



Q.4.1 AP 2:

Regulative Regelungsformen der Climate Adaptation Governance

Rechtsgutachten

N. Warmke-Morgenstern

Inhaltsverzeichnis

A. Bauleitplanung	4
I. Einleitung	4
II. Rechtswirkungen	5
III. Klimaanpassung als Aufgabe der Bauleitplanung	5
IV. Darstellungen und Festsetzungen	8
1. Freihaltung von Flächen	8
2. Verstärkung von Naturgefahren: Hochwasserschutz und Versickerung von Niederschlagswasser	11
3. Kombination von Festsetzungen	12
V. Gemeinde- und länderübergreifende Zusammenarbeit	13
VI. Planverwirklichung	14
B. Bauordnungsrecht	16
I. Einleitung	16
II. Genehmigungsverfahren	17
III. Bindungswirkungen der Genehmigung	19
IV. Die planungsrechtliche Zulässigkeit von Gebäuden	21
V. Materiell-rechtliche Anforderungen des Bauordnungsrechts im Hinblick auf die Anpassung	21
1. Freihaltung von Flächen	22
2. Technische Baubestimmungen und Bauprodukte	23
3. Die bauliche Gestaltung	25
VI. Die bauordnungsrechtliche Generalklausel	26
C. Raumordnungsrecht	28
I. Einleitung	28
II. Ebenen der Raumordnung	29
III. Überprüfbarkeit der Pläne	32
IV. Anpassung mittels der Erfordernisse der Raumordnung	33
1. Abwägung	33
2. Planerische Aussagen	34
3. Inhalte von Raumordnungsplänen	36
V. Umweltprüfung	38
VI. Kooperation und Koordination	39

D.	Naturschutzrecht (Landschaftsplanung)	43
I.	Das BNatSchG 2010	45
II.	Schutzgebiete	47
III.	Artenschutz	53
IV.	Beobachtung von Natur und Landschaft	54
V.	Landschaftsplanung	56
E.	Wasserrecht	66
I.	Grundzüge des Wasserwirtschaftsrechts (WHG)	69
II.	Gewässerbewirtschaftung	73
1.	Bewirtschaftungsgrundsätze des WHG	73
2.	Konzept der WRRL im WHG	76
3.	Gewässernutzung	81
III.	Hochwasserschutz	84
IV.	Küstenschutz	91
V.	Abwasserbeseitigung	93
VI.	Grundwasserschutz	94
VII.	Trinkwasserschutz	96
VIII.	Schutz von Gewässerrandstreifen	96
IX.	Zwischenfazit	97
F.	Anpassung in den Umweltprüfungen	98
I.	Einleitung	98
II.	Die Instrumente UVP / SUP	98
1.	Verfahrensablauf UVP	98
2.	Verfahrensablauf SUP	99
III.	Integration eines Anpassungselements in die Umweltprüfungen	100
IV.	Monitoring	101
G.	Fazit	102
I.	Umgang mit Unsicherheit	102
II.	Umweltbeobachtung	103
III.	Darstellung von Gefahrenpotentialen	104
IV.	Koordination und Abwägung	104
H.	Tabellenverzeichnis:	106
I.	Abbildungsverzeichnis:	106
J.	Literaturverzeichnis	107

A. Bauleitplanung¹

(Die folgenden Ausführungen spiegeln im Wesentlichen den Stand von Literatur und Rechtsprechung 2010 dar. Vereinzelt wurden jedoch neuere Entwicklungen (z.B. Klimaschutznovelle 2011) bereits berücksichtigt.)

I. Einleitung

Die planungsrechtlichen Möglichkeiten der Adaption können im System der Raumplanung auf verschiedenen Ebenen untersucht werden.² Die Nutzung und der Verbrauch von Flächen sind in Zukunft von wachsender Bedeutung für eine erfolgreiche Anpassung. Sowohl auf der überörtlichen, raumordnerischen Ebene, wie auch im Rahmen der örtlichen Bauleitplanung kann einer Anpassung an den Klimawandel mit vorhandenen Instrumenten begegnet werden.

Die Bauleitplanung dient gem. § 1 Abs. 1 BauGB³ der Vorbereitung und Leitung der baulichen und sonstigen Nutzung von Grundstücken einer Gemeinde. Damit stellt sie das zentrale Element des Städtebaurechts dar. Sie ist ein Instrument zum Ausgleich zwischen widerstrebenden öffentlichen und privaten Interessen. Gleichzeitig ist sie Ausdruck der Planungshoheit der Gemeinden, die die Bauleitpläne in eigener Verantwortung aufstellen (§ 2 Abs. 1 S. 1 BauGB). Das Planungssystem der Bauleitplanung ist zweistufig. Die erste Stufe bildet gem. §§ 5 ff. BauGB der Flächennutzungsplan als der vorbereitende Bauleitplan. Der Bebauungsplan ist die zweite Stufe als der verbindliche Bauleitplan, §§ 8 ff. BauGB. Das Entwicklungsgebot des § 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB⁴ stellt eine spezifische Ausprägung dieser Zweistufigkeit dar.⁵

Der Flächennutzungsplan erstreckt sich auf das gesamte Gemeindegebiet und enthält die Darstellung der sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebenden Art der Bodennutzung in den Grundzügen (§ 5 Abs. 1 BauGB). Auf dieser Ebene werden normalerweise keine Regelungen zur konkreten Nutzung der Grundstücke getroffen. Ausnahmen sind jedoch möglich, wie § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB zeigt.⁶ Als Rahmen der verbindlichen Bebauungsplanung gibt der Flächennutzungsplan Entscheidungsprämissen vor, innerhalb derer noch Umsetzungsspielräume bestehen.⁷ Der Flächennutzungsplan hat damit eine Programmierungsfunktion⁸. Zugleich stellt er das Bindeglied zur überörtlichen Raumordnungsplanung dar. Dies kommt besonders in der Raumordnungsklausel des § 1 Abs. 4 BauGB zum Ausdruck, wonach die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen sind.

Die Darstellungsmöglichkeiten ergeben sich im Wesentlichen aus § 5 Abs. 2 BauGB. Aus der Formulierung in § 5 Abs. 2 BauGB („insbesondere“) lässt sich entnehmen, dass es sich bei den angeführten Darstellungsmöglichkeiten um eine exemplarische Aufzählung handelt.

¹ Mit Prof. Dr. Martin Wickel.

² Zu den Ebenen vgl. Ramsauer in Koch, Umweltrecht, § 3; Sparwasser, Engel, Voßkuhle, Umweltrecht, § 2.

³ Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 21. Dezember 2006 (BGBl. I S. 3316).

⁴ Vgl. Hierzu BVerwG 4 C 13/04, E 124, 132, Rn. 31 mwN.

⁵ Koch/Hendler, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, § 14 Rn. 1.

⁶ Vgl. dazu Wickel, in: Ehlers/Fehling/Pünder, Bauplanung, Rn. 24.

⁷ Bönke in Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, § 5 R. 32.

⁸ Koch/Hendler, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, § 14 Rn. 2 auch zu weiteren Funktionen des Flächennutzungsplans.

Demgegenüber ist der Festsetzungskatalog in § 9 Abs. 1 BauGB abschließend. Mit den Festsetzungen konkretisiert der Bebauungsplan die Darstellungen des Flächennutzungsplans. Er enthält die rechtsverbindlichen Festsetzungen für die städtebauliche Ordnung und bildet gem. § 8 Abs. 1 Satz 2 BauGB die Grundlage für den Vollzug weiterer Maßnahmen nach dem BauGB.

II. Rechtswirkungen

Entsprechend den unterschiedlichen Aufgaben des Flächennutzungs- und Bebauungsplans im System der Gesamtplanung unterscheiden sich die Rechtswirkungen der Pläne. Der Flächennutzungsplan wird als eine hoheitliche Maßnahme eigener Art („sui generis“) eingeordnet. Ihm kommt in der Regel keine Außenwirkung zu.⁹ Da es sich hierbei weder um einen Verwaltungsakt noch um eine Rechtsnorm, sondern um einen schlichten Plan handelt, ist Rechtsschutz des Einzelnen gegen ihn im Regelfall nicht möglich.¹⁰

Bebauungspläne werden nach § 10 Abs. 1 BauGB durch die Gemeinde als Satzungen beschlossen. Ihre Festsetzungen wirken unmittelbar gegenüber jedermann.¹¹ Insbesondere enthält der Bebauungsplan damit die verbindliche Entscheidung über die Zulässigkeit von Vorhaben, gegenüber den Eigentümern aber auch gegenüber Hoheitsträgern. Aufgrund dieses Rechtsnormcharakters ist gegen den Bebauungsplan Rechtsschutz in Form der Normenkontrollklage nach § 47 VwGO möglich.

Anders als in den Bundesländern Niedersachsen und Schleswig-Holstein, in denen die Gemeinden die Bauleitpläne aufstellen, muss das Gesetz für die Stadtstaaten wegen des Fehlens der Gemeindeebene eine Ausnahme vorsehen. § 246 Abs. 2 BauGB verpflichtet den hamburgischen Gesetzgeber, statt der Satzung, die nicht zur Verfügung steht, eine andere Rechtsform zu wählen. Die Umsetzung dieses Auftrages findet sich im Hamburgischen Bauleitplanfeststellungsgesetz: Gemäß § 3 Abs. 1 und 2 HmbBauPIFestG¹² werden die Bebauungspläne in Hamburg entweder als Rechtsverordnung des Senats oder als Gesetz der Bürgerschaft festgestellt.

III. Klimaanpassung als Aufgabe der Bauleitplanung

§ 1 BauGB enthält Aufgabe, Begriff und Grundsätze der Bauleitplanung. Die Vorschrift benennt wichtige, auf allen Planungsebenen zu beachtende Grundgedanken. § 1 Abs. 3 BauGB verlangt, dass die Inhalte von Bauleitplänen städtebaulich erforderlich sind. Ob der globale Klimaschutz ein derartiges städtebauliches Erfordernis darstellt, war bis zur Klimaschutznovelle des BauGB 2011 umstritten.¹³ Durch die im Zuge dieser Novelle eingefügte Klarstellung

⁹ Löhrl in Battis/Krautzberger/Löhrl, BauGB, § 5 Rn. 45. Zu den Ausnahmen Wickel, in: Ehlers/Fehling/Pünder, Bauplanung, Rn. 34.

¹⁰ Söfker in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Rn. 9. Zur Ausnahme Wickel, in: Ehlers/Fehling/Pünder, Bauplanung, Rn. 266.

¹¹ BVerwG, BRS 28, Nr. 6 (S. 43).

¹² I. d. F. v. 30. November 1999 (HmbGVBl. 1999, S. 271), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. Juni 2008 (HmbGVBl. S. 239.)

¹³ Zum Streitstand vgl. Wickel/Morgenstern, Klimabericht MRH 2010, S. 237, 238/239; Wickel, UPR 2011, 416, 417; für Festsetzungen mit dem Ziel des globalen Klimaschutzes Ingold/Schwarz, NuR 2010, 153, 154 und 156 mwN.

in § 1 Abs. 5 BauGB, wonach die Bauleitpläne dazu beitragen sollen, „den Klimaschutz und die Klimaanpassung, insbesondere auch in der Stadtentwicklung, zu fördern“, ist dieser Streit weitgehend obsolet geworden. Ohnehin war diese Diskussion für Maßnahmen der Klimaanpassung wohl nicht von Bedeutung. Der Zusammenhang zwischen dem globalen Klimaschutz und auf der örtlichen Ebene mittels der erscheint sehr abstrakt. Demgemäß wurde der örtliche Bezug solcher Festsetzungen in Frage gestellt. Demgegenüber sind Maßnahmen der Klimaanpassung schon deshalb als städtebauliches Erfordernis darstellbar, weil der konkrete Anlass die Gefahr einer Schädigung auf lokaler Ebene ist. Der anthropogene Klimawandel stellt zwar – zumindest mit hoher Wahrscheinlichkeit – die Ursache der Ereignisse, die eine Anpassung erforderlich machen, dar. Hierauf kommt es aus der Sicht des Städtebaurechts aber nicht entscheidend an.¹⁴

Eine weitere zentrale Anforderung an die Bauleitplanung enthält § 1 Abs. 7 BauGB mit dem Abwägungsgebot.¹⁵ Es handelt sich hierbei um eine besondere Ausprägung des rechtsstaatlichen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit. Das Erfordernis der gerechten Abwägung aller von der Planung betroffener öffentlicher und privater Belange findet seine Grundlage somit im Rechtsstaatsgebot und ist damit Kern jeder Planungsentscheidung.¹⁶

Die Anforderungen des Abwägungsgebots hat das Bundesverwaltungsgericht konkretisiert. In einem grundlegenden Urteil heißt es dazu: „*Das Gebot gerechter Abwägung ist verletzt, wenn eine (sachgerechte) Abwägung überhaupt nicht stattfindet. Es ist verletzt, wenn in die Abwägung an Belangen nicht eingestellt wird, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muß. Es ist ferner verletzt, wenn die Bedeutung der betroffenen privaten Belange verkannt oder wenn der Ausgleich zwischen den von der Planung berührten öffentlichen Belangen in einer Weise vorgenommen wird, der zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht.*“¹⁷ Daraus folgt, dass die Planung nur dann den Maßstäben der gerechten Abwägung genügt, wenn zum einen überhaupt eine Abwägung stattfindet und diese nicht beispielsweise daran scheitert, dass sich die Behörde bei ihrer Entscheidung irrtümlich für gebunden hält; zum zweiten sollen alle relevanten Gesichtspunkte ermittelt, und in die Abwägung einbezogen werden; drittens muss die Bedeutung und Gewichtung der betroffenen Belange zutreffend erkannt worden sein; zuletzt ist es noch erforderlich, dass der Ausgleich zwischen den Belangen in einer Weise vorgenommen wird, die nicht außer Verhältnis zu ihrer objektiven Gewichtung steht.¹⁸

Welchen Planungszielen und Belangen dabei besonders Rechnung zu tragen ist, wird von den §§ 1 Abs. 5 und 6 BauGB, 1a BauGB näher konkretisiert. Hervorzuheben ist hier besonders der ebenfalls durch die Klimaschutznovelle eingefügte § 1a Abs. 5 BauGB. Danach soll den Erfordernissen des Klimaschutzes „auch durch solche [Maßnahmen], die der Anpassung an

¹⁴ Vgl. Wickel, UPR 2011, 416, 417.

¹⁵ Zum Abwägungsgebot BVerwG 4 C 105/66, Urteil v. 12.12.1969, E 34, 301, 309; BVerwG 4 C 50/72, Urteil v. 05.07.1974, E 45, 309, 309; Koch/Hendler, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, § 17; Erbguth, Öffentliches Baurecht, § 5 Rn. 114; hierzu auch Wickel/Bieback, Verw 39, 571.

¹⁶ BVerwG 4 C 6/68, NJW 1969, 1868.

¹⁷ BVerwG 4 C 105/66, E 34, 301, 309.

¹⁸ Vgl. Wickel/Bieback, Verw 39, 571, 571.

den Klimawandel dienen, Rechnung getragen werden“.¹⁹ Daneben wird die Klimaanpassung nunmehr auch ausdrücklich in § 1 Abs. 5 S. 2 BauGB genannt. Und schließlich lassen sich für Maßnahmen der Anpassung auch verschiedene der in § 1 Abs. 6 BauGB genannten Abwägungsbelange wirksam machen. Im Mittelpunkt stehen hier zunächst die Belange des Umweltschutzes nach § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB, wonach etwa „die Auswirkungen auf Tiere, Pflanzen, Boden, Wasser, Luft, Klima und das Wirkungsgefüge zwischen ihnen sowie die Landschaft und die biologische Vielfalt“ (lit. a), die umweltbezogenen Auswirkungen „auf den Menschen und seine Gesundheit sowie die Bevölkerung insgesamt“ (lit. c) sowie „auf Kulturgüter und sonstige Sachgüter“ (lit. d) zu berücksichtigen sind. Auch die in § 1 Abs. 6 Nr. 1 BauGB (gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse, Sicherheit der Wohn- und Arbeitsbevölkerung) und § 1 Abs. 6 Nr. 12 BauGB (Hochwasserschutz) genannten Belange können zum Tragen kommen. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass der Katalog des § 1 Abs. 6 BauGB bewusst nicht abschließend zu verstehen ist.²⁰ Schließlich ist die künftige Nutzung oder auch die Freihaltung von Flächen für die Anpassung an verschiedene Wirkungen des Klimawandels bedeutsam. Insofern ist bei der Betrachtung der planungsrechtlichen Möglichkeiten auch die „Bodenschutzklausel“ des § 1a Abs. 2 BauGB einzubeziehen, wonach mit Grund und Boden grundsätzlich sparsam umgegangen werden soll. Zudem stellt die Norm den Bezug der Bauleitplanung zum Bodenschutzrecht (BBodSchG) her.

Für die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen der Klimaanpassung im Rahmen der Abwägung ist auch von Bedeutung, dass der konkrete Anlass für die Festsetzungen häufig die lokale Gefahr einer Schädigung ist. Damit lassen sich planerische Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel – zumindest weitgehend – dem Bereich der Gefahrenabwehr zuordnen,²¹ im Gegensatz zum Klimaschutz, der dem Bereich der Risikovorsorge zugeordnet werden kann. Dieser ist dadurch gekennzeichnet, dass der Schadenseintritt in höherem Maße ungewiss ist.²² Die Einordnung ist insofern von Bedeutung, als sowohl Maßnahmen zur Risikovorsorge wie auch zur Gefahrenabwehr nach allgemeinen verfassungsrechtlichen Maßstäben verhältnismäßig sein müssen. Anpassungsmaßnahmen lassen sich vor diesem Hinter-

¹⁹ Zur unglücklichen Verwendung des Begriffs des Klimaschutzes in diesem Zusammenhang Wickel, UPR 2011, 416, 418.

²⁰ BeckOK BauGB/Dirnberger, § 1 Rn. 78; Söfker in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 1 Rn. 108.

²¹ Das BVerwG, Urt. v. 11.12.2003 – 7 C 19/92 –, BVerwGE 119, 329, 332 umschreibt den Begriff der Gefahrenabwehr im immissionsschutzrechtlichen Kontext: „Die immissionsschutzrechtliche Schutzpflicht als Instrument der Gefahrenabwehr greift ein, wenn die hinreichende Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts besteht. Sie dient der Abwehr erkannter Gefahren und der Vorbeugung gegenüber künftigen Schäden, die durch solche Gefahren hervorgerufen werden können. [...] Eine Gefahr liegt nach der klassischen Begriffsdefinition dort vor, wo „aus gewissen gegenwärtigen Zuständen nach dem Gesetz der Kausalität gewisse andere Schaden bringende Zustände und Ereignisse erwachsen werden“.

²² BVerwG, Urt. v. 11.12.2003 – 7 C 19/92 –, BVerwGE 119, 329, 332 f. umschreibt den Begriff der Vorsorge wie folgt: „Potenziell schädliche Umwelteinwirkungen, ein nur möglicher Zusammenhang zwischen Emissionen und Schadenseintritt oder ein generelles Besorgnispotenzial können Anlass für Vorsorgemaßnahmen sein, sofern diese nach Art und Umfang verhältnismäßig sind. Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen erfasst mithin mögliche Schäden, die sich deshalb nicht ausschließen lassen, weil nach dem derzeitigen Wissensstand bestimmte Ursachenzusammenhänge weder bejaht noch verneint werden können, weshalb noch keine Gefahr, sondern nur ein Gefahrenverdacht oder ein Besorgnispotenzial besteht. Gibt es hinreichende Gründe für die Annahme, dass Immissionen möglicherweise zu schädlichen Umwelteinwirkungen führen, ist es Aufgabe der Vorsorge, solche Risiken unterhalb der Gefahrgrenze zu minimieren“.

grund als Maßnahmen zur Gefahrenabwehr aufgrund der größeren Nähe zum Schadenseintritt leichter rechtfertigen als Maßnahmen zur Vorsorge.

IV. Darstellungen und Festsetzungen

Für das Gebiet der Metropolregion Hamburg liegen die sich aus dem Klimawandel ergebenden Problemschwerpunkte zum einen in einer Verschlechterung der Ressourcenqualität und zum anderen in einer Verstärkung von Naturgefahren. Die Verschlechterung der Ressourcenqualität äußert sich in Form von Temperaturanstieg und Wassermangel. Naturgefahren sind besonders die Zunahme von Sturmfluten und Hoch- und Niedrigwassern, stärkere Niederschläge im Winter und zunehmende Trockenheit im Sommer, ein Anstieg des Meeresspiegels und der damit verbundenen Veränderung der Küstenbereiche aber möglicherweise auch einer Zunahme von Stürmen (z. Zt. in der Metropolregion Hamburg statistisch nicht nachgewiesen).

1. Freihaltung von Flächen

Ein Mittel um den Anpassungsanforderungen zu genügen, ist die Freihaltung von Flächen: als Retentionsflächen in der Nähe von Fließgewässern zum Schutz gegen häufigere und steigende Hochwasser ; zum Deichausbau im Küstenbereich ; zur Aufnahme von Niederschlägen nach den erwarteten zunehmenden Starkregenereignissen. Mittels der Freihaltung von Flächen können Temperaturanstieg und Wassermangel auch bei der Gestaltung der Bebauung begegnet werden.²³ Sie dient zudem der Erhaltung des Stadtklimas, auch im von der Kernstadt geprägten urbanen Umfeld, z.B. durch das Freihalten von Frischluftschneisen oder der Beschattung von Straßenzügen durch Bäume.²⁴ Dabei sind auch die Möglichkeiten der Entsiegelung und die Schaffung von Grünflächen einzubeziehen.²⁵

Im Flächennutzungsplan lässt sich die Freihaltung von Flächen mit verschiedenen Darstellungen erreichen. Außerhalb der bebauten Gebiete können Flächen für die Landwirtschaft und Wald (§ 5 Abs. 2 Nr. 9 BauGB) dargestellt werden. Nach § 5 Abs. 2 Nr. 10 BauGB können Darstellungen von Landschaftsplänen durch Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft integriert werden. Zur Verbesserung des Kleinklimas und zur Auflockerung und Gliederung der Bebauung²⁶ bieten sich in bebauten Gebieten Grünflächen gem. § 5 Abs. 2 Nr. 5 BauGB an.

Bebauungspläne können ebenfalls Festsetzungen zur Freihaltung von Flächen enthalten. Hierbei ist der abschließende Festsetzungskatalog des § 9 Abs. 1 BauGB zu beachten.²⁷

²³ Fleischhauer/Bornefeld, RuR 2006, 161, 166.

²⁴ Endlicher/Kress, BRR, Informationen zur Raumentwicklung, 2008, 437, 440.

²⁵ Daschkeit/Renken, Klimaänderung und Klimafolgen in Hamburg 2009, S. 27 f.

²⁶ Mitschang in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 5 Rn. 20.

²⁷ Zum abschließenden Charakter des § 9 Abs. 1 BauGB, siehe Mitschang/Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 9 Rn. 2

Dieser bietet vielfältige Möglichkeiten, Festsetzungen in Bezug auf die bauliche (§ 9 Abs. 1 Nrn. 1-9) bzw. nichtbauliche Nutzung (Nrn. 10-26)²⁸ zu treffen. Damit können Flächen von Bebauung und für eine dem Klimawandel angepasste Nutzung freigehalten werden.

Tab. 1. Anpassungsbezogene Darstellungs- und Festsetzungsmöglichkeiten in der Bauleitplanung (Quelle: Eigene Darstellung, vgl. auch Lulf in Klee et al., ARLE-Paper Nr. 5, S. 80 und Fleischhauer/Bornefeld, RuR 2006, S. 166 u. 168)

Norm (BauGB)	Text	Maßnahme
§ 5 Abs. 2 Nr. 2c	... mit Anlagen, Einrichtungen und sonstigen Maßnahmen, die der Anpassung an den Klimawandel dienen	anpassungsbezogene Maßnahmen, z. B. System von Kaltluftschneisen
§ 5 Abs. 2 Nr. 5	Grünflächen	Verbesserung des Kleinklimas
§ 5 Abs. 2 Nr. 7*	... sowie die Flächen, die im Interesse des Hochwasserschutzes und der Regelung des Wasserabflusses freizuhalten sind	Hochwasserschutz
§ 5 Abs. 2 Nr. 9	Flächen für a) die Landwirtschaft und b) Wald	Flächenfreihaltung, dient gleichzeitig der Anpassung
§ 5 Abs. 2 Nr. 10	Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft	s.o.
§ 9 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 i.V.m. BauNVO	(Nr. 1) die Art und das Maß der baulichen Nutzung; (Nr. 2) die Bauweise, die überbaubaren und nicht überbaubaren Grundstücksflächen sowie die Stellung der baulichen Anlagen	Baugebiete der BauNVO, anpassungsgerechte Gestaltung der Grundstücke
§ 9 Abs. 1 Nr. 3	für die Größe, Breite und Tiefe der Baugrundstücke Mindestmaße und aus Gründen des sparsamen Umgangs mit Grund und Boden für Wohnbaugrundstücke auch Höchstmaße	Freihaltung von Flächen, z.B. Versickerung; Verbindung mit § 1 a Abs. 2 BauGB
§ 9 Abs. 1 Nr. 10	Flächen, die von der Bebauung freizuhalten sind, und ihre Nutzung;	Nicht nur Freihaltung einer Fläche sondern Möglichkeit der Festlegung einer an erwartete Naturphänomene angepassten Nutzung
§ 9 Abs. 1 Nr. 15	die öffentlichen und privaten Grünflächen	Flächenfreihaltung
§ 9 Abs. 1 Nr. 16	..., für Hochwasserschutzanlagen und für die Regelung des Wasserabflusses	Hochwasserschutz
§ 9 Abs. 1 Nr. 18	a) die Flächen für die Landwirtschaft und b) Wald	Flächenfreihaltung
§ 9 Abs. 1 Nr. 20	... die Flächen oder Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft	Flächenfreihaltung
§ 9 Abs. 1 Nr. 25	... für einzelne Flächen oder für ein Bebauungsplangebiet oder Teile davon sowie für Teile baulicher Anlagen [...] a) das Anpflanzen von Bäumen, Sträuchern und sonstigen Bepflanzungen, b) Bindungen für Bepflanzungen und für die Erhaltung von Bäumen, Sträuchern und sonstigen Bepflanzungen sowie von Gewässern;	Gestalterische Maßnahmen, z. B. Fassaden- oder Dachbegrünung
* nachrichtliche Übernahme der festgesetzten Überschwemmungsgebiete und Vermerk der noch nicht festgesetzten Überschwemmungsgebiete sowie der als Risikogebiete bestimmten Gebiete nach dem WHG gem. §§ 5 Abs. 4 a und § 9 Abs. 6 a BauGB		

²⁸ Erguth, Öffentliches Baurecht, § 5 Rn. 101.

§ 9 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 BauGB erlauben die Festsetzung von Art und Maß der baulichen Nutzung (Nr. 1), der Bauweise, der überbaubaren und nicht überbaubaren Grundstücksflächen sowie der Stellung der baulichen Anlagen (Nr. 2). Diese Festsetzungsmöglichkeiten werden durch die BauNVO weiter konkretisiert. Diese trifft zunächst Regelungen über die Art der baulichen Nutzung, insbesondere die Baugebiete (vgl. § 1 Abs. 2, §§ 2-11 BauNVO), sowie das Maß der baulichen Nutzung. Die Bauweise wird gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 2 BauGB i.V.m. § 22 BauNVO als offene oder geschlossene Bauweise festgesetzt.²⁹ Die überbaubare Grundstücksfläche richtet sich nach § 23 BauNVO. Die Festsetzung der überbaubaren Grundstücksfläche erfolgt durch Festsetzung von Baulinien, Baugrenzen oder Bebauungstiefen. Durch die Festsetzung der überbaubaren Grundstücksfläche wird umgekehrt zugleich die freibleibende Grundstücksfläche als nichtüberbaubar definiert.³⁰ Die Regelung ist für alle baulichen Anlagen im Sinne des Bauplanungsrechts anwendbar.³¹ Vor allem die Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 2 BauGB können dementsprechend zur Freihaltung von Flächen beitragen, damit einer Bodenversiegelung entgegenwirken und die (klein-) klimatischen Verhältnisse verbessern.³²

Nach § 9 Abs. 1 Nr. 3 BauGB können Höchstmaße für Wohnbaugrundstücke zur Realisierung des nach § 1a Abs. 2 BauGB geforderten sparsamen Umgangs mit Grund und Boden bestimmt werden.³³ § 9 Abs. 1 Nr. 10 BauGB ermöglicht die Festsetzung von Flächen, die von der Bebauung freizuhalten sind, und deren Nutzung. Hiernach kann eine Fläche nicht nur freigehalten, sondern eine – beispielsweise auch erwarteten Naturphänomenen angepasste – Nutzung festgelegt werden. Die Freihaltung der Fläche muss allerdings aus städtebaulichen Gründen gerechtfertigt sein.³⁴ Ein solcher städtebaulicher Grund kann insbesondere in dem Interesse der Sicherheit und Gesundheit der Bevölkerung liegen. Es kann aber auch die – durch besondere klimatische Verhältnisse erforderliche – bessere Durchlüftung zur Vermeidung von Wärmeinseln in dicht bebauten Gebieten sein.³⁵ Seit der Novellierung des BauGB 2011 dürfte auch geklärt sein, dass die Anpassung an den Klimawandel selbst einen städtebaulichen Grund darstellen kann.³⁶

Auch die Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nrn. 15, 18, 20 und 25 BauGB können der Freihaltung von Flächen dienen, d.h. öffentliche und private Grünflächen, Flächen für Landwirtschaft und Wald, sowie Flächen oder Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft und Flächen zur Neubepflanzung oder zur Sicherung eines vorhandenen Aufwuchses und kleiner Gewässer. Landschaftspläne können nach Nr. 20 integriert werden. Wasserflächen (§ 9 Abs. 1 Nr. 16 BauGB) können ebenfalls zur Verbesserung des städtischen Klimas beitragen.³⁷ Gestalterische Maßnahmen mit begünstigender Wir-

²⁹ Vgl. Legaldefinitionen in § 22 Abs. 2 und 3 BauNVO.

³⁰ König in König/Roeser/Stock, BauNVO, § 23 Rn. 1.

³¹ König in König/Roeser/Stock, BauNVO § 23 Rn. 7.

³² König in König/Roeser/Stock, BauNVO § 23 Rn. 9.

³³ Vgl. Söfker in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 9 Rn. 43.

³⁴ Söfker in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 9 Rn. 97.

³⁵ Söfker in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, aaO.

³⁶ Vgl. Wickel, UPR 2011, 416, 417.

³⁷ Endlicher/Kress, BRR, Informationen zur Raumentwicklung, 2008, 437, 441.

kung auf das Kleinklima³⁸, wie Fassaden- oder Dachbegrünung,, können mittels § 9 Abs. 1 Nr. 25 BauGB umgesetzt werden.

Liegt ein „besonderer Fall“ vor, können die Festsetzungen des § 9 Abs. 1 BauGB gemäß § 9 Abs. 2 BauGB befristet oder aufschiebend bzw. auflösend³⁹ bedingt gestaltet werden. Dabei soll die Folgenutzung bestimmt werden. Allerdings wird im Rahmen der Anpassungsmaßnahmen häufig die erforderliche Wahrscheinlichkeit⁴⁰ der erwarteten Phänomene fehlen, um eine Befristung und Bedingung nach § 9 Abs. 2 BauGB zu ermöglichen. Der Gesetzgeber wollte mit dieser Regelung kein generelles „Baurecht auf Zeit“⁴¹ einführen, sondern ein Instrument zur Feinsteuerung im Einzelfall bereitstellen, weswegen höhere Anforderungen an die Begründung gestellt werden.⁴²

2. Verstärkung von Naturgefahren: Hochwasserschutz und Versickerung von Niederschlagswasser

Zu den Phänomenen des Klimawandels, auf die sich die Metropolregion Hamburg im Rahmen von Anpassungsmaßnahmen vorbereiten muss, gehören häufigere und stärkere Sturmfluten und Veränderungen der Küstenbereiche durch den Anstieg des Meeresspiegels. In der Umgebung von Flüssen wird mit einer Zunahme von Hoch- und Niedrigwassern gerechnet.⁴³ Auch stärkere Regenfälle bzw. häufigere Starkregenereignisse werden prognostiziert.

Flächen, die dem Hochwasserschutz dienen, können im Flächennutzungsplan gem. § 5 Abs. 2 Nr. 7 BauGB dargestellt und nach § 9 Abs. 1 Nr. 16 BauGB im Bebauungsplan festgesetzt werden.⁴⁴ Zu den Flächen, die im Interesse des Hochwasserschutzes freizuhalten sind, gehören auch Flächen für Deiche oder Dämme.⁴⁵ Maßnahmen zum Hochwasserschutz, die die Bauleitplanung beeinflussen, können sich auch aus anderen Fachgesetzen ergeben,⁴⁶ insbesondere Überschwemmungsgebiete, die aufgrund des Wasserhaushaltsgesetzes ausgewiesen wurden, wirken sich auf die Pläne aus.

Zum Schutz gegen eine Zunahme von Hochwassern hat der Gesetzgeber im Jahr 2005 mit dem Gesetz zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes auch Regelungen des BauGB geändert.⁴⁷ Die Belange des Hochwasserschutzes sind seitdem als für die Abwägung erheblicher Belang in § 1 Abs. 6 Nr. 12 BauGB ausdrücklich genannt.⁴⁸ Durch diese Einfügung sollte die Aufmerksamkeit insbesondere auf den vorbeugenden Hochwasserschutz ge-

³⁸ Mitschang/Reidt in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 9, Rn. 153.

³⁹ Kuschnerus, ZfBR 2005, 125, 126.

⁴⁰ Vgl. dazu Kuschnerus, ZfBR 2005, 125, 128; Mitschang/Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 12. Aufl., § 9 Rn. 167.

⁴¹ Dazu Pietzcker, NVwZ 2001, 968-975.

⁴² Söfker in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 9, Rnrn. 241b/c.

⁴³ Dürnagel/Eyink, Flussraummanagement zur Klimaanpassung, BRR, Informationen zur Raumentwicklung, 2008, 405, 408.

⁴⁴ Zum Hochwasserschutz in der Bauleitplanung vgl. Stürer, ZfBR 2007, 17-22.

⁴⁵ Söfker in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB § 5 Rn. 49.

⁴⁶ Söfker in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB § 9 Rn. 134.

⁴⁷ Hierzu insgesamt Smeddinck, UPR 2006, 174 f.

⁴⁸ Gesetz zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes vom 03.05.2005 (BGBl. I S. 1224).

richtet werden.⁴⁹ Festsetzungen nach dem WHG⁵⁰ wirken sich auf die Bauleitplanung aus: nach § 78 Abs. 1 WHG dürfen den Überschwemmungsgebieten keine neuen Baugebiete ausgewiesen werden. Sie sind im Regelfall nachrichtlich zu übernehmen (§§ 5 Abs. 4a und 9 Abs. 6a BauGB). Außerdem sind noch nicht festgesetzte Überschwemmungsgebiete (§ 78 Abs. 6 WHG) sowie überschwemmungsgefährdete Gebiete jeweils zu vermerken.

Durch die wasserrechtlichen Überschwemmungsgebiete sind die Gemeinden jedoch nicht gehindert, eigene Darstellungen und Festsetzungen zur Vorbeugung von Hochwasserschäden nach §§ 5 Abs. 2 Nr. 7, 9 Abs. 1 Nr. 16 BauGB vorzunehmen. Sie können außerdem Vorhaben und andere Maßnahmen, die sich aus dem WHG ergeben, eigenständig mittels Festsetzungen in die städtebauliche Entwicklung und Ordnung einfügen oder diese ergänzen.⁵¹ Daneben können zur Vorbeugung von Hochwasserschäden im Bebauungsplan Festsetzungen für Aufschüttungen (z. B. Deiche) oder zum „Bauen auf Stelzen“ getroffen werden.⁵² Eine dem Hochwasserschutz angepasste Bauweise kann darüber hinaus mit der Baugenehmigung verknüpft werden. Damit wird dem Bauherrn die Verantwortung für die Schutzmaßnahmen auferlegt.⁵³

Neben den, die Bauleitplanung beeinflussenden wasserrechtlichen Schutzgebieten, kann auch mittels der Bauleitplanung selbst auf stärkere Niederschläge reagiert werden. Nach § 5 Abs. 2 Nr. 4 BauGB können im Flächennutzungsplan Flächen u. a. für die Abwasserbeseitigung festgesetzt werden. Zum Abwasser zählt auch das von Niederschlägen aus dem bebauten oder befestigten Bereich abfließende gesammelte Wasser.⁵⁴ Entsprechend können im Bebauungsplan gem. § 9 Abs. 1 Nr. 14 BauGB „Flächen für Abfall- und Abwasserbeseitigung, einschließlich der Rückhaltung und Versickerung von Niederschlagswasser“ festgesetzt werden. In einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts heißt es hierzu: „Der Bauleitplanung muss eine Erschließungskonzeption zu Grunde liegen, nach der das im Plangebiet anfallende Niederschlagswasser so beseitigt werden kann, dass Gesundheit und Eigentum der Planbetroffenen – auch außerhalb des Plangebiets – keinen Schaden nehmen.“⁵⁵ Diese Festsetzungen können erforderlichenfalls auch auf privaten Flächen erfolgen, ohne dass dabei das Eigentumsrecht aus Art. 14 GG verletzt wird.⁵⁶ Nach § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB kann die wasserdurchlässige Gestaltung von Garagenzufahrten und Stellplätzen vorgeschrieben werden.⁵⁷

3. Kombination von Festsetzungen

In Siedlungsgebieten mit hoher Bodenversiegelung kann sich die Frage ergeben, inwieweit eine Kombination von Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 BauGB möglich ist, die beispielsweise in Ausnahmefällen die Nutzung öffentlicher Grünflächen zur Niederschlagswasserversicke-

⁴⁹ BT-Drs. 15/3168, S. 15.

⁵⁰ Wasserhaushaltsgesetz vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585); Hierzu ausführlich im Abschnitt Wasserrecht.

⁵¹ Söfker in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger (Hrsg.), Baugesetzbuch, § 9 Rn. 134.

⁵² Söfker in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger (Hrsg.), Baugesetzbuch, § 1 Rn. 178.

⁵³ Stürer ZfBR 2007, 17, 19 mwN.

⁵⁴ Söfker in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 5 Rn. 34.

⁵⁵ BVerwG -4 CN 14/00-, NVwZ 2002, 1509, 1511.

⁵⁶ BVerwG Urt. v. 30.08.2001 -4 CN 9/00- ; NVwZ 2002, 2004.

BeckOK BauGB/Söfker, § 9 BauGB, Rn. 159.

rung bei Starkregenereignissen⁵⁸ ermöglicht. In einem Bebauungsplan können für diesen Fall Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nrn. 14, 15 und 20 BauGB verbunden werden. Insbesondere ist eine Überlagerung von Festsetzungen auf Flächen nach § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB zulässig.⁵⁹ Das Bundesverwaltungsgericht verlangt in einem Fall der Festsetzung eines dezentralen Systems privater Versickerungsmulden und (öffentlicher) Grünflächen allerdings: „dass wasserrechtliche Bestimmungen nicht entgegenstehen, die Vollzugsfähigkeit des Plans dauerhaft gesichert ist und Schäden durch abfließendes Niederschlagswasser auch in benachbarten Gemeinden nicht zu besorgen sind“.⁶⁰ Insofern kommt es darauf an, dass das vorgesehene Entwässerungssystem tatsächlich umgesetzt wird oder werden kann und die wasserrechtlichen Bestimmungen eingehalten werden. Aus bauplanungsrechtlicher Sicht spricht hier nichts gegen eine Einbeziehung von Grünflächen in ein Entwässerungskonzept.

V. Gemeinde- und länderübergreifende Zusammenarbeit

Die Phänomene des Klimawandels lassen sich in der Regel nicht auf das Gebiet einzelner Gemeinden beschränken. Dementsprechend stellt sich die Frage der Koordination der Anpassungsbemühungen zwischen den Gemeinden. Daneben ergibt sich in der Metropolregion Hamburg das Problem, dass neben zahlreichen Gemeinden zugleich auch die drei Bundesländer Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein berührt werden. Dies wirft die Frage nach Koordinationsmöglichkeiten der planerischen Anpassungsmaßnahmen zwischen den Gemeinden und Ländern auf.

Nach § 2 Abs. 1 BauGB stellen die Gemeinden Bauleitpläne in alleiniger Verantwortung auf. § 2 Abs. 2 BauGB sieht zwar eine Abstimmung zwischen den Gemeinden vor, diese zielt jedoch lediglich auf die Vermeidung von planerischen Konflikten ab, es ergibt sich keine Verpflichtung zu einer intensiveren interkommunalen Zusammenarbeit.⁶¹

Weitergehende Koordinierungsmöglichkeiten ergeben sich aus den §§ 204 f. BauGB.⁶² Gemäß § 204 BauGB können Gemeinden einen gemeinsamen Flächennutzungsplan aufstellen. Darüber hinaus können nach § 205 BauGB Planungsverbände gegründet werden, denen unter anderem die Aufgabe der Bauleitplanung für die Mitgliedsgemeinden übertragen werden kann. Daneben kann ein regionaler Flächennutzungsplan gemäß § 8 Abs. 4 ROG aufgestellt werden. Dieser Plan führt die Funktionen eines Regionalplans und der Flächennutzungsplanung für das einbezogene Gebiet zusammen. Bestrebungen der Metropolregion, einen solchen Plan aufzustellen, würden jedoch auch dadurch behindert, dass solche gemeindeübergreifenden Instrumente zugleich auch immer eine länderübergreifende Zusammenarbeit erfordern.

Aus dem Status der Freien und Hansestadt Hamburg als Stadtstaat ergibt sich auch hier eine Besonderheit: Hamburg nimmt, obgleich Bundesland (Art. 1 Abs. 1 HmbVerf), auch die sonst den Gemeinden zufallenden Aufgaben wahr (Art. 4 Abs. 1 HmbVerf). Dabei werden die Aufgaben der Bauleitplanung zwischen der Gesamtstadt und den Bezirken aufgeteilt. Die Aufstel-

⁵⁸ Vgl. Kruse/Dickhaut/Waldhoff, Garten + Landschaft 2009, 21 ff.

⁵⁹ BVerwG 4 CN 9/00, NVwZ 2002, 202; Hierzu auch Spannowsky, ZfBR 2000, 449 f.

⁶⁰ BVerwG 4 CN 9/00, NVwZ 2002, 202.

⁶¹ Vgl. Gierke, in: Brügelmann, BauGB, § 2 Rn. 49.

