sup> Konkretisiert wurde dies mit dem durch das EAG Bau 2004 eingeführten Satz 2, wonach die Bauleitpläne auch die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen miteinander in Einklang bringen und eine nicht nur den Eigentümern dienende Bodennutzung gewährleisten sollen. Die intertemporale Gerechtigkeit als neben der globalen Gerechtigkeit elementarer Bestandteil des Nachhaltigkeitsprinzips bedeutet also zugleich eine Akzentuierung der auf die Zukunft gerichteten Dimension der Bauleitplanung.<sup>67</sup> Im Zusammenhang mit § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB geht es also darum, die städtebauliche Entwicklung und Ordnung *dauerhaft* zu sichern.<sup>68</sup> Damit werden auch die prognostische Ermittlung zukünftiger Belange und die generationenübergreifenden Auswirkungen Gegenstand der planerischen Abwägung.<sup>69</sup> Darüber hinaus ist die Postfossilität noch in anderer Hinsicht im Nachhaltigkeitsbegriff des § 1 Abs. 5 S. 1 BauGB angelegt. Im Muster-Einführungserlass des EAG-Bau 2004 wird dem Begriff der Nachhaltigkeit die Bedeutung zugeschrieben, dass mit den Ressourcen sorgsam umzugehen ist.<sup>70</sup> Erst recht spricht die Vorgabe der „Verantwortung für den allgemeinen Klimaschutz“ in § 1 Abs. 5 BauGB für eine bereits jetzt gegebene Verankerung der Postfossilität. Dabei stellen auch die Entstehungsmaterialien klar, dass hier gerade auch der „globale“ Klimaschutz gemeint sei, also nicht nur der regionale und örtliche.<sup>71</sup> Allerdings war dies gleichwohl bisher umstritten.<sup>72</sup> Doch für postfossile Maßnahmen ist der örtliche Bezug zweifelsfrei gegeben; denn Unabhängigkeit von schwindenden Ressourcen und steigenden Brennstoffpreisen ist ersichtlich von unmittelbarem Vorteil auf kommunaler Ebene. Dies ist ein wesentlicher neuer Aspekt gegenüber der bisherigen Debatte zum Klimaschutz in der Bauleitplanung.

Das Ziel der Postfossilität ist aber nicht nur in den allgemeinen Planungsgrundsätzen des § 1 Abs. 5 BauGB, sondern auch in den beispielhaften Konkretisierungen des § 1 Abs. 6 BauGB angelegt. So spiegelt beispielsweise der städtebauliche Belang der Erhaltung und Entwicklung

---

<sup>65</sup> Vgl. Söfker, in: Ernst/ Zinkahn/ Bielenberg/ Krautzberger, BauGB, § 1 Rn. 32 unter Verweis auf BVerwG, NVwZ 1999, 1338 (1339) und BVerwG, ZfBR 2000, 275 (275).

<sup>66</sup> Vgl. Hoppenberg, in: Hoppenberg/ de Witt, Handbuch des Öffentlichen Baurechts, Stand Oktober 2009, § 1 Rn. 802.

<sup>67</sup> Vgl. Söfker, in: Ernst/ Zinkahn/ Bielenberg/ Krautzberger, BauGB, § 1 Rn 103.

<sup>68</sup> Vgl. Söfker, in: Ernst/ Zinkahn/ Bielenberg/ Krautzberger, BauGB, § 1 Rn 103.

<sup>69</sup> Vgl. Krautzberger, in: Battis/ Krautzberger/ Löhr, BauGB, Rn. 45.

<sup>70</sup> Muster-Einführungserlass zum EAG-Bau 2004, S. 44 f.

<sup>71</sup> Ausschussbericht, BT-Drs. 15/2996, S. 62; Söfker, in: Ernst/ Zinkahn/ Bielenberg, BauGB, Loseblatt, 87. Erg.-Lieferung, Stand Februar 2008, § 1 Rn. 107a.