⁶² Vgl. Söfker in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, § 2 Rn. 96.

lung des Flächennutzungsplans fällt in die Zuständigkeit der Gesamtstadt. Der Flächennutzungsplan wird gemäß § 2 Abs. 1 HmbBauPIFestG durch einen Beschluss der Bürgerschaft aufgestellt. Demgegenüber wird die Verordnungsermächtigung des Senats zur Aufstellung der Bebauungspläne (§ 3 Abs. 1 HmbBauPIFestG) gemäß § 6 Abs. 1 Nr. 2 HmbBauPIFestG bis auf wenige Ausnahmen auf die Bezirke weiterübertragen (§ 6 Abs. 1 HmbWeiterübertragungsVO – Bau⁶³). Die Kompetenzen für die Aufstellung der beiden Bauleitpläne fallen damit auseinander, anders als im BauGB angelegt. Hieraus können sich Koordinationsprobleme ergeben.⁶⁴

VI. Planverwirklichung

Die Bauleitplanung ist klassischerweise eine Angebotsplanung, d.h. mittels der Bauleitplanung wird der Rahmen für die städtebauliche Entwicklung geschaffen, eine Umsetzung der Zielvorstellung der Gemeinde wird damit jedoch nicht garantiert.⁶⁵ Es bestehen jedoch Instrumente, um die Pläne zu verwirklichen und damit beispielsweise auch die Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel zu realisieren.

Die Gemeinde kann eine Umsetzung ihrer durch den Bebauungsplan legitimierten planerischen Vorstellungen durch klassisch-hoheitliches Handeln in Form von städtebaulichen Geboten nach §§ 175 – 179 BauGB – im Rahmen der Grenzen dieser Instrumente – erreichen. Sofern der Bebauungsplan Festsetzungen über Anpassungsmaßnahmen trifft, kann hiermit deren Umsetzung erreicht werden. Durch die städtebaulichen Gebote kann dem Grundstückseigentümer mittels Verfügung aufgegeben werden, die Bebauung (§§ 176, 177 BauGB) oder die Bepflanzung (§ 178 BauGB) seines Grundstückes den Vorgaben des Bebauungsplans entsprechend anzupassen. Auch die Duldung eines Rückbaus oder einer Entsiegelung (§ 179 BauGB) kann verlangt werden.⁶⁶

Die Gemeinde kann aber auch kooperativ handeln, indem sie Verträge, z.B. einen Erschließungsvertrag gem. § 124 BauGB oder einen städtebaulichen Vertrag im Sinne des § 11 BauGB mit Dritten, schließt.

Grundsätzlich kann eine Gemeinde gem. § 11 Abs. 1 S. 1 BauGB städtebauliche Verträge schließen. Inhaltlich besteht die einzige Einschränkung zunächst darin, dass der Vertrag einen bodenrechtlichen Bezug haben muss.⁶⁷ Neben den beispielhaft angeführten Vertragstypen des § 11 Abs. 1 S. 2 Nrn. 1 – 5 BauGB, bleibt die Zulässigkeit anderer städtebaulicher Verträge unberührt (§ 11 Abs. 4 BauGB). Hervorzuheben ist auch die Funktion des städtebaulichen Vertrages im Zusammenhang mit dem vorhabenbezogenen Bebauungsplan nach § 12 Abs. 1 S. 1 BauGB. Die städtebauliche Planung und die Realisierung eines Projekts kann hier durch einen Investor durchgeführt werden, der sich vertraglich zur Umsetzung und Tragung der Pla-

⁶³ Verordnung zur Weiterübertragung von Verordnungsermächtigungen im Bereich der Bauleitplanung und der Landschaftsplanung (Weiterübertragungsverordnung-Bau) v. 8. August 2006 (HmbGVBl. 2006, S. 481), zuletzt geändert durch Verordnung vom 2. Dezember 2008 (HmbGVBl. 2008, S. 408).

⁶⁴ Vgl. etwa VG Hamburg, Urt. v. 20.11.2007 – 13 K 3512/06 –, NordÖR 2008, 167; zu der Problematik auch Niere, NordÖR 2008, 153 ff).

⁶⁵ z.B. Battis in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 1 Rn. 10.

⁶⁶ Zu den städtebaulichen Geboten Stüer, Der Bebauungsplan, 3. Auflage 2006, Rn. 1038 f.

⁶⁷ Krautzberger, DVBl 2008, 737, 739.

nungs- und Erschließungskosten verpflichtet⁶⁸. Dieses Modell entlastet zum einen die öffentliche Hand. Darüber hinaus werden private Initiativen gestärkt. Im Rahmen dieser Planungen können auch Anpassungsmaßnahmen einbezogen und realisiert werden.

Von der enumerativen Aufzählung der Vertragstypen des § 11 Abs. 1 S. 2 BauGB ist unter dem Aspekt der Anpassung an den Klimawandel der Vertrag zur Vorbereitung und Durchführung städtebaulicher Maßnahmen nach § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 BauGB hervorzuheben. Hiernach können grundsätzlich alle Durchführungs- und Vorbereitungsmaßnahmen Vertragsgegenstand werden, die nach dem Städtebaurecht vorgesehen sind.⁶⁹ Insbesondere die darin angeführte Bodensanierung kann Gegenstand eines solchen Vertrages werden, die auch die Freilegung von Flächen und die Entsiegelung –einschließlich der Schaffung von Grünflächen oder Frischluftschneisen – umfasst.⁷⁰

Verträge, die die Verwirklichung der planerischen Absichten der Gemeinde sichern sollen, sind in § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 BauGB genannt. Diese Verträge dienen dazu, die Grundstücksnutzung vertraglich zu sichern, insbesondere, wenn die Gemeinde eine zügige Umsetzung der Planung erreichen will.⁷¹ Diese Beschleunigung ist sinnvoll, wenn das Gelingen eines planerischen Konzepts von der Erschließung und plangerechten Nutzung der Grundstücke abhängig ist. Nach Halbsatz 2 der Regelung können auch Befristungen und Bedingungen vereinbart werden, ein „Baurecht auf Zeit“⁷². Mit zeitlich begrenzten oder bedingten Nutzungsmöglichkeiten bietet sich die Gelegenheit, die Reaktionsfähigkeit auf die unsicheren Auswirkungen des Klimawandels zu erhöhen.

⁶⁸ Krautzberger in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 12, Rn. 1 ff mwN.

⁶⁹ Krautzberger, DVBl 2008, 737, 739.

⁷⁰ Krautzberger in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 11 Rn. 120.

⁷¹ Reidt in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 11, Rn. 46.

⁷² Krautzberger in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 11, Rn. 139.

B. Bauordnungsrecht

Anm.: Die folgenden Ausführungen spiegeln im Wesentlichen den Stand von Literatur und Rechtsprechung bis 2011 dar. Vereinzelt wurden jedoch neuere Entwicklungen (Niedersächsische BauO von 2012) bereits berücksichtigt.

I. Einleitung

Die Einhaltung der öffentlich-rechtlichen Voraussetzungen und darunter auch der im Bebauungsplan festgesetzten planerischen Vorstellungen der Gemeinde werden im Baugenehmigungsverfahren gesichert. Die Bedingungen für die Zulässigkeit der einzelnen baulichen Anlage finden sich in den Bauordnungen der Bundesländer.⁷³

Anders als das Städtebaurecht ist die Rechtsmaterie des Bauordnungsrechts der Gesetzgebungszuständigkeit der Bundesländer zugeordnet. Nach Art. 70 GG⁷⁴ haben die Bundesländer das Recht zur Gesetzgebung, soweit im Grundgesetz nichts anderes geregelt ist. Art. 74 GG bestimmt, welche Rechtsmaterien der konkurrierenden Gesetzgebung im Sinne von Art. 72 Abs. 1 GG unterfallen, für welche Rechtsmaterien also das Gesetzgebungsrecht der Länder nur solange besteht, bis der Bund eine eigene gesetzliche Regelung trifft. In Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG ist das „Bodenrecht“ der konkurrierenden Gesetzgebung zugeordnet. Nach Erlass des Grundgesetzes war zunächst streitig, welche Bestandteile des Baurechts diesem Begriff des Bodenrechts unterfallen. In einem grundlegenden Gutachten, das von der Bundesregierung in Auftrag gegeben wurde, nahm das Bundesverfassungsgericht hierzu Stellung.⁷⁵ Hiernach reicht allein der Ausdruck „Bodenrecht“ nicht aus, um eine umfassende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für das gesamte Baurecht, einschließlich des Bauordnungsrechts zu begründen: *„Die Bundeskompetenz muss vielmehr für die im Gutachtenauftrag einzeln bezeichneten Bereiche (Recht der städtebaulichen Planung, Baulandumlegung und Zusammenlegen von Grundstücken, Bodenbewertung, Bodenverkehrsrecht, Erschließungsrecht, Baupolizeirecht und Wertsteigerungsabgabe) jeweils gesondert aus dem Grundgesetz nachgewiesen werden. [...] Für den Bereich des Baupolizeirechts, der übrigbleibt, wenn das Bauplanungsrecht ausgeschieden wird, kann eine Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers nicht anerkannt werden...“*⁷⁶.

Der früher verwendete Begriff Baupolizeirecht deutet auf die Beziehung dieses Rechtsgebietes zur Gefahrenabwehr hin. Mittlerweile ist die Bezeichnung Bauordnungsrecht üblich⁷⁷, auch nicht mehr rein gefahrenbezogene sondern soziale, ästhetische und umweltbezogene Aspekte des Gebäudes werden inzwischen einbezogen.⁷⁸ Die Anforderungen, die das Gebäu-

⁷³ Hoppe in Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, § 1 Rn. 9.

⁷⁴ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch das Gesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2248) geändert worden ist

⁷⁵ BVerfG PBvV 2/52 vom 16.06.1954, E 3, 407-439.

⁷⁶ BVerfG PBvV 2/52 vom 16.06.1954, E 3, 407, 407.

⁷⁷ Vgl. hierzu BVerfG PBvV v. 16.06.1954, E 3, 407, 430; zur historischen Entwicklung Krautzberger in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Einleitung Rn. 79 f.

⁷⁸ Finkelnburg/Ortloff/Otto, Öffentliches Baurecht Band II, § 1, S. 12.

de hiernach zu erfüllen hat, sind im materiellen Bauordnungsrecht geregelt. Das formelle Bauordnungsrecht enthält das Genehmigungsverfahren.⁷⁹

Die Landesbauordnungen enthalten die wesentlichen Regelungen des Bauordnungsrechts. Sie finden ihre Grundlage in der, von der Bauministerkonferenz der Bundesländer (ARGEBAU) zur Vereinheitlichung des Landesrechts beschlossenen, Musterbauordnung (MBO)⁸⁰. Im Detail können die einzelnen landesrechtlichen Vorschriften jedoch stark voneinander abweichen.⁸¹ Für die Metropolregion Hamburg, d.h. die Freie und Hansestadt Hamburg und die angrenzenden Landkreise sind die Landesbauordnungen der Bundesländer Hamburg (HBauO), Niedersachsen (NBO) und Schleswig-Holstein (LBO S-H) relevant.⁸²

II. Genehmigungsverfahren

Das Genehmigungsverfahren dient der Kontrolle der Einhaltung der baurechtlichen und sonstigen öffentlich-rechtlichen Vorschriften. Grundmodell der Genehmigung ist ein präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt. Das Bauen ist demnach grundsätzlich verboten, wird aber bei Vorliegen der Voraussetzungen des Genehmigungstatbestandes erlaubt.⁸³ Eine hiernach erteilte Baugenehmigung enthält die Aussage der Behörde, „dass das Vorhaben mit dem (gesamten) im Zeitpunkt der Erteilung der Genehmigung geltenden öffentlichen Recht übereinstimmt“.⁸⁴

Dieses klassische Verfahren findet Ausdruck in § 59 Abs. 1 i. V. m. § 64 MBO bzw. in ähnlichen Regelungen der Landesgesetze.⁸⁵ Danach prüft die Baugenehmigungsbehörde die planungsrechtliche Zulässigkeit des Vorhabens (§ 64 S. 1 Nr. 1 MBO), die Übereinstimmung mit den bauordnungsrechtlichen Vorschriften (§ 64 S. 1 Nr. 2 MBO) sowie andere öffentlich-rechtliche Vorschriften, soweit die Baugenehmigung deren Prüfung ersetzen darf oder entfallen lässt (§ 64 S. 1 Nr. 3 MBO). Neben diesem klassischen Grundmodell der präventiven Kontrolle bestehen weitere Möglichkeiten der Vorhabenzulassung, die auf einem repressiven Kontrollansatz beruhen. In diesen Fällen ergreift die Behörde nachträglich Maßnahmen zur Gefahrenabwehr oder zur Wiederherstellung rechtmäßiger Zustände gegen den Verantwortlichen.⁸⁶ Die repressive Kontrolle hat im Zuge der Deregulierung im Genehmigungsverfahren

⁷⁹ Zur Unterscheidung z. B. Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, § 1, R. 9 mwN.

⁸⁰ Zuletzt Musterbauordnung (MBO) Fassung November 2002 zuletzt geändert von der Bauministerkonferenz vom Oktober 2009 (aktuelle Fassung jeweils unter www.is-ergebaut.de – letzter Aufruf 17.06.2010)

⁸¹ Grotefels in Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, § 15, S. 429.

⁸² **Hamburgische Bauordnung (HBauO)** in der Fassung vom 14. Dezember 2005 (HmbGVBl. S. 525, ber. S. 563)BS Hbg 2131-20 zuletzt geändert durch Art. 8 G zur Neuregelung des Hamburgischen Landesrechts auf dem Gebiet des Naturschutzes und der Landschaftspflege vom 11. 5. 2010 (HmbGVBl. S. 350); **Niedersächsische Bauordnung (NdsBauO)** vom 3. April 2012 (Nds. GVBl. S. 46); **Landesbauordnung Schleswig-Holstein (LBO S-H)** vom 22. Januar 2009 (GVOBl. Schl.-H. S. 6)GS Schl.-H. II, Gl.Nr. 2130-14 zuletzt geändert durch Art. 5 Dienstleistungsrichtliniengesetz Schleswig-Holstein vom 9. 3. 2010 (GVOBl. Schl.-H. S. 356).

⁸³ Stürer, Bau- und Fachplanungsrecht, Rn. 2375.

⁸⁴ BVerwG 4 C 205/65 v. 15.03.1967, E 26, 287, 289.

⁸⁵ § 72 i.V.m. § 59 Abs. 1 HBauO; § 75 Abs. 1 i.V.m. § 68 NdsBauO; § 73 i.V.m. § 62 Abs. 1 LBO S-H.

⁸⁶ Grotefels in Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, § 16, Rn. 1.

durch Verringerung oder Wegfall von Genehmigungsanforderungen zunehmend an Bedeutung gewonnen.⁸⁷

Nach der MBO und den vergleichbaren landesrechtlichen Regelungen besteht die Möglichkeit der Genehmigung im vereinfachten Verfahren.⁸⁸ Nach diesem Verfahren wird mittlerweile ein bedeutender Anteil der Vorhaben genehmigt⁸⁹, das vor allem für kleinere Wohngebäude und deren Nebenanlagen oder auch kleinere Lagerhallen, Verkaufs- und Ausstellungsstände geeignet ist⁹⁰. Der wesentliche Unterschied zum klassischen Genehmigungsverfahren besteht in einer Verringerung des Prüfungsumfanges der Genehmigungsbehörde, am Ende des Verfahrens steht weiterhin die Baugenehmigung.⁹¹ Die Prüfungsvoraussetzungen im vereinfachten Verfahren sind gegenüber dem klassischen Genehmigungsverfahren herabgesetzt. Geprüft wird im Modell der MBO aber weiterhin die planungsrechtliche Zulässigkeit, beantragte Abweichungen im Einzelfall und andere öffentlich-rechtliche Vorschriften, soweit die Baugenehmigung eine Genehmigung nach diesen ersetzt oder entfallen lässt, § 63 S. 1 MBO a. E. Die einzelnen landesrechtlichen Regelungen weichen in diesem Verfahren deutlich voneinander ab. In Hamburg besteht der bauordnungsrechtliche Teil der Genehmigung aus einer Prüfung der Abstandsflächen und der möglichen beantragten Abweichungen, § 61 Abs. 2 Nrn. 2, 3 HBauO. In Schleswig-Holstein ist das Bauordnungsrecht aus dem Prüfprogramm des vereinfachten Verfahrens in § 69 Abs. 1 LBO S-H herausgenommen worden.⁹² In Niedersachsen bedeutet das vereinfachte Verfahren hingegen eine umfangreichere Prüfung: § 63 Abs. 1 NBO sieht auch für das vereinfachte Verfahren eine Überprüfung z. B. der Einstellplätze und der Brandschutzregelungen.⁹³

Bestimmte Vorhaben sind vollständig von der Genehmigungspflicht befreit. Hierbei gibt es unterschiedliche Verfahren, wie das Genehmigungsfreistellungsverfahren und auch ein Kenntnissgabe- oder Anzeigeverfahren. Typischer Anwendungsfall sind Wohngebäude geringer Höhe, die im Geltungsbereich eines qualifizierten Bebauungsplans liegen.⁹⁴ In diesen Fällen zeigt der Bauherr sein Vorhaben bei der Behörde an und ist u. U. verpflichtet, bestimmte Unterlagen, die Bauvorlagen, einzureichen, mit denen die Erfüllung grundlegender Anforderungen, darunter auch die planungsrechtliche Zulässigkeit, nachgewiesen wird, § 62 Abs. 2 und 3 MBO. Es steht dann zumeist im Ermessen der Genehmigungsbehörde, ob die Genehmigungsvoraussetzungen geprüft werden, während sie im vereinfachten Verfahren dazu verpflichtet ist.⁹⁵ Nach Ablauf einer festgelegten Frist darf der Bauherr mit der Ausführung seines Vorhabens beginnen, § 62 Abs. 3 S. 2 MBO.

⁸⁷ Finkelnburg/Ortloff/Otto, Öffentliches Baurecht Band II, § 7, S. 84.

⁸⁸ § 63 MBO, § 61 HBauO, § 63 Abs. 1 NdsBauO, § 69 LBO S-H.

⁸⁹ Koch/Hendler, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, § 23, Rn. 43; "...teilweise alle Wohnbauvorhaben bis zur Hochhausgrenze" (Rn. 44).

⁹⁰ Grotefels in Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, § 16 Rn. 21 mwN.

⁹¹ Grotefels in Hoppe/Bönker/Grotefels, § 16, Rn. 21.

⁹² Vgl. auch Jäde, ZfBR 2009, 428, 429.

⁹³ Vergleich der Landesbauordnungen bei Koch/Hendler, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, § 23 Rn. 44a.

⁹⁴ Grotefels in Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, § 16 Rn. 27; Übersicht bei Koch/Hendler, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, § 23 Rn. 46 a.

⁹⁵ Koch/Hendler, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, § 23 Rn. 49, zu den landesrechtlichen Unterschieden Rn. 46 a.

Die HBauO kennt in diesem Zusammenhang die in § 60 HBauO geregelten verfahrensfreien Vorhaben, die weder einer Zustimmung noch einer Genehmigung bedürfen. Welche Vorhaben unter § 60 HBauO fallen, ist in Anlage 2 der HBauO festgelegt. Die Verfahrensfreistellung bedeutet allerdings keine Befreiung von den Anforderungen, die andere öffentlich-rechtliche Vorschriften an die Anlage stellen.⁹⁶ Auch in § 63 LBO S-H findet sich eine Liste der verfahrensfreien Vorhaben, darunter beispielsweise Solarenergieanlagen bis zu einer bestimmten Größe (Abs. 1 Nr. 2 c).⁹⁷ Die NBO kennt genehmigungsfreie Vorhaben in § 62 NBO.

III. Bindungswirkungen der Genehmigung

Die teilweise voneinander abweichende Landesgesetzgebung mit den unterschiedlichen Zulassungsmodellen führt auch zu unterschiedlichen Bindungswirkungen der Baugenehmigung. Das Prüfprogramm der klassischen Genehmigung verlangt im Grundfall, dass dem Vorhaben sonstige Vorschriften öffentlichen Rechts nicht entgegenstehen. Aus dieser und vergleichbaren Formulierungen des Gesetzestexts wurde vom Bundesverwaltungsgericht zunächst eine umfassende Konzentrationswirkung der Baugenehmigung abgeleitet. Die Genehmigungsbehörde müsste hiernach alle in Betracht kommenden öffentlich-rechtlichen Vorschriften prüfen.⁹⁸ Dann aber fiel beispielsweise eine gewerberechtliche Erlaubnis unter die zu prüfenden Voraussetzungen der Baugenehmigung.⁹⁹ Dieses weite Verständnis der Genehmigungswirkung ist in späteren Jahren vom Bundesverwaltungsgericht aufgegeben worden. Die Kompetenz der Baugenehmigungsbehörde zur Entscheidung über Vorschriften, die fachgesetzlich einer anderen Behörde zugeordnet sind, wurde abgelehnt.¹⁰⁰

In einem folgenden, als Schlusspunkttheorie bezeichneten Modell kann die Baugenehmigung erst erteilt werden, wenn alle anderen erforderlichen Zulassungen vorliegen. Die Baugenehmigung bildet hiernach den „Schlusspunkt des Verfahrens“.¹⁰¹ Diesem Modell folgt die Niedersächsische Bauordnung.¹⁰² Nach § 70 Abs. 1 NBO ist die Baugenehmigung zu erteilen, wenn die Baumaßnahme öffentlichem Baurecht¹⁰³ entspricht. Erlaubnisse und Genehmigungen nach anderen Rechtsvorschriften bleiben neben der Baugenehmigung selbständig bestehen. Die Bauaufsichtsbehörde ist jedoch verpflichtet, den Antragsteller auf die anderen Zulassungsverfahren sowie Erlaubnisse und Genehmigungen hinzuweisen.¹⁰⁴

⁹⁶ Koch, NordÖR 2006, 56, 59.

⁹⁷ Hierzu Niere, NordÖR 2009, 273, 278 f.

⁹⁸ BVerwG 4 C 205/65, E 26, 287, 289.

⁹⁹ Koch/Hendler, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, § 23 Rn. 19.

¹⁰⁰ BVerwG 4 C 13/84, E 74, 315, 315.

¹⁰¹ Ausführlich zur Schlusspunkttheorie bzw. zur modifizierten Schlusspunkttheorie (die Baugenehmigung wird unter der aufschiebenden Bedingung der Erteilung anderer Erlaubnisse und Genehmigungen erteilt) in Finkelnburg/Ortloff/Otto, Öffentliches Baurecht Bd. II, § 7, S. 104 f., Rechtsprechungsübersicht zu den unterschiedlichen Modellen bei Ortloff, NVwZ 2005, 1381, 1383; ders. NVwZ 2004, 934, 937.

¹⁰² Wenn auch das OVG Lüneburg bislang offen gelassen hat, ob es der Schlusspunkttheorie oder der modifizierten Schlusspunkttheorie den Vorzug gibt, vgl. OVG Lüneburg, 1 LB 340/02, NVwZ-RR 2005, 391, 392; für eine Auslegung im Sinne der modifizierten Schlusspunkttheorie Finkelnburg/Ortloff/Otto, Öffentliches Baurecht Bd. II, S. 109.

¹⁰³ Vgl. dazu die Legaldefinition in § 2 Abs. 6 NdsBauO.

¹⁰⁴ Burzynska in Große-Suchsdorf u. a., NdsBauO, § 70 Rn. 51.

Die MBO folgt einem anderen Modell. Nach § 72 Abs. 1 MBO ist die Baugenehmigung zu erteilen, wenn dem Bauvorhaben keine öffentlich-rechtlichen Vorschriften entgegenstehen, die im bauaufsichtlichen Genehmigungsverfahren zu prüfen sind. Neben der bauplanungs- und bauordnungsrechtlichen Zulässigkeit sind in diesem Verfahren gem. § 64 S. 1 Nr. 3 MBO andere öffentlich-rechtliche Anforderungen zu prüfen, soweit wegen der Baugenehmigung eine Entscheidung nach anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften entfällt oder ersetzt wird. Ob die Baugenehmigung eine andere Entscheidung mit beinhalten soll, ist hiernach durch das jeweilige Fachrecht zu entscheiden.¹⁰⁵ Hier wird das Baugenehmigungsverfahren von anderen Verfahren getrennt, die Baugenehmigung ergeht unabhängig davon, ob in weiteren Verfahren Genehmigungen oder Erlaubnisse zu erteilen sind.¹⁰⁶ Mehrere Bundesländer sind diesem Modell gefolgt.¹⁰⁷

Einen weiteren Weg geht z. B. Hamburg in der Landesbauordnung. Hier wurde eine Baugenehmigung mit begrenzter Konzentrationswirkung eingeführt. Diese ist nicht identisch mit der oben angesprochenen Konzentrationswirkung, die zunächst aus dem Wortlaut der Landesbauordnungen hergeleitet wurde. Nach § 72 Abs. 2 HBauO schließt die Baugenehmigung andere die Anlage betreffende Entscheidungen mit ein, sofern diese nach den im Baugenehmigungsverfahren zu prüfenden öffentlich-rechtlichen Vorschriften erforderlich sind.¹⁰⁸ Die eingeschlossenen Genehmigungen sind zu benennen. Die Baugenehmigung schließt dann alle auf die Anlage bezogenen Genehmigungen mit ein. Andere, personenbezogene Erlaubnisse und Genehmigungen sind jedoch nicht enthalten.¹⁰⁹ Die Fachbehörden werden im Verfahren lediglich beteiligt, die abschließende Entscheidung trifft jedoch die Bauaufsichtsbehörde.¹¹⁰ Diese Form der Baugenehmigung mit Konzentrationswirkung hat den Vorteil der Verfahrenserleichterung für den Bauherren, stellt aber auch erhöhte Anforderungen an die Genehmigungsbehörde, die die fachrechtlichen Entscheidungen zu treffen hat.¹¹¹ Aus diesem Grund wird auch der Beschleunigungseffekt, den diese Form der Genehmigung bezweckt, angezweifelt.¹¹²

Die schleswig-holsteinische Bauordnung enthält in ihrer Neufassung seit dem Jahr 2010 eine Verfahrenskonzentration. Gem. § 67 Abs. 5 Satz 1 LBO S-H holt die Bauaufsichtsbehörde soweit andere Behörden zuständig sind die erforderlichen Genehmigungen, Zustimmungen, Bewilligungen und Erlaubnisse ein und händigt diese gleichzeitig mit der Genehmigung aus. Anders als in Hamburg bleibt die Verantwortung für diese Entscheidungen aber in den Hän-

¹⁰⁵ Musterbauordnung (MBO) Begründung der Fassung 2002, S. 2, S. 93 f. abrufbar unter www.is-argebau.de/ Mustervorschriften / Bauaufsicht/ Bautechnik / Archiv.

¹⁰⁶ Finkelnburg/Ortloff/Otto, Öffentliches Baurecht Bd. 2, § 7, S. 110; „Separationsmodell“ vgl. Koch/Hendler, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, § 23 Rn. 21.

¹⁰⁷ Länderübersicht bei Finkelnburg/Ortloff/Otto, Öffentliches Baurecht Bd. 2, § 7 S. 107 f.

¹⁰⁸ Brandenburg: §§ 67 Abs. 1 S. 2, 56 BbgBauO, hier nicht näher erläutert, da nicht im Bereich der MRHH, weiterführend: Finkelnburg/Ortloff/Otto, Öffentliches Baurecht Bd. II, § 7, S. 107; Koch/Hendler, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, § 23 Rn. 29 f.

¹⁰⁹ Wickel/Bieback, NordÖR 2006, 45, 46.

¹¹⁰ Wickel/Bieback NordÖR 2006, 45, 46.

¹¹¹ Wickel/Bieback, NordÖR 2006, 45, 48.

¹¹² Koch/Hendler, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, § 23 Rn. 32.

den der jeweiligen Fachbehörde.¹¹³ Die Baugenehmigung wird hier –wenn auch im Verhältnis zur Schlusspunkttheorie in abgewandelter Form wieder zum „Schlussstein“ des Verfahrens.¹¹⁴

Eine grundsätzliche Möglichkeit, bestimmte Vorhaben oder Maßnahmen zu fördern, besteht darin, ihre Zulassung zu erleichtern. Die sogenannte Privilegierung hat im Bereich des Klimaschutzes bereits zu verfahrens- aber auch materiell-rechtlichen Erleichterungen der bauordnungsrechtlichen Anforderungen geführt.¹¹⁵ Dadurch hat der Klimaschutz an mehreren Stellen Einzug in die Landesbauordnungen gefunden, beispielsweise durch eine Verfahrensfreistellung von bestimmten Solarenergieanlagen in Schleswig-Holstein¹¹⁶ oder –materiell-rechtlich die Erleichterung der Anforderungen für Abstandsflächen bei nachträglichen Wärmeschutzmaßnahmen¹¹⁷. Durch die Erleichterung der Zulassung könnte die Attraktivität von anpassungsrelevanten Maßnahmen und Vorhaben gesteigert werden. Die Privilegierung stellt damit ein Instrument zur Förderung von Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel dar.

IV. Die planungsrechtliche Zulässigkeit von Gebäuden

Im Rahmen der Genehmigung wird neben der bauordnungsrechtlichen Zulässigkeit und der Übereinstimmung mit dem sonstigen öffentlichen Recht vor allem auch die planungsrechtliche Zulässigkeit von Gebäuden geprüft. Das geplante Vorhaben muss mit den Anforderungen der §§ 30 Abs. 1, 34 oder 35 BauGB übereinstimmen. Hier finden die planungsrechtlich vorgesehenen Anpassungsmaßnahmen (Siehe Teil 1, Bauleitplanung) die praktische Umsetzung auf der Ebene der Zulassung.

V. Materiell-rechtliche Anforderungen des Bauordnungsrechts im Hinblick auf die Anpassung

Gestalterische Anforderungen an Grundstück und Gebäude finden sich im materiellen Teil des Bauordnungsrechts. Die Regelungen dienen primär der Abwehr von Gefahren, aber auch die Verhinderung von Verunstaltungen und die Umsetzung sozialer –neuerdings teilweise auch ökologischer Standards werden einbezogen.¹¹⁸ Die Anpassung an den Klimawandel hat namentlich bislang keinen Einzug in das Bauordnungsrecht gefunden, daher werden verschiedene materiell-rechtliche Regelungen auf Anknüpfungspunkte für Anpassungsmaßnahmen untersucht. Hierbei wird auf die anpassungsrelevanten Problemfelder der verschlechterten Ressourcenqualität insbesondere durch den Flächenverbrauch sowie auf die Gestaltung der baulichen Anlage, auch durch Baubestimmungen und –produkte, Bezug genommen. Schließlich stellt die bauordnungsrechtliche Generalklausel eine zentrale aber auch subsidiäre Norm zur Gefahrenabwehr dar.

¹¹³ Niere, NordÖR 2009, 273, 281.

¹¹⁴ Niere aaO.

¹¹⁵ Siehe dazu Otto, ZfBR 2008, 550, 560.

¹¹⁶ § 63 Abs. 1 Nr. 2 c.

¹¹⁷ Z.B. § 6 Abs. 6 Nr. 3 HBauO.

¹¹⁸ Grotefels in Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliche Baurecht, § 15 Rn. 1.

1. Freihaltung von Flächen

Neben der planungsrechtlichen Gestaltung des Grundstücks und seiner Bebauung kann auch mittels des Bauordnungsrechts die bauliche Ausnutzung des Grundstücks beeinflusst werden. Insbesondere kann der Flächenverbrauch gesteuert werden, dessen Einschränkung einen großen Beitrag zur Anpassung an die Auswirkungen des Klimawandels liefern kann.

Freizuhalten Flächen auf einem Grundstück ergeben sich sowohl aus bauplanungsrechtlichen Vorgaben¹¹⁹ als auch aus den bauordnungsrechtlichen Regelungen der Abstandsflächen. Diese regeln und ordnen die Lage der Gebäude auf dem Grundstück. Entsprechend dem Charakter des Bauordnungsrechts als Gefahrenabwehrrecht dienen die Abstandsflächen dem Brandschutz und der ausreichenden Belichtung, Belüftung und Besonnung des Grundstücks.¹²⁰ Ihr Zweck ist außerdem die Wahrung eines adäquaten Sozialabstandes. Die Regelungen der Abstandsflächen haben drittschützenden Charakter, d.h. sie geben dem Nachbarn das Recht, bei der Verletzung der drittschützenden Norm, z.B. bei Unterschreitung der Abstandsfläche, gegen die Baugenehmigung zu klagen.¹²¹

Abstandsflächen sind „von oberirdischen Gebäuden“ freizuhalten Flächen (§ 6 Abs. 1 S. 1 MBO¹²²). Die Flächen werden grundsätzlich im Verhältnis zur Höhe der Außenwand und unter Einbeziehung der jeweiligen Dachhöhe ermittelt (vgl. § 6 Abs. 4 MBO).

Wenn auch nach den bauordnungsrechtlichen Regelungen die Entscheidung über die freibleibende Fläche auf dem Grundstück mit beeinflusst wird, ist die nach dem Planungsrecht vorgesehene überbaubare Fläche vorrangig.¹²³ Dieses Verhältnis ist teilweise auch in den Landesbauordnungen ausdrücklich geregelt worden, wie § 6 Abs. 8 HBauO, demzufolge die zwingenden Festsetzungen eines Bebauungsplans, die eine andere Bemessung der Abstandsfläche ergeben, Vorrang haben. Die niedersächsische Bauordnung räumt für den Fall, dass nach einem Bebauungsplan ohne Grenzabstand gebaut werden muss, den Vorrang des Bauplanungsrechts ein, § 5 Abs. 5 NBO und auch die schleswig-holsteinische Bauordnung verzichtet in diesem Fall auf die Abstandsfläche (§ 6 Abs. 1 S. 4 LBO S-H).

Eine dem Klimawandel angepasste Gestaltung der nicht überbaubaren Grundstücksfläche kann insbesondere in der Vermeidung von Bodenversiegelung gesehen werden. Diesem Zweck dient die Regelung in § 8 Abs. 1 MBO¹²⁴, wonach die nicht bebauten Grundstücksflä-

¹¹⁹ Oben II.3.a.

¹²⁰ Hierzu Koch/Hendler, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, § 24 Rn. 12 ff.; Zu aktuellen Änderungen Jäde, ZfBR 2008, 538, 545 f.

¹²¹ Koch/Hendler, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, § 27 Rn. 39; Zum Dritt- bzw. Nachbarnschutz vgl. § 27.

¹²² § 6 HBauO; § 6 LBO SH; Die Regelungen in Niedersachsen, §§ 7-13 NdsBauO, weichen von dem System der MBO ab. Niedersachsen ist in Bezug auf die Abstandsflächen bereits 1959 einen eigenen Weg bei der Regelung der Abstandsflächen gegangen, vgl. Finkelnburg/Ortloff/Otto, Öffentliches Baurecht Bd. 2, § 3 S. 29.

¹²³ BVerwG Beschluss v. 11.03.1994, 4 B 53/94, NVwZ 1994, 1008, 1008.

¹²⁴ Begründung MBO –Begründung der Fassung von November 2002-, S. 23.

chen Wasseraufnahmefähig zu belassen oder herzustellen (Nr. 1) und zu begrünen oder zu bepflanzen sind (Nr. 2). Die Landesbauordnungen von Hamburg und Schleswig-Holstein enthalten entsprechende Regelungen.¹²⁵ In Niedersachsen wurde festgelegt, dass die nicht überbauten Flächen begrünt werden müssen (§ 9 Abs. 2 NBO) und gem. 9 Abs. 4 NBO –zur Vermehrung des Grundwassers schon 1995 eingefügt¹²⁶ - Stellplätze und andere Verkehrsflächen nur eine Befestigung haben dürfen, die zumindest den überwiegenden Teil des Niederschlagswassers versickern lässt. Daneben hat die vorgesehene Begrünung eine positive Wirkung auf das Kleinklima.¹²⁷

2. Technische Baubestimmungen und Bauprodukte

Auch die Gestaltung der baulichen Anlage wird in den Landesbauordnungen näher bestimmt. Dabei können technische Regelwerke einbezogen werden, insbesondere DIN-Normen, die vom deutschen Institut für Normung (DIN) entwickelt werden. Aber auch andere, private technische Regelwerke können herangezogen werden.¹²⁸ Die MBO sieht in § 3 Abs. 3 die Möglichkeit der Einführung von Technischen Baubestimmungen vor, und auch die relevanten Landesbauordnungen enthalten diese Möglichkeit.¹²⁹ Die Baubestimmungen tragen dazu bei, dem Bauherrn Klarheit in Bezug auf die zu beachtenden technischen Normen zu verschaffen, sie enthalten die gesetzliche Vermutung, dass die Bauausführung den Regeln der Technik entspricht.¹³⁰

Entscheidend für die Einbeziehung in die Landesbauordnungen ist die öffentliche Bekanntmachung dieser Bestimmungen durch die (oberste) Bauaufsichtsbehörde.¹³¹ Das Regelwerk kann bei der Bekanntmachung jeweils Ergänzungen oder Modifizierungen enthalten.¹³² Die Bekanntmachung ist von wesentlicher Bedeutung, da die frühere Formulierung in den meisten Bauordnungen: „Die allgemein anerkannten Regeln der Technik¹³³ sind zu beachten“ (so § 3 Abs. 3 Satz 1 HBO a. F.¹³⁴) zu einer schwierigen Abgrenzung in der Frage führte, welche Bedingungen für das Merkmal einer allgemein anerkannten Regel zu erfüllen waren.¹³⁵

Mangels eines ordnungsgemäßen Rechtsetzungsverfahrens handelt es sich bei den Technischen Baubestimmungen nicht um Rechtsnormen. Durch die öffentliche Bekanntmachung erhalten sie allerdings einen Status, der über den von Verwaltungsvorschriften hinausgeht.¹³⁶ Sie enthalten kraft dieser Bekanntmachung eine allgemeinverbindliche Feststellung dahinge-

¹²⁵ § 9 HBauO; § 8 LBO S-H.

¹²⁶ Breyer in Große-Suchsdorf, NdsBauO, § 9 Rn. 37.

¹²⁷ Breyer in Große-Suchsdorf, NdsBauO, § 9 Rn. 1.

¹²⁸ Koch/Hendler, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, § 24 Rn. 10.

¹²⁹ § 3 Abs. 3 HBauO, § 96 NdsBauO, § 3 Abs. 3 LBO SH.

¹³⁰ BVerwG 4 B 175/96, NVwZ-RR 1997, 214, 215.

¹³¹ § 3 Abs. 3 Satz 1 MBO, § 3 Abs. 3 S. 1 HBauO, § 83 Abs. 1 NdsBauO, § 3 Abs. 3 Satz 1 BauO S-H.

¹³² Wiechert in Große-Suchsdorf u. a., NdsBauO, § 83 R. 1.

¹³³ Diese sind zu verstehen als diejenigen Prinzipien und Lösungen, die in der Praxis erprobt und bewährt sind und sich bei der Mehrheit der Praktiker durchgesetzt haben, vgl. BVerwG 4 B 175/96, BauR 1997, 290, 291; vgl. z.B. auch Hmb BÜ-Drs. 18/2549 S. 41.

¹³⁴ HBauO vom 1. Juli 1986 (HmbGVBl. S. 183), außer Kraft am 1. April 2006 durch § 82 Nr. 1 der Verordnung vom 14. Dezember 2005 (HmbGVBl. S. 525).

¹³⁵ Koch/Hendler, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, § 24 Rn. 10.

¹³⁶ Domning/Möller/Suttkus, Bauordnungsrecht in Schleswig-Holstein, § 3 Rn. 81.

hend, welche technischen Regeln eingehalten werden müssen und geben damit den auf einem Gebiet geltenden wissenschaftlich-technischen Erkenntnisstand wieder.¹³⁷

Den Beitrag zur Anpassung an den Klimawandel, den die technischen Bestimmungen leisten können, hat auch das Bundeskabinett in der Deutschen Anpassungsstrategie zum Klimawandel hervorgehoben.¹³⁸ Mit ihnen können verschiedene gestalterische Aspekte der Anpassung umgesetzt werden. Gebäude können beispielweise den Besonderheiten drohender Gefahren durch Extremwetterlagen angepasst werden.¹³⁹ Auch auf die Beheizung und Klimatisierung von Gebäuden kann z.B. durch Verschattungselemente, Anlagen zur Klimatisierung oder Lüftungssysteme Einfluss genommen werden.¹⁴⁰

Auch die Auswahl der Baustoffe kann einen Beitrag zur Anpassung an Klimawandelphänomene leisten. Baustoffe sind geformte oder ungeformte Stoffe, aus denen bauliche Anlagen bestehen oder hergestellt werden können.¹⁴¹ Steine, Ziegel, Holz, Stahl und Beton¹⁴² zählen ebenso dazu, wie Zement, Kalk und Lehm¹⁴³. Die klimaangepasste Auswahl von Baustoffen kann zur Verbesserung der Widerstandsfähigkeit von Gebäuden gegenüber extremen Witterungsereignissen beitragen. Zudem können sie zur Speicherung von Wärme oder bei Hitze zur Isolierung eingesetzt werden und damit der Gesundheit der Bewohner dienen.¹⁴⁴

Die Baustoffe zählen nach § 2 Abs. 9 MBO und den entsprechenden Regelungen der Landesbauordnungen¹⁴⁵ zu den Bauprodukten, deren Verwendung im Einzelnen geregelt wird.¹⁴⁶ Auch die Bauprodukte werden teilweise durch technische Regeln bekannt gemacht (vgl. § 17 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 MBO). Bauprodukte dürfen nur verwendet werden, wenn ihre Verwendung keine Gefahr im bauordnungsrechtlichen Sinne darstellt.¹⁴⁷

Auf die Beeinflussung des Raumklimas zielt auch der Wärmeschutz ab. Gem. § 15 Abs. 1 MBO müssen Gebäude einen ihrer Nutzung und den klimatischen Verhältnissen entsprechenden Wärmeschutz haben.¹⁴⁸ Die Regelungen dienen dem Schutz der Bewohner, indem ein angenehmes Raumklima gewährleistet wird.¹⁴⁹ Weitergehende Anforderungen ergeben sich

¹³⁷ Domning/Möller/Suttkus, Bauordnungsrecht in Schleswig-Holstein, § 3 Rn. 81; hierzu auch ausführlich Mann in Große-Suchsdorf u.a., NdsBauO § 3 Rn. 57 f.

¹³⁸ Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel, Bundeskabinett vom 17. Dezember 2008.

¹³⁹ Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel, Bundeskabinett vom 17. Dezember 2008, S. 20, z.B. Gebäude in Hanglagen oder auf besonderem Untergrund, ebenso in hochwassergefährdeten Gebieten.

¹⁴⁰ Deutsche Anpassungsstrategie aaO.

¹⁴¹ Mann in Große-Suchsdorf u. a., NdsBauO, § 2 Rn. 70; Finkelnburg/Ortloff/Otto, Öffentliches Baurecht Bd. II, § 4, S. 40.

¹⁴² Finkelnburg/Ortloff/Otto, Öffentliches Baurecht Bd. II, § 4, S. 40.