<sup>72</sup> Vgl. m.w.N. Schmidt, NVwZ 2006, 1354 ff.; Ekardt/ Schmitz/ Schmidtke, ZNER 2008, 334 ff.

zentraler Versorgungsbereiche des § 1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB eine wichtige Strategie zur Postfossilität wider. Denn mit abnehmender Mobilität und zunehmendem Raumwiderstand wird die Erhaltung und Entwicklung der zentralen Versorgungsbereiche für die Sicherung der wohnortnahen Versorgung an Bedeutung gewinnen. In dieselbe Richtung geht auch § 1 Abs. 6 Nr. 8 lit. a BauGB, wonach die Belange der Wirtschaft im Interesse einer verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung zu berücksichtigen sind. Der Zusatz „auch ihrer mittelständischen Struktur im Interesse einer verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung“, verdeutlicht die Aufgabe der städtebaulichen Planung, durch Nutzung der planungsrechtlichen Instrumente eine der verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung dienende flächenmäßige Zuordnung von Einkaufsmöglichkeiten und Dienstleistungsangeboten zu Wohnstandorten zu erreichen.<sup>73</sup>

Von wesentlicher Bedeutung für den Weg aus der Ölunabhängigkeit ist die Umstellung der Energieversorgung auf erneuerbare Energien. Hier kommt § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. f BauGB ins Spiel, der die Nutzung erneuerbarer Energien sowie die sparsame und effiziente Nutzung von Energie als städtebaulichen Belang festlegt. § 1 Abs. 6 Nr. 8 lit. e BauGB hebt die Belange der Versorgung der Bevölkerung insbesondere mit Wasser und Energie hervor. Diese Belange haben in wichtigen Beziehungen unmittelbar Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung, soweit ihnen durch Flächenausweisungen Rechnung getragen werden kann oder die erforderliche Abstimmung der Siedlungsentwicklung mit der Versorgung geboten ist.<sup>74</sup> So muss jede Bauleitplanung sicherstellen, dass eine ausreichende Versorgung mit Energie und Wasser für die Bewohner und sonstigen Nutzer der Baugebiete gewährleistet ist.<sup>75</sup> § 1 Abs. 6 Nr. 8 BauGB erwähnt ausdrücklich die Sicherung von Rohstoffvorkommen als einen den Belangen der Wirtschaft zugeordneten Belang. Damit sind zwar nicht nur oberflächennahe mineralische Rohstoffvorkommen, sondern auch andere für die geordnete städtebauliche Entwicklung bedeutsame Vorkommen, wie z.B. Steinkohle und Erdöl, gemeint.<sup>76</sup> Allerdings geht es dabei ausschließlich um Gemeinden, in denen solche Vorkommen größeren Umfangs abgebaut werden können, und nicht um die dargestellten Zusammenhänge zwischen dem Rohstoff Erdöl und den vorhandenen Stadtstrukturen.<sup>77</sup> Schließlich verkörpert § 1 Abs. 6 Nr. 9 BauGB mit den Belangen des Personen- und Güterverkehrs und der Mobilität der Bevölkerung eine wesentliche Strategie hin zu Postfossilität. Ein erdölunabhängiges Stadtsystem kann nur durch den Aufbau einer postfossilen Mobilität gewährleistet werden. Von wesentlicher Bedeutung ist in diesem Zusammenhang auch die sog. Bodenschutzklausel des § 1a Abs. 2 BauGB, wonach mit Grund und Boden sparsam und schonend umgegangen werden soll, indem Maßnahmen zur Innenentwicklung ergriffen werden. Auch hier tritt das Bild der „Stadt der kurzen Wege“ im Sinne einer postfossilen Stadtgestaltung wieder deutlich hervor. § 1 Abs. 6 BauGB enthält also eine Reihe von Anknüpfungspunkten zur Gestaltung der Postfossilität und zeigt damit deutlich den engen Zusammenhang zwischen der Ressourcenverfügbarkeit und den Stadtstrukturen auf.

Um die Postfossilität als Aufgabe der Bauleitplanung zu begründen, muss dieser Belang grundsätzlich einer weiteren Voraussetzung standhalten, die sich aus dem Bedeutungszusam-

<sup>73</sup> Vgl. Söfker, in: Ernst/ Zinkahn/ Bielenberg/ Krautzberger, BauGB, § 1 Rn. 161.

<sup>74</sup> Söfker, in: Ernst/ Zinkahn/ Bielenberg/ Krautzberger, BauGB, § 1 Rn. 165; vgl. auch Krautzberger, in: Battis/ Krautzberger/ Löhr, BauGB, § 1 Rn. 73.

<sup>75</sup> Vgl. Dirnberger, in: Spannowsky/ Uechtritz (Hg.), Beckscher Online-Kommentar BauGB, Stand Januar 2011, § 1 Rn. 112.

<sup>76</sup> Vgl. Krautzberger, in: Battis/ Krautzberger/ Löhr, BauGB, § 1 Rn. 71.

<sup>77</sup> Vgl. Dirnberger, in: Spannowsky/ Uechtritz, BauGB, § 1 Rn. 113.

menhang des Städtebaurechts ergibt. Gemäß § 1 Abs. 3 BauGB und § 9 Abs. 1 BauGB müssen bauleitplanerische Maßnahmen einen „städtebaulichen“ Bezug haben, d.h. sie müssen aus den städtebaulichen Besonderheiten der örtlichen Situation resultieren. Dies zu begründen, fällt für den Belang der Postfossilität aber wie eben schon beim Bezug zum „allgemeinen Klimaschutz“ aus § 1 Abs. 5 BauGB gesehen nicht schwer. Denn der örtliche Bezug ergibt sich schon aus dem mit der Einräumung von Bodennutzungsmöglichkeiten örtlich hervorgerufenen fossilen Energieverbrauch.<sup>78</sup> So hat die Siedlungsstruktur z.B. großen Einfluss darauf, wie Haushalte ihre Mobilität organisieren oder wie viel Energie ein Gebäude verbraucht. Darüber hinaus weisen entsprechende Festsetzungen über beispielsweise Solarenergieanlagen oder Fernwärmenutzung einen „Bodenbezug“ auf, indem sie sich auf konkrete bauliche Anlagen bzw. Flächen beziehen.<sup>79</sup> In eine ähnliche Richtung geht auch die Argumentation des BVerwG zu einem in der Gemeindeordnung verankerten Anschluss- und Benutzungszwangs aus Gründen des überörtlichen Klimaschutzes, wonach die Versorgung der Gemeindeglieder mit Fernwärme einen deutlichen örtlichen Bezug aufweise, auch wenn das Ziel globaler Klimaschutz sei.<sup>80</sup>

### **E. Postfossilität als kommunale Aufgabe im Bauplanungsrecht de lege ferenda**

Den Belangen des Klimaschutzes und des Bodenschutzes wurde im Rahmen der Entwicklung des Städtebaurechts mit den beiden eigens hierfür eingeführten Novellen 2004 und 2006 bzw. ihrer ausdrücklichen Nennung in § 1 Abs. 5 S. 2 und § 1a Abs. 2 BauGB eine hervorgehobene Nennung im Städtebaurecht geschaffen. Die Postfossilität ist ebenso wie der Boden- und Klimaschutz im Nachhaltigkeitsbegriff des § 1 Abs. 5 S. 1 BauGB enthalten. Dennoch werden sowohl der Bodenschutz als auch der Klimaschutz darüber hinaus noch ausdrücklich erwähnt. Im Folgenden wird die rechtspolitische These vertreten, dass der Belang der Postfossilität ebenfalls als ausdrückliche Zielbestimmung in das Baugesetzbuch mit aufgenommen werden sollte. Der Belang der Postfossilität entspricht in seiner Dringlichkeit dem des Boden- und Klimaschutzes. In allen Fällen sind die Auswirkungen zumindest absehbar wenn nicht bereits spürbar und um größere Schäden zu vermeiden, müssen möglichst früh auf allen Ebenen und in sämtlichen relevanten Sektoren planerische Maßnahmen getroffen werden, gerade im Hinblick auf die sehr langen Investitionszyklen im Gebäudesektor.

Die Planungsgrundsätze des § 1 Abs. 5<sup>81</sup> bzw. § 1a Abs. 2 BauGB sollen inhaltliche Anhaltspunkte dafür geben, mit welchen Zielen Bauleitplanung betrieben werden soll.<sup>82</sup> Sie wirken einerseits über die teleologische Auslegung auf die Interpretation anderer BauGB-Normen ein<sup>83</sup> und markieren andererseits (nach Art von Abwägungsregeln) Belange, die im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen sind. Von den in Abs. 6 genannten öffentlichen Belangen unterscheiden sich die Planungsgrundsätze dadurch, dass sie als Generalklauseln grundsätzlich

<sup>78</sup> Vgl. Mantel/ Elbel, LKV 2009, 1 (3).

<sup>79</sup> Vgl. die gleichlautende Argumentation im Zusammenhang mit Maßnahmen zum globalen Klimaschutz in Ekardt/ Schmitz/ Schmidtke, ZNER 2008, 334 (336).