¹⁴³ Mann in Große-Suchsdorf u. a., NdsBauO, § 2 Rn. 70.

¹⁴⁴ Vgl. Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel, Bundeskabinett vom 17. Dezember 2008, S. 20; BMU, Hintergrundpapier zur Deutschen Anpassungsstrategie, S. 4, abrufbar unter http://www.wasklim.de/download/Hintergrundpapier_BMU.pdf.

¹⁴⁵ § 2 Abs. 10 Nr. 1 HBauO; § 2 Abs. 14 NdsBauO; § 2 Abs. 10 Nr. 1 LBO S-H.

¹⁴⁶ §§ 17 f. MBO; §§ 20 f. HBauO; §§ 17 f. NdsBauO; §§ 18 f. LBO S-H.

¹⁴⁷ Koch/Hendler, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, § 24 Rn. 18.

¹⁴⁸ Entsprechend: § 18 Abs. 1 HBauO; § 15 Abs. 1 NdsBauO; § 16 Abs. 1 LBO S-H.

¹⁴⁹ Den klimaschützenden Aspekt der Regelungen untersucht Otto, ZfBR 2008, 550, 553 f.

aus den anknüpfenden DIN-Normen.¹⁵⁰ Der hier angesprochene Wärmeschutz umfasst alle Maßnahmen, die zu einer Verringerung der Wärmeübertragung von oder nach außen aber auch innerhalb einzelner Räume des Gebäudes beitragen.¹⁵¹ Umfasst ist dabei nicht nur der Schutz vor Wärmeschwankungen durch Temperaturänderungen, sondern auch der Schutz vor einer Durchfeuchtung durch Tauwasserbildung und Schlagregen.¹⁵² Hier bietet sich insofern ein wirksames Instrument zur klimaangepassten Gestaltung des Gebäudes.

Entscheidend für die Tauglichkeit als Klimaanpassungsmaßnahme wird in diesem Zusammenhang weniger die bauordnungsrechtliche Möglichkeit der Verwendung bestimmter Stoffe sein, diese ist –wie gezeigt– steuerbar. Vielmehr kommt es in der Zukunft darauf an, dass die technischen Baubestimmungen zukunftsorientiert gestaltet werden und im Hinblick auf die lange Nutzungsdauer neu errichteter Gebäude neben den Beobachtungsdaten aus der Vergangenheit künftig auch Prognosen über die Klimaveränderung –z.B. die Temperaturentwicklung– einbeziehen.¹⁵³

3. Die bauliche Gestaltung

Bei der Gestaltung des Gebäudes können Maßnahmen umgesetzt werden, die eine Anpassung an die Phänomene des Klimawandels ermöglicht. Mit dem objektbezogenen¹⁵⁴ Bauordnungsrecht kann diese Gestaltung beeinflusst werden, wenngleich bei den vorhandenen Regelungen der Fokus auf der Gefahrenabwehr und dem ästhetischen Eindruck liegt.

Dächer, die ohnehin schon dazu bestimmt sind, das Gebäude vor Niederschlägen zu schützen¹⁵⁵, können in ihrer Konstruktion erwarteten Extremwetterereignissen angepasst werden. Die Dachneigung kann so gestaltet werden, dass sie eine höhere Festigkeit gegenüber Starkregen oder Stürmen besitzt. Ausdrücklich findet diese Problematik lediglich in der Niedersächsischen Bauordnung Raum: § 32 Abs. 1 Satz 3 NBO verlangt eine Dachhaut, die gegen Witterung genügend beständig sein muss. Im Rahmen des § 32 NBO, der die Anforderungen für Dächer enthält, soll zudem zumindest bei Flachdächern auch die hinreichende Sicherheit bei Starkregen gewährleistet sein.¹⁵⁶ Näheres ergibt sich aus DIN-Normen. Die entsprechenden Regelungen in der MBO, in Hamburg und Schleswig-Holstein beschränken sich derzeit auf den Brandschutz.¹⁵⁷

¹⁵⁰ Vgl. Kammeyer in Große-Suchsdorf u.a., NdsBauO, § 15 Rn. 1.

¹⁵¹ Kammeyer in Große-Suchsdorf u.a., NdsBauO, § 15 Rn. 4.

¹⁵² Kammeyer in Große-Suchsdorf u.a., NdsBauO, § 15 Rn. 7 f.

¹⁵³ Vgl. Deutsche Anpassungsstrategie, S. 20.

¹⁵⁴ Hoppe in Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, § 1 Rn. 9.

¹⁵⁵ Kammeyer in Große-Suchsdorf, NdsBauO, § 32 Rn. 1.

¹⁵⁶ Kammeyer/Dorn in Große-Suchsdorf, § 32 Rn. 4.

¹⁵⁷ § 32 MBO; § 30 HBauO, § 33 LBO S-H.

Eine weitere Bestimmung, die in die Bauordnungen übernommen wurde, ist unter ästhetischen Gesichtspunkten zu lesen: Nach § 9 MBO dürfen bauliche Anlagen nicht verunstaltend wirken.¹⁵⁸ Eine ähnlich unspezifisch formulierte Baugestaltungsverordnung (aus dem Jahr 1936), in der von einer „anständigen Baugesinnung“ die Rede war, hat das Bundesverwaltungsgericht dahingehend verfassungskonform ausgelegt, dass nicht jede Unschönheit davon erfasst werde, sondern vielmehr ein, das ästhetische Empfinden des Betrachters verletzender Zustand erforderlich sei.¹⁵⁹ Einen konkreten Ansatzpunkt für Adaptionsmaßnahmen bieten diese Gestaltungsregelungen nicht.

Die Gestaltung der Gebäude kann darüber hinaus auf der ortsrechtlichen Ebene beeinflusst werden. Mittels örtlicher Baubestimmungen können beispielsweise Anforderungen an die Dach- und Fassadengestaltung gestellt werden¹⁶⁰, unter dem Gesichtspunkt der Klimaanpassung ist die Begrünung von Dächern und Fassaden interessant. Regelungsformen hierfür sind Gestaltungssatzungen, deren Ermächtigungsgrundlage sich aus der jeweiligen Landesbauordnung ergibt.¹⁶¹ In Hamburg werden diese örtlichen Baubestimmungen aufgrund der fehlenden gemeindlichen Ebene gem. § 81 Abs. 1 Nr. 2 HBO als Rechtsverordnung erlassen. Daneben besteht die Möglichkeit der Aufnahme gemeindlicher Festsetzungen in den Bebauungsplan gem. § 9 Abs. 4 BauGB, sofern der Landesgesetzgeber eine entsprechende Ermächtigungsgrundlage vorgesehen hat.¹⁶²

Mit dem Erlass der örtlichen Baubestimmungen bewegt sich die Gemeinde allerdings in einem Grenzbereich zwischen Bauplanungs- und Bauordnungsrecht. Vor allem, weil die örtlichen Bauvorschriften nicht dem Abwägungsgebot unterliegen,¹⁶³ ist die Gemeinde nicht befugt, Regelungen mit einem überwiegendem Flächenbezug zu treffen, die eigentlich dem Bauplanungsrecht vorbehalten sind.¹⁶⁴ Die Gemeinde darf die örtlichen Vorschriften nicht dazu gebrauchen, „im Gewande“ bauordnungsrechtlicher Gestaltungsvorschriften bodenrechtliche Regelungen zu treffen.¹⁶⁵

VI. Die bauordnungsrechtliche Generalklausel

Der Charakter des Bauordnungsrechts als Gefahrenabwehrrecht wird an den bauordnungsrechtlichen Generalklauseln besonders deutlich. Gem. § 3 Abs. 1 MBO sind „Anlagen so anzuordnen, zu errichten, zu ändern und instand zu halten, dass die öffentliche Sicherheit und Ordnung, insbesondere Leben, Gesundheit und die natürlichen Lebensgrundlagen, nicht gefährdet werden“. Die Verwendung der Formulierung „öffentliche Sicherheit und Ordnung“ zeigt die Nähe zum Polizeirecht. In § 3 Abs. 1 des Gesetzes zum Schutz der öffentlichen Si-

¹⁵⁸ Vgl. auch § 12 HBauO, § 10 NdsBauO, § 10 LBO S-H.

¹⁵⁹ BVerwGE 2, 172, 177.

¹⁶⁰ Finkelnburg/Ortloff/Otto, Öffentliches Baurecht Bd. II, § 4, S. 45 mwN.

¹⁶¹ § 86 Abs. 1 Nr. 1 MBO; § 84 NdsBauO; § 84 LBO S-H.

¹⁶² § 84 Abs. 6 NdsBauO; vgl. § 5 Abs. 1 S. 1 Bauleitplanfeststellungsgesetz; § 84 Abs. 4 LBO S-H.

¹⁶³ BVerwG 4 C 3/94, NVwZ 1995, 899.

¹⁶⁴ Erbguth, Öffentliches Baurecht, § 12, Rn. 21.

¹⁶⁵ BVerwG 4 NB 15/97, NVwZ-RR 1998, 486.

cherheit und Ordnung (SOG) der Freien und Hansestadt Hamburg¹⁶⁶, der zentralen Norm zur Gefahrenabwehr, ist ebenfalls die öffentliche Sicherheit oder Ordnung als Schutzgut genannt.

Ähnliche Generalklauseln enthalten die Bauordnungen der Bundesländer.¹⁶⁷ Die jeweils genannten Schutzgüter dürfen hiernach nicht gefährdet werden.

Die Gefahr, von der in den Generalklauseln die Rede ist, muss anders als im Polizeirecht eine konkrete Gefahr sein. Die Unterscheidung zwischen konkreter und abstrakter Gefahr im Recht der Gefahrenabwehr liegt in der Sicht auf die erwartete Rechtsgutsgefährdung. Das Bundesverwaltungsgericht hat die Unterscheidung zwischen abstrakter und konkreter Gefahr in einem Urteil herausgearbeitet: „... beide Gefahrenbegriffe stellen, was den zu erwartenden Eintritt eines Schadens anlangt, die gleichen Anforderungen der Wahrscheinlichkeit. Der Unterschied liegt nur in der Betrachtungsweise, bei der konkreten Gefahr "konkret", d.h. auf den Einzelfall, bei der abstrakten Gefahr "abstrakt-generell", also auf den typischen Fall bezogen. Eine konkrete Gefahr liegt danach vor, wenn in dem zu beurteilenden konkreten Einzelfall irgendwann, freilich in überschaubarer Zukunft, mit dem Schadenseintritt hinreichend wahrscheinlich gerechnet werden muss; eine abstrakte Gefahr ist gegeben, wenn eine generell-abstrakte Betrachtung für bestimmte Arten von Verhaltensweisen oder Zuständen zu dem Ergebnis führt, dass mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ein Schaden im Einzelfall einzutreten pflegt [...] und daher Anlass besteht, diese Gefahr mit generell-abstrakten Mitteln, also einem Rechtssatz, insbesondere einer Polizeiverordnung, zu bekämpfen, was wiederum zur Folge hat, dass auf den Nachweis der Gefahr eines Schadenseintritts im Einzelfall verzichtet werden kann.“¹⁶⁸ Die Unterscheidung in Bezug auf die Gefahr besitzt insofern praktische Relevanz, als sich die Befugnis der Ordnungsbehörde hinsichtlich des Einschreitens gegenüber einer Anlage unterscheidet.¹⁶⁹

Die Generalklausel tritt hinter der großen Zahl der speziellen bauordnungsrechtlicher Regelungen, die ebenfalls der Abwehr von Gefahren dienen und auch abstrakte Gefahrenlagen erfassen, zurück.¹⁷⁰ Sie stellt einen Auffangtatbestand dar, der ergänzend herangezogen werden kann.¹⁷¹ In Bezug auf die Anwendbarkeit zur Rechtfertigung von Maßnahmen der Anpassung an den Klimawandel wird hier die Frage nach der konkreten Schädigungsmöglichkeit zu beantworten sein.

¹⁶⁶ HmbGVBl 1966, S. 77, Stand: letzte berücksichtigte Änderung: Inhaltsübersicht geändert, § 12c neu eingefügt durch Gesetz vom 28. Januar 2013 (HmbGVBl. S. 34).

¹⁶⁷ § 3 Abs. 1 HBauO; § 3 Abs. 1 NdsBauO; § 3 Abs. 2 LBO S-H.

¹⁶⁸ BVerwG Urteil v. 26.06.1970 IV C 99/67, DÖV 1970, 713.

¹⁶⁹ Finkelnburg/Ortloff/Otto, Öffentliches Baurecht Bd. II, § 10, S. 158.

¹⁷⁰ Erbguth, Öffentliches Baurecht, § 12 Rn. 13.

¹⁷¹ Grotefels in Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, § 15, Rn. 10.

C. Raumordnungsrecht¹⁷²

Die Instrumente des Raumordnungsgesetzes bieten aufgrund ihres großräumigen Ansatzes die Möglichkeit, Maßnahmen der Anpassung an den Klimawandel auf Landes- und Bundesebene zu koordinieren und zu steuern. Nach der Föderalismusreform hat die Klimaanpassung in der ROG-Novelle 2008 Einzug gefunden, § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG. Fraglich ist, ob der Adaptionsproblematik durch diese –begrüßenswerte– Benennung das notwendige Gewicht verliehen wurde, um eine angemessene Reaktion auf die zu erwartenden Klimawandelphänomene zu ermöglichen oder ob weitreichendere Änderungen geboten wären.

I. Einleitung

Das Raumordnungsrecht wird gemeinsam mit der Bauleitplanung der Gesamtplanung zugeordnet und ist durch Überörtlichkeit und Überfachlichkeit gekennzeichnet: *“Sie [die Raumordnung] ist übergeordnet, weil sie überörtliche Planung ist und weil sie vielfältige Fachplanungen zusammenfasst und aufeinander abstimmt.“*¹⁷³. Durch diese Überörtlichkeit kann ein wesentlicher Beitrag zur Adaption geleistet werden. Die Raumordnungsplanung kann fachübergreifend die örtliche Raumplanung und die überörtliche Fachplanung koordinieren¹⁷⁴ und die langfristige Siedlungsentwicklung steuern¹⁷⁵. Dabei kann sie auf die Anpassung an den Klimawandel ausgerichtete Vorsorgekonzepte¹⁷⁶ entwickeln und vorgeben.

Die Raumordnung unterfiel bis zur Föderalismusreform im Jahr 2006 der Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes gem. Art. 75 Abs. 1 Nr. 5 GG a.F.¹⁷⁷ Nach dem bis zu diesem Zeitpunkt geltenden Verfahren hatte der Bund das Recht, die Rahmenvorschriften für die Ländergesetzgebung unter anderem auch für die Bodenverteilung, die Raumordnung und den Wasserhaushalt¹⁷⁸ zu erlassen. Die Länder nahmen dann im zweiten Schritt eine inhaltliche Konkretisierung und Gestaltung der Regelungen vor, wobei der Bundesgesetzgeber den Ländern einen eigenen Bereich politischer Gestaltung von substanziellem Gewicht¹⁷⁹ erhalten musste. Dieses Verfahren wurde –insbesondere im Hinblick auf die Umsetzung europäischer Vorgaben– als ineffektiv bewertet.¹⁸⁰

Als Folge der Föderalismusreform und nach dem endgültigen Scheitern des Umweltgesetzbuches ergaben sich für die in Art. 72 Abs. 3 GG angeführten Kompetenzbereiche eine Reihe von Neuregelungen und Gesetzesänderungen. Auch das ROG wurde im Jahr 2008 neu gefasst

¹⁷² Vgl. hierzu auch Wickel/Morgenstern in „Governance der Klimaanpassung in Regionen“, 2014 (im Erscheinen).

¹⁷³ BVerfG 1 PBvV 2/52, E 3, 407, 425.

¹⁷⁴ Sanden in Koch, Umweltrecht, § 13 Rn. 18.

¹⁷⁵ Fleischhauer/Bornefeld, Raumforschung und Raumordnung 2006, 161, 168.

¹⁷⁶ Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel vom 17. Dezember 2008, S. 42.

¹⁷⁷ Bis 31.08.2006 zuletzt i. d. F. v. 27.10.1994 (gültig bis 31.08.2006) BGBl. I 1994, 3146; zur Föderalismusreform Degenhard, NVwZ 2006, 1209 – 1216; zur Föderalismusreform im Umweltrecht: Frenz, NVwZ 2006, 742 – 474.

¹⁷⁸ Vgl. Art. 75 Abs. 1 Nr. 4 GG a.F.

¹⁷⁹ BVerfG v. 27.07.2004, 2 BvF 2/02, NVwZ 2004, 1483.

¹⁸⁰ Vgl. BT-Drs. 16/813, S. 8.

und der Neuregelung des Grundgesetzes angepasst.¹⁸¹ In der Konsequenz der „Gesetzgebungskompetenz des Bundes mit Abweichungsbefugnis der Länder“ ist der Bund seither nicht mehr darauf beschränkt, mit dem ROG einen Rahmen zu setzen, sondern kann eine „Vollregelung“ treffen. Gleichzeitig haben die Länder jedoch die Möglichkeit zur Abweichung, um auf ihre strukturellen Voraussetzungen mit angepassten Regelungen reagieren zu können.¹⁸² Insgesamt soll hiermit eine höhere Flexibilität erreicht werden, indem die Kompetenz des Bundes über Möglichkeit der Rahmengesetzgebung hinaus erweitert wurde.¹⁸³

II. Ebenen der Raumordnung

Aufgabe der Raumordnung ist gem. § 1 Abs. 1 ROG 2009¹⁸⁴ die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamttraums der Bundesrepublik und ihrer Teilräume. Die Raumordnungspläne bilden gem. § 1 Abs. 1 Satz 1 ROG den Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland und seine Teilräume zusammenfassend, überörtlich und fachübergreifend ab. Zusammen mit der raumordnerischen Zusammenarbeit und der Abstimmung raumbedeutender Planungen und Maßnahmen bilden die Pläne nach dem ROG die Instrumente der Raumordnung.¹⁸⁵ Sie dienen gem. § 1 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 ROG der Abstimmung der unterschiedlichen Anforderungen an den Raum, dem Ausgleich von auf der jeweiligen Planungsebene auftretenden Konflikten und der Vorsorge für einzelne Nutzungen und Funktionen des Raumes.

Aufgrund ihres überörtlichen Ansatzes zur Steuerung von Freiraum- und Siedlungsentwicklung bieten die Raumordnungspläne erhebliches Potential zur Vorbereitung von Anpassungsmaßnahmen.¹⁸⁶ Auf der Ebene der überörtlichen und fachübergreifenden Gesamtplanung können die Raumordnung des Bundes, die Landes- und die Regionalplanung unterschieden werden.¹⁸⁷ Die Bundesländer entwickeln, ordnen und sichern den Gesamttraum der Bundesrepublik mittels der landesweiten Raumordnungspläne (§ 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 ROG) sowie als Regionalpläne für Teilräume eines Bundeslandes (§ 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 ROG). Die Raumordnungspläne sollen gem. § 8 Abs. 5 ROG Festlegungen zur Raumstruktur enthalten, ausgestaltet durch Festlegungen zur Siedlungs- und Freiraumstruktur sowie zu Trassen und Standorten für Infrastruktur. Dabei sollen gem. § 8 Abs. 6 ROG Festlegungen aus anderen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen enthalten sein, womit primär behördliche Fachplanungen gemeint sind.¹⁸⁸

Das ROG sieht die Möglichkeit der Aufstellung von Teilplänen vor, vgl. § 7 Abs. 1 S. 2 ROG. Diese können sich als räumlicher Teilplan auf Teile des Planungsraums beziehen, gem. § 7 Abs. 1 S. 2 ROG können aber auch sachliche Teilpläne aufgestellt werden. Mit ihnen

¹⁸¹ „Gesetz zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes und zur Änderung anderer Vorschriften (GeROG)“ vom 22. Dezember 2008, BGBl I, 2986, mit dem neu gefassten Raumordnungsgesetz in Art. 1.

¹⁸² BT-Drs. 16/813, S. 11.

¹⁸³ BT-Drs. 16/813, S. 11.

¹⁸⁴ Raumordnungsgesetz (ROG) vom 22. Dezember 2008 (BGBl I S. 2586), zuletzt geändert durch Art. 9 G zur Neuregelung des Wasserrechts vom 31.7.2009 (BGBl. I S. 2585).

¹⁸⁵ Runkel in Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, § 1 Rn. 55 f.

¹⁸⁶ Reese in Reese et al., Rechtlicher Handlungsbedarf für die Anpassung an die Folgen den Klimawandels, S. 339.

¹⁸⁷ Koch/Hendler, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, § 1 Rn. 26

¹⁸⁸ Koch/Hendler, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, § 3 Rn. 22.

werden bestimmte Gegenstände der Raumordnungsplanung geregelt¹⁸⁹, z.B. die Braunkohlegewinnung, der Ausbau erneuerbare Energien oder auch Infrastrukturvorhaben¹⁹⁰. Damit kommen sie der Fachplanung sehr nahe, sie gehören in der rechtlichen Einordnung jedoch weiterhin zur Raumordnungsplanung.¹⁹¹ Mittels der sachlichen Teilpläne können bestimmte Themen akzentuiert werden, so auch die Risiken durch die Auswirkungen des Klimawandels.¹⁹² Hierdurch kann zudem die Bekanntheit der Problematik insbesondere in der Bevölkerung erhöht werden.¹⁹³

Die Umsetzung des Raumordnungsrechts in den Bundesländern der Metropolregion Hamburg (MRH) ist verschieden. Niedersachsen hat den bundesgesetzlichen Auftrag mittels des NROG¹⁹⁴ erfüllt. Auf der Ebene des Landes gibt es ein Landes-Raumordnungsprogramm gem. § 1 Abs. 2 Nr. 3 i.V.m. § 4 NROG sowie regionale Raumordnungspläne gem. § 1 Abs. 2 Nr. 4 i.V. m. § 5 NROG, die durch die Träger der Regionalplanung aufzustellen sind. Die Anpassung an den Klimawandel hat mit der Aufstellung des Landes-Raumordnungsprogramms im Jahr 2012 an verschiedenen Stellen in den Grundsätzen der Raumordnung Einzug gefunden. Z.B. werden künftig Planungen und Maßnahmen die Möglichkeiten zur Vorsorge gegen Überflutungen in sturmflutgefährdenden Gebieten zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels einbezogen.¹⁹⁵

In Schleswig-Holstein wurde ein Landesentwicklungsplan geschaffen, § 8 Abs. 1 LaPlaG¹⁹⁶. Gem. § 9 LaPlaG werden Regionalpläne aufgestellt. Auch hier spielt der Klimawandel mit seinen Folgen im Landesentwicklungsplan eine Rolle im Leitbild zu Ressourcenschutz und Ressourcenentwicklung.¹⁹⁷ Hamburg hat kein eigenes Gesetz für die Raumordnung erlassen, gem. § 8 Abs. 1 S. 2 ROG übernimmt der Flächennutzungsplan die Rolle des Raumordnungsplans.

Die Instrumente der Raumordnung des Bundes beschränken sich auf die in § 17 Abs. 1-3 ROG genannten Pläne. Die Neufassung des ROG geht mit dem Raumordnungsplan für den Gesamttraum nach § 17 Abs. 1 ROG über das alte Recht hinaus, indem die Möglichkeit ge-

¹⁸⁹ Koch/Hendler, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, § 4 Rn. 4.

¹⁹⁰ Runkel in Spannowsky/Runkel/Goppel, § 7 Rn. 18.

¹⁹¹ Koch/Hendler, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, § 4 Rn. 5.

¹⁹² Kment ZUR 2011, 127, 130.

¹⁹³ Kment, ZUR 2011, 127, 130.

¹⁹⁴ Niedersächsisches Gesetz über die Raumordnung und Landesplanung (NROG) in der Fassung vom 18.07.2012, Nds. GVBl. S. 252.

¹⁹⁵ LROP Niedersachsen, nichtamtliche Lesefassung 2012, 1.4.03. S. 7, abrufbar unter http://www.ml.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=28071&article_id=90404&psmand=7 – letzter Abruf 30.08.2013.

¹⁹⁶ Gesetz über die Landesplanung (Landesplanungsgesetz - LaPlaG) vom 27. Januar 2014 (GVBl. Schl.-H. S. 8.

¹⁹⁷ Landesentwicklungsplan 2010 S. 108 abrufbar unter www.schleswig-holstein.de/STK/DE/Schwerpunkte/Landesplanung/Raumordnungsplaene/Lep/Lep_node.html letzter Abruf 22.04.2014.

schaffen wird, Pläne für das Bundesgebiet zur Konkretisierung einzelner Grundsätze der Raumordnung aufzustellen und damit die raumordnerische Entwicklung auf Bundesebene zu stärken¹⁹⁸. Auf dieser Ebene wäre eine Konkretisierung des § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG denkbar. Der mit der Neufassung hat an dieser Stelle eingefügt wurde. Mit der Regelung hat neben dem Klimaschutz auch die Anpassung an den Klimawandel Einzug in das Raumordnungsrecht gefunden: den Erfordernissen der Anpassung an den Klimawandel ist hiernach Rechnung zu tragen. Ein bundesweites Konzept zu Maßnahmen des Umgangs mit den Folgen des Klimawandels in Form eines sachlichen Teilplans könnte die Handlungsansätze –soweit auf dieser Ebene nötig und möglich- auf der räumlichen Ebene konkretisieren und gleichzeitig Maßnahmen auf der inhaltlichen Ebene steuern.¹⁹⁹ Dies entspricht den Empfehlungen des Beirates für Raumordnung, der die Bedeutung dieses Instruments in einer Empfehlung zum Gesetzesentwurf des ROG 2009 sowohl für die Mitigation als auch für die Adaption hervorgehoben hat.²⁰⁰

Es stellt sich im Hinblick auf die Anpassungsmaßnahmen jedoch die Frage nach der Bindungswirkung des Raumordnungsplanes des Bundes gem. § 17 Abs. 1 ROG. Diesem wird im Hinblick auf seine Verbindlichkeit eher den Charakter eines Fachgutachtens zugesprochen.²⁰¹ Seine Wirkung ginge dann nicht über die einer Abwägungsdirektive²⁰² und damit der Berücksichtigung in nachfolgenden Planungs- und Ermessensentscheidungen hinaus,²⁰³ wodurch er eher als eine „Serviceleistung für die Bundesländer“²⁰⁴ einzustufen wäre. In der Literatur wird hingegen diskutiert, ob sich aus dem Instrument des Grundsatzkonkretisierenden Raumordnungsplanes des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG eine besondere Gewichtung der hiernach hervorgehobenen Grundsätze ergibt, die in der Wirkung mit §§ 1a BauGB und 50 BImSchG vergleichbar sein soll²⁰⁵ und dann möglicherweise der Kategorie der Optimierungsgebote zugeordnet werden müssten. Den hiernach qualifizierten Belangen käme in der Abwägung ein besonderes Gewicht im Verhältnis zu anderen Belangen zu.²⁰⁶ In der Akzentuierung einzelner Grundsätze der Raumordnung mittels eines Planes i.S.d. § 17 Abs. 1 ROG könnte eine Hervorhebung im Sinne einer Gewichtungsvorgabe gesehen werden.²⁰⁷

Diese Argumentation überzeugt jedoch nicht. Zum einen ist die Kategorie der Optimierungsgebote im Hinblick den Nutzen dieser Einordnung anzuzweifeln.²⁰⁸ Eine stärkere Betonung im Rahmen des Abwägungsvorganges führte auch nicht unbedingt zu einem praktisch höheren Gewicht.²⁰⁹ Zum anderen widerspricht diese Auslegung dem Willen des Gesetzgebers, der die Rechtswirkung der planerischen Grundsätze der Raumordnung ausdrücklich als „bei nach-

¹⁹⁸ BT-Drs. 16/10292, S. 27.

¹⁹⁹ Runkel in Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, § 17 Rn. 16.

²⁰⁰ BMVBS (2009), S. 5 - 6.

²⁰¹ Runkel in Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, § 17 Rn. 3.

²⁰² Bonk/Neumann in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 74 Rn. 67.

²⁰³ BT-Drs. 16/10292, S. 27.

²⁰⁴ Runkel in Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, § 17 Rn. 16.

²⁰⁵ Spannowsky, UPR 2013, 54, 57.

²⁰⁶ Koch/Hendler, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, § 17 Rn. 33.

²⁰⁷ Spannowsky, UPR 2013, 54, 57.

²⁰⁸ Wickel in Fehling/Kastner/Störmer, Verwaltungsrecht, § 74 Rn. 123.

²⁰⁹ Kment, ZUR 2011, 127, 132.

folgenden Abwägungs- und Ermessensentscheidungen über raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen zu berücksichtigen²¹⁰ bezeichnet hat.

Im Ergebnis lässt sich damit feststellen, dass durch das neu geschaffene Instrument des grundsatzkonkretisierenden Raumordnungsplans des Bundes gem. § 17 Abs. 1 ROG zwar eine Stärkung der raumordnerischen Steuerungsmöglichkeiten des Bundes erreicht werden kann, indem ein Rahmen für die Anpassung gesetzt werden könnte – insbesondere auch im Hinblick auf europaweite Anpassungsmaßnahmen. Die Bindungswirkung ginge jedoch nicht über eine Berücksichtigung in nachfolgenden Entscheidungen hinaus.

III. Überprüfbarkeit der Pläne

Um die Vorbereitung von Anpassungsmaßnahmen auf der großräumigen Ebene durch Vorgaben zur Siedlungs- und Freiraumentwicklung steuern zu können, muss der Aspekt des Umgangs mit Risiken aufgrund der unsicheren Auswirkungen der Folgen des Klimawandels einbezogen werden.

Ein Aspekt, um den Umgang mit diesen Risiken zu erleichtern ist die regelmäßige Überprüfung der Pläne hinsichtlich der angestrebten Anpassungsmaßnahmen. Teilweise gibt es Raumordnungsgesetze auf Landesebene, die eine regelmäßige Überprüfung der im Landesraumordnungsplan bzw. –programm vorgegebenen Zielsetzung vorsehen. Gem. § 4 Abs. 8 des Hessischen Landesplanungsgesetz (HLPG)²¹¹ ist der Landesentwicklungsplan innerhalb von 10 Jahren nach seiner Aufstellung oder letzten Änderung zu überprüfen, anderenfalls tritt er außer Kraft.²¹² Hier besteht die Möglichkeit, das Landesentwicklungsprogramm und die Regionalpläne, die innerhalb von acht Jahren neu aufgestellt werden sollen, § 6 Abs. 6 HLPG, regelmäßig auf notwendige Anpassungsmaßnahmen zu überprüfen und das bisher relativ ungewisse Ausmaß der Folgen des Klimawandels einzubeziehen. Jedoch treffen nicht alle Bundesländer Regelungen, die einen derart kurzen Zeitraum der Überprüfung vorsehen. In Hamburg ersetzt der Flächennutzungsplan den Raumordnungsplan gem. § 8 Abs. 1 S. 2 ROG. In Niedersachsen sind regionale Raumordnungsprogramme gem. § 5 Abs. 7 S. 1 NROG vor dem Ablauf von 10 Jahren ab seinem Inkrafttreten auf Änderungs- oder Neuaufstellungsbedarf zu überprüfen. Für das Landesraumordnungsprogramm ist in Niedersachsen jedoch kein bestimmter Geltungszeitraum vorgesehen. Der Planungszeitraum in Schleswig-Holstein beträgt mindestens 15 Jahre, wobei eine Überprüfung und Anpassung nach der Hälfte der Geltungsdauer erfolgen soll, § 5 Abs. 1 S. 4 LaPlaG. Das ROG des Bundes stellt demgegenüber in § 7 Abs. 1 S. 1 ROG klar, dass die Raumordnungspläne die Aufgaben der Raumordnung für einen mittelfristigen Zeitraum festlegen. Die Mittelfristigkeit meint hier einen Zeitraum von ca. 25 Jahren.²¹³

Aus den Zahlen ergibt sich kein einheitliches Bild der zyklischen Überprüfung von Raumordnungsplänen. In Bezug auf die ungewisse Entwicklung der Klimawandelfolgen kann es zu-

²¹⁰ BT-Drs. 16/10292, S. 27.

²¹¹ Hessisches Landesplanungsgesetz (HLPG) 12. Dezember 2012, S. 590.

²¹² Hierzu Schlipf/Herlitzius/Frommer, RaumPlanung 2008, 77, 81.

²¹³ Runkel in Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, § 7 Rn. 7.

dem geboten sein, die Zeiträume der regelmäßigen Überprüfung zu verlängern²¹⁴ und damit auch die Planungshorizonte zu erweitern.

Insofern können die Raumordnungspläne nicht grundsätzlich als Instrument bewertet werden, das eine flächendeckende regelmäßige Überprüfung der Planung auf die Angepasstheit gegenüber den Folgen des Klimawandels gewährleistet. Eine bundesweite Angleichung der Gesetze könnte aber zu einer Stärkung des Instruments führen.

IV. Anpassung mittels der Erfordernisse der Raumordnung

Elementare Bestandteile der Raumordnungsplanung sind die gem. § 3 Abs. 1 Nr. 7 ROG zusammenfassenden, überörtlichen und fachübergreifenden Pläne auf Landes- und Regional-ebene. Für die Überprüfung auf die Übereinstimmung einzelner raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen mit den Erfordernissen der Raumordnung steht den Landesbehörden das Raumordnungsverfahren gem. § 15 ROG offen, mit dem raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen auf ihre Raumverträglichkeit überprüft werden können. Das Verfahren dient zudem der Abstimmung einzelner relevanter Planungen und Maßnahmen untereinander und der Erfüllung der Koordinierungsaufgabe der Raumordnung, um den raumordnerischen Einzelfall im Gesamttraum zu überprüfen.²¹⁵

1. Abwägung

Zentrales Element der raumordnerischen Entscheidungen ist wie bei allen Planungsentscheidungen das Abwägungsgebot, für die Raumordnung in § 7 Abs. 2 ROG festgelegt. Demgemäß sind „bei der Aufstellung der Raumordnungspläne [...] die öffentlichen und privaten Belange, soweit sie auf der jeweiligen Planungsebene erkennbar und von Bedeutung sind, gegeneinander und untereinander abzuwägen“. Die Anforderungen der raumordnerischen Abwägung entsprechen teilweise den für die bauleitplanerische Abwägung entwickelten Vorgaben.²¹⁶ Die Anforderungen an eine derartige Planung hat das Bundesverwaltungsgericht in einem grundlegenden Urteil benannt: „*Das Gebot gerechter Abwägung ist verletzt, wenn eine (sachgerechte) Abwägung überhaupt nicht stattfindet. Es ist verletzt, wenn in die Abwägung an Belangen nicht eingestellt wird, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muß. Es ist ferner verletzt, wenn die Bedeutung der betroffenen privaten Belange verkannt oder wenn der Ausgleich zwischen den von der Planung berührten öffentlichen Belangen in einer Weise vorgenommen wird, der zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht.*“²¹⁷ Die raumordnerische Abwägung unterscheidet sich allerdings auch von der Abwägung im Rahmen der Bauleitplanung, da sie in erster Linie auf die Setzung eines Rahmens für eine Konkretisierung durch nachfolgende Planungen gerichtet sind.²¹⁸ Die abgewo-

²¹⁴ Reese, VerwArch 2012, 399, 417; Kment in Jaeckel/Janssen, Risikodogmatik im Umwelt- und Technikrecht, S. 56.

²¹⁵ Goppel in Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, § 15 Rn. 19.

²¹⁶ Runkel in Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, § 7 Rn. 22.

²¹⁷ BVerwG 4 C 105/66, E 34, 301, 309.

²¹⁸ Runkel in Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, § 7 Rn. 24.

genen Belange müssen zudem gem. § 7 Abs. 2 S. 1 ROG auf der jeweiligen Planungsebene erkennbar und von Bedeutung sein.

2. Planerische Aussagen

Der großräumigere Ansatz der Raumordnung hat Ausdruck in den planerischen Aussagen der Raumordnungspläne gefunden. Das ROG sieht verschiedene Typen dieser Aussagen vor, um Vorgaben für raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen zu treffen: Ziele und Grundsätze der Raumordnung.²¹⁹ Das Gesetz spricht von den Erfordernissen der Raumordnung, § 3 Abs. 1 Nr. 1 ROG und erfasst damit Ziele und Grundsätze sowie sonstige Erfordernisse der Raumordnung. Bindungswirkungen der Erfordernisse der Raumordnung sind § 4 ROG zu entnehmen. Danach sind die Ziele der Raumordnung bei der Abwägung und bei Ermessensentscheidungen zu beachten, während die Grundsätze der Raumordnung gem. § 4 Abs. 1 ROG zu berücksichtigen sind.²²⁰ Diese Wirkungen richten sich dabei auch an Personen des Privatrechts bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben, § 4 Abs. 1 Satz 2 ROG. Die Formulierungen „zu beachten“ – „zu berücksichtigen“ drücken die unterschiedlichen Bindungswirkungen der Ziele der Raumordnung gegenüber den Grundsätzen und sonstigen Erfordernissen der Raumordnung aus. Die Ziele der Raumordnung sind als verbindliche Vorgaben „zu beachten“, ihre Wirkung entspricht einer strikten Bindung.²²¹ Ihnen kommt als verbindlich zu beachtende Rechtssätze nach dem BVerwG die Funktion zu, „räumlich und sachlich die zur Verwirklichung der Grundsätze der Raumordnung notwendigen Voraussetzungen zu schaffen. In ihnen spiegelt sich bereits eine Abwägung zwischen den durch die Grundsätze der Raumordnung verkörperten unterschiedlichen raumordnerischen Belangen wider.“²²²

Um die Verbindlichkeit herzustellen, müssen die Ziele räumlich und sachlich bestimmt oder bestimmbar und vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogen sein, § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG. Allein die Bezeichnung als Ziel im Raumordnungsprogramm reicht nicht aus, die Voraussetzungen des Raumordnungsgesetzes müssen erfüllt sein.²²³ In den Zielen der Raumordnung spiegelt sich bereits eine Abwägung der raumordnerischen Belange, die als abschließend zu betrachten ist.²²⁴ Um diese Anforderung zu erfüllen, müssen die Ziele räumlich und sachlich bestimmt oder bestimmbar sein.²²⁵ Ein solches Ziel kann sich auch auf eine, an die Folgen des Klimawandels angepasste Nutzung beziehen, wenn die Bindungswirkungen erreicht werden sollen.

Zur Sicherung eines Gebietes für Anpassungsmaßnahmen kommt die Festlegung eines Vorranggebietes gem. § 8 Abs. 7 S. 1 ROG in Betracht.²²⁶ § 8 Abs. 7 ROG eröffnet dem Planungsträger die Möglichkeit, für bevorzugte Nutzungen Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebiete festzulegen. Vorranggebiete nach § 8 Abs. 7 S. 1 Nr. 1 ROG weisen einem Gebiet

²¹⁹ Hierzu Krebs in Bielenberg, Besonderes Verwaltungsrecht, 4. Kap. Rn 39-41.

²²⁰ Siehe zu den Steuerungsmöglichkeiten die Regulierungspyramide bei Einig, DÖV 2011, 185, 192.

²²¹ Goppel/Runkel in Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, § 4 Rn. 22.

²²² BVerwG, Urteil v. 18.09.2003, 4 CN 20/02, E 119, 54, 58.

²²³ BVerwG, Beschluss vom 01.07.2005, 4 BN 26/05, ZfBR 2005, 807, 807.

²²⁴ BVerwG, Urteil v. 18.09.2003, 4 CN 20/02, E 119, 54, 58.

²²⁵ BVerwG, Beschluss vom 01.07.2005, 4 BN 26/05, ZfBR 2005, 807, 807.

²²⁶ BMVBS, Forschungen Heft 157, S. 100.

eine bestimmte vorrangige Funktion oder Nutzung zu und schließen gleichzeitig solche Funktionen oder Nutzungen aus, die mit den als vorrangig festgelegten Nutzungen nicht vereinbar sind. Die Vorranggebiete des § 8 Abs. 7 S. 1 Nr. 1 ROG werden aufgrund ihrer Ausschlusswirkung gegenüber anderen Funktionen und Nutzungen weitgehend als Ziele der Raumordnung anerkannt.²²⁷ Sie sind damit für nachfolgende Entscheidungen strikt bindend, so zum Beispiel für die Nutzung des Gebietes auf der Ebene der Bauleitplanung.

Die Grundsätze der Raumordnung treffen demgegenüber Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen, § 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG. Das ROG definiert in § 2 Abs. 2 ROG konkrete Grundsätze der Raumordnung, die im Sinne der Leitvorstellung der nachhaltigen Raumentwicklung nach § 1 Abs. 2 ROG anzuwenden sind. Der Katalog der angeführten Grundsätze der Raumordnung ist nicht als abschließend zu betrachten, wie sich aus dem Wort „insbesondere“ in § 2 Abs. 2 ROG ergibt, er kann durch Festlegungen in Raumordnungsplänen ergänzt werden. Die Bindungswirkung der Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung ergibt sich aus dem Gesetz selbst: sie sind in Abwägungs- und Ermessensentscheidungen zu berücksichtigen (§ 4 Abs. 1 Satz 1 ROG a. E.). Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung sind damit Belange, die in die Abwägung einzustellen sind und die sich u. U. gegenüber anderen in die Abwägung einzustellenden Belangen nicht oder nur eingeschränkt durchsetzen können.²²⁸

Der Bindungswirkung der Grundsätze der Raumordnung entsprechen –insbesondere nach der Rechtsprechung des BVerwG– die Vorbehaltsgebiete nach § 8 Abs. 7 S. 1 Nr. 2 ROG.²²⁹ Diese ermöglichen es, bestimmten Funktionen oder Nutzungen gegenüber anderen Nutzungen ein besonderes Gewicht in der Abwägung zu verleihen, wie sich auch aus der Formulierung des Gesetzes ergibt, wonach es um die Stärkung eines Belangs gegenüber konkurrierenden Nutzungen in der Abwägung geht.²³⁰

Im Rahmen der ROG-Novelle wurden auch die Grundsätze der Raumordnung neu gefasst und von fünfzehn Grundsätzen des ROG 1998²³¹ auf acht gekürzt. Die raumbedeutsamen Aspekte der Umwelt –auch als Umweltvorsorgegrundsätze bezeichnet²³² – hat der Gesetzgeber in § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG zusammengefasst²³³.

Hervorzuheben ist § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG, der die Umwelt und den Klimaschutz als Grundsatz der Raumordnung benennt und die Anpassung an den Klimawandel anführt: „*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 dienen.*“ (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 7 ROG). Der Klimawandel ist insofern als die Raum-

²²⁷ BVerwG 4 C 4/03, Urteil v. 13.03.2003, NVwZ 2003, 738, 742, Dyong/Hendler, ROG, § 3 Rn. 62, Hoppe in Hoppe/Bönker/Grotesfels, Öffentliches Baurecht, § 4 Rn. 50.

²²⁸ Goppel/Runkel in Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, § 4 Rn. 52 f.

²²⁹ BVerwG 4 C 4/03, Urteil v. 13.03.2003, NVwZ 2003, 738, 742; Koch/Hendler, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, § 3 Rn. 25.

²³⁰ A.A. Goppel in Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, § 8 Rn. 82.

²³¹ Raumordnungsgesetz (ROG) vom 18. August 1997, BGBl. I S. 2081.

²³² Spannowsky in Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, § 2 Rn. 127 f.

²³³ Vgl. BT-Drs. 16/10292, S. 22.

entwicklung in Zukunft prägender Aspekt im Gesetz aufgenommen worden und stellt eine Vorgabe für nachfolgende Entscheidungen dar. Die Raumordnungspläne sollen die räumlichen Voraussetzungen für die Anpassung im Hinblick auf die Vorsorge schaffen und dazu beitragen, „dass die Raumordnungspläne der Länder und Regionen [...] schrittweise um den Aspekt der Vorsorge für die räumlichen Erfordernisse der Anpassung an den Klimawandel ergänzt werden können“.²³⁴

Neben der nun explizit genannten Anpassung an den Klimawandel in den Grundsätzen der Raumordnung in § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 7 ROG bieten sich auch weitere Festlegungsmöglichkeiten in den Raumordnungsplänen, die die Anpassung an den Klimawandel fördern und ermöglichen, wie der Freiraumschutz in § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 4-5 ROG und ergänzend § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG, der der Neuinanspruchnahme von Flächen entgegenwirken soll, sowie insbesondere der vorbeugende Hochwasserschutz in § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 5 ROG.

Aber auch der Ressourcenschutz findet sich in § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG, indem die Bedeutung der Erhaltung und Wiederherstellung der Umweltmedien Boden, Wasser, der Tier- und Pflanzenwelt sowie des Klimas betont wird. Als Adaptionsmaßnahme steht der Ressourcenschutz für einen Beitrag zur Erhöhung der Widerstandsfähigkeit der Umwelt gegenüber den Phänomenen des Klimawandels.

3. Inhalte von Raumordnungsplänen

In § 8 Abs. 5 und 6 ROG werden auf der bundesgesetzlichen Ebene beispielhaft die möglichen Kerninhalte der Pläne vorgegeben. Dazu zählen gem. § 8 Abs. 5 ROG Festlegungsmöglichkeiten zur Siedlungs- und Freiraumstruktur und zur Sicherung von Standorten und Trassen für Infrastruktur. Die in § 8 Abs. 5 ROG genannten Kerninhalte sind exemplarisch zu verstehen,²³⁵ auch andere klimaanpassungsbezogene Inhalte sind denkbar. Aber schon die vorhandene Aufzählung bietet Reaktionsmöglichkeiten auf die Folgen des Klimawandels.

§ 8 Abs. 5 S. 1 Nr. 1 lit. d ROG empfiehlt Festlegungen zu Siedlungsentwicklungen. Hierbei geht es um die Entwicklung von Flächen vorrangig für bestimmte Nutzungszwecke.²³⁶ Indem eine Ordnung und Sicherung bestimmter Gebietsentwicklungen gewährleistet wird, kann auch in anderen Gebieten eine Freihaltung besser gesteuert werden. Die Baulandentwicklung kann –in Anbetracht des Ziels der Reduzierung des Flächenverbrauchs auf 30 ha pro Tag im Jahr 2020²³⁷– nur unter Einbeziehung der Freihaltung von Flächen betrachtet werden.²³⁸ Langfristig sollte zudem im Rahmen der Steuerung der Siedlungsentwicklung durch Entwicklungs-

²³⁴ Aktionsplan Anpassung v. 31. August 2011, Darstellung 5, S. 31.

²³⁵ Spannowsky in Bielenberg/Runkel/Spannowsky, K § 7 Rn. 46 (zu § 7 a. F.); Goppel in Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, § 8 Nr. 57; Stürer, Bau- und Fachplanungsrecht, Rn. 260.

²³⁶ Spannowsky in Bielenberg/Runkel/Spannowsky, K § 7 Rn. 68 (zu § 7 a. F.).

²³⁷ Vgl. Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung aus dem Jahr 2002 „Perspektiven für Deutschland Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung“, S. 99, abrufbar unter <http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/nachhaltigkeit/Content/StatischeSeiten/nachhaltigkeit-2006-07-27-die-nationale-nachhaltigkeitsstrategie.layoutVariant=Druckansicht.html>, letzter Abruf 08.02.2011.

²³⁸ Vgl. hierzu Spannowsky in Bielenberg/Runkel/Spannowsky, K, § 7 Rn. 71 (zu § 7 a. F.).

achsen²³⁹ die Möglichkeit der Verlagerung von Siedlungsstrukturen in durch die Auswirkungen des Klimawandels weniger gefährdete oder betroffene Bereiche einbezogen werden.²⁴⁰

Freiraumschutz ist ein wesentlicher Ansatz für die Anpassung an die Folgen des Klimawandels. Mittels der Schaffung und Erhaltung von freien Flächen kann einer Vielzahl der sich aus dem Klimawandel ergebenden Phänomene entgegen gewirkt werden. Unter dem Gesichtspunkt der Gesundheitsvorsorge kann der Freiraumschutz Frisch- und Kaltluftentstehungsgebiete bewahren.²⁴¹ Freiflächen können außerdem notwendig sein, um die Reaktionsmöglichkeiten auf erwartete Klimafolgen zu verbessern, indem Rettungsschneisen oder Sammelpunkte sichergestellt werden.²⁴² Die Freiflächen können der durch den Temperaturanstieg erwarteten Bildung von Wärmeinseln in städtisch verdichteten Räumen entgegen wirken. Außerdem verringern sie durch eine Verbesserung der Versickerungsmöglichkeiten von Niederschlägen die Verschlechterung von Wasserressourcen und mildern die Folgen von Starkregen ab.²⁴³

Aus der Sicht des Naturschutzes wird damit gerechnet, dass aufgrund von Lebensraumveränderungen geschützte Tier- und Pflanzenarten beginnen werden, in einen neuen Lebensraum zu wandern.²⁴⁴ Auch hierfür ist die Flächenfreihaltung mittels der Raumordnung –auch in Verbindung mit der Landschaftsplanung– sinnvoll. Der Freiraumschutz wird in § 8 Abs. 5 S. 1 Nr. 2 ROG aufgegriffen. Was der Gesetzgeber unter dem Begriff der Freiraumstruktur verstanden haben will, ergibt sich zum einen aus der Gegenüberstellung mit der Siedlungsstruktur in Nr. 1 der Norm²⁴⁵ sowie aus der in § 8 Abs. 5 S. 1 Nr. 2 beispielhaften Aufzählung der Steuerungsmittel: Neben dem großräumigen Freiraumschutz (lit. a) geht es um die Nutzungen im Freiraum (lit. b), die Sanierung und Entwicklung von Raumfunktionen (lit. c) sowie die Freiräume zur Gewährleistung des Hochwasserschutzes (lit. d). Mittel zur Umsetzung dieser Steuerungsfunktionen sind die jeweiligen planerischen Aussagen in den Raumordnungsplänen.²⁴⁶

Von den durch den Klimawandel verursachten Naturereignissen stellen Hochwasser eine besondere Herausforderung dar. Die MRH ist sowohl von Binnenhochwassern als auch von Sturmfluten betroffen. Der Hochwasserschutz ist im ROG, soweit es um den Schutz wichtiger Infrastrukturen geht, als Grundsatz der Raumordnung § 2 Abs. 2 Nr. 3 Satz 4 ROG enthalten. Dieser umfasst auch den Schutz dieser Infrastrukturen vor Hochwasser erfasst.²⁴⁷

Von größerer Bedeutung für die Anpassung ist jedoch die Hervorhebung des vorbeugenden Hochwasserschutzes im Raumordnungsgesetz. Der Gesetzgeber hat den vorbeugenden Hochwasserschutz im Jahr 2004 im Zuge der Änderungen des WHG auch in das ROG einge-

²³⁹ BMVBS (Hrsg.), Forschungen 144, S. 83.

²⁴⁰ BMVBS (Hrsg.), Forschungen 144, S. 82.

²⁴¹ Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel, S. 43.

²⁴² BMVBS, Forschungen 144, S. 84.

²⁴³ Vgl. z. B. Fleischauer/Bornefeld, RuR 2006, 161, 166 f.; Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel, S. 43; Zur Freihaltung von Flächen als Anpassungsmaßnahme vgl. auch oben B.II.3.a.

²⁴⁴ BMVBS (Hrsg.), Forschungen 144, S. 83.

²⁴⁵ Zur Freiraumstruktur als Rechtsbegriff Spannowsky in Bielenberg/Runkel/Spannowsky, K § 7 R. 78 f. (zu § 7 a. F.).

²⁴⁶ D.h. Ziele und Grundsätze der Raumordnung, Gebiete des § 8 Abs. 7 ROG, vgl. Spannowsky in Bielenberg/Runkel/Spannowsky, K § 7 R. 84 f. (zu § 7 a. F.).

²⁴⁷ BT-Drs. 16/10292, S. 21.

fügt.²⁴⁸ Der damalige § 7 Abs. 3 Satz 2 ROG 1997 wurde um Nr. 5 ergänzt, wonach die raumbedeutsamen Erfordernisse und Maßnahmen des vorbeugenden Hochwasserschutzes nach den Vorschriften des WHG in den Raumordnungsplänen berücksichtigt werden sollten.

Nach § 8 Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 lit. d ROG gehören Festlegungen zum vorbeugenden Hochwasserschutz zur anzustrebenden Freiraumstruktur. Der Küstenschutz ist dabei überwiegend durch den wasserrechtlichen Hochwasserschutz abgedeckt.²⁴⁹ Eine Verknüpfung mit den wasserrechtlichen Risikokarten gem. § 74 WHG²⁵⁰ ist zwar im ROG nicht ausdrücklich vorgesehen, es besteht jedoch die Möglichkeit, diese Karten als „Festlegungen zu raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen von öffentlichen Stellen“ gem. § 8 Abs. 6 ROG einbezogen werden.²⁵¹ Die raumordnerischen Festlegungen können die wasserrechtlichen Gebietsausweisungen zudem ergänzen, indem Gebiete geschützt werden, die nicht oder noch nicht vom wasserrechtlichen Hochwasserschutz erfasst sind und dennoch dem vorbeugenden Hochwasserschutz dienen.²⁵² Diese Gebiete können mit den wasserrechtlichen Hochwasserschutzgebieten in einen räumlichen Funktionszusammenhang gebracht werden.²⁵³ Allerdings gehen diese Ausweisungen in ihrer Gewichtung nicht über andere raumordnerische Belange hinaus.²⁵⁴

V. Umweltprüfung

Die Auswirkungen des Klimawandels sind zum heutigen Zeitpunkt in einem hohen Maße von Ungewissheit sowohl hinsichtlich der konkreten Folgen als auch in Bezug auf ihre Intensität gekennzeichnet. Aus diesem Grund stellt sich die Frage der Überprüfbarkeit der Pläne.²⁵⁵ Einen Ansatzpunkt, um eine regelmäßige Überprüfung der Wissensbasis der Pläne zu etablieren, bietet die Umweltprüfung.²⁵⁶ Diese enthält zurzeit keine Betrachtung der Klimaanpassung in ihrem Prüfprogramm, böte sich aber als Instrument an, um eine Klimafolgenprüfung zu etablieren.²⁵⁷

§ 9 ROG trifft die Regelung zur Umweltprüfung für Raumordnungspläne. Aufgrund der nach der Föderalismusreform geänderten Gesetzgebungskompetenz kann der Bund zur Umweltprüfung eine umfassende Regelung treffen, wie er mit dem ROG 2008 auch getan hat. Auch wenn den Ländern theoretisch eine Abweichungskompetenz aus Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 GG

²⁴⁸ BT-Drs. 15/3168, S. 9.

²⁴⁹ Greiving/Fleischauer, Raumplanung 2008, 61, 62 und S. 63 noch zu (§ 2 Abs. 2 Nr. 8 ROG 1997; zum Hochwasserschutz vgl. Teil 5 (Wasserrecht).

²⁵⁰ Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushaltes (Wasserhaushaltsgesetz – WHG) vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585).

²⁵¹ So Reese/Köck/Möckel in Reese et al., Rechtlicher Handlungsbedarf für die Anpassung an die Folgen des Klimawandels, S. 352.

²⁵² Spannowsky in Spannowsky/Runkel/Goppel, § 2 R. 140; Deutsche Anpassungsstrategie S. 43.

²⁵³ Spannowsky in Spannowsky/Runkel/Goppel, § 2 R. 140.

²⁵⁴ Insbesondere fehlt es an einer Verknüpfung mit dem Hochwasserrisikomanagement nach dem WHG, hierzu Reese, NuR 2011, 19, 23.

²⁵⁵ Reese, VerwArch 2012, 399, 416, Kment, ZUR 2011, 127, 129.

²⁵⁶ Köck, ZUR 2013, 269, 271, Reese, Reese, VerwArch 2012, 399, 410.

²⁵⁷ Köck, ZUR 2013, 269, 271.

zukommt, bleibt aufgrund ihrer Verpflichtung zur europarechtskonformen Ausgestaltung eigener Regelungen kein Raum für inhaltliche Abweichungen.²⁵⁸

Gem. § 9 Abs. 1 ROG ist bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen –gemeint sind gem. § 8 ROG sowohl landesweite Raumordnungspläne als auch Regionalpläne- eine Umweltprüfung durchzuführen. Weiter werden die wesentlichen Elemente der Umweltprüfung angeführt, die Ermittlung der wesentlichen Auswirkungen eines Planes auf die Umwelt sowie deren Erfassung in einem Umweltbericht. Insbesondere sind im Umweltbericht auch Alternativen darzustellen, vgl. § 9 Abs. 1 S. 1 i.V.m. Anlage 1 ROG. Dabei soll sich die Umweltprüfung gem. § 9 Abs. 1 S. 3 ROG nur auf das beziehen, was angemessenerweise verlangt werden kann. In einem mehrstufigen Planungsprozess –so ein hier verarbeiteter Rechtsgedanke des UVPG (vgl. § 14 f Abs. 3 UVPG²⁵⁹)- kann entschieden werden, auf welcher Stufe dieses Prozesses die Umweltauswirkungen schwerpunktmäßig geprüft werden sollen.²⁶⁰

Für die Anpassung an den Klimawandel kann die Umweltprüfung –nicht nur im ROG- künftig eine bedeutender werdende Rolle übernehmen, sofern Bestrebungen aufgegriffen werden, die Auswirkungen des Klimawandels in Form des Climate-Proof-Planning oder eines „Klima-Check“ in die Umweltprüfung zu integrieren²⁶¹ oder eine „strategische Anpassungsprüfung“²⁶² zu entwickeln. Hier wird ein Weg gesehen, durch die Generierung entsprechenden Wissens einen Rahmen für den Umgang mit den Unsicherheiten, die hinsichtlich der Auswirkungen des Klimawandels bestehen, zu setzen.²⁶³ Im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung von Projekten wurde seitens der EU bereits reagiert und der Klimawandel in die Liste der zu prüfenden ökologischen Aspekte des Art. 3 UVPRL eingefügt.²⁶⁴ Danach würden in Zukunft bei bestimmten Projekten die Auswirkungen des Klimawandels auf das Projekt einbezogen, z.B. ob das Projekt auch mit veränderten Klimabedingungen bestehen kann.²⁶⁵

VI. Kooperation und Koordination

Gem. § 13 ROG bestehen sowohl verbindliche wie auch unverbindliche Kooperationsformen. Gerade in Anbetracht der bestehenden föderalen Struktur kann die erforderliche Zusammenarbeit bei der Umsetzung von Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel mit Hilfe der Instrumente des § 13 ROG umgesetzt werden.

§ 13 ROG regelt die raumordnerische Zusammenarbeit. Hiernach sollen die Träger der Landes- und Regionalplanung bei der Vorbereitung und Verwirklichung von Raumordnungsplänen mit den maßgeblichen öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts zusammenarbeiten bzw. auf die Zusammenarbeit hinwirken, vgl. § 13 Abs. 1 S. 1 ROG.

²⁵⁸ Spannowsky in Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, § 9 Rn. 8.

²⁵⁹ Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. Februar 2010 (BGBl. I S. 94), zuletzt geändert durch Art. 10 G zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änd. weiterer Vorschriften vom 25. 7. 2013 (BGBl. I S. 2749).

²⁶⁰ BT-Drs. 16/10292, S. 25.

²⁶¹ BMVBS, Forschungen Heft 157, S. 103, Birkmann/Fleischhauer, RuR 2009, 114, 118.

²⁶² Kment, JZ 2010, 62, 67.

²⁶³ Kment aaO, Köck, ZUR 2013, 269, (2013), S. 271.

²⁶⁴ COM (2012) 628 final, v. 26.10.2012, S. 16.

²⁶⁵ COM (2012) 628 final, v. 26.10.2012, S. 25.

Die Norm weist der Raumordnung die Aufgabe zu, auch aktiv an der Verwirklichung ihrer Pläne mitzuarbeiten.²⁶⁶ Im ROG 1998 war die Vorschrift dementsprechend noch mit „Verwirklichung der Raumordnungspläne“ überschrieben. Mit der Betonung der Koordination durch Kooperation soll in der Neufassung der zunehmenden Bedeutung der Zusammenarbeit Rechnung getragen werden und das Kooperationsprinzip auch gesetzlich gestärkt werden.²⁶⁷ So ist in § 1 Abs. 1 ROG die raumordnerische Zusammenarbeit als Mittel zur Verwirklichung der Aufgabe der Raumordnung herausgestellt worden. Sie stellt nach dem Willen des Gesetzgebers künftig einen großen Aufgabenbereich der Raumordnung dar²⁶⁸, wengleich die hier neuerdings genannten Inhalte auch vor der Neuregelung bereits existierten.²⁶⁹ Die Neufassung kann aber durch die deklaratorische Bezeichnung der „weichen Instrumente“ der Raumordnung als klarer strukturiert und inhaltlich differenzierter gewertet werden.²⁷⁰ Die Zusammenarbeit soll gem. § 13 Abs. 1 S. 2 HS 2 ROG insbesondere auch grenzüberschreitend und interkommunal gestaltet werden.²⁷¹

Die ausdrückliche Unterscheidung zwischen der Vorbereitung und der Verwirklichung von Plänen in § 13 Abs. 1 S. 1 ROG dient der Einbeziehung von Inhalten im Rahmen der raumordnerischen Zusammenarbeit über die Planinhalte hinaus.²⁷² Die Träger der Landes- und Regionalplanung sollen insbesondere auch in der Entstehungsphase mit den Akteuren des Raumes kooperieren, wie bei der Erarbeitung von Stärken/Schwächen-Analysen oder Handlungskonzepten für die Errichtung einer Managementstruktur.²⁷³

Als Formen der Kooperation sieht das ROG vertragliche Vereinbarungen (§ 13 Abs. 2 Nr. 1 ROG), Maßnahmen wie regionale Entwicklungsprogramme (§ 13 Abs. 2 Nr. 2 ROG) und die Durchführung einer Raumbeobachtung sowie der Bereitstellung ihrer Ergebnisse für Planungsträger im Hinblick auf raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen (§ 13 Abs. 2 Nr. 3 ROG) vor. Damit werden sowohl verbindliche wie auch unverbindliche Kooperationsformen vorgesehen.²⁷⁴ Die Aufzählung ist beispielhaft zu verstehen, auch andere Möglichkeiten der Zusammenarbeit kommen in Frage.²⁷⁵

²⁶⁶ Dyong /Dyong, ROG, § 13 Rn. 1.

²⁶⁷ BT-Drs. 16/10292, S. 26.

²⁶⁸ BT-Drs. 16/10292, S. 20.

²⁶⁹ Goppel in Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, § 13 Rn. 10.

²⁷⁰ Goppel in Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, § 13 Rn. 7 und 10.

²⁷¹ BT-Drs. 16/10292, S. 26.

²⁷² BT-Drs. 16/10292, aaO.

²⁷³ Goppel in Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, §13 Rn. 12.

²⁷⁴ Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, § 4 Rn. 65.

²⁷⁵ BT-Drs. 16/10292, S. 26.

Tab. 2: Zusammenfassung: Instrumente des Raumordnungsrechts zur Anpassung an den Klimawandel und Verbesserungspotential (Eigene Darstellung)

Norm	Instrument	Maßnahme	Ebene	Verbesserungspotential
§ 8 Abs. 1 ROG; Landesgesetze	<ul style="list-style-type: none"> Landesweite Raumordnungspläne Regionale Teilpläne 	<ul style="list-style-type: none"> Ziele und Grundsätze der Raumordnung (besonders § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 7 ROG) Festlegungen zur Raumstruktur gem. § 8 Abs. 5 und 6 ROG insbesondere zum Freiraumschutz – Steuerung der Siedlungsentwicklung Gebiete für bevorzugte Nutzungen gem. § 8 Abs. 7 ROG in Form von Vorrang-, Vorbehalts- oder Eignungsgebieten zur Regulierung anpassungsgerechter Nutzungsintensität 	Bundesland / Region	(Bundeseinheitliche) Zyklische Überprüfung der Inhalte sinnvoll
§ 17 Abs. 1 ROG	Raumordnungsplan für den Gesamtraum	Konkretisierung einzelner Grundsätze: „Gesamtplan Anpassung“	Bund	Verbindlichkeit zu gering
§ 13 ROG	Raumordnerische Zusammenarbeit	Länderübergreifende Kooperationsformen	Bundesland	

Die nach § 13 Abs. 2 Nr. 1 ROG vertraglichen Vereinbarungen können zum Beispiel der Koordinierung oder Verwirklichung regionaler Entwicklungskonzepte oder der Vorbereitung und Verwirklichung von Raumordnungsplänen dienen. Es kommen auch regionale Foren, Aktionsprogramme, Monitoring und Beratungen in Frage.²⁷⁶ Baumaßnahmen, die zur Umsetzung der regionalen Entwicklungskonzepte erforderlich sind, können Vertragsgegenstand in diesem Sinne sein,²⁷⁷ wie auch die Übernahme der Kosten, die dem Träger der Landes- oder Regionalplanung bei der Verwirklichung von Raumordnungsplänen entstehen kann gem. § 13 Abs. 2 S. 2 ROG Vertragsinhalt werden.

Adressaten dieser Zusammenarbeit sind gem. § 13 Abs. 1 ROG öffentliche Stellen und Personen des Privatrechts. Einbezogen sind hier auch Nichtregierungsorganisationen und die Wirtschaft. Öffentliche Stellen sind in § 3 Nr. 5 ROG legaldefiniert, diese sind Bundes- und Landesbehörden, kommunale Gebietskörperschaften, bundesunmittelbare und die der Aufsicht der Länder unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Bei den Nichtregierungsorganisationen kommen sowohl rechtsfähige als auch nichtrechtsfähige Organisationen in Betracht.²⁷⁸

²⁷⁶ Wilke, NordÖR 2009, 236, 237.

²⁷⁷ Dyong/Dyong, ROG, § 13 Rn. 5.

²⁷⁸ Dyong /Dyong, ROG, § 13 Rn. 4.

Gerade im Hinblick auf die hier im Rahmen des KLIMZUG Nord-Projekts im Mittelpunkt der Betrachtung stehende MRH, deren Gebiet sich in drei Bundesländern befindet, kann die erforderliche Zusammenarbeit bei der Umsetzung von Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel mithilfe der Instrumente des § 13 ROG umgesetzt werden. Maßnahmen privater Initiativen können in den Planungsprozess eingebunden und umgesetzt werden.²⁷⁹ Nicht zuletzt kann diese Einbindung auch eine höhere Akzeptanz von Maßnahmen erzielen.

²⁷⁹ Kment, ZUR 2011, 127, 132.

D. Naturschutzrecht (Landschaftsplanung)

(Die folgenden Ausführungen spiegeln im Wesentlichen den Stand von Literatur und Rechtsprechung 2010 dar. Gesetzesänderungen wurden berücksichtigt.)

Die prognostizierten Auswirkungen des Klimawandels auf die biologische Vielfalt²⁸⁰ sind zahlreich. Bereits jetzt gilt der Einfluss des Klimawandels auf Ökosysteme als nachgewiesen.²⁸¹ Naturschutzgebiete und allgemeiner Naturschutz können in hohem Maße zur Anpassung an die Effekte des Klimawandels beitragen. Die mit der Temperaturerhöhung und den Schwankungen der Niederschläge verbundenen Änderungen der Umwelt beeinflussen die Lebensräume von Tieren und Pflanzen unmittelbar.²⁸² Weil viele Arten von den natürlichen Bedingungen ihrer Umgebung abhängig sind, wird erwartet, dass Wanderbewegungen entsprechend den Verschiebungen der Lebensräume entstehen.²⁸³ Treffen gefährdete Arten auf anthropogene Barrieren oder sind sie derart auf ihre Umgebung spezialisiert, dass sie sich nicht auf veränderte Lebensräume einstellen können, sind sie vom Aussterben bedroht. Das Bundesamt für Naturschutz rechnet aufgrund der Auswirkungen des Klimawandels mit einem Verlust von 5–30 % aller Tier- und Pflanzenarten in der Bundesrepublik.²⁸⁴

Die Veränderung der klimatischen Bedingungen in den Lebensräumen verstärkt voraussichtlich zudem die Einwanderung bisher lebensraumfremder Arten, der invasiven Arten.²⁸⁵ Diese invasiven Arten (vgl. auch § 40 BNatSchG²⁸⁶) verdrängen häufig natürlich vorkommende Ökosysteme, Biotope und Arten aus ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet und gefährden dadurch oftmals besonders geschützte Tier- und Pflanzenarten.²⁸⁷

Störungen von empfindlichen Ökosystemen können sich auch direkt auf die Nutzung der Natur durch den Menschen auswirken, so z.B. im Bereich der Forst²⁸⁸- und Fischereiwirtschaft²⁸⁹. Aber auch die Anpassungsreaktionen des Menschen an den Klimawandel wirken sich indirekt auf die biologische Vielfalt aus, indem Flächen großräumig verändert werden. Vor allem im Bereich der Landwirtschaft entwickeln sich Veränderungen der Anbaumöglichkeiten und –flächen. Bei Maßnahmen zum Schutz gegen Naturkatastrophen, z.B. Hochwasserschutzmaßnahmen oder Klimaschutzmaßnahmen im Sinne der Bindung oder Speicherung von Treibhausgasen benötigen Flächen.²⁹⁰ Durch eine Verschiebung der Vegetationszonen wird mit einer entsprechenden Ausweitung der Landwirtschaft nach Norden gerechnet.²⁹¹ Die

²⁸⁰ Biologische Vielfalt wird verstanden im Sinne des § 7 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG als die Vielfalt der Tier- und Pflanzenarten einschließlich der innerartlichen Vielfalt an Formen von Lebensgemeinschaften und Biotopen.

²⁸¹ SRU, Umweltgutachten 2008, S. 214 (Tz. 356).

²⁸² Korn/Epple, Biologische Vielfalt und Klimawandel, BfN-Skript 148, S. 11.

²⁸³ BMU, Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt, 2007, S. 81/82.

²⁸⁴ Korn/Epple, Biologische Vielfalt und Klimawandel, BfN-Skript 148, S. 11.

²⁸⁵ Deutsche Anpassungsstrategie, S. 28.

²⁸⁶ Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG) vom 29. Juli 2009, BGBl. I S. 2542.

²⁸⁷ Deutsche Anpassungsstrategie, Glossar, S. 69.

²⁸⁸ Jensen in von Storch/Claussen, Klimabericht für die Metropolregion Hamburg, S. 160.

²⁸⁹ Colijn/Fanger in Klimabericht für die Metropolregion Hamburg, S. 194.

²⁹⁰ Korn/Epple, Biologische Vielfalt und Klimawandel, BfN-Skript 148, S. 11/12.

²⁹¹ Korn/Epple, Biologische Vielfalt und Klimawandel, BfN-Skript 148, S. 12.

Landwirtschaft wird von der Abnahme der Bodenfruchtbarkeit, einer stärkeren Mineralisierung, verursacht durch höhere Temperaturen, und einer geringeren Wasserverfügbarkeit betroffen sein.²⁹² Auch die Forstwirtschaft wird von den Veränderungen der klimatischen Bedingungen beeinflusst. Umstrukturierungen von Baum- und Waldarten könnten nötig werden.²⁹³ Vieles spricht hier unter dem Aspekt der Anpassung für eine Umstellung auf extensive Bewirtschaftungsmethoden.²⁹⁴ Auch der Anbau von Pflanzen zur energetischen Nutzung und die stärker erforderlich werdende Bewässerung wirken sich auf den Naturhaushalt aus.²⁹⁵

Die Prognosen der Auswirkungen des Klimawandels für den Naturschutz sind insgesamt von großen Unsicherheiten geprägt. Ein konkretes Szenario zur Klimaveränderung kann zurzeit nicht mit Sicherheit prognostiziert werden.²⁹⁶ Auch Einflüsse auf die Natur werden, je nach Datengrundlage unterschiedlich –wenn nicht sogar gegensätzlich- vorhergesagt²⁹⁷. Diese Prognoseunsicherheiten werden durch die indirekten Auswirkungen²⁹⁸ von Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen auf die Natur weiter verstärkt. Hinzu kommt das Fehlen der erforderlichen Wissensgrundlage über Umweltmedien, Ökosysteme, Lebensräume und Arten.²⁹⁹ Hier wird eine ergebnisoffene,³⁰⁰ zumindest aber flexiblere Planung gefordert sein. Die Beobachtung von Natur und Landschaft wird zunehmend bedeutender, da sie die erforderliche Wissensgrundlage bereitstellen kann.

Das Gebiet der MRH liegt im atlantisch-subatlantischen Raum Nordwest-Europas.³⁰¹ Typische Ökosysteme in diesem Raum sind Wälder, Marschen, Moore und Heiden.³⁰² Hinzu kommt der urbane Raum im Stadtgebiet.³⁰³ In Küstennähe, entlang der Elbufer und im Mündungsbereich existieren zudem besondere Ökosysteme wie das Wattenmeer und die Tideelbe. Alle Ökosysteme werden durch einen voranschreitenden Klimawandel mit den verschiedenen Effekten betroffen. Die Intensität der Auswirkungen und die Anpassungsfähigkeit der Natur an Phänomene wie Temperaturanstieg³⁰⁴, veränderte Niederschlagsmengen³⁰⁵ -die sich ihrerseits auf die Grundwasserneubildung auswirken³⁰⁶ - und Anstieg des Meeresspiegels³⁰⁷ wird

²⁹² Heiland/Kowarik, Informationen zur Raumentwicklung 2008, 415, 416.

²⁹³ Korn/Epple, Biologische Vielfalt und Klimawandel, BfN-Skript 148, S. 12.

²⁹⁴ Korn/Epple, aaO.

²⁹⁵ SRU, Umweltgutachten 2008, Rz. 354 bzw. S. 214.

²⁹⁶ Daschkeit/Renken, Klimaänderung und Klimafolgen in Hamburg, S. 17 f.

²⁹⁷ Heiland/Kowarik, Informationen zur Raumentwicklung 2008, 415, 416 f.; z.B. in Bezug auf die Arealverschiebungen von Arten: Jensen in von Storch/Claussen, Klimabericht für die Metropolregion Hamburg, S. 152.

²⁹⁸ Z. B. großflächige Maßnahmen, die dem Klimaschutz dienen, vgl. Jessel, Natur und Landschaft 2008, 311, 313.

²⁹⁹ Heiland et al., NuL 2008, 37,39.

³⁰⁰ Heiland et al., NuL 2008, 37,39.

³⁰¹ Jensen in von Storch/Claussen, Klimabericht für die Metropolregion Hamburg, S. 169.

³⁰² Jensen in von Storch/Claussen, Klimabericht für die Metropolregion Hamburg, S. 157 – 176.

³⁰³ Jensen in von Storch/Claussen, Klimabericht für die Metropolregion Hamburg, S. 174 f.

³⁰⁴ Dazu Daschkeit/Renken, Klimaänderung und Klimafolgen in Hamburg, S. 6.

³⁰⁵ Daschkeit/Renken, Klimaänderung und Klimafolgen in Hamburg, S. 7.

³⁰⁶ Jensen in von Storch/Claussen, Klimabericht für die Metropolregion Hamburg, S. 153-154.

³⁰⁷ Jensen in von Storch/Claussen, Klimabericht für die Metropolregion Hamburg, S. 162 f.

unterschiedlich beurteilt. Durch die Verdrängung heimischer und die Einwanderung neuer Arten, wird sich die Zusammensetzung der Arten in der MRH wahrscheinlich verschieben.³⁰⁸ Naturschutzgebiete bieten einen Rückzugsort. Durch die Vernetzung dieser Rückzugsgebiete können die Wanderbewegungen von Arten erleichtert werden. Zudem kommt den Schutzgebieten eine wichtige Funktion als Monitoringflächen zur Beobachtung der Auswirkungen des Klimawandels zu.

I. Das BNatSchG 2010

Nach der Föderalismusreform und dem Scheitern des UGB wurde auch das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)³⁰⁹ novelliert. Mit der Novelle bezweckte der Bund eine Vollregelung anstelle des bisher geltenden Landesrechts.³¹⁰ Anwendbarkeit und Vollziehbarkeit sollten erleichtert und insbesondere die Umsetzung europäischer Vorgaben vereinfacht werden.³¹¹

Entsprechend enthält das BNatSchG 2010 keine grundlegenden Neuerungen, sondern beschränkt sich –abgesehen von einigen Ausnahmen– auf die Vereinheitlichung der bestehenden Regelungen im Bundes- und Landesrecht.³¹² Nach Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 GG können die Länder vom Bundesrecht abweichende Regelungen über den Naturschutz und die Landschaftspflege treffen, allerdings „ohne die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes“.

Diskussionspunkt in diesem Zusammenhang ist die Frage der Kompetenz des Bundesgesetzgebers zur Ausgestaltung der allgemeinen Grundsätze. Die im BNatSchG geregelten allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes können aber auch als deklaratorische Festlegung ohne konstitutionellen Charakter³¹³ mit Indizwirkung im Hinblick auf die Positionierung des Bundes verstanden werden.³¹⁴ Insofern liegen mit den allgemeinen Grundsätzen Vorgaben des Bundes an die Länder in jedem Fall vor.

Die mit der Föderalismusreform neu geschaffene Kategorie der allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes wirft die Frage nach einer Definition auf.³¹⁵ Der Verfassungsgesetzgeber wollte dem Bund hiermit die Möglichkeit eröffnen: „in einheitlicher Form bundesweite verbindliche Grundsätze für den Schutz der Natur, insbesondere die Erhaltung der biologischen Viel-

³⁰⁸ Z.B. für aquatische Ökosysteme Colijn/Fanger in Klimabericht für die Metropolregion Hamburg, S. 193-194: die heimische Miesmuschel wird zunehmend verdrängt, während neue Spezies sich durchsetzen.

³⁰⁹ Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG) vom 29. Juli 2009, BGBl. I S. 2542.

³¹⁰ BT-Drs. 16/12274, S. 1.

³¹¹ BT-Drs. 16/12274, S. 1.

³¹² Gellermann in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Naturschutzrecht nach der Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes, Rn. 2.

³¹³ So Koch/Krohn, Das Naturschutzrecht im UGB, S. 13.

³¹⁴ Appel, NuR 2010, 171, 174.

³¹⁵ Appel in Frenz/Müggenborg, BKomm BNatSchG, § 8 Rn. 19; Fischer-Hüftle in Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, vor § 1 Rn. 15 f.; Schulze-Fielitz, NVwZ 2007, 249, 256 f.

falt und zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts festzulegen“.³¹⁶ Diese eher undeutliche Formulierung hat in der Literatur bereits für Diskussionen gesorgt.³¹⁷ Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die allgemeinen Grundsätze darauf abzielen, die zentralen naturschutzrechtlichen Ziele zu erreichen.³¹⁸ Hierzu muss ein gewisses Maß an Konkretisierung dieser Grundsätze durch den Bund machbar bleiben.³¹⁹ Der Bund hat mit der Novelle 2010 an verschiedenen Stellen ausdrücklich allgemeine Grundsätze definiert, z. B. in § 1 Abs. 1 BNatSchG a. E.³²⁰ und damit einen abweichungsfesten Kern i.S. d. Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 GG festgelegt.³²¹

§ 1 Abs. 1 BNatSchG formuliert in Form eines allgemeinen Grundsatzes die grundlegende Zielbestimmung des Naturschutzes und der Landschaftspflege: Der Schutz und die Erhaltung der biologischen Vielfalt, der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts und der Vielfalt, Eigenheit und Schönheit von Natur und Landschaft. Die dauerhafte Sicherung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes erfolgt auch durch Maßnahmen zum Schutz des Klimas, wie in § 1 Abs. 3 Nr. 4 BNatSchG näher bestimmt wird. Die Nennung des Klimaschutzes als Beitrag zum Naturschutz ist an dieser Stelle nicht neu, auch in § 2 Abs. 1 Nr. 6 a. F. wurde die Vermeidung von Beeinträchtigungen des Klimas –auch auf der örtlichen Ebene– als Grundsatz des Naturschutzes angeführt.³²² Der Klimaschutz an dieser Stelle bezieht sich allgemein auf mögliche Maßnahmen zum Schutz von Luft und lokalem Klima, z. B. durch die Bereitstellung von Kaltluftentstehungsgebieten oder Luftschneisen,³²³ und bezweckt nicht den Schutz von Lebensräumen vor Klimaveränderungen, die durch den Klimawandel hervorgerufen werden.³²⁴

Neben der Gestaltung eines abweichungsfesten Kerns durch den Bundesgesetzgeber wurde im neuen BNatSchG der räumliche Geltungsbereich auch auf Meeresbereiche erweitert, die den Küstengewässern vorgelagert sind und zum Gebiet der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) gehören, § 56 Abs. 1 BNatSchG. Mit dieser Änderung wurden insbesondere europarechtliche Vorgaben umgesetzt, gleichzeitig wurden auch bisher nicht erfasste Gebiete dem Regime des Naturschutzrechts zugänglich gemacht.³²⁵

³¹⁶ BT-Drs. 16/813, S. 11.

³¹⁷ Übersicht zu den verschiedenen Streitfragen: Appel in Frenz/Müggenborg, BKomm BNatSchG, § 8 Rn. 19.

³¹⁸ Appel in Frenz/Müggenborg, BKomm BNatSchG, § 8 Rn. 19; *Fischer-Hüftle* in Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, vor § 1 Rn. 16.

³¹⁹ Appel in Frenz/Müggenborg, BKomm BNatSchG, § 8 Rn. 19; *Fischer-Hüftle* in Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, vor § 1 Rn. 16., Schulze-Fielitz, NVwZ 2007, 249, 257.

³²⁰ Weitere allgemeine Grundsätze enthalten die §§ 6 Abs. 1, 8, 13, 20 Abs. 1, 30 Abs. 1 und 59 Abs. 1 BNatSchG.

³²¹ Neben den allgemeinen Grundsätzen zählen noch die Kapitel 5 (Artenschutz) und 6 (Meeresnaturschutz) zu diesem abweichungsfesten Kern. BT-Drs. 16/12274, S. 39.

³²² Gassner in Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, BNatSchG, § 2 Rn. 67.

³²³ Mengel in Frenz/Müggenborg, BKomm BNatSchG § 1 Rn. 72.

³²⁴ A. Schumacher/J. Schumacher in Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG § 1 Rn. 121.

³²⁵ BT-Drs. 16/12274, S. 41; Gellermann in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, BNatSchG u.a., Naturschutzrecht nach der Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes, Rn. 4.

II. Schutzgebiete

Innerhalb des Naturschutzrechts ist eine Auseinandersetzung mit der Anpassung an die Folgen des Klimawandels geboten. Der allgemeine Schutz von Natur und Landschaft wird sich durch den Klimawandel neuen Beeinträchtigungen ausgesetzt sehen. Der Naturschutz kann aber auch einen wichtigen Beitrag zum Umgang mit den Auswirkungen leisten. Vor allem der Schutz bestimmter Teile von Natur und Landschaft bietet erhebliches Potential zur Bewältigung der Folgen des Klimawandels –auch, wenn sich das Naturschutzrecht insofern ändern, bzw. selbst anpassen muss.

Die Schutzgebiete können als solche nach nationalem Recht und den nach europäischen Vorgaben zu schützende Gebiete unterschieden werden. Regelungen, die die Schutzgebiete betreffen, finden sich in den §§ 20 ff. BNatSchG (4. Kapitel).

Die nationalen Schutzgebietskategorien beinhalten den Schutz bestimmter landschaftlich oder ökologisch wertvoller Teile von Natur und Landschaft. Dem ersten Abschnitt des 4. Kapitels zu den geschützten Bestandteilen von Natur und Landschaft hat der Gesetzgeber mit § 20 BNatSchG allgemeine Grundsätze voran gestellt.

Nach § 20 Abs. 1 BNatSchG ist ein Biotopverbundsystem zu schaffen, das mindestens 10 % der Gebiete der Bundesländer umfassen soll. Durch die Vernetzung der Lebensräume von gefährdeten Arten soll dieses Biotopverbundsystem idealerweise zu einem Austausch und zur Ermöglichung von Wanderbewegungen führen.³²⁶ Die Auswirkungen des Klimawandels werden mit hoher Wahrscheinlichkeit das bereits bestehende Problem des Rückgangs der Artenvielfalt beschleunigen³²⁷, verursacht durch zu hohe Nähr- und Schadstoffbelastungen, den stetigen Verlust von Grünland, die hohe Flächeninanspruchnahme und die damit verbundene zunehmende Zerschneidung von Lebensräumen³²⁸. Die Verbindung von Biotopen untereinander wirkt dieser Entwicklung entgegen³²⁹, und ist insofern auch geeignet, die Anpassung zu fördern. Angesichts des großen Handlungsbedarfs –von der Vergrößerung der Schutzgebietsflächen bis zu fehlenden Verbindungs- und Pufferflächen³³⁰ in Gebieten mit landwirtschaftlicher Monokultur³³¹- bleibt aber zu fragen, ob die Absicht der Schaffung eines Biotopverbundsystems wie in § 20 Abs. 1 BNatSchG vorgesehen ausreicht, um neben den bestehenden Bedrohungen und Beeinträchtigungen der Artenvielfalt auch noch die Auswirkungen des Klimawandels aufzufangen.

³²⁶ BT-Drs. 16/12274, S. 60.

³²⁷ SRU, Umweltgutachten 2008, Tz. 349, 8S. 212).

³²⁸ Dazu SRU, Umweltgutachten 2008, Tz. 349 (S. 212).

³²⁹ A. Schumacher/J. Schumacher/P. Fischer-Hüftle in Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, § 20 Rn. 8.

³³⁰ So sieht auch die Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel vor, gegebenenfalls Pufferzonen für das Schutzgebietssystem einzurichten, S. 27.