<sup>80</sup> BVerwG, Urt. v. 25.01.2006 – 8 C 13.05 – Rn.17, juris; siehe ferner Sparwasser/ Mock, ZUR 2008, 469 (473); Kahl, ZUR 2010, 395 (395).

<sup>81</sup> Mit den Anforderungen des § 1 Abs. 5 BauGB verfolgt der Gesetzgeber den Zweck, der Bauleitplanung einen „übergeordneten und allgemeinen Leitbildbegriff“ zu geben, vgl. BT-Drs. 7/5059, S. 2; vgl. auch Gaentzsch, in: Schlichter/ Stich/ Driehaus/ Paetow (Hg.), Berliner Kommentar zum BauGB, 3. Aufl. 2002, Stand Dezember 2005, § 1 Rn. 49.

<sup>82</sup> Vgl. Gaentzsch, in: Schlichter/ Stich/ Driehaus/ Paetow, BauGB, § 1 Rn. 48.

<sup>83</sup> Vgl. Gaentzsch, in: Schlichter/ Stich/ Driehaus/ Paetow, BauGB, § 1 Rn. 49.

bei jeder Planung „inmitten“ stehen und Gegenstand der Abwägung zu sein haben.<sup>84</sup> Dennoch kann man davon ausgehen, dass z.B. die ausdrückliche Erwähnung der Belange des allgemeinen Klimaschutzes keinen unbedeutenden Einfluss auf die Auslegung der Festsetzungsmöglichkeiten nach § 9 BauGB, z.B. § 9 Abs. 1 Nr. 23a BauGB, haben wird.<sup>85</sup> Ob diese dabei häufig getroffene filigrane Unterscheidung zwischen allgemeiner Planungsleitlinie, Optimierungsgebot und den einzelnen städtebaulichen Belangen<sup>86</sup> auch in der Praxis wahrgenommen wird und rechtstheoretisch irgendeinen Sinn hätte, mag hier dahinstehen.<sup>87</sup> Jedenfalls vermehrt die ausdrückliche Hervorhebung eines Belangs als Abwägungsmaterial aber die Rechtssicherheit für „nachhaltigkeitsorientierte“ Rechtsanwender: Wie im Falle der Postfossilität war auch der globale Klimaschutz vor seiner ausdrücklichen Nennung in § 1 Abs. 5 S. 2 BauGB – insbesondere durch den allgemeinen Nachhaltigkeitsbegriff des § 1 Abs. 5 S. 1 BauGB – bereits in § 1 BauGB angelegt. Da von Seiten der Rechtsanwender jedoch große Hemmnisse bei der Umsetzung dieses Ziels bestanden, sollte mit der BauGB-Novelle 2004 entsprechend Klarheit geschaffen werden.<sup>88</sup> Dass die Formulierung wie erwähnt immer noch Anlass für Diskussionen bietet, zeigen die aktuellen Bestrebungen nach einer noch deutlicheren Formulierung des § 1 Abs. 5 BauGB im Rahmen der BauGB-Novellierung.<sup>89</sup>

Dabei wäre wie gesehen bei der Postfossilität der geforderte städtebauliche Bezug im Sinne von § 1 Abs. 3 BauGB stets einfacher herzustellen als beim globalen Klimaschutz, denn bei Maßnahmen zur Postfossilität geht es weniger darum, der übrigen Welt mehr Öl zu belassen und dafür vor Ort weniger zu verbrauchen (global), denn darum, die Versorgung mit bezahlbarer Energie, Nahrung und Mobilität vor Ort zu gewährleisten (lokal). Und dies ist nur dann realisierbar, wenn die Besonderheiten der örtlichen Situation (Wege, Energieversorgung, landwirtschaftliche Flächen) entsprechend angepasst werden.