³³¹ Zum Handlungsbedarf A. Schumacher/J. Schumacher/P. Fischer-Hüftle in Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, § 20 Rn. 9.

Nach nationalem Recht können Gebiete in Form von Naturschutzgebieten (§ 23 BNatSchG), Nationalparks und Nationalen Naturmonumenten (§ 24 BNatSchG), Biosphärenreservaten (§ 25 BNatSchG) Landschaftsschutzgebieten (§ 26 BNatSchG), Naturparks (§ 27 BNatSchG), Naturdenkmälern (§ 28 BNatSchG) und geschützten Landschaftsbestandteilen (§ 29 BNatSchG) geschützt werden³³². Die Unterschutzstellung dieser geschützten Teile von Natur und Landschaft (vgl. § 20 Abs. 1 BNatSchG) erfolgt durch eine Erklärung gemäß § 22 BNatSchG. Dabei handelt es sich um einen formellen Rechtsakt mit Außenwirkung, d. h. er ist allgemein verbindlich.³³³ Die Ausgestaltung erfolgt zumeist durch Rechtsverordnung oder Satzung.³³⁴

Unterschiede zwischen den Schutzgebietskategorien ergeben sich aufgrund des Schutzniveaus. Den intensivsten Schutz bieten Naturschutzgebiete (§ 23 BNatSchG) sowie Nationalparks und Nationale Naturmonumente nach § 24 BNatSchG. Die Naturschutzgebiete nehmen 3,6 % der Fläche der Bundesrepublik ein.³³⁵ Die Gebiete unterliegen gem. § 23 Abs. 2 S. 1 BNatSchG einem absoluten Veränderungsverbot, wobei allerdings Nutzungen durch die Allgemeinheit zulässig sind, § 23 Abs. 2 S. 2 BNatSchG.

Nationalparke im Sinne von § 24 Abs. 1 – 3 BNatSchG bestehen in der Bundesrepublik zurzeit 14.³³⁶ Innerhalb dieser Gebiete sollen die natürlichen Vorgänge nach Möglichkeit einem ungestörten Ablauf überlassen sein, § 24 Abs. 2 S. 1 BNatSchG. Die Ökosysteme sollen sich also vom Menschen nicht, oder nur wenig beeinflusst, entwickeln können.³³⁷ Dabei kommt es zum Zeitpunkt der Unterschutzstellung nicht darauf an, dass das Gebiet bereits in einem vom Menschen unbeeinflussten Zustand ist, es reicht aus, wenn die Möglichkeit besteht, dass das Gebiet sich in Richtung einer unbeeinflussten Dynamik entwickeln kann bzw. lässt, vgl. § 24 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG.

Die Nationalen Naturmonumente sind eine mit der Novelle 2010 neu eingeführte Kategorie, die auf der Schutzkategorie III der Internationalen Naturschutzunion (IUCN)³³⁸ beruht und an die „Natural Monuments“ in den USA anknüpft.³³⁹ Zweck der Kategorie ist die Möglichkeit, neben den großflächigeren Nationalparks auch kleinere Gebiete schützen zu können, in denen herausragende natürliche oder gemischt natürlich-kulturelle schützenswerte Erscheinun-

³³² Vgl. § 20 Abs. 2 BNatSchG.

³³³ BVerwG Beschl. v. 29.01.2007, 7 B 68/06, NVwZ 2007, 598, 589.

³³⁴ BVerwG aaO.

³³⁵ http://www.bfn.de/0308_nsg.html letzter Abruf 10.08.2011.

³³⁶ http://www.bfn.de/0308_nlp.html letzter Abruf 10.08.2011.

³³⁷ A. Schumacher/J. Schumacher, BNatSchG, § 24, Rn. 44.

³³⁸ International Union for Conservation of Nature and Natural Resources. Die IUCN ist eine international tätige Nichtregierungsorganisation, deren Arbeit auf die Erstellung wissenschaftlicher Grundlagen für den Schutz und die nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen gerichtet ist; siehe auch http://www.bfn.de/0310_steckbrief_iucn.html, letzter Abruf 11.08.2011.

³³⁹ BT-Drs. 16/13430, S. 22; A. Schumacher/J. Schumacher in Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, § 24, Rn. 73.

gen vorkommen.³⁴⁰ Exemplarisch werden in der Gesetzesbegründung Wasserfälle, Dünen oder Höhlen angeführt.³⁴¹

Die Biosphärenreservate gemäß § 25 BNatSchG dienen der Umsetzung eines UNESCO-Programms³⁴². Der Schutz dieser Gebiete ist neben ökologischen Gesichtspunkten auch auf die ökonomische und soziale Charakteristik ausgeweitet.³⁴³

Landschaftsschutzgebiete nach § 26 BNatSchG genießen zwar kein vergleichbar hohes Schutzniveau wie Naturschutzgebiete, in ihnen sind land- und forstwirtschaftliche Nutzungen zulässig, soweit sie die Schutzvoraussetzungen erfüllen.³⁴⁴ Sie sind aber allein aufgrund ihrer Gesamtfläche bedeutsam: als Landschaftsschutzgebiet sind zurzeit 28,5 % des Gebietes der Bundesrepublik ausgewiesen.³⁴⁵ Die Naturparke gemäß § 27 BNatSchG sind großflächige Naturräume, die besonders für die Erholung geeignet sind. Sie bedecken ca. 27 % der Gesamtfläche der Bundesrepublik, darunter z.B. die Lüneburger Heide.³⁴⁶

Neben den flächenbezogenen Schutzgebieten bestehen noch die objektbezogenen Kategorien des Naturdenkmals, § 28 BNatSchG, und des geschützten Landschaftsbestandteils, § 29 BNatSchG. Dieser Schutz ist auf Einzelschöpfungen der Natur, entsprechende Flächen bis zu fünf Hektar (§ 28 Abs. 1 BNatSchG) oder bestimmte Landschaftsbestandteile im Sinne des § 29 BNatSchG gerichtet. Dabei können sich diese beiden Schutzgebietstypen überschneiden.³⁴⁷

Zu den nationalen Schutzgebieten kommen die Schutzgebiete nach europäischen Vorgaben. Der Schutz von Gebieten, die nach der FFH-Richtlinie³⁴⁸ der EG im Rahmen des europäischen Schutzgebietsnetzes „Natura 2000“ als „Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung“ ausgewiesen werden, richtet sich nach den §§ 31 – 36 BNatSchG. Ziel der Richtlinie ist gem. Art. 2 Abs. 1 FFH-RL die Sicherung der Artenvielfalt, indem gem. Art. 3 Abs. 1 S.1 FFH-RL ein kohärentes europäisches Netz besonderer Schutzgebiete – bezeichnet als „Natura 2000“ – geschaffen wird. Die Mitgliedstaaten sind gem. Art. 4 Abs. 1 FFH-RL verpflichtet, eine Liste mit schützenswerten Gebieten, die bestimmten, in Anhang III der Richtlinie genannten Kriterien entsprechen, aufzustellen. Anhand dieser Listen erstellt die Kommission den Entwurf einer Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung, Art. 4 Abs. 2 FFH-RL. Die angeführten Gebiete müssen gem. Art. 4 Abs. 4 FFH-RL innerhalb von 6 Jahren durch den Mitgliedsstaat unter Schutz gestellt werden. Doch auch schon vor der Unterschutzstellung genießt das Gebiet besonderen Schutz gem. Art. 4 Abs. 5 i. V. m. Art. 6 Abs. 2, 3 und 4 FFH-RL,

³⁴⁰ BT-Drs. 16/13460, S. 22.

³⁴¹ BT-Drs. 16/13460, S. 22.

³⁴² „Men and the Biosphere Programme“ (MAB-Programm).

³⁴³ Gellermann in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, BNatSchG, § 25, Rn. 2.

³⁴⁴ J. Schumacher/A. Schumacher/P. Fischer-Hüftle in Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, § 26 Rn. 3.

³⁴⁵ http://www.bfn.de/0308_lsg.html letzter Aufruf 11.8.2010.

³⁴⁶ http://www.bfn.de/0308_np.html.

³⁴⁷ J. Schumacher/A. Schumacher/P. Fischer-Hüftle in Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, § 28 Rn. 1.

³⁴⁸ Richtlinie 92/43/EWG vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABI EG 1992 Nr. L 206 v. 22.07.1992, S. 7. zuletzt geändert durch die Richtlinie 2006/105/EG, ABI. L 363 vom 20.12.2006, S. 368.

insbesondere gilt auch schon vor der formellen Unterschutzstellung ein Verschlechterungsverbot. Das allgemeine Verschlechterungsverbot für FFH-Gebiete in der deutschen Umsetzung ist seit der BNatSchG-Novelle auch nicht mehr an die Bekanntgabe des Gebietes im Bundesanzeiger geknüpft,³⁴⁹ es besteht vielmehr ab der Aufnahme des Gebietes in die Gemeinschaftsliste.³⁵⁰

Neben den FFH-Gebieten gehören gem. Art. 7 FFH-RL auch Vogelschutzgebiete nach der Vogelschutzrichtlinie (Vogelschutz-RL)³⁵¹ zum Biotopverbundsystem Natura-2000. Die Vogelschutz-RL richtet sich gem. Art. 1 Abs. 1 Vogelschutz-RL auf den Schutz sämtlicher wildlebender Vogelarten, die im europäischen Gebiet der Mitgliedstaaten heimisch sind. Geschützt werden gem. Art. 1 Abs. 1 Vogelschutz-RL Vögel, ihre Eier, Nester und Lebensräume. Die Vogelschutz-RL enthält in Anhang 1 eine Liste mit den geschützten Vogelarten. Gemäß Art. 4 Abs. 1 S. 1 Vogelschutz-RL sind die Lebensräume dieser Arten durch besondere Maßnahmen zu schützen, dafür sind insbesondere „die für die Erhaltung dieser Arten zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebiete“ von den Mitgliedstaaten unter Schutz zu stellen (Art. 4 Abs. 1 S. 4 Vogelschutz-RL). Nachdem in verschiedenen Fällen die Mitgliedstaaten der Verpflichtung zu Schutzgebietsausweisungen nicht hinreichend nachgekommen waren³⁵², hat der Europäische Gerichtshof in mehreren Entscheidungen eine Einschränkung des Ermessensspielraums der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Schutzgebietsausweisungen festgestellt.³⁵³ Dieser wird durch die in der Richtlinie selbst angeführten ornithologischen Kriterien, wie dem Vorkommen einer im Anhang I genannten Art begrenzt.³⁵⁴

Lässt ein Mitgliedsstaat die Umsetzungsfrist verstreichen, soll er zudem keinen Vorteil daraus ziehen können.³⁵⁵ Der EuGH kam für diese Fälle zu einer unmittelbaren Anwendung der Richtlinie. Für die „faktischen“ Vogelschutzgebiete gilt Art. 4 Abs. 4 Satz 1 der Vogelschutz-RL unmittelbar.³⁵⁶ Erhebliche Auswirkungen auf die geschützten Gebiete sind danach zu vermeiden, auch wenn noch keine Umsetzung in nationales Recht erfolgt ist.

Es wird von entscheidender Bedeutung für das System der Naturschutzgebiete zur Anpassung an Klimawandelphänomene sein, auf die prognostizierten Wanderbewegungen von Arten eingestellt zu sein und idealerweise bedrohten Arten die Korridore und Rückzugsräume bereit zu stellen, die für den Erhalt der Biodiversität notwendig sein werden. Schwierigkeiten aus dem bestehenden Regelungssystem können sich dabei insbesondere dadurch ergeben, dass die

³⁴⁹ BT-Drs. 16/12274, S. 64.

³⁵⁰ Appel in Frenz/Müggenborg, BKom BNatSchG, § 33 Rn. 5.

³⁵¹ Richtlinie 2009/147/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung wildlebender Vogelarten (kodifizierte Fassung), ABl. L 20/7 v. 26.01.2010.

³⁵² EuGH, Urt. v. 02. 08. 1993, Rs. C-355/90 (Kommission/Spanien), Slg. 1993, I-4221 („Santona“); EuGH, Urt. v. 19.05.1998, Rs. C-3/96 (Kommission/Niederlande); Urt. v. 25. 11. 1999, Rs. C-96/98 (Kommission/Frankreich), Slg. 1999, I-8531, („Pouitou Sümpfe“).

³⁵³ Z.B. EuGH, Urt. v. 02.08.1993, Rs. C-355/90 (Kommission/Spanien), Slg. 1993, I-4221, ZUR 1994, 305 f.

³⁵⁴ EuGH, Urt. v. 02.08.1993, Rs. C-355/90 (Kommission/Spanien), Slg. 1993, I-4221, 306.

³⁵⁵ Maas/Schütte in Koch, Umweltrecht, § 7 Rn. 92.

³⁵⁶ EuGH, Urt. v. 07.12.2000, Rs. C-347/98 (Kommission/Französische Republik), NVwZ 2001, 549, 550.

Schutzwürdigkeit bestimmter Gebietstypen eng mit den darin vorkommenden Arten verknüpft ist.³⁵⁷ Ein Abwandern oder Aussterben dieser Arten könnte zur Funktionslosigkeit des Gebietes führen und die Rechtfertigung der mit der Schutzgebietsausweisung verbundenen Einschränkungen von Grundrechten wegfallen lassen.³⁵⁸ Weniger abhängig von derartigen Verschiebungen sind lediglich die Gebiete, die auf den Schutz großer Flächen ausgerichtet sind, wie Nationalparke i. S. d. § 24 Abs. 2 BNatSchG und Landschaftsschutzgebiete nach § 26 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG.³⁵⁹

Besonders „Natura 2000“-Gebiete bieten Anpassungspotentiale. Ein Verbund von Schutzgebieten, wie es nach dem „Natura 2000“-Netz vorgesehen ist, kann helfen, Wanderbewegungen von Arten auch über die jeweiligen Staatsgrenzen hinaus aufzufangen. Die nach der Vogelschutz-RL geschützten Gebiete sind insofern besonders effektiv, weil hier die Lokalisierung der Schutzgebiete von der jeweils geschützten Art abhängt und Wanderbewegungen einbezogen werden können.³⁶⁰ Diese Wirkung wird durch die Möglichkeit der Entstehung faktischer Vogelschutzgebiete noch verstärkt.

Die nach FFH- und Vogelschutz-RL geschützten Gebiete unterliegen einem Verschlechterungsverbot. Gem. Art. 6 Abs. 2 FFH-RL treffen die Mitgliedstaaten die geeigneten Maßnahmen, um eine Verschlechterung in den besonderen Schutzgebieten zu vermeiden, sofern sie sich auf die Ziele der FFH-RL erheblich auswirken. Das Verschlechterungsverbot ist gem. Art. 7 FFH-RL auch auf die Schutzgebiete nach der Vogelschutz-RL anzuwenden. Ziel der FFH-Richtlinie in diesem Sinne ist, „zur Sicherung der Artenvielfalt durch die Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen im europäischen Gebiet beizutragen“ (Art. 2 Abs. 1 FFH-RL). Die Umsetzung in das deutsche Recht findet sich in § 33 Abs. 1 S. 1 BNatSchG.³⁶¹

Verschlechterungen in diesem Sinne sind alle Auswirkungen, die sich negativ auf das Gebiet auswirken, unabhängig davon, ob die Ursache der Veränderungen innerhalb oder außerhalb des Gebietes entsteht.³⁶² Allein die Möglichkeit der Verschlechterung ist zur Erfüllung des Tatbestands ausreichend, sie muss sich noch nicht realisiert haben.³⁶³

Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Erhaltung des Schutzgebiets bleibt unabhängig davon bestehen, ob sich ein Verursacher für die Störung identifizieren lässt, oder ob natürli-

³⁵⁷ so bei Natura 2000 Gebieten (Art. 4 Abs. 1 S. 1 FFH-RL bzw. Art. 4 Abs. 1 Vogelschutz-RL), Naturschutzgebieten (§ 23 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG), Naturdenkmälern (§ 28 Abs. 1 Alt. 1 BNatSchG), geschützte Landschaftsbestandteile (§ 29 Abs. 1 Nr. 4 BNatSchG), Biosphärenreservaten (§ 25 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG)(nach Möckel/Köck, NuR 2009, 318, 320).

³⁵⁸ Möckel/Köck, NuR 2009, 318, 320; Heiland/Kowarik, Informationen zur Raumentwicklung 2008, 415, 418.

³⁵⁹ Möckel/Köck, aaO.

³⁶⁰ J. Schumacher/A. Schumacher in Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, § 31, Rn. 8.

³⁶¹ BT-Drs. 16/12274, S. 64.

³⁶² J. Schumacher/A. Schumacher in Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, § 33 Rn. 6.

³⁶³ J. Schumacher/A. Schumacher in Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, § 33 Rn. 6.

che Prozesse den Zustand des Gebietes bedrohen.³⁶⁴ Insofern können auch die Veränderungen, die der Klimawandel in den geschützten Gebieten bewirkt unter das Verschlechterungsverbot fallen und Maßnahmen des Mitgliedstaates zur Erhaltung des Gebietes erforderlich machen. Die Frage ob allgemeine Umweltphänomene, wie sie der Klimawandel verursachen wird, von dem Verschlechterungsverbot erfasst werden oder ob lediglich gebietsbezogene Veränderungen erfasst werden, hat der EuGH bislang offen gelassen. Im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens der Europäischen Kommission gegen Großbritannien wurden die Phänomene des Klimawandels zwar in den Schlussanträgen³⁶⁵ angesprochen, im anschließenden Urteil ist das Gericht jedoch nicht weiter auf diese Frage eingegangen.³⁶⁶

Die geforderten Erhaltungsmaßnahmen sollen am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gemessen werden.³⁶⁷ Gemäß Art. 5 Abs. 4 EUV gehen die Maßnahmen der Union nicht über das für die von ihr gesetzten Ziele erforderliche Maß hinaus. Eine ausdrückliche Regelung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes in Bezug auf die Erhaltung von Schutzgebieten³⁶⁸, wie beispielsweise in Art. 4 Abs. 5 der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)³⁶⁹, könnte zur Klarstellung beitragen.

Eine weitere Schwachstelle des Schutzgebietssystems unter dem Aspekt der Auswirkungen des Klimawandels wird in einer mangelnden Berücksichtigung des Vorsorgegedanken gesehen.³⁷⁰ Nur unter Einbeziehung eines vorsorgenden Aspekts, der einer Gefahrensituation vorgelagert ist, kann auf die unsichere Prognose entsprechend reagiert werden. Oftmals ist die Schwelle zur Gefahr noch nicht überschritten, der Schadenseintritt noch nicht hinreichend wahrscheinlich. Um sich auf solche ungewissen künftigen Entwicklungen einstellen zu können, kommen Schutzgebiete mit flexiblen bzw. „weichen“ Grenzen in Frage.³⁷¹ Die Flexibilität der Schutzgebietsgrenzen wird bei der Zu- und Abwanderung von Arten in neue Gebiete Bedeutung erlangen.³⁷² Im Hinblick auf die Zuwanderung von Arten kommt die Ausweisung von Natura2000-Erwartungsgebieten in Betracht, mit denen ein zwischenzeitlicher Funktionsverlust eines Gebiets zwischen der Abwanderung geschützter Arten und der erwarteten Zuwanderung neuer besonders geschützter Arten überbrückt werden könnte.³⁷³ Aber nicht nur die Wanderbewegungen von Arten sollten künftig verstärkt berücksichtigt werden, es wird auch ein Instrumentarium erforderlich sein, das es durch Prioritätensetzung ermöglicht, Arten entgegen den Entwicklungen des Klimawandels zu erhalten.³⁷⁴

³⁶⁴ J. Schumacher/A. Schumacher in Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, § 33 Rn. 10.

³⁶⁵ EuGH, C 6/04, Schlussanträge Generalanwältin Kokott v. 09.06.2006, Slg. I 9017, Rn. 21.

³⁶⁶ EuGH Urt. v. 20.10.2005, C 6/04, NuR 2006, 494.

³⁶⁷ Möckel/Köck, NuR 2009, 318, 321; zustimmend Hendl/Rödler/Veith, NuR 2010, 685, 687.

³⁶⁸ Möckel/Köck, NuR 2009, 318, 321.

³⁶⁹ Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, ABl. L 327 vom 22.12.2000.

³⁷⁰ Hendl/Rödler/Veith, NuR 2010, 685, 689.

³⁷¹ Hendl/Rödler/Veith, NuR 2010, 685, 689 mwN.

³⁷² Möckel/Köck, NuR 2009, 318, 320.

³⁷³ Hendl/Rödler/Veith, NuR 2010, 685, 689 f.

³⁷⁴ Heiland/Kowarik, Informationen zur Raumentwicklung 2008, 415, 420.

III. Artenschutz

Ergänzend zum Schutz bestimmter Gebiete widmet sich das 5. Kapitel des BNatSchG dem Schutz der wildlebenden Tier- und Pflanzenarten, ihrer Lebensstätten und Biotope.

Die letzte große Änderung der artenschutzrechtlichen Vorschriften liegt noch nicht lange zurück, die sogenannte „Kleinen Novelle“³⁷⁵ erfolgte auf ein Urteil des EuGH vom 10. Januar 2006³⁷⁶, in dem das Gericht die bundesrechtliche Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben zum besonderen Artenschutz für mangelhaft befunden hatte. Im Bundesnaturschutzgesetz 2002³⁷⁷ war zwar ein Verbot von verschiedenen Formen der Beeinträchtigung bzw. Störung der europarechtlich besonders geschützten Arten vorgesehen, für die Verbote gab es Ausnahmen und eine Befreiungsmöglichkeit. Aus Sicht des EuGH erfassten „Handlungen“ i. S. d. Art. 12 Abs. 1 lit. d FFH-RL -anders als die bundesrechtliche Regelung- auch unabsichtliche Handlungen.³⁷⁸ Im Rahmen der „Kleinen Novelle“ wurden die Verbotstatbestände neu gefasst und die bundesrechtlichen Regelungen an das System der FFH- und Vogelschutz-RL angepasst.

Die letzte Änderung des BNatSchG im Jahr 2010 hat keine systematischen Neuerungen im Bereich des besonderen Artenschutzes erbracht. Der Artenschutz ist jetzt im 5. Kapitel des BNatSchG geregelt und enthält erstmalig eine bundeseinheitliche Regelung des allgemeinen Artenschutzes in §§ 39-43 BNatSchG.³⁷⁹ Im Bereich des besonderen Artenschutzes ist hervorzuheben, dass die Möglichkeit geschaffen wurde, lediglich nach nationalem Recht geschützte Arten den nach Anhang IV FFH-Richtlinie geschützten Arten gleich zu stellen.³⁸⁰

Zu den Aufgaben des Artenschutzes zählt der Schutz der wild lebenden Tier- und Pflanzenarten und ihrer Lebensgemeinschaften gem. § 37 Abs. 1 S. 1 BNatSchG, außerdem die Beobachtung von Natur und Landschaft gem. § 6 Abs. 3 BNatSchG. Der Artenschutz richtet sich insbesondere auch auf den Schutz vor mittelbaren oder unmittelbaren Beeinträchtigungen durch den Menschen, § 37 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BNatSchG.³⁸¹ Naturkatastrophen werden ausgeschlossen, weil sie keine Folgen menschlichen Handelns sind.³⁸² Der Klimawandel und seine

³⁷⁵ Art. 3 S. 2 Erstes Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes vom 12. Dezember 2007, BGBl. I 2007, 2873 f.

³⁷⁶ Rechtssache C 98/03 Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Bundesrepublik Deutschland, EuZW 2006, 216-221, Bestätigung des Urteils vom 20.10.2005 zum Vertragsverletzungsverfahren gegen das Vereinigte Königreich und Irland C 6/04, zur Rechtsprechung des EuGH zum Artenschutz: Wolf, ZUR 2006, 505, 509 f.

³⁷⁷ BNatSchG vom 25. März 2002 BGBl. I S. 1193.

³⁷⁸ EuGH C98/03, EuZW 2006, 216, 219.

³⁷⁹ Zum neuen BNatSchG: Gellermann, NVwZ 2010, 73-79, ders. in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Naturschutzrecht nach der Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes.

³⁸⁰ Vgl. § 54 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG, kritisch allerdings Gellermann, NVwZ 2010, 73, 78.

³⁸¹ D. Kratsch in Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, § 37 Rn. 5.

³⁸² Hellenbroich in Frenz/Müggenborg, BKom BNatSchG § 37 Rn. 6.

Auswirkungen können zu Beeinträchtigungen im Sinne des Artenschutzes gezählt werden, da der Klimawandel sich auf menschliches Handeln zurückführen lässt.³⁸³

Eine der zentralen Problematiken in diesem Zusammenhang ist der Umgang mit zuwandernden Arten, als Folge der Wanderbewegungen durch Verschiebungen der Klimazonen. Im BNatSchG werden gem. § 7 Abs. 2 BNatSchG heimische Arten, d.h. solche die ihr Verbreitungs- oder Wandergebiet im Inland haben oder sie sich über mehrere Generationen als Population erhalten konnten, gebietsfremde Arten, die in dem Gebiet nicht oder seit über 100 Jahren nicht mehr vorkommen und invasive Arten, die natürlich vorkommende Ökosysteme bedrohen, unterschieden. § 40 Abs. 1 BNatSchG sind bestehende Lebensräume, Biotope und Arten vor invasiven Arten zu schützen. Zudem sind gem. § 40 Abs. 3 S. 1 BNatSchG Maßnahmen zu ergreifen, um die Ausbreitung invasiver Arten zu verhindern oder die Auswirkungen der Ausbreitung zu vermindern. Der Schutzauftrag umfasst sämtliche zu schützenden heimischen Arten, also auch die nach Art. 22 lit. a und b. FFH-Richtlinie und Art. 11 Vogelenschutz-RL.³⁸⁴ Ebenso mit eingeschlossen ist Art. 8 lit. h des Übereinkommens über die biologische Vielfalt (CBD), dessen 193 Vertragsstaaten (so auch die BRD) sich verpflichtet haben, die Einbringung nichtheimischer Arten zu verhindern.³⁸⁵ Bei invasiven Arten, mit deren Einwanderung eine Gefährdung heimischer Ökosysteme, Lebensräume oder Arten verbunden ist³⁸⁶, müssen die Verhinderungsmaßnahmen gem. § 40 Abs. 3 S. 2 BNatSchG verhältnismäßig sein.

In Anbetracht der erwarteten Wanderbewegungen könnte eine Öffnung des Begriffs der heimischen Art³⁸⁷ dahingehend hilfreich sein, die entsprechenden Wanderbewegungen einzubeziehen. Bei den zugewanderten Arten wäre dann zu unterscheiden zwischen den Arten, die sich den Auswirkungen von z. B. Temperaturerhöhungen anpasst haben und ihrerseits verdrängt wurden, und andererseits den Neophyten oder Neozoen, die Tiere und Pflanzen unabhängig von den Folgen des Klimawandels verdrängen, z.B. weil ihnen natürliche Feinde fehlen³⁸⁸.

IV. Beobachtung von Natur und Landschaft

Für die Anpassung an den Klimawandel spielt die Beobachtung von Natur und Landschaft eine bedeutende Rolle. Mit ihrer Hilfe kann die notwendige Wissensgrundlage für künftige Anpassungsmaßnahmen erst geschaffen werden, folglich fordert auch die Deutsche Anpassungsstrategie „Konzepte für ein Klimafolgenmonitoring und die Evaluierung von Anpassungsstrategien“.³⁸⁹ Die Schutzgebiete, aber auch andere Flächen können als Referenzflächen

³⁸³ Hellenbroich in Frenz/Müggenborg, BKom BNatSchG, § 37 Rn. 6.

³⁸⁴ Lau in Frenz/Müggenborg, BKom BNatSchG, § 40 Rn. 1, schon die Vorgängerregelung, § 41 Abs. 2 BNatSchG 2002 verwies auf die FFH-Richtlinie, war zu diesem Zeitpunkt aber noch als Rahmenrecht ausgestaltet, dazu A. Schmidt-Räntsch in Gassner/Bendornie-Kahlo/Schmid-Räntsch, BNatSchG, § 41 Rn. 9.

³⁸⁵ Convention on Biological Diversity, BGBl. II 1997, S. 1741; BT-Drs. 16/12274, S. 68.

³⁸⁶ So die Definition in Art. 8 h CBD, die § 7 Abs. 2 Nr. 9 BNatSchG zugrunde liegt, BT-Drs. 16/12274, S. 53.

³⁸⁷ Möckel/Köck, NuR 2009, 318, 234; Jessel, NuL 2008, 311, 313.

³⁸⁸ Beispiele bei D. Kratsch, Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG § 40 Rn. 3-4.

³⁸⁹ Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel beschlossen vom Bundeskabinett am 17. Dezember 2008, S. 4, abrufbar unter http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/das_zusammenfassung.pdf letzter Abruf 15.08.2011.

wichtige Erkenntnisse über die tatsächlichen Auswirkungen des Klimawandels sowie Chancen und Nachteile der Anpassungsmöglichkeiten von Organismen und Lebensgemeinschaften liefern.³⁹⁰ Auch das Bodenmonitoring ist geeignet, erforderliche Daten über die Auswirkungen des Klimawandels beizutragen.³⁹¹

Normen, die sich auf die Beobachtung der Umwelt beziehen, bestehen im Naturschutzrecht seit dem Jahr 2002. Der Gesetzgeber knüpfte mit der Einführung einer Regelung im Jahr 2002 an Empfehlungen des Sachverständigenrates für Umweltfragen³⁹² sowie an einen Entwurf für das Umweltgesetzbuch an³⁹³. Hintergrund war die Notwendigkeit der sektorübergreifenden und integrierenden³⁹⁴ Erfassung der ökologischen Situation. Damit konnte die Umweltbeobachtung dem Vorsorgegedanken zugeordnet werden.³⁹⁵

Im Jahr 2010 ist die Regelung – jetzt erstmals überschrieben mit „Beobachtung von Natur und Landschaft“ – in § 6 BNatSchG und damit in die allgemeinen Vorschriften des Gesetzes vorzogen und als allgemeiner Grundsatz gekennzeichnet worden,³⁹⁶ § 6 Abs. 1 a. E.

BNatSchG. Seit der Einführung im Jahr 2002 war von „Umweltbeobachtung“ die Rede.³⁹⁷

Durch die neue Formulierung „Natur und Landschaft“ ergibt sich aber keine Änderung des Anwendungsbereichs.³⁹⁸ Neben einem Monitoringauftrag an Bund und Länder wird auch die europarechtlich vorgeschriebene Beobachtung der Schutzgebiete aufgegriffen: Gem. § 6 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG hat insbesondere ein Monitoring der FFH- und Vogelschutzgebiete zu erfolgen. Die Pflicht zur Beobachtung dieser Gebiete ergibt sich allerdings bereits aus den europa- und völkerrechtlichen Regelungen selbst, Abs. 3 ist deklaratorisch zu verstehen.³⁹⁹

Auch völkerrechtliche Vorgaben werden genannt. Im Gegensatz zu der von den europäischen Regelungen unabhängigen Naturbeobachtung durch Bund und Länder ist das Monitoring der FFH- und Vogelschutzgebiete vereinheitlicht und bundesweit aufeinander abgestimmt, da gegenüber der EU eine Pflicht zur Aufbereitung der Ergebnisse anhand biogeografischer Regionen besteht.⁴⁰⁰

Gefordert wird eine bundesweite Abstimmung der Beobachtung von Natur und Landschaft seit längerem.⁴⁰¹ Dabei wird insbesondere auch eine mangelnde Ausgestaltung der Regelung durch die Länder gerügt.⁴⁰² Eine Abstimmung der Bundesländer Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein für die MRH wäre auch im Hinblick auf die Datengrundlage für Anpassungsmaßnahmen zu empfehlen. Ein Konzept, auf das zurückgegriffen werden könnte ist

³⁹⁰ Heiland/Kowarik, Informationen zur Raumentwicklung 2008, 415, 420.

³⁹¹ Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel, S. 62.

³⁹² Vor allem Sondergutachten „Allgemeine ökologische Umweltbeobachtung“, BT-Drs. 11/8123; Umweltgutachten 1996, BT-Drs. 13/4108, S. 101.

³⁹³ BT-Drs. 14/6378, S. 44.

³⁹⁴ SRU, Umweltgutachten 1996, BT-Drs. 13/4108, S. 101.

³⁹⁵ A. Schumacher/J. Schumacher in Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG § 6 Rn. 4.

³⁹⁶ Dazu siehe oben, V.1.

³⁹⁷ Vgl. BT-Drs. 14/6378, S. 9.

³⁹⁸ Söhnlein in Frenz/Müggenborg, BKomm BNatSchG, § 6 Rn. 2; A. Schumacher/J. Schumacher in Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, § 6 Rn. 1.

³⁹⁹ Söhnlein in Frenz/Müggenborg, BKomm BNatSchG, § 3 Rn. 10.

⁴⁰⁰ A. Schumacher/J. Schumacher in Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, § 6 Rn. 30.

⁴⁰¹ SRU, Umweltgutachten 2008, S. 252 (Tz. 457) mwN.

⁴⁰² SRU, Umweltgutachten 2008 aaO.

das Klima-Biomonitoring, an dem u. a. Schleswig-Holstein beteiligt ist. Das Konzept ist darauf ausgerichtet, eine gemeinsame Basis und entsprechende Auswertungen bereit zu stellen. Darüber hinaus sollen anhand der Daten Frühwarnsignale identifiziert werden.⁴⁰³

Inhaltlich besteht die Beobachtung von Natur und Landschaft gem. § 6 Abs. 2 BNatSchG aus der „gezielten und fortlaufenden Ermittlung, Beschreibung und Bewertung des Zustandes der Natur und Landschaft und ihrer Veränderungen einschließlich der Ursachen und Folgen dieser Veränderungen“. Der Klimawandel fließt als mögliche Ursache von Veränderungen gem. § 6 Abs. 2 BNatSchG in das Monitoring ein. Seine Folgen bestehen zum Beispiel in Verschiebungen von Lebensräumen von Tier- und Pflanzenarten oder der Einwanderung bisher nicht heimischer Arten.⁴⁰⁴ Hierbei ist für die Anpassung an den Klimawandel besonders wichtig, dass nicht nur Schutzgebiete erfasst und bewertet werden, sondern auch die „Normalfläche“, die einen überwiegenden Teil des Gebietes ausmacht.⁴⁰⁵ Ein Instrument zu einer derartig umfassenden Erhebung wurde zwar entwickelt, ist aber bislang nur in einem Bundesland umgesetzt worden.⁴⁰⁶ Hier besteht dringender Auf- und Ausbaubedarf angesichts der bedeutenden Rolle der Umweltbeobachtung für die Anpassung an den Klimawandel.

V. Landschaftsplanung

Die Landschaftsplanung kann als naturschutzbezogene Fachplanung im Sinne einer Raum- und Maßnahmenplanung eine wichtige Funktion bei der Adaption an die Folgen des Klimawandels übernehmen. Ziel der Landschaftsplanung ist, den Landverbrauch am naturschutzfachlich falschen Ort zu verhindern.⁴⁰⁷ Mittels der Landschaftspläne werden die Ziele und Grundsätze des Naturschutzes konkretisiert. Sie bilden gem. § 8 BNatSchG die Grundlage vorsorgenden Handelns und sind als vorsorgeorientiertes Instrument für die zuständigen Behörden vorgesehen.⁴⁰⁸ Auch wenn das Vorsorgeprinzip in der Landschaftsplanung schon vor der Neuregelung des BNatSchG 2010 als grundlegendes Element anerkannt wurde, wird es seit 2010 erstmals ausdrücklich erwähnt⁴⁰⁹ Mit der expliziten Nennung hat das Vorsorgeprinzip eine Stärkung erfahren.⁴¹⁰ Um diesem Prinzip hinreichend gerecht zu werden, muss die überörtliche Landschaftsplanung flächendeckend umgesetzt werden, vgl. § 10 Abs. 2 BNatSchG. Aufgrund der zentralen Bedeutung des Flächendeckungsprinzips wird auch diese Regelung als abweichungsfest im Sinne eines Grundsatzes gem. Art. 72 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG eingeordnet.⁴¹¹

⁴⁰³ Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel, S. 62.

⁴⁰⁴ A. Schumacher/J. Schumacher in Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, § 6 Rn. 17,

⁴⁰⁵ Vgl. Heiland/Kowarik, Informationen zur Raumordnung 2008, 415, 421.

⁴⁰⁶ Zur Ökologischen Flächenstichprobe (ÖFS): A. Schumacher/J. Schumacher in Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, § 6 Rn. 13.

⁴⁰⁷ SRU, Der Umweltschutz in der Föderalismusreform, Stellungnahme, 2006, Tz. 28 (S. 12).

⁴⁰⁸ BT-Drs. 16/12274, S. 54.

⁴⁰⁹ Z.B. BT-Drs. 14/6378, S. 46; Maas/Schütte in Koch, Umweltrecht, § 7 Rn. 59.

⁴¹⁰ Appel, NuR 2010, 171, 177.

⁴¹¹ Appel in Frenz/Müggenborg, BKom BNatSchG, § 8 Rn. 54.

Neben ihrem Beitrag als Instrument zur Integration der ökologischen Belange in die Gesamtplanung erfüllt die Landschaftsplanung auch die Aufgabe, Informationen bereit zu stellen, um es zum Beispiel Vorhabenträgern zu ermöglichen, sich ein umfassendes Bild über den Zustand von Natur und Landschaft in Bezug auf den für ihr Vorhaben relevanten Raum zu machen.⁴¹² Für die Anpassung an den Klimawandel kann mittels der Landschaftsplanung der oben angesprochene Verbund von Schutzgebieten vorbereitet werden und den zu schützenden Arten und Lebensgemeinschaften die benötigten Korridore gesichert werden, um sich den Veränderungen des Klimas anzupassen. Die Landschaftsplanung erfüllt in diesem Sinne eine vorsorgende Artenschutzfunktion.⁴¹³ Mit diesem Instrumentarium bietet sich die Möglichkeit, Artenschutz und Biotopverbund zu koordinieren, sowie weiter gehende Maßnahmen anzustoßen.⁴¹⁴

Die Landschaftsplanung ist zugleich als Querschnittsplanung zu verstehen, indem sie die Belange des Naturschutzes in andere Fachplanungen einbringt.⁴¹⁵ Ihre Inhalte sind gem. § 9 Abs. 5 BNatSchG in anderen Verwaltungsverfahren zu berücksichtigen, ausdrücklich im Rahmen der UVP, bei der FFH-Verträglichkeitsprüfung gem. § 34 Abs. 1 BNatSchG und bei der Aufstellung wasserrechtlicher Maßnahmenprogramme nach § 82 WHG.

§ 8 BNatSchG unterscheidet zwischen überörtlicher und örtlicher Landschaftsplanung und gibt damit als allgemeiner Grundsatz mindestens die Zweistufigkeit⁴¹⁶ der Planung vor. Die Ausgestaltung erfolgt auf der überörtlichen Ebene gem. § 10 BNatSchG in Form der Landschaftsprogramme und Landschaftsrahmenpläne, während die örtliche Landschaftsplanung gem. § 11 BNatSchG mittels der Landschafts- und Grünordnungspläne dargestellt werden sollen.

Die inhaltlichen Vorgaben des Bundesgesetzgebers für die Landschaftspläne sind in § 9 BNatSchG genannt. Zum einen geht es in den Plänen um die Darstellung und Begründung der konkretisierten Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege sowie die ihrer Verwirklichung dienenden Erfordernisse und Maßnahmen, § 9 Abs. 3 BNatSchG. Maßstab der Darstellung ist die jeweilige Planungsebene.⁴¹⁷ Außerdem gibt das Bundesgesetz –wie auch schon vor der Novelle 2010⁴¹⁸– eine Reihe von Mindestinhalten der Landschaftspläne vor. Die Inhalte „sollen“ gem. § 9 Abs. 3 BNatSchG bestimmte Angaben enthalten. Diese Formulierung weist darauf hin, dass es sich um verbindliche Vorgaben handelt. Im Einzelfall können die

⁴¹² BT-Drs. 16/13374, S. 54.

⁴¹³ SRU, Umweltgutachten 2008, Tz. 446 (S. 250).

⁴¹⁴ SRU aaO.

⁴¹⁵ Appel in Frenz/Müggenborg, BKom BNatSchG, § 8 Rn. 8; Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, § 6 Rn. 107.

⁴¹⁶ Appel in Frenz/Müggenborg, BKom BNatSchG, § 8 Rn. 48.

⁴¹⁷ A. Schumacher/J. Schumacher in Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, § 9 Rn. 10.

⁴¹⁸ Vgl. §§ 13 und 14 BNatSchG vom 25. März 2002, verkündet als Art. 1 G zur Neuregelung des Naturschutzes und der Landschaftspflege und zur Anpassung anderer Rechtsvorschriften (BNatSchGNeuregG) v. 25.3.2002; BGBl. I S. 1193.

Länder hiervon aber abweichen.⁴¹⁹ § 9 Abs. 3 BNatSchG enthält vier Elemente, die die verschiedenen Aspekte der Inhalte der Landschaftspläne widerspiegeln. Gem. § 9 Abs. 3 Nr. 1 BNatSchG ist der Zustand von Natur und Landschaft darzustellen. Sowohl der vorhandene als auch der erwartete Zustand ist kenntlich zu machen. Zu den Inhalten zählen hiernach der Planungsraum, die Landschaftsgeschichte und die Schutzgüter bzw. Landschaftspotentiale.⁴²⁰ Für die Schutzgüter ist ebenfalls sowohl der gegenwärtige als auch der prognostizierte Zustand darzustellen,⁴²¹ um die Funktion als Grundlage für künftige Planungen zu erfüllen.⁴²²

Zweite Aufgabe der Landschaftsplanung ist gem. § 9 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG die Abbildung der konkretisierten Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege. § 1 BNatSchG enthält die abstrakte Ziele von Naturschutz und Landschaftspflege. In den Darstellungen der Landschaftspläne sind diese Ziele im Hinblick auf den Planungsraum qualitativ und nach Möglichkeit auch quantitativ zu veranschaulichen.⁴²³ Häufig verwendetes Instrument zur Umsetzung dieses Auftrags ist die Entwicklung eines Leitbildes.⁴²⁴

Für die Inhalte der Landschaftspläne ist weiter eine Bewertung des vorhandenen und erwarteten Zustandes von Natur und Landschaft vorgegeben, vgl. § 9 Abs. 3 Nr. 3 BNatSchG. Dabei sind die Ziele gem. Nr. 2 im Hinblick auf den vorhandenen und erwarteten Zustand zu bewerten, mögliche Konflikte festzustellen und der Handlungsbedarf zu ermitteln.⁴²⁵ Die zu ermittelnden Konflikte können sich auf die interne Zielerreichung beziehen, es sollen aber auch Konflikte behandelt werden, die sich aus Veränderungen von Natur und Landschaft ergeben können.⁴²⁶ Als Darstellungsmöglichkeit kommt eine Konfliktkarte in Betracht.⁴²⁷

Vierte Aufgabe der Landschaftsplanung ist die Entwicklung eines Anforderungs- und Maßnahmenkatalogs zur Verwirklichung der Ziele gem. § 9 Abs. 3 Nr. 4 BNatSchG. Wichtig hierfür sind der Umgang mit Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft (lit. a), Schutzgebiete und geschützte Arten (lit. b), Flächen, für Naturschutzmaßnahmen und insbesondere für Kompensationsmaßnahmen nach einem Eingriff i. S. d. §§ 13, 14 Abs. 1 und 15 Abs. 2 BNatSchG sowie geeignete Flächen für den Einsatz natur- und landschaftsbezogener Fördermittel (lit. c), Flächen zum Aufbau eines Biotopverbunds, der Biotopvernetzung und des „Natura 2000“-Netzes (lit. d), Flächen speziell zum Schutz von Boden, Gewässern, Luft und Klima (lit. e), Flächen zur Erhaltung des Landschaftsbildes und solche der Erholung (lit. g) sowie Flächen für die Erhaltung und Entwicklung von Freiräumen (lit. g). Die Darstellungen sollen gem. § 9 Abs. 3 S. 2 BNatSchG für Regional- und die Bauleitplanung verwertbar sein.