Schließlich dürften sich städtebauliche Maßnahmen mit dem Ziel der Postfossilität in der Praxis grundsätzlich einer größeren Akzeptanz und Anwendung erfreuen als solche des Klimaschutzes. Selbst wenn die Kosten des Klimawandels auf längere Sicht auch Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte haben werden, ist anzunehmen, dass die prognostizierten Preiserhöhungen für fossile Energieträger, insbesondere für Öl, für viele Kommunen fassbarere und ernster zu nehmende Prognosen darstellen. Aber nicht nur für die Kommune in ihrer Gesamtheit, sondern auch für den maßnahmenbetroffenen Eigentümer brächte die Erdölunabhängigkeit langfristig Vorteile, was wiederum Auswirkungen auf die planerische Abwägung haben könnte. Nach § 1 Abs. 7 BauGB sind bei der Aufstellung der Bauleitpläne alle Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen. Die Tatsache, dass man den wirtschaftlichen Belangen der Eigentümer (Investitionen) nun wiederum ein Kostenargument (steigende Preise für Energie, Mobilität, Nahrungsmittel, etc. sowohl für den jeweiligen Eigentümer als auch für die gesamte Gemeindebürgerschaft) und zudem Vorteile für ihn selbst<sup>90</sup> entgegen setzt, würde sich hier zugunsten der Postfossilität auswirken. Folgt man darüber hinaus einer

<sup>84</sup> Vgl. Gaentzsch, in: Schlichter/ Stich/ Driehaus/ Paetow, BauGB, § 1 Rn. 49.

<sup>85</sup> So z.B. Gaentzsch, in: Schlichter/ Stich/ Driehaus/ Paetow, BauGB, § 1 Rn. 54, der davon ausgeht, dass mit § 1 Abs. 5 S. 2 BauGB die Palette der die Festsetzung rechtfertigenden bzw. erfordernden „städtebaulichen Gründe“ ausdrücklich erweitert worden sei; a.A. Dirnberger, in: Spannowsky/ Uechtritz, BauGB, § 1 Rn. 73.

<sup>86</sup> Vgl. dazu Krautzberger, in: Ernst/ Zinkahn/ Bielenberg/ Krautzberger, BauGB, § 1a Rn. 56; Hoppenberg, in: Hoppenberg/ de Witt, Handbuch, § 1 Rn. 805, 807.

<sup>87</sup> Vgl. zur Grundstruktur von Abwägungen Ekardt, Theorie, § 5.

<sup>88</sup> Vgl. Schmidt, NVwZ 2006, 1354 (1355).

<sup>89</sup> Vgl. Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes, BT-Drs. 17/6076, S. 3.

<sup>90</sup> Vgl. Ekardt/ Schmitz/ Schmidtke, ZNER 2008, 334 (337); allgemein Ekardt, Theorie, §§ 1 B. I., 6 A. I.

multipolaren Grundrechtstheorie, die den Abwehrrechten der Grundstückseigentümer gleichrangige Schutzrechte mit Bezug zur Postfossilität gegenüberstellt, so könnte damit das Abwägungsergebnis wesentlich beeinflusst werden.<sup>91</sup>

## **F. Grenzen des Planungsrechts und von kommunalen „Bottom-Up“-Ansätzen**

Abschließend soll auf einige grundlegende Probleme kommunaler Aktivitäten (z.B.) in Richtung auf postfossile Stadtstrukturen eingegangen werden. Sie zeigen im Ergebnis, dass solche Maßnahmen nicht die „energie- und klimapolitische Hauptlast schultern“ können, wiewohl sie als Ergänzung gleichwohl wichtig und wertvoll sind. Auch wenn Klimawandel und Ressourcenknappheit globale Probleme sind<sup>92</sup>, sind „Bottom-Up“-Aktivitäten von Bürgern, Zivilgesellschaft, Unternehmen und eben auch Kommunen grundsätzlich wünschenswert und notwendig. Denn nur in einem Ping-Pong des schrittweisen „Lernens“ konkreter Menschen mit politischen (möglichst globalen) Rahmensetzungen, die dieses Lernen weiter beschleunigen (ohne jedoch soweit voranzuschreiten, dass z.B. die politischen Entscheider einfach abgewählt werden), können diese „Jahrhundertthemen“ bewältigt werden.<sup>93</sup> Allerdings kommt es eben auf jenes Wechselspiel an. Allein oder vorrangig auf ein „Bottom-Up“ zu setzen, wie dies vordergründig aufgrund der bisher eher mäßig erfolgreichen globalen und europäischen Klimapolitik (gemessen an einem naturwissenschaftlich und politisch proklamierten 95%-Treibhausgas-Reduktionsziel bis 2050) vermeintlich naheliegt, würde jedoch nicht ausreichen. Das strukturelle Problem menschlicher Handlungsantriebe bei allen Beteiligten<sup>94</sup> macht es letztlich wenig wahrscheinlich, dass allein aufgrund eher freiwilligen Handelns ein grundlegendes Umsteuern beim Ressourcen- und Klimathema gelingt. Denn ein Ziel in einem neu gefassten § 1 BauGB würde den Kommunen immer noch weitgehende Handlungsspielräume belassen. Damit steht jedweder primär (!) planerische Ansatz vor dem Problem eines mangelhaften Vollzugs und häufig auch zu wenig ambitionierter Ziele (*klassisches Steuerungsproblem*).

Zudem kann ein ordnungs- und planungsrechtliches Ansetzen an einzelnen Anlagen (oder einzelnen Produkten) nie verhindern, dass viele für sich genommen wenig schädliche Einzelfälle, die deshalb tendenziell nicht ausreichend ernst genommen werden, sich zu einer u.U. in

---

<sup>91</sup> Wenn eine einfachgesetzliche Frage nicht definitiv entschieden werden kann, muss bekanntlich gefragt werden, ob (allein) eine bestimmte Auslegungsvariante unter dem Gesichtspunkt verfassungskonformer Auslegung geboten erscheint. Generell sind von Verfassungen wegen (auf deutscher, aber auch auf EU-Ebene) aber gegenüber den bisherigen Klimaschutzbemühungen nun viel deutlichere Schritte hin zur Nachhaltigkeit geboten. Der sehr begrenzte Erfolg der bisherigen Bemühungen in den OECD-Staaten (auch Deutschland) kam oben bereits zur Sprache. Wenn jedoch (wie oben angedeutet und andernorts näher belegt) die Grundrechte (a) eine der Abwehrdimension ebenbürtige Schutzdimension haben und diese (b) auch zugunsten junger und künftiger Menschen wirkt – und wenn (c) die nötige Abwägung etwa mit den Wirtschaftsgrundrechten der heute Lebenden ergibt, dass sich die Gesetzgebung bisher durch allzu starke Vernachlässigung der Zukunftsbelange außerhalb ihres Abwägungsspielraumes bewegt –, dann muss auch bei der Gesetzesauslegung stärker auf einen effektiven Klimaschutz geachtet werden. Vgl. Ekardt, Theorie, §§ 4, 5; zur intertemporalen Grundrechtsdimension teilweise ähnlich Unnerstall, Rechte zukünftiger Generationen, 1999, S. 422 ff.; zur globalen Grundrechtsdimension auch Giegerich, EuGRZ 2004, 758 ff.

<sup>92</sup> Und auch verschiedene andere Aspekte wie ein sonst drohender Klimadumpingwettbewerb und die nötige Verknüpfung mit der globalen Armutsthematik usw. sprechen für globale Klimaschutzansätze; vgl. m.w.N. Ekardt, Theorie, §§ 6 A. II., 6 B., 6 E. III. 1.

<sup>93</sup> Siehe zu jenem Ping-Pong die Fundstellen ebd.

<sup>94</sup> Stichworte sind hier Eigennutzenstreben, Kollektivgutproblematik, raumzeitliche Verengung der Emotionalität auf das Hier und Jetzt, Neigung zu Gewohnheit/ Bequemlichkeit/ Verdrängung, Konformität, Pfadabhängigkeit, Festhalten an „alten Wertvorstellungen“ u.a.; vgl. Ekardt, Theorie, § 2; teilweise ähnlich Welzer, Klimakriege, 2008.