⁴¹⁹ A. Schumacher/J. Schumacher in Schumacher/Fischer-Hüftle, § 9 Rn. 13.

⁴²⁰ Gassner in Gassner/Bendimir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, BNatSchG, § 14 Rn. 7 mit konkreten praktischen Beispielen.

⁴²¹ Gassner aaO.

⁴²² A. Schumacher/J. Schumacher in Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, § 9 Rn. 17; vgl. auch Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, § 6 Rn. 106; differenzierte Darstellung der Schutzgüter nach ihren Funktionen P. Fischer-Hüftle/A. Schumacher in Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, § 15 Rn. 152 f.

⁴²³ Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, § 6 Rn. 106.

⁴²⁴ A. Schumacher/J. Schumacher in Schumacher/Fischer-Hüftle, § 9 Rn. 19; Beispiel bei Gassner in Gassner/Bendimir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, BNatSchG § 14 Rn. 10.

⁴²⁵ A. Schumacher/J. Schumacher in Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, § 9 Rn. 21.

⁴²⁶ A. Schumacher/J. Schumacher in Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, § 9 Rn. 23; Gassner in Gassner/Bendimir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, BNatSchG, § 14 Rn. 11.

⁴²⁷ Gassner in Gassner/Bendimir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, BNatSchG, § 14 Rn. 11.

Um eine Vereinheitlichung der Pläne zu erreichen, wurde mit der BNatSchG-Novelle 2010 die Ermächtigung zum Erlass einer Planzeichenverordnung eingefügt, die sich zurzeit noch in der Entwurfsphase befindet.⁴²⁸ Nicht nur die Lesbarkeit, sondern auch die Verwertbarkeit für Raumordnungs- und Bauleitpläne und andere Planungen soll mit einer vereinheitlichten Darstellung erhöht werden.⁴²⁹

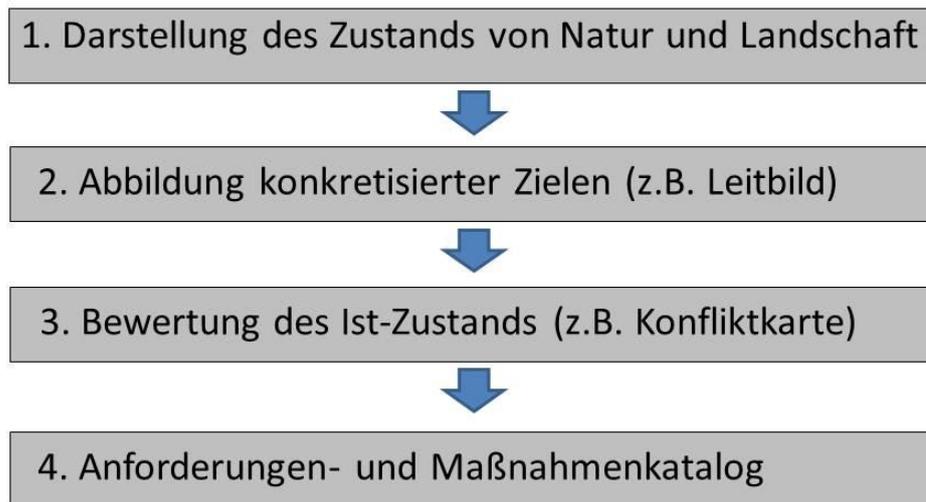


Abb. 1: Ablauf der Landschaftsplanung nach § 9 Abs. 3 BNatSchG /
Eigene Darstellung

Für die Anpassung an den Klimawandel wird die Darstellung der Schutzgebiete nach § 9 Abs. 3 Nr. 4 lit. b und auch der Schutzgebietsnetze nach lit. d von Bedeutung sein. Die Vernetzung der Schutzgebiete gewährleistet für die Wanderbewegungen von Arten nötige Korridore. Diese fließen über die überörtliche und örtliche Landschaftsplanung⁴³⁰ in die Raumordnung und die Bauleitplanung ein.

Auch der Freiraumschutz ist ein immer wieder hervorzuhebender Aspekt der Adaption⁴³¹, der in die Darstellungen der Landschaftspläne gem. § 9 Abs. 3 Nr. 4 lit. g neu⁴³² aufgenommen worden ist. Die Regelung entspricht § 1 Abs. 6 BNatSchG, der den Freiraumschutz als Ziel

⁴²⁸ Vgl. Umweltforschungsplan des BMU 2011 abrufbar unter http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/ufoplan_2011.pdf; siehe auch Hachmann/Kleinschmidt/Lipski/Thamm: BfN-Skript Nr. 266 „Planzeichen für die Landschaftsplanung – Untersuchung der Systematik und Darstellungsgrundlagen von Planzeichen“.

⁴²⁹ Bt-Drs. 16/12274, S. 55.

⁴³⁰ Abb. zu den Handlungsmöglichkeiten der Landschaftsplanung auf den verschiedenen Ebenen bei von Haaren, Natur und Landschaft, 2008, 313, 318.

⁴³¹ Heiland et al., NuL 2008, 37, 40.

⁴³² BT-Drs. 16/12274, S. 55.

des Naturschutzes benennt. Diese Darstellungen können insbesondere zum Schutz übergreifender Freiräume beitragen.⁴³³

§ 9 Abs. 3 Nr. 4 lit. e BNatSchG benennt als weiteres Schutzgut das Klima. Der Begriff ist mit der Novelle 2002 in das Bundesnaturschutzgesetz aufgenommen worden und bezog sich damals auf die Sicherung und Regeneration der genannten Naturgüter.⁴³⁴ Ob der Gesetzgeber zu diesem Zeitpunkt schon die Entwicklung des Klimawandels im Blick hatte, kann zumindest angezweifelt werden. Trotzdem besteht hier ein Anknüpfungspunkt für Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel, denn auch die Landschaftsplanung wird durch seine Folgen vor neue Herausforderungen gestellt.⁴³⁵ Es bietet sich ein Instrument, mit dessen Hilfe auf spezielle Phänomene des Klimawandels reagiert werden kann, wie z. B. die Darstellung von Synergieeffekten von Hochwasser- und Naturschutzmaßnahmen,⁴³⁶ diese könnten auch für Klimaanpassungs- und Naturschutzmaßnahmen dargestellt werden.⁴³⁷ Ob all diese Möglichkeiten aber tatsächlich auf die Nennung des Klimas neben weiteren Schutzgütern an dieser Stelle gestützt werden können, wird ohne explizite Benennung des Klimawandels, des Klimaschutzes und der Anpassung an den Klimawandel zumindest umstritten bleiben. Insofern besteht hier ein Auftrag an den Gesetzgeber, den Klimawandel und die damit verbundenen Aspekte der Mitigation und der Adaption den Schutzgütern eindeutig hinzuzufügen. Damit wäre auch eine Stärkung der Instrumente zur Anpassung in der Raumordnung und Bauleitplanung sowie in anderen Planungen verbunden.

Die Landschaftsplanung ist Aufgabe der Bundesländer. Eine bundeseinheitliche Planung, z. B. in Form von Leitbildern wie in der Raumordnung ist nicht vorgesehen, obwohl der Bund die erforderliche Kompetenz innehat.⁴³⁸ Die Zuständigkeit und das Verfahren der Aufstellung der Pläne sowohl auf der überörtlichen als auch auf der örtlichen Ebene regelt das Landesrecht gem. §§ 10 Abs. 4 und 11 Abs. 5 BNatSchG. Es obliegt damit den Ländern, inhaltliche Ziele, Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege mittels der überörtlichen Landschaftsplanung durch Landschaftsprogramme und Landschaftsrahmenpläne gem. § 10 BNatSchG umzusetzen.

Gem. § 10 Abs. 2 BNatSchG kann ein Landschaftsprogramm für das gesamte Gebiet eines Bundeslandes aufgestellt werden (S. 1), während die Darstellung von Teilen eines Bundeslandes durch Landschaftsrahmenpläne (S. 2) obligatorisch ist. Das Verhältnis der Pläne zueinander richtet sich nach dem Landesrecht, § 10 Abs. 4 BNatSchG. In jedem Fall hat die Darstellung flächendeckend für das gesamte Gebiet eines Bundeslandes zu erfolgen. Die Land-

⁴³³ A. Schumacher/J. Schumacher in Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, § 9 Rn 58.

§ 9 Rn. 57.

⁴³⁴ BT-Drs. 14/6378, S. 45.

⁴³⁵ A. Schumacher/J. Schumacher in Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, § 9 Rn. 51; Appel in Frenz/Müggenborg, BNatSchG, § 9, Rn. 56.

⁴³⁶ A. Schumacher/J. Schumacher in Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, § 9 Rn. 54; Appel in Frenz/Müggenborg, BNatSchG, § 9, Rn. 95.

⁴³⁷ A. Schumacher/J. Schumacher in Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, § 9 Rn. 52.

⁴³⁸ A. Schumacher/J. Schumacher in Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, § 10 Rn. 2.

schaftsrahmenpläne bilden gem. § 11 Abs. 1 S. 1 BNatSchG die Grundlage für die Darstellung der konkretisierten Ziele, Erfordernisse und Maßnahmen von Naturschutz und Landschaftspflege. Instrumente hierfür bilden der Landschaftsplan für das Gebiet einer Gemeinde oder der Grünordnungsplan für ein Teilgebiet, § 11 Abs. 1 S. 1 BNatSchG. In den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg können die Landschaftsrahmenpläne oder die Landschaftsprogramme nach § 11 Abs. 4 BNatSchG die Landschaftspläne ersetzen (Stadtstaatenklausel).

Die Regelungen des BNatSchG zur Landschaftsplanung erhalten den Bundesländern einen weiten Gestaltungsspielraum, abweichungsfest ist ausschließlich der relativ weit formulierte und als allgemeiner Grundsatz ausgestaltete § 8 BNatSchG. In Bezug auf die Gestaltung als allgemeiner Grundsatz dürfte hier noch die Kompetenz des Bundesgesetzgebers zu klären sein, da die Landschaftsplanung bei Änderung des Grundgesetzes ausdrücklich nicht zu den abweichungsfesten Grundsätzen gehörte.⁴³⁹ Den Ländern sollte jedenfalls die Möglichkeit gegeben werden, ihre bereits bestehenden ausdifferenzierten landesrechtlichen Regelungen zu erhalten.⁴⁴⁰ Die Bundesländer der MRH haben ihre Landesgesetze mittlerweile entsprechend geändert.⁴⁴¹

Die FHH hat die Landschaftsplanung in §§ 4 und 5 HmbBNatSchG AG umgesetzt. Gem. § 4 Abs. 1 S. 1 HmbBNatSchG AG wird ein Landschaftsprogramm landesweit aufgestellt, das gem. § 4 Abs. 2 HmbBNatSchG AG für die örtliche Ebene durch konkretisierende Darstellungen ergänzt wird. Bereits im Jahr 2007 änderte die Stadt ihre Landschaftsplanung, indem die Landschaftspläne abgeschafft wurden und der Landschaftsrahmenplan das zentrale Instrument wurde, ergänzbar durch konkretisierende Darstellungen.⁴⁴² Begründet wurde die damalige Abschaffung der örtlichen Ebene mit den erweiterten Möglichkeiten der Festsetzung naturschutzfachlicher Inhalte in den Bebauungsplänen.⁴⁴³ Entsprechend dürfen auch im Ausführungsgesetz zum BNatSchG in den Bebauungsplänen Festsetzungen nach § 9 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 BNatSchG zu den konkretisierten Zielen und Maßnahmen zur Umsetzung des Naturschutzes und der Landschaftspflege getroffen werden, § 4 Abs. 3 HmbBNatSchG AG. Ein Widerspruch zu der bundesgesetzlich vorgesehenen Zweistufigkeit der Landschaftsplanung, § 8 BNatSchG wird in dieser Konstruktion nicht gesehen, da die überörtliche und die örtliche Ebene dargestellt werden.⁴⁴⁴ Vielmehr werde eine Doppelplanung vermieden.⁴⁴⁵ Kritisiert wird an der hamburgischen Regelung des § 4 Abs. 2 HmbBNatSchG AG die Formulierung: *„das Landschaftsprogramm ist für die örtliche Ebene durch weitere konkretisierende Darstel-*

⁴³⁹ BT-Drs. 16/813, S. 11 unter Bezugnahme auf die Koalitionsvereinbarungen, Literatur hierzu bei Louis, NuR 2010, 77, 80; für die Zulässigkeit als allgemeiner Grundsatz Berghoff/Steg, NuR 2010, 17, 22.

⁴⁴⁰ BT-Drs. 16/12274, S. 40.

⁴⁴¹ Hamburgisches Gesetz zur Ausführung des Bundesnaturschutzgesetzes (HmbBNatSchG AG) vom 11. Mai 2010, HmbGVBl. 2010, S. 350; Niedersächsisches Ausführungsgesetz zum Bundesnaturschutzgesetz (NAGB-NatSchG) in der Fassung vom 19. Februar 2010 (Nds. GVBl. S. 104); Schleswig-Holstein: Gesetz zum Schutz der Natur (Landesnaturschutzgesetz – LNatSchG S-H) vom 24. Februar 2010, GVOBl. 2010, 301, letzte berücksichtigte Änderung: §§ 9 und 21 geändert (Art. 2 Ges. v. 13.07.2011, GVOBl Schl.-H. 2011 S. 225).

⁴⁴² Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/5049 v. 25.09.2006, S. 23; Bürgerschaftsdrucksache 18/6019 v. 28.03.2007, S. 3; § 7 Hamburgisches Naturschutzgesetz (HmbNatSchG) in der Fassung vom 09. Oktober 2007, HmbGVBl. S. 356, ber. GVBl. S. 392, zuletzt geändert durch Art. 9 Abs. 2 G zur Neuregelung des Hamburgischen Landesrechts auf dem Gebiet des Naturschutzes und der Landschaftspflege vom 11.05.2010 (HmbGVBl. S. 350).

⁴⁴³ Bürgerschaftsdrucksache 18/5049 v. 26.09.2006, S.24.

⁴⁴⁴ Appel in Frenz/Müggenborg, BNatSchG, § 8 Rn. 49.

⁴⁴⁵ Appel aaO.

lungen zu ergänzen, soweit dies ... erforderlich ist.“ Hieraus könne auch gelesen werden, die Konkretisierung sei nicht überall erforderlich.⁴⁴⁶ Versteht man die Zweistufigkeit allerdings als nicht flächendeckend gewährleistet, stünde die hamburgische Umsetzung der Landschaftsplanung im Widerspruch zum Bundesgesetz, da die vorgeschriebene Zweistufigkeit als allgemeiner Grundsatz des Naturschutzes betrachtet wird.⁴⁴⁷

Niedersachsen hat in seinem, am 01.03.2010 in Kraft getretenen NAGBNatSchG die Landschaftsplanung in Ergänzung zu den Vorgaben des BNatSchG in den §§ 3-4 NAGBNatSchG unter Beibehaltung eines grundsätzlich dreistufigen Aufbaus geregelt.⁴⁴⁸ § 3 NAGBNatSchG enthält die Ausführungsbestimmung zu § 10 BNatSchG, in dem die Zuständigkeiten für das Landschaftsprogramm (Abs. 1) und die Landschaftsrahmenpläne (Abs. 2) festgelegt werden. Gem. § 4 NAGBNatSchG sind die Gemeinden für die Aufstellung von Landschaftsplänen zuständig. Zunächst gab es in Niedersachsen Bestrebungen, auf das Landschaftsprogramm zu verzichten sowie den Gemeinden die Aufstellung von Landschaftsplänen freizustellen.⁴⁴⁹ Auf diese Abweichung vom Bundesrecht wurde jedoch im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens verzichtet, da bereits nach dem BNatSchG die Aufstellung des Landschaftsprogramms fakultativ ist.⁴⁵⁰ Die Landschaftsplanung sollte -im Hinblick auf den allgemeinen Grundsatz in § 8 BNatSchG- verbindlich bleiben.⁴⁵¹

Die schleswig-holsteinische Landschaftsplanung ergibt sich aus den §§ 5 – 7 LNatSchG S-H. Abweichend von der bundesgesetzlichen Regelung in § 10 Abs. 2 S. 1 BNatSchG ist die Aufstellung eines Landschaftsprogramms gem. § 6 Abs. 1 LNatSchG S-H obligatorisch, während, anders als im BNatSchG vorgesehen, Landschaftsrahmenpläne nicht geregelt sind und mithin nicht aufgestellt werden. Die örtliche Ebene wird durch Landschaftspläne abgebildet, Grünordnungspläne sind nicht vorgesehen. Der Aufbau folgt einer im Jahr 2007 vorgenommen Neuordnung: Die Landschaftsplanung in Schleswig-Holstein ist erst mit der Novelle 2007 in den zweifstufigen Aufbau bestehend aus Landschaftsprogramm und Landschaftsplan überführt worden⁴⁵², diese Struktur wurde beibehalten.⁴⁵³ Innerhalb des Gesetzgebungsverfahrens ist der Gesetzgeber in Schleswig-Holstein zwar von dem Grundsatz ausgegangen, nicht von den Regelungen des BNatSchG abzuweichen, Abweichungen sind aber für die Fälle vorgesehen, in denen erst im Jahr 2007 bewusst gesetzte landesrechtliche Standards beibehalten wer-

⁴⁴⁶ Hamburgische Bürgerschaft, Wortprotokoll der öffentlichen Sitzung des Umweltausschusses, Ausschlussprotokoll 18/32, Anmerkung Prof. Ramsauer, S. 39.

⁴⁴⁷ Appel in Frenz/Müggenborg, BNatSchG, § 8 Rn. 48.

⁴⁴⁸ Übersicht zur Struktur der niedersächsischen Landschaftsplanung unter http://www.nlwkn.niedersachsen.de/live/live.php?navigation_id=8056&article_id=94181&psmand=26 letzter Aufruf 30.09.2011.

⁴⁴⁹ Niedersächsischer Landtag, Drucksache 16/1902, S. 4 und Begründung S. 44.

⁴⁵⁰ Niedersächsischer Landtag, Drucksache 16/2216, S. 2.

⁴⁵¹ Niedersächsischer Landtag, Drucksache 16/2216, S. 3.

⁴⁵² Krings, NordÖR 2010, 181, 184.

⁴⁵³ Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drucksache 17/108, S. 87.

den sollen.⁴⁵⁴ Die vor der Novelle 2007 bestehenden Landschaftsrahmenpläne behalten gem. § 64 LNatSchG S-H ihre Gültigkeit.

Entsprechend der Aufgabe der Landschaftsplanung, die Belange von Naturschutz und Landschaftspflege in die räumliche Gesamtplanung und die Bauleitplanung zu übertragen⁴⁵⁵, stellt sich die Frage der Integration in die räumliche Planung auf der jeweiligen Ebene. Nach § 10 Abs. 3 BNatSchG sind die raumbedeutsamen Ziele, Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, die sich aus den Landschaftsrahmenplänen ergeben, in der raumordnerischen Abwägung nach § 7 Abs. 2 ROG zu berücksichtigen und können auf diesem Wege als Ziele und Grundsätze der Raumordnung verbindlich werden.⁴⁵⁶

Wie das Verhältnis von Landschaftsprogrammen und Landschaftsrahmenplänen zu gestalten ist, richtet sich gem. § 10 Abs. 4 BNatSchG nach den landesrechtlichen Vorschriften.

Die Bundesländer haben zur Integration der Landschaftsplanung sehr unterschiedliche Regelungen getroffen – diesbezüglich ist auch von „Artenvielfalt“ die Rede.⁴⁵⁷ Im Wesentlichen können zwei Modelle identifiziert werden.⁴⁵⁸ Bei der Primärintegration wird die Landschaftsplanung unmittelbar Bestandteil der Landesplanung. Ihr kommt eigenständige Verbindlichkeit zu.⁴⁵⁹ Diese Darstellungen können, soweit sie sich entsprechend verdichten lassen, als Ziele der Raumordnung und Landesplanung gem. § 4 Abs. 1 ROG zu beachten sein.⁴⁶⁰

Demgegenüber erfolgt bei der Sekundärintegration oder mittelbaren Integration eine gesonderte Aufstellung der Landschaftspläne. In einem weiteren Schritt werden die Pläne in die räumliche Gesamtplanung integriert. Im Gegensatz zur Primärintegration kommt den Landschaftsplänen keine eigene Außenwirkung zu.⁴⁶¹ Die Landschaftsplanung erhält damit erst durch eine Verknüpfung mit der Landesplanung rechtliche Verbindlichkeit, so § 6 Abs. 3 S. 1 LNatSchG S-H: *“Die raumbedeutsamen Inhalte nach § 10 Abs. 1 BNatSchG werden unter Abwägung mit anderen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen nach Maßgabe des Landesplanungsgesetzes [...] in die Raumordnungspläne aufgenommen.“* In Niedersachsen erfolgt die Integration der Darstellung aus dem Landschaftsrahmenplan in den Raumordnungsplan, indem auf Basis des Landschaftsrahmenplans eine Arbeitskarte erstellt wird, in der die Darstellungen des Landschaftsrahmenplans in die Gebietskategorien des Raumordnungs-

⁴⁵⁴ Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drucksache 17/108, S. 85.

⁴⁵⁵ BT-Drs. 16/12274, S. 54.

⁴⁵⁶ BT-Drs. 16/12274, S. 55, Appel in Frenz/Müggenborg, BKom BNatSchG, § 10 Rn. 28.

⁴⁵⁷ Ramsauer, NuR 1993, 108, 110.

⁴⁵⁸ Zudem besteht das Modell der Landschaftspläne mit eigener Außenverbindlichkeit; Übersicht bei von Haaren, Landschaftsplanung, S. 61.

⁴⁵⁹ Vgl. z.B. Art. 4 Abs. 1 BayNatSchG, danach werden das Landschaftsprogramm Teil des Landesentwicklungsprogramms (Nr. 1) und die Landschaftsrahmenpläne Teile der Regionalpläne (Nr. 2) dargestellt.

⁴⁶⁰ Gassner in Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, BNatSchG, § 15 Rn. 8.

⁴⁶¹ So z.B. § 17 Abs. 2 S. 1 NatSchG B-W; grundlegend zur Integration der Landschaftsplanung in die räumliche Planung Ramsauer, NuR 1993, 108 – 117, Gassner in Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, BNatSchG, § 15 Rn. 6 ff.; Appel in Frenz/Müggenborg, BNatSchG, § 10 Rn. 30 f.

rechts übersetzt werden.⁴⁶² In Frage kommen, je nach Bedeutung und Sicherungsanspruch Vorrang- und Vorbehaltsgebiete im raumordnungsrechtlichen Sinne.⁴⁶³ Die Inhalte des Landschaftsrahmenplans, die in die Bebauungspläne einfließen sollen, werden durch einen entsprechenden Vermerk im Landschaftsrahmenplan gekennzeichnet,⁴⁶⁴ allerdings nur für solche Gebiete, für die ein besonderer Schutz durch die Bauleitplanung erfolgen soll⁴⁶⁵. Die verbindliche Feststellung des Landschaftsprogramms in Hamburg erfolgt durch Beschluss der Bürgerschaft gem. § 5 Abs. 3 S. 1 HmbBNatSchG AG.

Die für die örtliche Ebene konkretisierten Ziele, Erfordernisse und Maßnahmen in Form von Darstellungen in Landschafts- oder Grünordnungsplänen sind gem. § 11 Abs. 3 BNatSchG in der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB zu berücksichtigen und können darüber hinaus auch als Darstellungen oder Festsetzungen in die Bauleitpläne aufgenommen werden. Auch hier hat der Gesetzgeber die Gestaltung von Durchführung, Verfahren und Zuständigkeit dem Landesgesetzgeber überlassen, um die bereits bestehenden Regelungssysteme zu erhalten.⁴⁶⁶ Denn auch auf der örtlichen Ebene bestehen die verschiedenen Modelle zur Integration in die räumliche Planung. Teilweise werden die Landschaftspläne Bestandteile des Flächennutzungsplans bzw. die Grünordnungspläne Teile des Bebauungsplans.⁴⁶⁷

Als Sonderform besteht das Modell der Landschaftspläne mit eigener Außenverbindlichkeit.⁴⁶⁸ Hierbei treten die Landschaftspläne nach ihrer Verabschiedung als eigenständige Normen neben die Bauleitpläne.⁴⁶⁹ Faktisch beschränkt sich die Rechtswirkung auf den baulichen Außenbereich⁴⁷⁰, da sich Bebauungspläne und Satzungen gem. § 34 Abs. 4 BauGB durchsetzen.⁴⁷¹ Mit Blick auf die Wirkung wird in diesem Modell eine Möglichkeit gesehen, anpassungsrelevante, landschaftsplanerische Darstellungen im bauplanungsrechtlichen Außenbereich mit eigener Rechtswirkung zu versehen und dadurch in Teilbereichen allgemein

⁴⁶² Karte „Umsetzung Zielkonzepts durch die Raumordnung“, Informationsdienst Naturschutz Niedersachsen 3/2001, Hinweise zur Ausarbeitung und Fortschreibung des Landschaftsrahmenplans, S. 165, nach Auskunft des Niedersächsischen Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN) befinden sich die Leitfäden zur Landschaftsplanung zurzeit in Überarbeitung (Stand Oktober 2011).

⁴⁶³ Informationsdienst Naturschutz Niedersachsen 3/2001, Hinweise zur Ausarbeitung und Fortschreibung des Landschaftsrahmenplans, aaO.

⁴⁶⁴ Karte 6: „Schutz, Pflege und Entwicklung bestimmter Teile von Natur und Landschaft“, Informationsdienst Naturschutz Niedersachsen 3/2001, Hinweise zur Ausarbeitung und Fortschreibung des Landschaftsrahmenplans, S. 158/159.

⁴⁶⁵ Informationsdienst Naturschutz Niedersachsen 3/2001, Hinweise zur Ausarbeitung und Fortschreibung des Landschaftsrahmenplans, S. 166.

⁴⁶⁶ BT-Drs. 16/12274, S. 40.

⁴⁶⁷ Art. 4 Abs. 2 S. 1 BayNatSchG.

⁴⁶⁸ § 16 Abs. 1 S. 1 LG N-W, das Modell der Landschaftspläne mit eigener Außenverbindlichkeit wurde bis zur Novelle des Hamburgischen Naturschutzgesetzes im Jahr 2007 auch in Hamburg angewendet, hier erfolgte noch eine Festsetzung durch Rechtsverordnung; vgl. dazu Dreier in Hoppenberg/deWitt, Handbuch des öffentlichen Baurechts, E Rn. 122.

⁴⁶⁹ Gassner in Gassner/Bendimir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, BNatSchG, § 16 Rn. 11 a; Ramsauer, NuR 1993, 108, 110.

⁴⁷⁰ Gassner in Gassner/Bendimir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, BNatSchG, § 16 Rn. 11 a.

⁴⁷¹ Vgl. § 29 Abs. 3 und 4 LG N-W.

verbindlich zu machen.⁴⁷² Nach der Klimaschutznovelle des BauGB, mit der ausdrücklich anpassungsbezogene Darstellungs- und Festsetzungsmöglichkeiten bestehen, könnte der Weg über klimaanpassungsbezogene Darstellungen im Flächennutzungsplan allerdings der kürzere sein, da die Darstellungen als öffentliche Belange gem. § 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 BauGB im Außenbereich Berücksichtigung finden.

Die häufigste Form der Integration ist die Sekundärintegration, der auch das BNatSchG den Vorzug gibt, wie sich aus den Formulierungen in §§ 10 Abs. 1 S. 1 und 11 Abs. 1 S. 1 BNatSchG ergibt. Danach erfolgt zunächst eine Darstellung auf der landschaftsplanerischen Ebene, in einem zweiten Schritt sollen die Ergebnisse in der Bauleitplanung berücksichtigt werden.⁴⁷³ Der Vorteil dieses Modells besteht in der zunächst eigenständig stattfindenden Darstellung der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege, während bei der Primärintegration die Gefahr besteht, dass die ökologischen Belange bereits von Beginn an einen Teil ihrer Wirksamkeit verlieren, indem von vornherein eine Verkürzung auf das Machbare stattfindet.⁴⁷⁴ Die verschiedenen landesrechtlichen Modelle bestehen jedoch auch nach der Novelle des BNatSchG fort.⁴⁷⁵

In Schleswig-Holstein werden die Inhalte der Landschaftspläne gem. § 7 Abs. 2 LNatSchG S-H nach Abwägung als Darstellungen und Festsetzungen in die Bauleitpläne übernommen. In Hamburg können gem. § 4 Abs. 3 S. 1 HmbBNatSchG AG durch Rechtsverordnung Festsetzungen nach § 9 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 BNatSchG zu den Bebauungsplänen treffen. Niedersachsen trifft eine Zuständigkeitsregelung in § 4 NNatSchG AG. Die Umsetzung der Landschaftspläne erfolgt im Wesentlichen durch Darstellungen im Flächennutzungsplan.⁴⁷⁶

Umgekehrt sind nach §§ 10 Abs. 2 S. 2, 11 Abs. 1 S. 2 BNatSchG bei der Aufstellung der Pläne die Ziele der Raumordnung jeweils „zu beachten“ während die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung „zu berücksichtigen“ sind.⁴⁷⁷ Mit der Regelung wird klargestellt, dass die Vorgaben der Raumordnung schon im Vorwege Wirkungen gegenüber der Landschaftsplanung entfalten, obwohl es sich bei der Landschaftsplanung um eine fachbezogene Planung handelt, die selbst noch Eingang in die Raumordnung findet.

⁴⁷² Reese/Köck/Möckel in Reese et al., Rechtlicher Anpassungsbedarf für die Anpassung an die Folgen des Klimawandels, S. 393.

⁴⁷³ Appel in Frenz/Müggenborg, BNatSchG, § 10, Rn. 33.

⁴⁷⁴ Gassner in Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, BNatSchG, § 15 Rn. 9

⁴⁷⁵ Vgl. §§ 10 Abs. 4, 11 Abs. 5 BNatSchG.

⁴⁷⁶ Informationsdienst Naturschutz Niedersachsen, 2/2001, Leitfaden Landschaftsplan, S. 102 f., siehe auch FN 183.

⁴⁷⁷ Siehe Teil 3: Raumordnungsrecht.

E. Wasserrecht

Aufgrund seiner existenziellen und wirtschaftlichen Bedeutung ist Wasser das erste regulierte Umweltmedium überhaupt. Grund ist die „Doppelrolle“, die das Thema kennzeichnet: Es stellt auf der einen Seite eine wichtige nutzbare Ressource dar, ist aber selbst auch Ursache von Umweltauswirkungen. Viele Wetterextreme, deren Verstärkung durch den Klimawandel erwartet wird, stehen im Zusammenhang mit Gewässern oder Niederschlägen.⁴⁷⁸ Durch den Klimawandel ist mit Veränderungen langfristiger Natur, wie steigendem oder sinkendem Grundwasserspiegel und Änderungen der Gewässerqualität zu rechnen, aber auch mit der Zunahme von Extremereignissen in Form von Hochwassern oder Dürren wird gerechnet.⁴⁷⁹ Als weiteres Extrem werden höhere Sturmflutpegel an der Nordseeküste prognostiziert, bedingt durch den steigenden Meeresspiegel.⁴⁸⁰ Sturmfluten werden durch zunehmende Windgeschwindigkeiten aller Voraussicht nach noch verstärkt.⁴⁸¹

Die prognostizierten Umweltphänomene wirken sich auch auf die verschiedenen Gewässernutzungen aus. Niedrigwasserstände können im Extremfall Wasserversorgung und Wasserkraftnutzung wie z. B. die Entnahme von Kühlwasser behindern, außerdem die Binnenschifffahrt beeinträchtigen.⁴⁸² Hierdurch kann auch der ökologische Zustand der Gewässer gefährdet werden.⁴⁸³ Niedrige Wasserstände in den Flüssen und veränderte Niederschläge haben zudem Konsequenzen für die Grundwasserverfügbarkeit.⁴⁸⁴ Während stärkere Niederschläge im Winterhalbjahr zu einer höheren Grundwasserbildung führen, können Trockenperioden regional begrenzt zu einer eingeschränkten Versorgung führen, wengleich die Trinkwasserversorgung in der Bundesrepublik als gesichert angesehen wird.⁴⁸⁵ Niedrigwasser und Trockenheit können zudem zu einer Verschlechterung von Gewässern als Lebensraum führen und bestehende Ökosysteme schädigen.⁴⁸⁶ Hoch- und Niedrigwasserstände können die Gewässerbewirtschaftung beeinträchtigen, wie die Binnenschifffahrt und die Wasserkraftnutzung.⁴⁸⁷ Auch können verstärkte Erosion durch Starkregen und höhere Windgeschwindigkeiten zu einem vermehrten Schadstoffeintrag und damit zu einer Verschlechterung der Gewässerqualität führen.⁴⁸⁸

Die Metropolregion Hamburg (MRH) wird sich mit den verschiedensten Auswirkungen des Klimawandels konfrontiert sehen. Im Mündungsbereich der Elbe wird mit häufigeren und

⁴⁷⁸ Zebisch et al., Klimawandel in Deutschland, S. 46.

⁴⁷⁹ Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel, S. 21; UBA, Wasserwirtschaft in Deutschland Teil 1: Grundlagen, S. 20 – 22.

⁴⁸⁰ Von Storch/Doerffer/Meinke, Die deutsche Nordseeküste im Klimawandel, S. 19.

⁴⁸¹ Von Storch/Meinke/Weisse, Nordseesturmfluten im Klimawandel, S. 2; Von Storch/Doerffer/Meinke, Die deutsche Nordseeküste im Klimawandel, S. 18.

⁴⁸² UBA, WASKlim, S. 97, Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel, S. 21.

⁴⁸³ UBA, WASKlim, S. 97.

⁴⁸⁴ UBA, Wasserwirtschaft in Deutschland Teil 1: Grundlagen, S. 22; UBA, WASKlim, S. 97.

⁴⁸⁵ UBA, Wasserwirtschaft in Deutschland Teil 1: Grundlagen, S. 22.

⁴⁸⁶ UBA, Wasserwirtschaft in Deutschland Teil 1: Grundlagen, S. 22, WASKlim, S. 97.

⁴⁸⁷ UBA, Wasserwirtschaft in Deutschland Teil 1: Grundlagen, S. 22, WASKlim, S. 97.

⁴⁸⁸ Zebisch et al., Klimawandel in Deutschland, S. 50; Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel, S. 21.

stärkeren Sturmfluten gerechnet.⁴⁸⁹ Aber auch im Binnenland drohen zunehmend Hochwasser durch vermehrte Niederschläge⁴⁹⁰ besonders im Winterhalbjahr, die durch Niederschläge in Form von Dauer- oder Starkregen⁴⁹¹ verursacht werden.⁴⁹² Als Folge der Abnahme von Niederschlägen im Sommer werden Niedrigwasser⁴⁹³ und ein Absinken des Grundwasserspiegels⁴⁹⁴ erwartet. Auch in der MRH kann zudem mit einer gelegentlichen Verschlechterung der Qualität und der Zusammensetzung des Wassers gerechnet werden.⁴⁹⁵ Ein besonderes Problem könnte das Absinken der Brackwasserzone werden. Diese Zone im Bereich der Tideelbe, in der Salz- und Süßwasser miteinander vermischt wird und die hierdurch eine besondere ökologische Bedeutung erfüllt⁴⁹⁶, kann sich unter dem Einfluss des Klimawandels verschieben.⁴⁹⁷ Diese Veränderung der Zusammensetzung des Wassers kann insbesondere negative Auswirkungen für die Landwirtschaft im Alten Land haben.⁴⁹⁸ Aber auch die anderen genannten Phänomene wirken sich auf die Gewässernutzungen und Wasserwirtschaft in der Metropolregion Hamburg aus, dabei insbesondere Stark- und Dauerregen im Winterhalbjahr und Trockenperioden im Sommer.⁴⁹⁹ Von Trockenheit wird insbesondere das südöstliche Gebiet der MRH im Landkreis Harburg betroffen sein.⁵⁰⁰

Das Gewässerschutzrecht wird von verschiedenen Vorgaben unterschiedlicher Rechtssetzungsorgane geprägt. Rechtsquellen des Gewässerschutzrechts finden sich auf internationaler und europäischer, aber auch auf bundes- und landrechtlicher Ebene. Die internationalen Regelungen bilden einen bedeutenden Bestandteil des Umweltvölkerrechts. Zum Schutz der Meere bestehen zahlreiche zwischenstaatliche Abkommen, die die fortschreitende Meeresverschmutzung verhindern sollen: für den Schutz der Ostsee besteht z.B. die Helsinki-

⁴⁸⁹ Weisse in von Storch/Claussen, Klimabericht für die Metropolregion Hamburg, S. 119; Daschkeit/Renken, Klimaänderung und Klimafolgen in Hamburg, S. 20.

⁴⁹⁰ Meinke/Gerstner/von Storch/Weiße in Fansa/Ritzau, Kalte Zeiten – Warme Zeiten: Klimawandel in Norddeutschland, S.57; Daschkeit/Renken, Klimaänderung und Klimafolgen in Hamburg.

⁴⁹¹ Daschkeit/Renken, Klimaänderung und Klimafolgen in Hamburg, S. 21.

⁴⁹² Zebisch et al., Klimawandel in Deutschland, S. 49; UBA, Wasserwirtschaft in Deutschland Teil 1: Grundlagen, S. 21.

⁴⁹³ UBA, Wasserwirtschaft in Deutschland Teil 1: Grundlagen, S. 23; Daschkeit/Renken, Klimaänderung und Klimafolgen in Hamburg.

⁴⁹⁴ UBA, Wasserwirtschaft in Deutschland Grundlagen Teil 1, S. 21; Zebisch et al., Klimawandel in Deutschland, S. 50; Daschkeit/Renken, Klimaänderung und Klimafolgen in Hamburg, S. 21.

⁴⁹⁵ Daschkeit/Renken, Klimaänderung und Klimafolgen in Hamburg, S. 21; UBA, WASKlim, S. 138.

⁴⁹⁶ Stürer, Bau- und Fachplanungsrecht, Rn. 4533.

⁴⁹⁷ Winkel in von Storch/Claussen, Klimabericht für die Metropolregion Hamburg, S. 131; Daschkeit/Renken, Klimaänderung und Klimafolgen in Hamburg, S. 22.

⁴⁹⁸ Daschkeit/Renken, Klimaänderung und Klimafolgen in Hamburg, S. 22.

⁴⁹⁹ Daschkeit/Renken, Klimaänderung und Klimafolgen in Hamburg, S. 21.

⁵⁰⁰ Vgl. Rößinger in bild der wissenschaft 2012, 56-59.

Konvention⁵⁰¹, das OSPAR-Übereinkommen dient dem Schutz des Nordostatlantik⁵⁰². Auch internationale Flussläufe wie die Elbe⁵⁰³ werden durch völkerrechtliche Verträge geschützt.⁵⁰⁴

Das europäische Recht hat einen großen Einfluss auf Bundes- und Landesrecht. Schon seit den 1970er Jahren wurden europarechtliche Richtlinien zur Verhinderung der Meeresverschmutzung, zur Qualität der Gewässer und zum Gewässerschutz erlassen.⁵⁰⁵ Da von den Richtlinien jeweils nur Teilbereiche des Gewässerschutzes erfasst wurden und eine Abstimmung der Regelwerke untereinander fehlte, entschloss man sich in den 1990er Jahren auf europäischer Ebene zu einer Überarbeitung des wasserrechtlichen Reglements.⁵⁰⁶ Ergebnis war die Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)⁵⁰⁷ aus dem Jahr 2000, mit der verschiedene z.B. wasserqualitätsbezogene Richtlinien zusammengefasst wurden und ein geschlossenes europäisches Konzept zum Gewässerschutz vorgelegt wurde.⁵⁰⁸ Die WRRL wird durch weitere Richtlinien ergänzt, die ihre Umsetzung im WHG gefunden haben. Dazu gehören die Grundwasserrichtlinie⁵⁰⁹, eine Tochterrichtlinie der WRRL, die einheitliche europäische Qualitätsnormen für das Grundwasser definiert⁵¹⁰ und –ebenfalls ergänzend zur WRRL– die Hochwasserrichtlinie aus dem Jahr 2007⁵¹¹, die Planungs- und Verfahrensinstrumente zum Umgang mit Hochwasserrisiken gemeinschaftsrechtlich vorgibt.⁵¹² Die Richtlinien wurden mit dem Gesetz zur Ände-

⁵⁰¹ Übereinkommen vom 09.04.1992 über den Schutz der Meeresumwelt des Ostseegebiets, BGBl. II 1994, S. 1397

⁵⁰² Übereinkommen zum Schutz der Meeresumwelt des Nordostatlantiks vom 22. 09.1992, BGBl. II 1994, S. 1360

⁵⁰³ Z.B. Vereinbarung über die internationale Kommission zum Schutz der Elbe vom 08. Oktober 1990, BGBl. II 1992, S. 942, <http://www.ikse-mkol.org/> letzter Abruf 17.11.2011.

⁵⁰⁴ Überblick über die wichtigsten völkerrechtlichen Verträge bei Laskowski/Ziehm in Koch, Umweltrecht, § 5, Rn. 15 f.; Übersicht über Verträge zum Schutz internationaler Gewässer bei Kloepfer, Umweltrecht, § 13 Rn. 9.

⁵⁰⁵ Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, § 8 Rn. 52; Laskowski/Ziehm in Koch, Umweltrecht, § 5 Rn. 17.

⁵⁰⁶ Übersicht Entwicklung des europäischen Gewässerschutzrechtes auch unter <http://www.umweltbundesamt.de/wasser/themen/gewshr/regelungen-europa.htm>, letzter Abruf 23.11.2012.

⁵⁰⁷ Richtlinie des europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (2000/60/EG), ABl. EG 2000, Nr. L 327, S. 1.

⁵⁰⁸ Zur WRRL Laskowski/Ziehm in Koch, Umweltrecht, § 5 Rn. 20; Kloepfer, Umweltrecht, § 13 Rn. 14; Durner, NuR 2010, 452 – 454; Köck, ZuR 2009, 227 – 233.

⁵⁰⁹ Richtlinie 2006/118/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 zum Schutz des Grundwassers vor Verschmutzungen und Verschlechterungen, ABl. EG 2006, Nr. L 372, S. 19.

⁵¹⁰ Umgesetzt wurde die Grundwasserrichtlinie durch die am 16. November 2010 in Kraft getretene Verordnung zum Schutz des Grundwassers (Grundwasserverordnung – GrwV), BGBl. I, S. 1513; Mit der GrwV wurde jedoch noch nicht die vollständige Umsetzung der Grundwasserrichtlinie erreicht, hierzu liegt ein Arbeitsentwurf zu einer Mantelverordnung vor, vgl. <http://www.bmu.de/service/publikationen/downloads/details/artikel/arbeitsentwurf-der-mantelverordnung-grundwasserersatzbaustoffbodenschutz/> letzter Abruf 18.02.2013; zur GrwV Wendenburg in Berendes/Frenz/Müggenborg, BKomWHG, Einl WHG, Rn. 43; Keppner in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Verordnung zum Schutz des Grundwassers, Vorbemerkung Rn. 1 ff., zur Mantelverordnung ders. Vorbemerkung Rn 16; Laskowski, ZUR 2010, 449 -450.

⁵¹¹ Richtlinie über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken (2007/60/EG), ABl. EG 2007 Nr. L 288, S. 24.

⁵¹² Czychowski/Reinhardt, WHG, § 72 Rn. 7; Dammert in Berendes/Frenz/Müggenborg, BKomWHG, Vorbemerkungen zu §§ 72 ff. Rn. 12; Hünnekens in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, WHG, Vorbemerkungen zu den §§ 72 – 81 WHG, Rn. 18.

zung des WHG vom 31.07.2009 in deutsches Recht umgesetzt.⁵¹³ Mittlerweile befinden sich die zentralen Regelungen des Gewässerschutzrechts im WHG.⁵¹⁴

Auch für die bundes- und landesrechtlichen Regelungen des Wasserhaushalts hat sich im Zuge der Föderalismusreform die Gesetzgebungskompetenz verändert. Die frühere Rahmengesetzgebungsmöglichkeit⁵¹⁵ des Bundes wurde aufgehoben und durch die Zuordnung des Wasserhaushaltsrechts zur konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis des Bundes mit Abweichungsmöglichkeit der Länder gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 GG ersetzt. Ausgenommen ist die Funktion der Wasserstraßen als Verkehrsweg, die gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG der konkurrierenden Gesetzgebung gem. Art. 72 Abs. 1 GG zugeordnet ist.

Nach dem Scheitern des UGB hat der Bund das Wasserhaushaltsgesetz (WHG) novelliert. Die Novelle ist am 01.03.2010 in Kraft getreten.⁵¹⁶

I. Grundzüge des Wasserwirtschaftsrechts (WHG)

Die sich auf das Umweltmedium Wasser beziehenden Regelungen können in das Wasserwirtschaftsrecht⁵¹⁷ und das Recht der Wasserstraßen und -wege unterteilt werden.⁵¹⁸ Zentrales wasserwirtschaftliches Gesetz ist das WHG. Es enthält Regelungen zur Bewirtschaftung von Oberflächen-, Küsten- und Meeresgewässern sowie des Grundwassers (Kapitel 2). Daneben enthält das WHG besondere wasserwirtschaftliche Bestimmungen, die sich u. a. auf die Abwasserbeseitigung, den Gewässerausbau und den Hochwasserschutz beziehen (Kapitel 3). Die Gewässerbewirtschaftung soll dabei nachhaltig sein (§ 1 WHG) und verschiedene Funktionen von Gewässern, „*als Bestandteil des Naturhaushalts, als Lebensgrundlage des Menschen, als Lebensraum für Tiere und Pflanzen sowie als nutzbares Gut*“ (§ 1 WHG) berücksichtigen.⁵¹⁹

Nach Ansicht des BVerfG ist der Wasserhaushalt als Naturvorgang einer menschlichen Regelung nicht zugänglich. Allerdings ist es möglich, menschliche Einwirkungen auf die Gewässer zu regeln:

⁵¹³ Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz – WHG), BGBl. I 2009, S. 2585.

⁵¹⁴ Es gibt daneben noch andere Gesetze, die den Gewässerschutz zum Ziel haben, vgl. Laskowski/Ziehm in Koch, Umweltrecht, § 5 Rn. 49.

⁵¹⁵ Art. 75 Abs. 1 Nr. 4 i. V. m. Art. 72 Abs. 2 GG a. F.

⁵¹⁶ Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz – WHG) vom 31. Juli 2009, BGBl. I S. 2585, zuletzt geändert durch Art. 1 G zur Umsetzung der Meeresstrategie-RahmenRL sowie zur Änd. Des WaStrG und des KrW-/AbfG vom 06.10.2011 (BGBl. I S. 1986).

⁵¹⁷ Laskowski/Ziehm in Koch, Umweltrecht, § 5 Rn. 49.

⁵¹⁸ Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, § 8 Rn. 1.

⁵¹⁹ Vgl. § 1 WHG, auch mittels der WRRL wird eine „langfristige nachhaltige Gewässerbewirtschaftung auf der Grundlage eines hohen Schutzniveaus für die aquatische Umwelt“ angestrebt (Gemeinsame Umsetzungsstrategie der EU zur Wasserrahmenrichtlinie, Umweltziele der Wasserrahmenrichtlinie, Zusammenfassung und Hintergrundpapier, Endgültige Fassung 20. Juni 2005, abrufbar unter http://www.umweltbundesamt.de/wasser/themen/downloads/WRRL_Umweltziele.pdf)

*„Diese Einwirkungen vermögen sowohl die Menge als auch die biologische Beschaffenheit des Wassers zu beeinflussen. Beides ist für eine ordnungsgemäße Versorgung mit Trink- und Brauchwasser und für die Landeskultur gleichermaßen von Bedeutung.“*⁵²⁰

In diesem Sinne ist die Regulierung des Wasserhaushalts als Regulierung der *„haushälterischen Bewirtschaftung des in der Natur vorhandenen Wassers“*⁵²¹ zu verstehen. Zum Wasserwirtschaftsrecht nach diesem Verständnis gehören auch Planfeststellungen in diesem Bereich⁵²² sowie die Festsetzung von Wasserschutzgebieten⁵²³. Nicht eingeschlossen ist das Recht der allgemeinen Gefahrenabwehr, welches im Kompetenzbereich der Länder verblieben ist.

Ausdrücklich von landesrechtlichen Abweichungen ausgenommen sind gem. Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 5 GG stoff- und anlagenbezogene Vorschriften. Diese Bereiche sollten der bundeseinheitlichen Regelung vorbehalten bleiben, da es sich um Kernbereiche des Gewässerschutzes handelt.⁵²⁴ Hiervon sind alle Regelungen eingeschlossen, die das Einleiten oder Einbringen von Stoffen zum Inhalt haben⁵²⁵ oder sich auf Anlagen mit Einwirkungen auf die Gewässer beziehen.⁵²⁶

Das WHG wurde mit der Neufassung 2010 neu und systematischer strukturiert. Die §§ 1 – 5 WHG enthalten allgemeine Bestimmungen, die als „vor die Klammer gezogen“ zu verstehen⁵²⁷ und damit grundlegend für das gesamte WHG sind. In diesem Sinne definiert § 1 WHG die „nachhaltige Gewässerbewirtschaftung“ als Zweck des Gesetzes und folgt damit in der Regelungstechnik neueren Umweltgesetzen,⁵²⁸ in denen dem Gesetz jeweils eine Zweckbestimmung voran gestellt wird, die die Funktion einer Leitlinie übernimmt⁵²⁹ und keine unmittelbaren Rechte und Pflichten für den Einzelnen entfaltet.⁵³⁰ Die jeweilige Bestimmung des Gesetzeszwecks dient als richtungsweisende Auslegungshilfe für das jeweilige Gesetz.⁵³¹ Darüber hinaus sind sie als Vorgabe für Ermessensentscheidungen der Verwaltung zu verstehen.⁵³²

⁵²⁰ BVerfG Entscheidung vom 30.10.1962, 2 BvF 2/60, 2 BvF 1/61, 2 BvF 2/61, 2 BvF 3/61, E 15, 1, 15, 15.

⁵²¹ BVerfG Entscheidung vom 30.10.1962, 2 BvF 2/60, 2 BvF 1/61, 2 BvF 2/61, 2 BvF 3/61, E 15, 1, 15, 15.

⁵²² BVerwG, Urt. v. 10.02.1978, 4 C 25/75, E 55, 220, 225.

⁵²³ VerfGH BY Entscheidung v. 30.06.1977, Vf-4-VII-76, E 30, 99, 103.

⁵²⁴ BR-Drs. 16/813, S. 11; zur Auslegung der Begriffe Stoff- und Anlagenbezogenheit: Ginzky/Rechenberg, ZUR 2006, 344, 346 f.

⁵²⁵ BR-Drs. 16/813 aaO.

⁵²⁶ Berendes/Frenz/Müggenborg, BKomWHG, Einl Rn. 23.

⁵²⁷ Faßbender, ZUR 2010, 181, 182, Stürer/Buchsteiner, DÖV 2010, 261, 263.

⁵²⁸ Vgl. z.B. § 1 S. 1 BBodSchG, § 1 KrWG.

⁵²⁹ Kloepfer, Umweltrecht, § 1 Rn. 20; Knopp in Sieder/Zeidler, WHG AbwAG, WHG § 1 Rn. 12, Berendes in Berendes/Frenz/Müggenborg, BKomWHG, § 1 Rn. 1.

⁵³⁰ Faßbender in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, WHG, § 1 Rn. 5; BeckOK/Umweltrecht, Guckelberger, WHG, § 1 Rn. 1.

⁵³¹ Vgl. zu § 1 BImSchG: Jarass, BImSchG, § 1 Rn. 1; zu § 1 KrWG BeckOK/Umweltrecht, Wolf, KrWG, § 1 Rn. 1.

⁵³² Ebenda.

Die Bedeutung von § 1 WHG wird kritisch gesehen.⁵³³ Die Regelung sei zu unbestimmt⁵³⁴ und ihr Regelungsbereich träte als *lex generalis* hinter § 6 Abs. 1 WHG, in dem die „Allgemeinen Grundsätze der Gewässerbewirtschaftung“ definiert werden, zurück, insofern bliebe kein Anwendungsbereich. § 1 WHG kann hingegen auch als bewusste politische Entscheidung zur Akzentuierung des Nachhaltigkeitsgrundsatzes⁵³⁵, die zudem für die Anpassung an den Klimawandel von Bedeutung ist⁵³⁶, gesehen werden, wenngleich diese ebenfalls in den „Allgemeinen Grundsätzen der Gewässerbewirtschaftung“ genannt wird, § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 WHG. Es kann schließlich nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden, dass auch § 1 WHG als letzte Auslegungshilfe im Einzelfall⁵³⁷ Anwendung finden wird. Darüber hinaus kommt § 1 WHG auch die Funktion zu, eine politische Zielsetzung auszudrücken⁵³⁸ und sollte daher nicht ausschließlich als leere Einleitungsformel betrachtet werden.

Der Begriff der Gewässerbewirtschaftung ist weit auszulegen. Umfasst sind unmittelbare und auch mittelbare Einflussnahmen auf Gewässer, soweit sie auf eine Ordnung des Wasserhaushaltes nach Menge und Güte abzielen.⁵³⁹ Die Bewirtschaftung hat gem. § 1 WHG nachhaltig zu sein. Nachhaltigkeit ist im mehrdimensionalen Sinne zu verstehen. Diesem Verständnis wurde auch beim Entwurf des UGB gefolgt und in § 1 Abs. 3 UGB die ökologische, wirtschaftlich und sozial nachhaltige Entwicklung bestehend aus drei Aspekten definiert: Die schonende und sparsame Nutzung von sich nicht erneuernden Umweltgütern; die Nutzung sich erneuernder Umweltgüter in dem Maße, dass sie auf Dauer zur Verfügung stehen und die Wahrung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit der natürlichen Lebensgrundlagen. Bezogen auf das Wasserhaushaltsrecht kann eine weitere Eingrenzung des Begriffs der Nachhaltigkeit unter Heranziehung der allgemeinen Grundsätze der Gewässerbewirtschaftung in § 6 Abs. 1 WHG vorgenommen werden.⁵⁴⁰

§ 1 WHG benennt vier Aspekte des Gewässerschutzes, in denen sich auch die Funktionen der Gewässer spiegeln: Den Schutz der Gewässer als Bestandteil des Naturhaushalts, als Lebensgrundlage für den Menschen und als Lebensraum für Tiere und Pflanzen sowie als nutzbares Gut. Die Schutzziele verdeutlichen die Bedeutung der Gewässer in ökologischer Hinsicht bezogen auf den gesamten Naturhaushalt und als Lebensraum bzw. –grundlage gegenüber der

⁵³³ Ablehnend Czychowski/Reinhardt, WHG, § 1 Rn. 1, Kotulla, NVwZ 2010, 79, 80; Faßbender in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, WHG, § 1 Rn. 8; für eine – wenn auch eingeschränkte eigenständige Bedeutung der Vorschrift als Auslegungshilfe Berendes in Berendes/Frenz/Müggenborg, BKomWHG, § 1 Rn. 3; BeckOK/Umweltrecht, Guckelberger, WHG, § 1 Rn. 2.

⁵³⁴ Czychowski/Reinhardt, WHG, § 1 Rn. 2; Kotulla, NVwZ 2010, 79, 80.

⁵³⁵ Knopp in SZDK, § 1 Rn. 13 f; Berendes in Berendes/Frenz/Müggenborg, BKomWHG, § 1 Rn. 2.

⁵³⁶ Faßbender in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, WHG, § 1 Rn. 14.

⁵³⁷ Berendes in Berendes/Frenz/Müggenborg, BKomWHG, § 1 Rn. 3; BeckOK/Umweltrecht, Guckelberger, WHG, § 1 Rn. 2.

⁵³⁸ a.a.O. Rn. 1; Knopp in Sieder/Zeidler, WHG AbwAG, § 1 Rn. 13.

⁵³⁹ Guckelberger in Beck OK WHG § 1 Rn. 4; Faßbender in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, WHG, § 1 Rn. 11; Sparwasser/Engel/Voßkuhle, § 8 Rn. 74.

⁵⁴⁰ Knopp in Sieder/Zeidler, WHG AbwAG, WHG § 1 Rn. 26; Faßbender in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, WHG, § 1 Rn. 12, Czychowski/Reinhardt, WHG, § 1 Rn. 5; zu § 6 WHG unten.

Bedeutung als nutzbares Gut. Alle Schutzziele stehen grundsätzlich gleichrangig nebeneinander.⁵⁴¹ Im Falle eines Zielkonflikts ist eine Abwägung der gegenläufigen Interessen vorzunehmen.⁵⁴²

Zu den weiteren allgemeinen Bestimmungen des ersten Kapitels gehören die den sachlichen Anwendungsbereich abgrenzende Regelung des § 2 WHG⁵⁴³, elementare Begriffsbestimmungen in § 3 WHG, die zum Teil aus dem WHG a.F. entnommen sind, aber auch ergänzt wurden⁵⁴⁴, wengleich wohl nicht in letzter Konsequenz⁵⁴⁵.

§ 4 WHG trifft eine neue grundlegende Regelung zum Gewässereigentum, indem es fließende Gewässer und das Grundwasser vom Eigentum ausnimmt.⁵⁴⁶ Die vorher bestehende Rechtslage hat sich hierdurch allerdings nicht geändert.⁵⁴⁷ Das Grundwasser war schon vor der Neuregelung vom Grundstückseigentum ausgeschlossen. Diese Trennung hat das BVerfG schon in seinem Nassauskiesungsbeschluss bestätigt:

„Es steht mit dem Grundgesetz in Einklang, dass das Wasserhaushaltsgesetz das unterirdische Wasser zur Sicherung einer funktionsfähigen Wasserbewirtschaftung – insbesondere der öffentlichen Wasserversorgung – einer vom Grundstückseigentum getrennten öffentlich-rechtlichen Benutzungsordnung unterstellt hat.“⁵⁴⁸

Hierzu besteht die allgemeine Ansicht, dass sich die Argumentation des BVerfG auch auf das Eigentum an anderen Gewässern übertragen lässt.⁵⁴⁹ Der Gesetzgeber hat sich in § 4 Abs. 2 WHG dafür entschieden, die Eigentumslage nur für Grundwasser sowie für fließende oberirdische Gewässer klarzustellen und weitere Regelungen den Landesgesetzgebern zu überlassen.⁵⁵⁰ Die Absätze 2 bis 4 des § 4 WHG sind zudem Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums im Sinne von Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG.⁵⁵¹

In § 5 WHG schließlich werden allgemeine Sorgfaltspflichten wie die Vermeidung von nachteiligen Veränderungen von Gewässereigenschaften (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 WHG) und die sparsame Verwendung des Wassers (§ 5 Abs. 1 Nr. 2 WHG) zusammengefasst, die zuvor an ver-

⁵⁴¹ Berendes in Berendes/Frenz/Müggenborg, BKomWHG, § 1 Rn. 8; Knopp in Sieder/Zeidler, WHG AbwAG, WHG § 1 Rn. 28.; BeckOK/Umweltrecht, Guckelberger, WHG, § 1 Rn. 9.

⁵⁴² Berendes in Berendes/Frenz/Müggenborg, BKomWHG, § 1 Rn. 8; allerdings vertritt Faßbender in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, WHG, § 1 Rn. 25 die Auffassung, den in § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 WHG genannten ökologischen Funktionen komme aufgrund ihrer Stellung in § 6 Priorität zu.

⁵⁴³ Hierzu BT-Drs. 16/12275, S. 53.

⁵⁴⁴ BT-Drs. 16/12275, S. 53; zu den Änderungen gegenüber früherem Recht Zöllner in SZDK § 3 Rn. 2.

⁵⁴⁵ Zöllner in SZDK § 3 Rn. 1; Faßbender in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, WHG, § 3 Rn. 3.

⁵⁴⁶ BT-Drs. 16/12275, S. 54.

⁵⁴⁷ Kotulla, NVwZ 2010, 79, 80; Faßbender in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, WHG, § 4 Rn. 1.

⁵⁴⁸ BVerfG 1 BvL 77/78 vom 15.07.1981, E 58, 300, 300

⁵⁴⁹ Berendes in Berendes/Frenz/Müggenborg, BKomWHG, § 4 Rn. 18, Czychowski/Reinhardt, WHG, § 4 Rn. 15 mwN.

⁵⁵⁰ BT-Drs. 16/12275, S. 54: „soweit ein Bedürfnis für eine bundeseinheitliche Regelung besteht“.

⁵⁵¹ BT-Drs. 16/12275, S. 54, vgl. hierzu Berendes in Berendes/Frenz/Müggenborg, BKomWHG, § 4 Rn. 2.

schiedenen Stellen des WHG a. F. zu finden waren⁵⁵², inhaltlich aber nicht geändert wurden.⁵⁵³

II. Gewässerbewirtschaftung

Die Regelungen zur Gewässerbewirtschaftung finden sich im 2. Kapitel. Den gemeinsamen Bestimmungen für alle Gewässer folgen spezielle Abschnitte zur Bewirtschaftung von oberirdischen Gewässern, Küsten- und Meeressgewässern sowie des Grundwassers. Ziel der Regulierung der Bewirtschaftung von Gewässern ist es, eine ausgeglichene Nutzung der Ressource Wasser sicher zu stellen.

1. Bewirtschaftungsgrundsätze des WHG

Den Rahmen für die Steuerung der Gewässerbewirtschaftung bilden die Allgemeinen Bewirtschaftungsgrundsätze in § 6 WHG. Jede menschliche Einwirkung⁵⁵⁴ auf die Gewässer hat demgemäß nachhaltig zu sein und dabei die Ziele in § 6 Abs. 1 S. 1 Nrn. 1 bis 7 WHG zu beachten. Mit der Novelle 2010 sind sowohl vor der WHG-Novelle zu beachtende Vorgaben systematisiert und zusammengefasst worden, gleichzeitig neue Aspekte der nachhaltigen Gewässerbewirtschaftung hinzugekommen.⁵⁵⁵ Die Zielsetzungen des § 6 Abs. 1 S. 1 Nrn. 1 – 7 WHG stellen Leitlinien dar, die das gesamte Gewässerschutzrecht gestalten sollen.⁵⁵⁶ Sie wirken sich auf alle administrativen Entscheidungen aus, die auf der Basis des WHG getroffen werden.⁵⁵⁷ Zum Teil wird die Regelung auch als Abwägungs- und Ermessensdirektive eingeordnet, wengleich sich daraus keine hervorgehobene Gewichtung des Belangs ergeben soll.⁵⁵⁸ Zugleich hat die Regelung die Wirkung eines Auftrags an den Staat, die Gewässer zu bewirtschaften, das Bewirtschaftungsgebot, und zeichnet den Rahmen vor, innerhalb dessen sich die Bewirtschaftung zu bewegen hat.⁵⁵⁹

Inhaltlich geht es in den Zielen des § 6 Abs. 1 S. 1 WHG im Wesentlichen um eine umsichtige Gewässernutzung, die den Gewässerschutz sichert. Der ökologische Aspekt der Nutzung von Gewässern hat seit Entstehung des WHG immer mehr an Bedeutung gewonnen. Diese Entwicklung hat sich auch mit der Novellierung fortgesetzt.⁵⁶⁰ Der zuvor eher weite Begriff

⁵⁵² BT-Drs. 16/12275, S. 54;

⁵⁵³ BeckOK/Umweltrecht, Guckelberger, WHG, § 5 Rn. 1; Berendes in Berendes/Frenz/Müggenborg, BKomWHG, § 5 Rn. 1.

⁵⁵⁴ Schenk in Siedler/SZDK, WHG AbwAG, § 6 Rn. 7.

⁵⁵⁵ BT-Drs. 16/12275, S. 55.

⁵⁵⁶ BT-Drs. 16/12275, S. 55.

⁵⁵⁷ Czychowski/Reinhardt, WHG, § 6 Rn. 16; Berendes in: Berendes/Frenz/Müggenborg, BKomWHG, § 6 Rn. 5; Schenk in SZDK, WHG AbwAG, § 6 Rn. 3.

⁵⁵⁸ Berendes in: Berendes/Frenz/Müggenborg, BKomWHG, § 6 Rn. 5; Czychowski/Reinhardt, WHG, § 6 Rn. 11; zu § 1a a.F. VGH München, Urteil v. 05.07.2005, 8 B 4/356, NJOZ 2006, 4411, 4422..

⁵⁵⁹ Czychowski/Reinhardt, WHG, § 6 Rn. 11; zu § 1a a.F. Laskowski/Ziehm in: Koch, Umweltrecht, § 5 Rn. 55.

⁵⁶⁰ BeckOK/Umweltrecht, Hasche, WHG, § 6 Einl.; Berendes in Berendes/Frenz/Müggenborg, BKomWHG, § 6 Rn 2; Der Übergang zu einem modernen Umweltgesetz begann schon mit dem 4. Änderungsgesetz vom

der „Nachhaltigkeit“⁵⁶¹ wurde näher ausgestaltet.⁵⁶² Die dem heutigen § 6 WHG vorangegangene Vorschrift des § 1 a Abs. 1 S. 2 WHG a.F. formulierte bereits eine nachhaltige Entwicklung der Gewässer als Ziel.⁵⁶³ Nachhaltigkeit ist an dieser Stelle zu verstehen als übergeordnete Leitlinie, die darauf gerichtet ist, die Nutzbarkeit der Gewässer auch in der Zukunft zu sichern und zu fördern.⁵⁶⁴

Neben dem Aspekt der Nachhaltigkeit stellt § 6 Abs. 1 WHG, wie schon die Vorgängerregelung des § 1a Abs. 1 WHG a.F. eine gewässerschutzbezogene Ausprägung des Vorsorgeprinzips dar.⁵⁶⁵ Als Grundprinzip im Umweltrecht erlaubt das Vorsorgeprinzip dem Gesetzgeber, jenseits der Gefahrenabwehr tätig zu werden, wenn „aufgrund einer vorläufigen und objektiven Risikobewertung begründeter Anlass zu der Besorgnis“ von „möglicherweise gefährlichen Folgen“ besteht. In Bezug auf den Gewässerschutz drückt sich dieser Vorsorgegedanke vor allem durch den Grundsatz aus, dass vermeidbare Beeinträchtigungen zu unterlassen sind, auch wenn dabei das Gewässer nicht unmittelbar gefährdet wird.⁵⁶⁶

Eine besondere Zielsetzung der nachhaltigen Gewässerbewirtschaftung wurde in § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 WHG aufgenommen, wonach den möglichen Folgen des Klimawandels vorgebeugt werden soll. Die Ergänzung wurde auf Bestreben des Bundesrates aufgenommen.⁵⁶⁷ Zur Begründung wies der Bundesrat in seiner Empfehlung auf die vielfältige Betroffenheit der Gewässerbewirtschaftung in Fragen der Klimaanpassung hin und betonte die besondere Bedeutung der Entwicklung von Anpassungsstrategien an die Auswirkungen des Klimawandels.⁵⁶⁸ Als Problemschwerpunkte wurden hiernach vor allem die Gewässertemperatur, Hoch- und Niedrigwasser sowie die mögliche Verknappung der Ressource Wasser identifiziert.⁵⁶⁹ Die Regelung enthält eine im Hinblick auf den Umgang mit den Klimafolgen positive neue Akzentuierung der Folgen des Klimawandels im Gewässerschutzrecht, sie sind aufgrund der

26.04.1976 (BGBl. I, A. 1109) vgl. Berendes/Frenz/Müggenborg, BKomWHG, Einl. WHG, Rn. 4, dort auch Übersicht der Änderungen seit 1957 Rn. 3 -8.

⁵⁶¹ Schenk in Sieder/Zeidler, WHG AbwAG, WHG, § 6 Rn. 3; Berendes in Berendes/Frenz/Müggenborg, BKomWHG, § 6 Rn. 1; Seelinger/Wrede, NuR 2009,679, 681.

⁵⁶² Vgl. z. B. § 1 a Abs. 1 S. 2 WHG a. F. v. 19. August 2002 (BGBl. I S. 3245), geändert durch Art. 6 des Gesetzes zur Neuordnung der Sicherheit von technischen Arbeitsmitteln und Verbraucherprodukten, v. 6. 1. 2004 (BGBl. I S. 2), Art. 1 des Gesetzes zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes v. 3. 5. 2005 (BGBl. I S. 1224), Art. 3 des Gesetzes zur Umsetzung von Vorschlägen zu Bürokratieabbau und Deregulierung aus den Regionen v. 21. 6. 2005 (BGBl. I S. 1666), Art. 2 des Gesetzes zur Einführung einer Strategischen Umweltprüfung und zur Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG v. 25. 6. 2005 (BGBl. I S. 1746) und Art. 2 des Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden vom 10. 5. 2007 (BGBl. I S. 666) und Art. 8 des Gesetzes vom 22. 12. 2008 (BGBl. I S. 2986)

⁵⁶³ § 1 a Abs. 1 S. 1 und 2 WHG a.F.: *“Die Gewässer sind als Bestandteil des Naturhaushalts und als Lebensraum für Tiere und Pflanzen zu sichern. Sie sind so zu bewirtschaften, dass sie dem Wohl der Allgemeinheit und im Einklang mit ihm auch dem Nutzen Einzelner dienen, vermeidbare Beeinträchtigungen ihrer ökologischen Funktionen und der direkt von ihnen abhängenden Landökosysteme und Feuchtgebiete im Hinblick auf deren Wasserhaushalt unterbleiben und damit insgesamt eine nachhaltige Entwicklung gewährleistet wird.“*

⁵⁶⁴ BT-Drs. 16/12275, S. 55.

⁵⁶⁵ Knopp in SZDK, WHG § 1 a a.F., Rn. 3a, Berendes in Berendes/Frenz/Müggenborg, BKomWHG, § 6 Rn. 4.

⁵⁶⁶ OVG Münster, ZfW 1999, 52, 57, Czychowski/Reinhardt, WHG, § 6 Rn. 23.

⁵⁶⁷ BR-Drs. 280/1/09, S. 5.

⁵⁶⁸ BR-Drs. 280/1/09, S. 5.

⁵⁶⁹ BR-Drs. 280/1/09, S. 5.

Wirkung der Grundsätze nach § 6 Abs. 1 S. 1 WHG in allen nachfolgenden Entscheidungen der Verwaltung zu beachten. Zudem sind in Zukunft alle möglichen und nicht „nur“ die wahrscheinlichen Auswirkungen des Klimawandels zu ermitteln.⁵⁷⁰

Aus dem Grundsatz in § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 WHG lassen sich allerdings keine konkreten Anforderungen an eine Ermittlungspflicht ableiten.⁵⁷¹ Insofern ist es zweifelhaft, ob die Administrative anhand dieser Regelung zu einer einheitlichen Umsetzung ihres Ermittlungsauftrages findet.⁵⁷² Diese scheint aber angesichts der überregionalen und ungewissen Entwicklungen durch den Klimawandel dringend erforderlich. Zurzeit bleibt es damit bei einem Auftrag an die politischen Entscheidungsträger.⁵⁷³

Nach § 6 Abs. 1 S. 2 WHG ist ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt zu gewährleisten. Außerdem sollen Verlagerungen nachteiliger Auswirkungen auf andere Schutzgüter und Klimaschutzanforderungen berücksichtigt werden. Diese Formulierung dient vor allem der Umsetzung der Richtlinie 96/61/EG über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie), für deren Umsetzung eine der Richtlinie vergleichbare Formulierung erforderlich war.⁵⁷⁴ Die Vorschrift hatte insofern vor allem klarstellende Funktion hinsichtlich der Umsetzung europäischer Vorgaben⁵⁷⁵ und wurde später um den Aspekt des Klimaschutzes ergänzt.⁵⁷⁶

Eine nicht nur an die Verwaltung, sondern an die Allgemeinheit gerichtete Regelung trifft § 5 WHG: hiernach wird „jede Person“ zu einem sorgfältigen Umgang mit den Gewässern verpflichtet. Dabei sind nachteilige Veränderungen zu vermeiden (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 WHG), mit dem Wasser ist sparsam umzugehen (Nr. 2), die Leistungsfähigkeit des Wassers ist zu erhalten (Nr. 3) und eine Beeinflussung des Wasserhaushalts ist zu vermeiden (Nr. 4). Abs. 2 bezieht sich auf den Hochwasserschutz: Maßnahmen zur Vorsorge und zur Schadensminderung sind von jeder Person zu treffen. § 5 WHG fasst schon vor der Novelle bestehende allgemeine Sorgfaltspflichten in einer Norm zusammen und ist Ausdruck des Vorsorge- und Nachhaltigkeitsgrundsatzes⁵⁷⁷. Adressat ist jede natürliche oder juristische Person⁵⁷⁸, daher lässt sich eine verbindliche Verhaltensregelung mit direkter Außenwirkung ableiten⁵⁷⁹. Relevant wird

⁵⁷⁰ Reese, VerwaArch 399, 403.

⁵⁷¹ Reese/Möckel in Reese et al. Rechtlicher Handlungsbedarf für die Anpassung an die Folgen des Klimawandels, 2010, S. 128; Hafner/Weidlich, Rechtliche Rahmenbedingungen für eine Anpassung an die Folgen des Klimawandels, Online-Publikation der Universität Kassel, abrufbar unter http://www.uni-kassel.de/uni/fileadmin/datas/uni/umwelt/Rechtliche_Rahmenbedingungen_Hafner_Weidlich.pdf letzter Abruf 19.06.2013

⁵⁷² Reese/Möckel in Reese et al. Rechtlicher Handlungsbedarf für die Anpassung an die Folgen des Klimawandels, 2010, S. 128.

⁵⁷³ Berendes in Berendes/Frenz/Müggenborg, BKomWHG § 6 Rn. 22.

⁵⁷⁴ BT-Drs. 14/4599, S. 144.

⁵⁷⁵ BT-Drs. 14/4599, S. 144.

⁵⁷⁶ Berendes in Berendes/Frenz/Müggenborg, BKomWHG, § 6 Rn. 27; Czychowski/Reinhardt, WHG, § 6 Rn. 59.

⁵⁷⁷ Laskowski/Ziem in Koch, Umweltrecht, § 5 Rn. 62, Berendes in Berendes/Frenz/Müggenborg, BKomWHG, § 5 Rn. 2.

⁵⁷⁸ Berendes in Berendes/Frenz/Müggenborg in BKom WHG, § 5 Rn. 6, Knopp in SZDK, WHG AbwAG, § 5 Rn. 5.

⁵⁷⁹ Czychowski/Reinhardt, WHG, § 5 Rn. 3, Berendes in Berendes/Frenz/Müggenborg in BKom WHG, § 5 Rn. 2.

die Regelung vor allem im Bereich der erlaubnisfreien Gewässerbenutzungen bzw. – einwirkungen, wie der Verwendung von Düngemitteln⁵⁸⁰ und ermöglicht ein Einschreiten auch außerhalb der wasserrechtlichen Benutzungsregelungen.⁵⁸¹

2. Konzept der WRRL im WHG

Neben den allgemeingültigen Grundsätzen der Gewässerbewirtschaftung enthält das WHG speziellere Regelungen zur Bewirtschaftung der verschiedenen Gewässerkategorien, die von der europäischen Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)⁵⁸² maßgeblich geprägt wurden: Im Wesentlichen enthalten die spezielleren Regelungen die Umsetzung des in der WRRL vorgesehenen Verschlechterungsverbot für den jeweiligen Gewässertyp und das Ziel, einen „guten Zustand“ des Gewässers zu erreichen.⁵⁸³ Das Verschlechterungsverbot i. S. d. Art. 4 Abs. 1 lit. a) i) WRRL findet sich im WHG in § 27 Abs. 1 Nr. 1 WHG für die oberirdischen Gewässer und in dem Verweis in § 44 S. 1 WHG für Küstengewässer. Das WHG unterscheidet im Gegensatz zur WRRL zwischen oberirdischen Gewässern und Küstengewässern, während der Begriff „Oberflächengewässer“ der WRRL die Küstengewässer mit erfasst.⁵⁸⁴

Die Verschlechterung des Zustands von Oberflächengewässern und Grundwasser ist nach Art. 4 Abs. 1 lit. a) i) bzw. b) i) WRRL durch Maßnahmen zu verhindern. Weiterhin zielt das Konzept der WRRL auf die Erreichung eines „Guten Zustands“ aller Gewässer ab, dies ergibt sich schon aus dem einleitenden Abschnitt⁵⁸⁵. Gem. Art. 4 WRRL soll für alle Oberflächengewässer und das Grundwasser bis zum 22. Dezember 2015 ein guter Zustand erreicht werden. Ein guter Zustand bedeutet nach Art. 2 Nr. 18 WRRL für die Oberflächengewässer ein guter chemischer und ökologischer Zustand, bezogen auf das Grundwasser gem. Art. 2 Nr. 20 WRRL ein guter mengenmäßiger und ökologischer Zustand. Kriterien für den Zustand der Gewässer finden sich in Anhang V der Richtlinie. Für den Zustand des Gewässers ist jeweils der schlechtere der maßgeblichen Werte entscheidend.⁵⁸⁶

Neben diesen Kategorien existieren auch noch die erheblich veränderten und die künstlich geschaffenen Gewässer. Ist das Gewässer durch menschliche Einwirkung in hohem Maße in seiner Struktur verändert worden oder vom Menschen erbaut worden, ist die Erreichung eines „guten ökologischen Potentials“ und eines „guten chemischen Zustands“ das anzustrebende Ziel.⁵⁸⁷

Zur Erreichung der Umweltziele gibt die WRRL ein Bewirtschaftungssystem vor, das in § 7 WHG seine Umsetzung gefunden hat: Die Gewässerbewirtschaftung nach Flussgebietseinheiten. Eine aus der WRRL übertragene Definition der Flussgebietseinheiten findet sich in § 3

⁵⁸⁰ Laskowski/Ziem in Koch, Umweltrecht, § 5 Rn. 62; Knopp in SZDK WHG AbwAG, § 5 Rn. 19.

⁵⁸¹ Czychowski/Reinhardt, WHG, § 5 Rn. 3, Laskowski/Ziehm in Koch, Umweltrecht, § 5 Rn. 62.

⁵⁸² Vgl. FN 30.

⁵⁸³ Vgl. Art. 4 Abs. 1 a) i) und ii) WRRL für Oberflächengewässer, Art. 4 Abs. 1 b) i) und ii) für Grundwasser.

⁵⁸⁴ Vgl. die Begriffsbestimmungen in § 3 Nrn. 1 und 2 WHG bzw. Art. 2 Nr. 1 WRRL.

⁵⁸⁵ WRRL, Gründe (26).

⁵⁸⁶ Vgl. Art. 2 Nr. 17 und 19 WRRL: ...“ die allgemeine Bezeichnung für den Zustand (...) auf der Grundlage des jeweils schlechteren Wertes.“, dazu Laskowski/Ziehm in Koch, Umweltrecht, § 5, Rn. 23 mwN.

⁵⁸⁷ Art. 2 Nr. 8 und 9 WRRL, Art. 4 Abs. 1 a) iii) WRRL; zum Verhältnis von § 27 Abs. 2 zu Abs. 1 WHG siehe Czychowski/Reinhardt, WHG, § 27 Rn. 17.

Nr. 15 WHG, es handelt sich um Meeres- oder Flussgebiete, die eine Haupteinheit für die Bewirtschaftung von Einzugsgebieten darstellen. Einzugsgebiete sind nach § 3 Nr. 13 WHG Gebiete, die einen einzigen Oberflächenabfluss an einer Flussmündung, einem Ästuar oder einem Deich besitzen. Mehrere Einzugsgebiete i. S. d. § 3 Nr. 13 WHG können in einem Flussgebiet zusammengefasst werden. Das Flussgebiet umfasst sowohl die oberirdischen Gewässer als auch das in dem Gebiet vorkommende Grundwasser und die Küstengewässer (§ 3 Nr. 13 WHG).

Die Einteilung in Flussgebietseinheiten orientiert sich an den hydrologischen Gegebenheiten⁵⁸⁸ und macht die Bildung von flussgebietsbezogenen Verwaltungseinheiten notwendig. Diese Struktur erzwingt die Kooperation der zuständigen Stellen auch über die Grenzen von Bundesländern.⁵⁸⁹ Hintergrund ist der durch die WRRL vorgegebene Gedanke der ganzheitlichen Gewässerbewirtschaftung⁵⁹⁰ : „Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die Anforderungen dieser Richtlinie zur Erreichung der Umweltziele in Art. 4 und insbesondere alle Maßnahmenprogramme für die gesamte Flussgebietseinheit koordiniert werden.“. Im Falle einer grenzüberschreitenden Flussgebietseinheit haben die Mitgliedstaaten für eine Zusammenarbeit zu sorgen (Art. 3 Abs. 4 S. 2 WRRL).

Gem. Art. 5 Abs. 1 WRRL hatten die Mitgliedstaaten bis zum 22.12.2004 eine Analyse ihrer Flussgebiete bzw. der in ihrem Hoheitsgebiet liegenden Teile davon durchzuführen. Untersucht wurden dabei die Merkmale der in die Einheit fallenden Gewässer, die Auswirkungen der menschlichen Tätigkeiten auf sie sowie eine wirtschaftliche Analyse der Gewässernutzungen. Diese Bestandsaufnahme unterliegt einem regelmäßigen Überprüfungszyklus, eine erstmalige Überprüfung war im Dezember 2013 vorgesehen, danach wird der Bestand alle sechs Jahre geprüft (Art. 4 Abs. 2 WRRL). Die Bestandsaufnahme für die Bundesrepublik führte zu dem Ergebnis, dass die Gewässerstruktur von fast allen Fließgewässern durch menschliche Einwirkungen verändert wurde und die Umweltziele der WRRL nicht erreicht werden können.⁵⁹¹ Der größte Teil der Oberflächengewässer ist mit Nähr- und Schadstoffen belastet, wofür oftmals die Eutrophierung von Stoffen aus der Landwirtschaft, aber auch Einleitungen aus anderen Quellen verantwortlich zu machen sind.⁵⁹² Das Grundwasser hingegen ist weniger in seiner Menge, als –ebenfalls durch Nährstoffeinträge– in seiner Qualität beeinträchtigt.⁵⁹³

Diese umfassende Analyse der Gewässer bildet die Grundlage für die zentralen wasserwirtschaftlichen Planungsinstrumente der WRRL, dem Maßnahmenprogramm gem. Art. 11 WRRL sowie dem Bewirtschaftungsplan gem. Art. 13 WRRL.

⁵⁸⁸ Czychowski/Reinhardt, WHG, § 7 Rn. 7; Berendes in BKom WHG, § 3 Rn. 47, Knopp in SZDK, WHG AbwAG, WHG § 1b a.F., Rn. 2.

⁵⁸⁹ Knopp in SZDK, WHG AbwAG, § 1ba.F., Rn. 2; Laskowski/Ziehm in Koch Umweltrecht, § 5 Rn. 21.

⁵⁹⁰ Berendes in Berendes/Frenz/Müggenborg, BKomWHG, § 7 Rn. 3.

⁵⁹¹ Borchard et. al., Die Wasserrahmenrichtlinie, S. 13.

⁵⁹² Borchard et. al., Die Wasserrahmenrichtlinie, S. 13.

⁵⁹³ Borchard et. al., Die Wasserrahmenrichtlinie, S. 13.

Für jede Flussgebietseinheit sind nach diesen Vorschriften Bewirtschaftungspläne (§ 83 WHG) und Maßnahmenprogramme aufzustellen (§ 82 WHG), eine erstmalige Aufstellung der Pläne hatte nach der WRRL⁵⁹⁴ bis Dezember 2009 zu erfolgen.

Dabei sollen die Bewirtschaftungspläne gem. § 83 Abs. 2 WHG die in Art. 13 Abs. 4 i. V. m. Anhang 7 WRRL angeführten Informationen enthalten. Zu den Informationen nach Anhang 7 der WRRL zählen:⁵⁹⁵

- Beschreibungen der Merkmale der Gewässer innerhalb der Flussgebietseinheit,
- Zusammenfassungen der signifikanten Auswirkungen und Einwirkungen auf den Gewässerzustand,
- die von den Gewässern direkt abhängenden Schutzgebiete,
- Überwachungsnetze und Überwachungsergebnisse für den Zustand der Gewässerarten,
- Darstellung der Bewirtschaftungs- bzw. Umweltziele,
- Zusammenfassung der wirtschaftlichen Analyse des Wassergebrauchs,
- Zusammenfassung des Maßnahmenprogramms,
- ein Verzeichnis und eine Zusammenfassung von wasserwirtschaftlichen Plänen und Programmen, die das Flussgebiet betreffen
- Zusammenfassung der die Öffentlichkeitsbeteiligung betreffenden Aktivitäten,
- Liste der zuständigen Behörden und
- Verzeichnis der Anlaufstellen und Verfahren zur Verschaffung von Hintergrundinformationen.