erheblichem Maße schädlichen Gesamtbilanz addieren, dass dabei aber bei Betrachtung der je einzelnen Fälle, wie sie für das Ordnungs- und Planungsrecht typisch ist, stets der Eindruck entstehen kann, diese einzelne Belastung könne „noch hingenommen werden“ – nur dass gleiches bei jeder anderen Einzelbelastung ebenfalls gesagt wird, womit dann eben die kritische Gesamtbelastung entsteht (*Kumulationsproblem*). Nimmt man die Schaffung postfossiler Strukturen ernst, kann letzteres Problem vielleicht noch vermieden werden, doch stellen sich potenziell weitere Probleme. Häufig haben rechtliche und speziell ordnungsrechtliche Ansätze auch den Nachteil, dass sie ungeplante Verlagerungseffekte von Umweltproblemen auf andere Bereiche auslösen. Reguliert die Kommune z.B. den Einsatz fossiler Brennstoffe, könnte dies beispielsweise zu einer umso intensiveren Beanspruchung von Ressourcen in anderen Bereichen führen, etwa von Boden, Wasser und Natur. Oder in anderen Teilen der Erde – wo dann möglicherweise noch ineffizienter mit fossilen Brennstoffen umgegangen wird als in der sprichwörtlichen Kommune; zumindest aber droht das kommunal eingesparte Öl schlicht andernorts verbrannt zu werden, was z.B. den Klimaschutzeffekt des Öl-Ausstiegs zunichte machen würde (*Verlagerungseffekt*). Ein positiver Effekt konkret für die Kommune selbst bliebe dann allerdings trotzdem: Die Energieversorgung ganz konkret der postfossilen Kommune wäre dank der Schaffung postfossiler Strukturen auch dann gesichert, wenn anschließend andere das eingesparte Öl verbrennen. Dem Klima z.B. wäre so aber eben nicht geholfen. Zu bedenken ist in der Umweltpolitik generell und auch bei kommunalen für postfossile Strukturen auch immer, dass es passieren kann, dass einzelne Maßnahmen bezogen auf konkrete Produkte und Anlagen Ressourcen einsparen, dass aber gleichzeitig durch den steigenden Wohlstand jedoch immer mehr Anlagen, Produkte usw. entstehen – oder z.B. die dank effizienterer Heizungen eingesparten Kosten in Fernreisen investiert werden. Im Ergebnis überholt dieser Zuwachs dann energie- und klimaschutzbezogen das, was bei der Anlage vielleicht an „Einsparung“ erzielt worden ist (*Rebound-Effekt*).

Die Ressourcen- und Klimaproblematik verlangt deshalb als primären Lösungsansatz ein europäisches oder eigentlich sogar globales Ansetzen an absoluten Mengenbegrenzungen und Mengenreduktionsvorgaben, wie sie am besten über Abgaben oder Zertifikatmärkte vermittelt werden können.<sup>95</sup> Dies kann durchaus für die Lösung der Brennstoff- und Klimaproblematik einheitlich erfolgen. Gemeinsam haben beide Debatten, dass die nötigen drastischen Reduktionsziele letztlich in eine Postwachstumsdebatte in einer physikalisch endlichen Welt münden.<sup>96</sup> Dabei bleibt dennoch Postfossilität als explizites Ziel für die Bauleitplanung wichtig. Denn auch ein europäischer (oder sogar globaler) Ressourcen- bzw. Klimapreismechanismus kommt durch ergänzende kommunale Planungen etwa beim ÖPNV oder in der Bauleitplanung aller Voraussicht nach noch zügiger zur Geltung und vermeidet zudem soziale Verwerfungen, wie sie ansonsten z.B. aus raumgreifenden Siedlungs- und Arbeitsstrukturen bei steigenden (staatlich per Abgaben- oder Zertifikatmodellen administrierten) Energiepreisen entstehen würden.<sup>97</sup> Deshalb bleibt die Ergänzung möglicher – im Übrigen bisher so ja nicht existenter – Preismechanismen durch planerische, informationelle und teilweise auch weitere Mechanismen<sup>98</sup> ein wesentliches Thema.

---

<sup>95</sup> Klassisch für den Ausgangspunkt Agarwal/ Narain, Globale Erwärmung in einer ungleichen Welt, 1992; ferner Wicke/ Spiegel/ Wicke-Thüs, Kyoto Plus, 2006; jetzt auch WBGU, Kassensturz für den Weltklimavertrag, 2009; näher ausgearbeitet und neu begründet bei Ekardt, Theorie, § 6 E.

<sup>96</sup> Vgl. dazu zuletzt Seidl/ Zahrt (Hg.), Postwachstumsgesellschaft, 2010 und Paech, Nachhaltiges Wirtschaften jenseits von Innovationsorientierung und Wachstum, 2005.

<sup>97</sup> Vgl. Ekardt, Theorie, §§ 6 E. V., 6 E. VI. 3.

<sup>98</sup> Ein wesentlicher Streitpunkt ist z.B. auch die Frage, welche Rolle Einspeisevergütungen (für erneuerbare

---

Energien) neben Preismechanismen – in ggf. stärker auf eine reine Technologieförderung reduzierter Form – weiter spielen können; vgl. SRU, 100 % erneuerbare Stromversorgung bis 2050, 2011; Ekardt, Theorie, § 6 E. V.