Über den Katalog der WRRL hinaus werden in § 83 Abs. 2 S. 2 WHG weitere Informationen, z.B. über die Einstufung der Gewässer i. S. d. § 28 WHG, gefordert. Neben diesen zwingenden Inhalten können die Bundesländer den Katalog um weitere Informationen ergänzen.⁵⁹⁶

Maßnahmenprogramme gem. § 82 WHG stellen das zweite zentrale Planungsinstrument der WRRL, das in nationales Recht umgesetzt werden musste, dar. Es bildet ein Verbindungsglied zwischen den wasserrechtlichen Umweltzielen und den konkreten Maßnahmen: Gem. § 82 Abs. 1 S. 1 WHG sollen in dem Programm die Maßnahmen enthalten sein, mit denen die Ziele der §§ 24 – 31, 44 und 47 WHG erreicht werden sollen. Daneben sind raumordnerische Planungen einzubeziehen, § 82 Abs. 1 S. 2 WHG.

Entsprechend den Anforderungen in Art. 11 Abs. 2 WRRL sind gem. § 82 Abs. 3 WHG grundlegende und ergänzende Maßnahmen aufzunehmen. Diese Mindestanforderungen gem. Art. 11 Abs. 3 WRRL stellen grundlegende wasserwirtschaftlichen Anforderungen, wie Maßnahmen zur Förderung einer effizienten und nachhaltigen Wassernutzung (Art. 11 Abs. 3 lit. c WRRL), Maßnahmen zur Trinkwasserförderung (lit. d) und auch „andere Maßnahmen“ als

⁵⁹⁴ Art. 11 Abs. 7 und 13 Abs. 6 WRRL

⁵⁹⁵ Übersichten hierzu Knopp in SZDK, WHG AbwAG § 36b a.F., Rn. 8-16, BeckOK/Umweltrecht, Ginzky, WHG, § 83 Rn. 14 – 33.

⁵⁹⁶ Appel in Berendes/Frenz/Müggelborg, BKomWHG, § 83 Rn. 11.

Auffangtatbestand⁵⁹⁷ zur Vermeidung nachteiliger Auswirkungen (lit. i). Weiterhin sollen, soweit erforderlich, gem. Art. 11 Abs. 2 WRRL bzw. § 82 Abs. 2 WHG ergänzende Maßnahmen in das Programm aufgenommen werden. Welche Maßnahmen hier in Frage kommen, ergibt sich aus der –nicht abschließenden- Liste in Anhang VI Teil B WRRL. Genannt werden unter anderem rechtliche, administrative, wirtschaftliche und steuerliche Instrumente. Zu den administrativen Instrumenten zählt unter anderem auch die nachträgliche Beschränkung einer wasserrechtlichen Gestattung⁵⁹⁸, als wirtschaftliches Instrument kommt beispielsweise die Förderung von wassersparenden Technologien in der Industrie oder bei der Bewässerung in Betracht.⁵⁹⁹

Das Maßnahmenprogramm bietet damit eine Übersicht aller Maßnahmen, die mit dem Gewässer in Zusammenhang stehen. Neben raumordnerischen Zusammenhängen werden auch andere Politikbereiche wie Natur- und Bodenschutz erfasst, soweit die Maßnahmen zum Erreichen der Umweltziele beitragen.⁶⁰⁰

Auch wenn die WRRL keinen konkreten Hinweis auf die Anpassung an den Klimawandel enthält, bieten der Bewirtschaftungsplan und das Maßnahmenprogramm eine ideale Möglichkeit zur Erfassung und Koordination von Anpassungsmaßnahmen: das Maßnahmenprogramm durch seinen ganzheitlichen, übergreifenden Ansatz⁶⁰¹, der auch Raum für Adaptionsmaßnahmen lässt und der Bewirtschaftungsplan durch seine umfangreiche Analyse zu Erkenntnissen über die Folgen des Klimawandels.⁶⁰² Zudem können ausdrücklich Anpassungsstrategien übernommen werden.⁶⁰³ Besonders geeignet sind die Instrumente auch dadurch, dass eine regelmäßige Überprüfung der Inhalte vorgeschrieben ist.⁶⁰⁴

Auf der Ebene der Flussgebietseinheiten besteht für die Notwendigkeit des Umgangs mit den Folgen des Klimawandels bereits Sensibilität. Das Thema findet sich in den jeweiligen Bewirtschaftungsplänen.⁶⁰⁵ Für die Flussgebietsgemeinschaft Elbe ergibt sich sowohl aus dem Bewirtschaftungsplan als auch aus dem Maßnahmenprogramm das Bewusstsein für die erforderliche Anpassung.⁶⁰⁶ Im Maßnahmenprogramm wurden alle Maßnahmen auf ihren Beitrag

⁵⁹⁷ Appel in Berendes/Frenz/Müggenborg, BKom WHG, § 82 Rn. 47; Knopp in SZDK, WHG AbwAG, § 36 aF, Rn. 23.

⁵⁹⁸ Knopp in SZDK, WHG AbwAG, § 36 a.F., Rn. 29.

⁵⁹⁹ Beispiele für ergänzenden Maßnahmen in Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, § 8 Rn. 234.

⁶⁰⁰ Laskowski/Ziehm in Koch Umweltrecht, § 5 Rn. 28.

⁶⁰¹ Berendes in Berendes/Frenz/Müggenborg, BKomWHG, § 7 Rn. 5.

⁶⁰² Siehe z.B. im Bewirtschaftungsplan der FGG Elbe 2009, S. 2, abrufbar unter http://www.fgg-elbe.de/tl_files/Downloads/EG_WRRL/ber/bp/0911_Bewirtschaftungsplan.pdf, letzter Abruf 22.08.2013.

⁶⁰³ Siehe dazu im Bewirtschaftungsplan der FGG Elbe 2009, S. 123 f., abrufbar unter http://www.fgg-elbe.de/tl_files/Downloads/EG_WRRL/ber/bp/0911_Bewirtschaftungsplan.pdf letzter Abruf 22.08.2013.

⁶⁰⁴ Art. 11 Abs. 8 und 13 Abs. 7 WRRL.

⁶⁰⁵ Z.B. Bewirtschaftungsplan für die Flussgebietseinheit Weser 2009, S. 8, 67 abrufbar unter http://www.fgg-weser.de/Download-Dateien/bwp2009_weser_091222.pdf letzter Abruf 23.08.2013; Bewirtschaftungsplan FGE Schlei/Trave 2009, S. 90 abrufbar unter http://www.wrrl-mv.de/doku/bekanntm/SchleiTrave/P/Druckfassung_BP_ST_2009_12_07.pdf letzter Abruf 23.08.2013.

⁶⁰⁶ Jeweils abrufbar unter <http://www.fgg-elbe.de/hintergrundinformationen.html?file=tl...fgg-elbe...> Letzter Abruf 23.08.2013.

zur Anpassung an den Klimawandel bewertet⁶⁰⁷ und die besonders geeigneten Maßnahmen identifiziert. Grundsätzlich sind alle Beiträge zur Verbesserung des Gewässerzustands als für die Anpassung vorteilhaft bewertet worden, da diese die Widerstandsfähigkeit der Gewässer gegenüber den Folgen des Klimawandels verbessern.⁶⁰⁸ Die Reduzierung der Grundwasserentnahme, die Gewährleistung des erforderlichen Mindestabflusses, die Wiederherstellung des gewässertypischen Abflussverhaltens und die Förderung des natürlichen Gewässerrückhalts stellen zudem Anpassungsmaßnahmen dar.⁶⁰⁹

Das Beispiel der FGG Elbe macht deutlich, dass mit dem Bewirtschaftungssystem der WRRL ein geeignetes Instrumentarium zur Identifikation, Bewertung und Koordination von Anpassungsmaßnahmen zur Verfügung steht. Durch die vorgegebenen Umweltziele wird auch die Anpassungsfähigkeit der Gewässer im Hinblick auf die Klimawandelfolgen gesteigert. Die vorgegebene regelmäßige Überprüfung der Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme ermöglicht die Dokumentation von Veränderungsprozessen und die rechtzeitige Reaktion auf sich wandelnde Rahmenbedingungen und Auswirkungen, deren Intensität zurzeit noch nicht hinreichend konkret ist.

Die Rechtswirkung des Maßnahmenprogrammes ist strittig.⁶¹⁰ Da aber weder die bundes- noch die die meisten landesrechtlichen Umsetzungen des Maßnahmenprogramms eine rechtsverbindliche Festlegung vorsehen, ist eine Außenwirkung nicht ersichtlich.⁶¹¹ So auch in den Ländern Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein, in denen eine besondere Rechtsform für das Maßnahmenprogramm nicht vorgesehen ist.⁶¹² Ist keine außenverbindliche Umsetzung gewählt, bleibt als Rechtsschutzmöglichkeit nur die Inzidentprüfung.⁶¹³

Eine ähnliche Diskussion spannt sich um die Rechtsnatur und Rechtswirkung der Bewirtschaftungspläne gem. § 83 WHG bzw. §§ 27 b HWaG, 118 NWG, 131 LWG S-H. Aber auch die Bewirtschaftungspläne werden nicht außenwirksam aufgestellt.⁶¹⁴

⁶⁰⁷ Anhang A1-2 des Maßnahmenprogramms FGG Elbe 2009.

⁶⁰⁸ Maßnahmenprogramm FGG Elbe 2009, S. 16.

⁶⁰⁹ Maßnahmenprogramm FGG Elbe 2009, 17.

⁶¹⁰ Vgl. hierzu Appel in Berendes/Frenz/Müggelborg, BKommWHG, § 82 Rn. 5 f.; Czychowski/Reinhardt, WHG, § 82 Rn. 10 f., Knopp in SZDK, WHG AbwAG, § 36 a.F., Rn. 11, Durner in NuR 2009, 77, 78.

⁶¹¹ Knopp in SZDK, WHG AbwAG, § 36 a.F. Rn. 11; BeckOK/Umweltrecht, Ginsky, WHG, § 82 Rn. 8; Durner aaO.

⁶¹² Vgl. § 27 b **Hamburgisches Wassergesetz (HWaG)** in der Fassung vom 29. März 2005, HmbGVBl. 2005, S. 97, Stand: letzte berücksichtigte Änderung: § 63a geändert durch Artikel 12 des Gesetzes vom 4. Dezember 2012 (HmbGVBl. S. 510. 519)); § 117 **Niedersächsisches Wassergesetz (NWG)** vom 19. Februar 2010, Nds. GVBl. S. 64, zuletzt geändert durch § 87 Abs. 3 Bauordnung Niedersachsen vom 3.4.2012 (Nds. GVBl. S. 46); § 131 **Wassergesetz des Landes Schleswig-Holstein (Landeswassergesetz – LWG)** in der Fassung vom 11. Februar 2008, GVOBl. Schl.-H. S. 91, zuletzt geändert durch Art. 67 und Art. 68 VO zur Anpassung von Rechtsvorschriften an geänderte Zuständigkeiten der obersten Landesbehörden und geänderte Ressortbezeichnungen vom 4.4.2013 GVOBl. Schl.-H. S. 143.

⁶¹³ Czychowski/Reinhardt, WHG, § 82 Rn. 12; Durner Nur 2009, 77, 84; Götze in ZUR 2008, 393, 401 will hingegen im Einzelfall die Normenkontrolle zulassen.

⁶¹⁴ Appel in Berendes/Frenz/Müggelborg, BKommWHG, § 83, Rn. 6; Ginsky in BeckOK Umweltrecht, WHG § 83, Rn. 8.

Im Verhältnis von Maßnahmenprogramm und Bewirtschaftungsplan zueinander wird zudem diskutiert, ob eine Rangfolge erforderlich ist⁶¹⁵, oder die beiden Instrumente in einem Gleichordnungsverhältnis zueinander stehen.⁶¹⁶ Die Auswirkungen dieser Diskussion werden allerdings eher gering eingeschätzt, da in der Praxis Maßnahmenprogramm und Bewirtschaftungsplan zumeist parallel aufgestellt werden.⁶¹⁷

Die WRRL hat durch ihre Instrumente nicht nur das Planungssystem der Gewässerbewirtschaftung maßgeblich geprägt, sie hat auch erheblichen Einfluss auf die Steuerung der Gewässerbenutzungen, weil die Maßnahmen den Entscheidungsspielraum der Verwaltung eingrenzen.⁶¹⁸ Das in das WHG integrierte System gibt insofern einen Rahmen für die Entscheidungen der Verwaltung über die Gewässernutzung vor.

3. Gewässernutzung

Wesentlicher Bestandteil der Gewässerbewirtschaftung ist die Kontrolle der Gewässerbenutzungen. Dementsprechend bedürfen Benutzungen grundsätzlich der Erlaubnis oder Bewilligung i. S. v. § 8 Abs. 1 WHG. Ausnahmen von diesem Grundsatz werden in § 8 Abs. 2 und 3 WHG geregelt und beziehen sich zum einen auf die Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für die Allgemeinheit (Abs. 2) und bestimmte Benutzungen in Verbindung mit Übungen oder Erprobungen der Verteidigung oder Gefahrenabwehr, die mit keiner oder einer geringfügigen Beeinträchtigung von Gewässern verbunden sind.⁶¹⁹ Gem. § 10 Abs. 1 WHG ist die Erlaubnis die Befugnis, ein Gewässer zu einem bestimmten Zweck in einer nach Art und Maß bestimmten Weise zu nutzen, während die Bewilligung das Recht zur Nutzung gibt..

Welche Einwirkungen auf Gewässer als Benutzungen zu qualifizieren sind, kann § 9 WHG entnommen werden. Hierbei regelt § 9 Abs. 1 WHG die direkten oder auch echten Benutzungen, also solche Einwirkungen, die sich zielgerichtet auf eine Gewässereinwirkung beziehen. § 9 Abs. 2 WHG thematisiert Einwirkungen, die sich den Benutzungen des Abs. 1 vergleichbar auf die Gewässer auswirken können, sogenannte „unechte“ Benutzungen.⁶²⁰

Die Voraussetzungen für die Erteilung einer Erlaubnis oder Bewilligung ergeben sich aus § 12 WHG. Im Vergleich zur Erlaubnis räumt die Bewilligung dem Inhaber eine weiter gehende Rechtsposition ein, Änderungen der Bewilligung sind nur unter bestimmten Voraussetzungen möglich (vgl. § 18 Abs. 2 WHG). Ergänzend zu Erlaubnis und Bewilligung wurde mit der Novelle 2010 die gehobene Erlaubnis gem. § 15 WHG eingeführt, die zuvor bereits in vielen

⁶¹⁵ So z.B. BeckOK/Umweltrecht, Ginzky, WHG, § 82 Rn. 13, Czychowski/Reinhardt, § 82 Rn. 15.

⁶¹⁶ Appel in Berendes/Frenz/Müggenborg, BKomWHG, § 82 Rn. 12.

⁶¹⁷ Appel in Berendes/Frenz/Müggenborg, BKomWHG, § 82 Rn. 12.

⁶¹⁸ Czychowski/Reinhardt, WHG, § 12 Rn. 3; Übersicht zum Einfluss der WRRL auf das WHG bei Schmid in Frenz/Müggenborg in BKomWHG, § 12 Rn. 90 ff, zum Ermessen Rn. 98 f.

⁶¹⁹ Weitere Ausnahmen von der Erlaubnis- bzw. Bewilligungspflicht in §§ 20, 25, 26, 43, 46 und 49 Abs. 1 WHG.

⁶²⁰ Schmid in Berendes/Frenz/Müggenborg, BKomWHG, § 9 Rn. 5-8; Czychowski/Reinhardt, WHG, § 9 Rn. 4; Pape in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, WHG, § 9 Rn. 5; Laskowski/Ziehm in Koch, Umweltrecht, § 5 Rn. 67.

Landesgesetzen zu finden war. Es handelt sich hierbei um eine Erlaubnis, die die Rechtsstellung des Gewässerbenutzers stärkt.⁶²¹

Gem. § 12 Abs. 1 WHG müssen Erlaubnis und Bewilligung versagt werden, wenn durch die Gewässernutzung schädliche Gewässerveränderungen i. S. d. § 3 Nr. 10 WHG⁶²² nicht vermieden werden können oder andere Anforderungen nach öffentlich-rechtlichen Vorschriften nicht erfüllt werden können. Der Begriff der schädlichen Gewässerveränderungen umfasst solche Veränderungen der Gewässereigenschaften, „*die das Wohl der Allgemeinheit*“⁶²³, insbesondere die öffentliche Wasserversorgung, beeinträchtigen oder nicht den Anforderungen entsprechen, die sich aus diesem Gesetz, aus auf Grund dieses Gesetzes erlassenen oder aus sonstigen wasserrechtlichen Vorschriften ergeben“, § 3 Nr. 10 WHG. Ob eine Gewässerveränderung in diesem Sinne schädlich ist, kann nach Art der Gewässernutzung verschieden sein.⁶²⁴

Liegen die Voraussetzungen für die Erlaubnis oder Bewilligung vor, eröffnet sich der Aufsichtsbehörde ein Ermessensspielraum, § 12 Abs. 2 WHG, es besteht also kein Anspruch auf Erteilung einer Gestattung zur Gewässernutzung.⁶²⁵ Aufgrund der Bedeutung des Wassers als lebenswichtiges Allgemeingut ist diese Ausgestaltung als repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt⁶²⁶ nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch vertretbar.⁶²⁷

Das sogenannte Gestattungsbewirtschaftungsermessen in § 12 Abs. 2 WHG wird von dem planerischen Gestaltungsermessen unterschieden, das sich aus den §§ 6, 27, 44, 47, 82, 83 WHG ergibt und sich auf die vorgelagerte Ebene der Entscheidungen, die wasserwirtschaftliche Maßnahmenplanung bezieht.⁶²⁸ Dieses planerische Gestaltungsermessen bildet gleichzeitig einen äußeren Rahmen für das einzelfallbezogene Bewirtschaftungsermessen nach § 12 Abs. 2 WHG, indem die Behörde bei ihrer Entscheidung die auf der planerischen Ebene getroffenen Entscheidungen berücksichtigen muss, also z.B. die im Maßnahmenprogramm angeführten Maßnahmen zu berücksichtigen hat.⁶²⁹

Auf der Ebene der wasserrechtlichen Gestattung bestehen mehrere Möglichkeiten, speziell Maßnahmen der Anpassung an den Klimawandel in die Entscheidungen einzubeziehen. Die Anpassung an den Klimawandel findet bereits auf der Ebene der Instrumente der WRRL Ein-

⁶²¹ BT-Drs. 16/12275, S. 57; dabei geht es vor allem darum, zivilrechtliche Ansprüche Dritter auf Einstellung der Benutzung bei Bestandskräftiger Erlaubnis auszuschließen, vgl. § 16 Abs. 1 WHG.

⁶²² Vgl. BT-Drs. 16/12275, S. 56.

⁶²³ Es ist an dieser Stelle streitig, wie der Begriff des Wohls der Allgemeinheit auszulegen ist.

⁶²⁴ BT-DRs. 16/12275, S. 54.

⁶²⁵ BeckOK/Umweltrecht, Schendel/Scheier, WHG, § 12 Rn. 12; Czychowski/Reinhardt, WHG, § 12, Rn. 4 f.; zum wasserrechtlichen Gestattungsregime unter dem Aspekt des Klimawandels (besonders zum Klimaschutz): Appel, NuR 2011, 677-680.

⁶²⁶ Schmid in Berendes/Frenz/Müggenborg, BKomWHG, § 122 Rn. 83; Pape in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, WHG, § 12 Rn. 47.

⁶²⁷ BVerfGE 25, 300, 347.

⁶²⁸ Schmid in Berendes/Frenz/Müggenborg, BKomWHG, § 12 Rn. 98-105; Knopp in SZDK, WHG AbwAG, § 6 a. F., Rn. 16 b.

⁶²⁹ Czychowski/Reinhardt, WHG, § 12 Rn. 73; Knopp in SZDK, WHG AbwAG, § 12 Rn. 52; Schmid in Berendes/Frenz/Müggenborg, BKomWHG, § 12 Rn. 108, Kloepfer, Umweltrecht, § 13, Rn. 127.

gang in die Gewässerbewirtschaftung. Anpassungsbezogene Maßnahmen aus dem Maßnahmenprogramm gem. § 82 WHG sind damit bei der Entscheidung über eine wasserrechtliche Gestattung zu berücksichtigen und wirken sich in diesem Bereich aus.

Auch die Leitlinien des § 6 Abs. 1 Abs. 1 WHG wirken sich auf die Entscheidung aus.⁶³⁰ Über § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 WHG können Anpassungsmaßnahmen explizit einbezogen werden und noch nicht genau prognostizierbare zukünftige Entwicklungen berücksichtigt werden, wie z.B. die Entwicklung der Wassertemperatur oder die Wasserverfügbarkeit.⁶³¹

Ein wichtiges Element zur Steuerung der Anpassung an nicht genau prognostizierbare Klimafolgen sind Möglichkeiten, wasserrechtliche Erlaubnisse und Bewilligungen veränderten Bedingungen oder unerwarteten Entwicklungen anpassen zu können. Die Gestattungen können – wie generell Verwaltungsakte – gem. § 36 VwVfG mit Nebenbestimmungen versehen werden, sowohl Inhalts- als auch Nebenbestimmungen sind gem. § 13 Abs. 1 WHG auch nachträglich zulässig. Ob es sich bei einer solchen Bestimmung um eine Inhalts- oder eine Nebenbestimmung handelt, hängt von dem Verhältnis der Bestimmung zum Grundverwaltungsakt ab. Eine Inhaltsbestimmung ist eine Regelung des Inhaltes des Hauptverwaltungsaktes, ohne die dieser nicht selbständig bestehen bleiben könnte.⁶³² Beispiel für eine Inhaltsbestimmung wasserwirtschaftlicher Art ist die Regulierung einer Wasserentnahme oder Abwassereinleitung im Hinblick auf die Wassermenge oder –qualität.⁶³³

In Bezug auf Nebenbestimmungen kommen zunächst Befristungen, Bedingungen⁶³⁴ oder Widerrufsvorbehalte gem. § 36 Abs. 2 Nrn. 1-3 VwVfG⁶³⁵ in Betracht, um eine Gewässernutzung künftigen Klimaauswirkungen anpassen zu können. So kann eine Gewässernutzung befristet erlaubt werden, z.B. wenn mit einer Verknappung des verfügbaren Wassers gerechnet werden muss.⁶³⁶ In § 13 Abs. 2 WHG findet sich eine Aufzählung von beispielhaften –nicht abschließend zu verstehenden– Fällen im Zusammenhang mit der Zulassung von Gewässernutzungen.⁶³⁷ Hierzu gehören gem. § 13 Abs. 2 Nr. 1 WHG Anforderungen an die Beschaffenheit einzubringender oder einzuleitender Stoffe. Diese Arten der Gewässernutzungen werden ergänzend durch spezielle Vorschriften gesteuert.⁶³⁸

Interessant für die Anpassung ist dabei besonders § 13 Abs. 2 Nr. 2 lit. a WHG, demgemäß durch die Inhalts- und Nebenbestimmungen Maßnahmen angeordnet werden können, die in einem Maßnahmenprogramm nach § 82 WHG enthalten oder zu dessen Durchführung erforder-

⁶³⁰ BeckOK/Umweltrecht, Schendel/Scheier, WHG, § 12 Rn. 13; Laskowski/Ziehm in Koch, Umweltrecht, § 5 Rn. 75.

⁶³¹ Bt-Drs. 16/13306, S. 2.

⁶³² Hierzu Störmer in Fehling/Kastner/Störmer, Verwaltungsrecht, § 36 VwVfG Rn. 8; BeckOK/VwVfG, Tiedemann, § 36 Rn. 1 ff; Czychowski/Reinhardt, WHG, § 13 Rn. 9, Pape in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, WHG, § 13 Rn. 43-45.

⁶³³ Czychowski/Reinhardt, WHG, § 13 Rn. 10.

⁶³⁴ Str. siehe Czychowski/Reinhardt, WHG, § 13 Rn. 13.

⁶³⁵ Zum Widerrufsvorbehalt vgl. § 18 WHG.

⁶³⁶ Czychowski/Reinhardt, WHG, § 13 Rn. 16, siehe hierzu als Beispiel die Handlungsempfehlung für die Beantragung einer wasserrechtlichen Erlaubnis der Landwirtschaftskammer Niedersachsen, S. 3, abrufbar unter <http://www.lwk-niedersachsen.de/index.cfm/portal/6/nav/203/article/16360.html>, letzter Abruf 10.12.2013.

⁶³⁷ BT-Drs. 16/12275, S. 56.

⁶³⁸ Schmid in Berendes/Frenz/Müggenborg, BKomWHG, § 13 Rn. 46.

derlich sind, also auch die im Maßnahmenprogramm enthaltenen anpassungsbezogenen Maßnahmen. Auch kann gem. § 13 Abs. 2 Nr. 2 lit. c ein Monitoring angeordnet werden, das durch den Gestattungsinhaber durchzuführen ist, um den Zustand des Gewässers vor Aufnahme der Benutzung festzustellen oder auch die Auswirkungen der Nutzung zu beobachten.⁶³⁹ Alle Inhalts- und Schrankenbestimmungen können auch nachträglich getroffen werden, § 13 Abs. 1 WHG, wodurch wasserrechtliche Gestattungen schon von vorneherein einen Spielraum für die Reaktion auf veränderte Umweltbedingungen besitzen.

Das Zulassungsregime wasserwirtschaftlicher Nutzungen bietet im Ergebnis vielfältige Möglichkeiten, die Gestattungen veränderten Umweltbedingungen anzupassen oder aber auch – aufgrund von ungewissen Klimafolgen- flexibel und damit revisibel zu gestalten.

III. Hochwasserschutz

Der Umgang mit Hochwasser als Naturereignis im Gebiet der Metropolregion Hamburg ist nicht neu. Im Zuge des Klimawandels wird jedoch vor allem bedingt durch eine Erhöhung des Meeresspiegels und durch steigende Windgeschwindigkeiten mit einer Verstärkung von Sturmfluten gerechnet. Die erwartete Erhöhung der Niederschlagsmenge und die Zunahme von Starkregenereignissen führen auch jenseits der Nordseeküste zu Hochwassergefahren im Bereich der Binnengewässer. Das Hochwasserschutzrecht in der Bundesrepublik wird vor allem durch Vorgaben des europäischen Rechts geprägt. Die Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie (HWRM-RL)⁶⁴⁰ machte es erforderlich, im Zuge der WHG-Novelle auch die den Hochwasserschutz betreffenden Regelungen im Sinne der Richtlinie neu zu fassen.

Der Abschnitt des WHG zum Hochwasserschutz wird eingeleitet mit einer Legaldefinition des Begriffs Hochwasser, § 72 Abs. 1 WHG: „*Hochwasser ist eine zeitlich beschränkte Überschwemmung von normalerweise nicht mit Wasser überdecktem Land, insbesondere durch oberirdische Gewässer oder durch in Küstengebiete eindringendes Meerwasser.*“

Auch Überschwemmungen durch Grundwasser oder örtlich auftretende Starkregenereignisse sind erfasst.⁶⁴¹ Gem. S. 2 sind Überschwemmungen aus Abwasseranlagen ausgenommen.⁶⁴²

Auch der Begriff des Hochwasserrisikos findet eine Erläuterung im Gesetz: Gem. § 73 Abs. 1 S. 2 WHG setzt sich das Risiko aus der Wahrscheinlichkeit des Eintritts eines Hochwassers und dessen möglichen nachteiligen Folgen für bestimmte Rechtsgüter, der menschlichen Gesundheit, der Umwelt, dem Kulturerbe, wirtschaftlichen Tätigkeiten und erheblichen Sachwerten zusammen.⁶⁴³

⁶³⁹ BeckOK/Umweltrecht, Hasche, WHG, § 13 Rn. 3.

⁶⁴⁰ Richtlinie 2007/60/EG.

⁶⁴¹ Knopp in SZDK, WHG AbwAG, § 72 Rn. 4.

⁶⁴² Diese Möglichkeit bestand für den Gesetzgeber aufgrund von Art. 2 Nr. 1 HWRM-RL; Zum Problem einer Zunahme von Überschwemmungen aus Abwassersysteme siehe Dammert in Frenz/Müggenborg, BKomWHG, § 72 Rn. 10-12.

⁶⁴³ In Umsetzung von Art. 2 Nr. 2 HWRM-RL.

Diese Definition des Hochwasserrisikos weicht von dem sonst im Umweltrecht verwendeten Risikobegriff ab, der sich in Abgrenzung zum im Polizei- und Ordnungsrecht geprägten Begriff der Gefahr erklärt. Ein Risiko liegt nach der polizeirechtlichen Definition im Bereich außerhalb einer Gefahr.⁶⁴⁴ Die Gefahr in diesem Sinne setzt nach allgemeiner Definition voraus, dass bei „gewissen gegenwärtigen Zuständen nach dem Gesetz der Kausalität gewisse andere Schaden bringende Zustände und Ereignisse erwachsen werden“⁶⁴⁵ Bei einem Risiko ist der Schadenseintritt im Vergleich zur Gefahr sehr viel unwahrscheinlicher.⁶⁴⁶

Anders ist der Begriff des Hochwasserrisikos an dieser Stelle im WHG zu verstehen. Gem. § 73 Abs. 1 S. 2 WHG (entsprechend Art. 2 Nr. 2 HWRM-RL) bildet sich das Hochwasserrisiko aus einer Kombination von Eintrittswahrscheinlichkeit und möglichen nachteiligen Folgen. Verglichen mit der oben dargestellten (polizeirechtlichen) Definition entspricht diese Umschreibung des Risikos der Situation einer Gefahr. Der Begriff des Risikos im Rahmen der Regelungen zum Hochwasserschutz im WHG weicht damit von der Definition im übrigen Umweltrecht ab.⁶⁴⁷ Die Elemente zur Bestimmung einer Gefahrsituation hingegen – Eintrittswahrscheinlichkeit und mögliche Folgen – unterscheiden sich nicht.⁶⁴⁸ Die gem. § 73 WHG aufzunehmenden Hochwasserrisiken müssen allerdings signifikant sein.

Das in das WHG übertragene System der HWRM-RL sieht zur Erfassung der Hochwasserrisiken ein mehrstufiges System vor. Die erste Stufe bildet die Bewertung des Hochwasserrisikos für den Bereich einer Flusseinheit und die Bestimmung von Hochwasserrisikogebieten (§ 73 WHG). Gem. § 73 Abs. 2 WHG ist die Bewertung der Risikogebiete nach den Kriterien der HWRM-RL vorzunehmen. Art. 4 Abs. 2 HWRM-RL beinhaltet die umfassende Beschreibung und Bewertung von vergangenen Hochwasserereignissen für die Gebiete der Flussgebietseinheiten, um eine Basis für den Umgang mit künftigen Hochwassern zu schaffen.⁶⁴⁹ Gem. Art. 4 Abs. 2 HWRM-RL sind zunächst Karten der Flussgebietseinheiten zu erstellen (lit. a). Diese dienen als Grundlage für später zu erstellende Risiko- und Gefahrenkarten⁶⁵⁰ und sollen unter anderem auch Angaben über die Flächennutzung enthalten. Weiterhin sind vergangene Hochwasser mit nachteiligen Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit, die Umwelt, das Kulturerbe und wirtschaftliche Tätigkeiten zu beschreiben und zu bewerten (lit.

⁶⁴⁴ Kloepfer, Umweltrecht, § 4 Rn. 18, Breuer, NVwZ 1990, 211, 213; Wahl/Appel, Prävention und Vorsorge, S. 88.

⁶⁴⁵ PrOVG Urteil v. 15. Oktober 1894, PrVB1 16, 125, 126.

⁶⁴⁶ Vgl. z.B., BVerwG Urt. v. 11.12.2003 – 7 C 19/92 –, BVerwGE 119, 329, 332 f. zur Vorsorge gegen Risiken: „Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen erfasst mithin mögliche Schäden, die sich deshalb nicht ausschließen lassen, weil nach dem derzeitigen Wissensstand bestimmte Ursachenzusammenhänge weder bejaht noch verneint werden können, weshalb noch keine Gefahr, sondern nur ein Gefahrenverdacht oder ein Besorgnispotenzial besteht. Gibt es hinreichende Gründe für die Annahme, dass Immissionen möglicherweise zu schädlichen Umwelteinwirkungen führen, ist es Aufgabe der Vorsorge, solche Risiken unterhalb der Gefahrengrenze zu minimieren“.

⁶⁴⁷ Janssen, Hochwasserrisikomanagement im novellierten Wasserrecht, S. 103; Czychowski/Reinhardt, WHG, § 43 Rn. 5; Dammert in Berendes/Frenz/Müggenborg, BKomWHG, § 73 Rn. 10.

⁶⁴⁸ Czychowski/Reinhardt, WHG, § 43 Rn. 5, Hünnekens in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, WHG, § 73 Rn. 6.

⁶⁴⁹ Hünnekens in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, WHG, § 73 Rn. 22.

⁶⁵⁰ Dammert in Berendes/Frenz/Müggenborg, BKomWHG, § 73 Rn. 29; Czychowski/Reinhardt, WHG, § 73 Rn. 24.

b)), ebenso wie Hochwasser der Vergangenheit mit signifikanten Auswirkungen (lit. c)⁶⁵¹. Soweit erforderlich soll gem. Art. 4 Abs. 2 lit. d HWRM-RL eine umfassende Bewertung möglicher Folgen künftiger Hochwasser vorgenommen werden, in die auch die Auswirkungen des Klimawandels auf das Auftreten von Hochwasser einzubeziehen sind.

Für die nach § 73 WHG ermittelten Gebiete sieht § 74 WHG die Erstellung von Risiko- und Gefahrenkarten vor. Die Gefahrenkarten enthalten die Hochwasserrisiken, abgestuft nach der Häufigkeit ihres Auftretens (§ 74 Abs. 2 WHG) nach hoher, mittlerer und niedriger Wahrscheinlichkeit, während die Risikokarten mögliche nachteilige Folgen von Hochwasserereignissen darstellen (§ 74 Abs. 4 WHG). Auf Basis der Risiko- und Gefahrenkarten sind die Risikomanagementpläne gem. § 75 WHG zu entwickeln. Ziel der Risikomanagementpläne ist es,

„die nachteiligen Folgen, die an oberirdischen Gewässern mindestens von einem Hochwasser mit mittlerer Wahrscheinlichkeit und beim Schutz von Küstengebieten mindestens von einem Extremereignis ausgehen zu verringern, soweit dies möglich und verhältnismäßig ist.“ (§ 75 Abs. 2 S. 1 WHG). Mit mittlerer Wahrscheinlichkeit ist ein Wiederkehrintervall von 100 Jahren gemeint gem. § 74 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 WHG.⁶⁵²

Die Risikomanagementpläne ersetzen die Hochwasserschutzpläne gem. § 31 d WHG a.F., die mit dem Gesetz zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes als Reaktion auf die Hochwasserkatastrophe 2002 eingeführt wurden.⁶⁵³ Auch die Risikomanagementpläne im neuen WHG dienen dem vorbeugenden Hochwasserschutz⁶⁵⁴, dies ergibt sich aus Art. 7 Abs. 3 S. 3 HWRM-RL in dem hervorgehoben wird, dass der Schwerpunkt der Hochwassermanagementpläne „auf Vermeidung, Schutz und Vorsorge“ liegen.⁶⁵⁵ Ausdrücklich wird in den Erwägungsgründen auch das Ziel genannt, den Flüssen durch Ausweisung von Überschwemmungsgebieten mehr Raum zu geben.⁶⁵⁶ In den Risikomanagementplänen werden die Risikogebiete verzeichnet, also die Gebiete mit signifikantem Hochwasser (§ 73 Abs. 1 S. 1 WHG). Der Begriff „signifikant“ soll an dieser Stelle verdeutlichen, dass das Risiko des Hochwassers nicht nur geringfügig sein darf.⁶⁵⁷ Die Bestimmung der Signifikanz-Schwelle soll ausschließlich aufgrund wasserwissenschaftlicher Erkenntnisse erfolgen.⁶⁵⁸

Inhaltlich sollen die Risikomanagementpläne gem. § 75 Abs. 3 WHG Maßnahmen zur Erreichung der Ziele nach Abs. 2 und den in Art. 7 Abs. 3 HWRM-RL genannten Anforderungen

⁶⁵¹ Zur Unterscheidung von b) und c) vgl. Dammert in Berendes/Frenz/Müggenborg, BKomWHG, § 73 Rn. 33; Czychowski/Reinhardt, WHG, § 73 Rn. 27.

⁶⁵² Das sogenannte „HQ-100“ bedeutet, dass statistisch gesehen einmal in Hundertjahren das Hochwasserereignis eintritt.

⁶⁵³ BT-Drs. 16/12275, S. 75, zum Gesetz zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes BT-Drs. 15/3168.

⁶⁵⁴ Hünnekens in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, WHG, § 75 Rn. 2

⁶⁵⁵ Vgl. auch Erwägungsgrund (14) der Richtlinie.

⁶⁵⁶ Erwägungsgrund (14) RL 2007/60/EG.

⁶⁵⁷ Czychowski/Reinhardt, WHG, § 73 Rn. 5, 17 und § 25 Rn. 41; Dammert in Berendes/Frenz/Müggenborg, BKomWHG, § 73 Rn. 12.

⁶⁵⁸ Czychowski/Reinhardt, WHG, § 73 Rn. 17.

enthalten. Nicht ausdrücklich genannt werden der Rückbau von Deichen und die Auenentwicklung, die im alten WHG noch angeführt waren, was als Nachteil –auch für die Adaption– angesehen wird.⁶⁵⁹ Allerdings ergibt sich aus den Vorgaben der HWRM-RL ein Katalog von Mindestinhalten⁶⁶⁰ und eine Aufnahme dieser Inhalte ist weiterhin über die Auffangregelung möglich⁶⁶¹.

Ein weiterer Kritikpunkt ergibt sich bei wörtlicher Auslegung, da nur Risikogebiete von den Risikomanagementplänen erfasst werden. Nach dieser Interpretation könnten für den Hochwasserschutz wichtige Flächen, wie unbebaute Ufergebiete oder baulich ungenutzte Flächen wie auch Gebiete für den Wasserrückhalt ausgeschlossen sein.⁶⁶² Es ist daher für die Verbesserung der Möglichkeiten der Anpassung zu befürworten, den Anwendungsbereich auch auf Gebiete außerhalb von Risikogebieten auszudehnen, soweit innerhalb dieser Gebiete Maßnahmen zu einer Verringerung des Hochwasserrisikos in einem Risikogebiet beitragen.⁶⁶³

Nachdem sie fristgerecht aufgestellt worden sind, sind die Risikomanagementpläne alle sechs Jahre zu überprüfen, § 75 Abs. 4 S. 3 WHG. Dabei sind insbesondere „die voraussichtlichen Auswirkungen des Klimawandels auf das Hochwasserrisiko zu überprüfen und erforderlichenfalls zu aktualisieren“, § 75 Abs. 4 S. 3 WHG. Hiermit realisiert sich ein wichtiger Aspekt für anpassungsbezogene Regelungen, indem eine zyklische Überprüfung sichergestellt wird.

Tab. 3: : Anpassung an den Klimawandel und Hochwasserschutz: Regelungen der WRRL und der HWRM-RL / Eigene Darstellung

HWRM-RL	WHG
Art. 4 Abs. 2 S. 2 d) Vorläufige Bewertung des Hochwasserrisikos	§ 73 Abs. 6 S. 2: Regelmäßige Überprüfung der Bewertung der Risikogebiete, der Bestimmung der Risikogebiete und diese ersetzende Entscheidungen i. S. d. Abs. 5 S.2
Art. 14 Abs. 4 Überprüfung der vorläufigen Bewertung und der Hochwasserrisikomanagementpläne	§ 75 Abs. 6 S. 3 Überprüfung aller Pläne i. S. d. § 75
Art. 16: Bericht der Kommission über die Durchführung der Richtlinie	

⁶⁵⁹ Vgl. § 31 d Abs. 1 S. 3 WHG a.F., dazu Reese in NuR 2011, 19, 23.

⁶⁶⁰ Siehe dazu auch Wagner, NuR 2008, 774, 778, Tab. 3 Ziele, Inhalte und Maßnahmen der Hochwasserrisikomanagementrichtlinie nach Art. 7 Hochwasserrisikomanagementrichtlinie und der Hochwasserschutzpläne nach § 31 d WHG.

⁶⁶¹ BeckOK/Umweltrecht, Cormann, WHG, § 75 Rn. 30, Czychowski/Reinhardt, § 75 Rn. 39.

⁶⁶² Reese, NuR 2011, 19, 23.

⁶⁶³ Reese, NuR 2011, 19, 23.

Die Umsetzung der HWRM-RL führt im Ergebnis zu einer Berücksichtigung der Auswirkungen des Klimawandels. Kritisch zu sehen ist allerdings das Nebeneinander zweier wasserbezogener Pläne, welches sich aus dem Managementsystem der HWRM-RL und dem System der WRRL mit Maßnahmenprogramm und Bewirtschaftungsplan ergibt.⁶⁶⁴

In § 80 WHG wurden dabei die Vorgaben der HWRM-RL umgesetzt: Gem. § 80 Abs. 1 WHG sollen die in den Gefahrenkarten und Risikokarten enthaltenen Informationen mit den Informationen der Bestandsaufnahme nach Art. 5 Abs. 1 i. V. m. Anhang II der WRRL abgeglichen werden⁶⁶⁵, über den Informationsabgleich hinaus ist keine Koordination vorgesehen.

Gem. § 80 Abs. 2 WHG sollen Erstellung und Aktualisierung von Bewirtschaftungsplänen und Risikomanagementplänen koordiniert werden, wobei die Risikomanagementpläne in einen Bewirtschaftungsplan einbezogen werden können. Die Koordinationspflicht der europäischen Vorgabe, Art. 9 HWRM-RL, ist jedoch eher allgemein gehalten. Die Mitgliedstaaten treffen hiernach „angemessene Maßnahmen, um die Anwendung dieser Richtlinie mit der Anwendung der Richtlinie 2000/60/EG [Anm.: WRRL] zu koordinieren.“ (Art. 9 S. 1 HWRM-RL). Es werden zwar noch Schwerpunkte in S. 2 genannt, ein Gesamtkonzept ist jedoch nicht vorgegeben⁶⁶⁶, obwohl viele Überschneidungen zwischen beiden Plänen bestehen⁶⁶⁷. Aus der Sicht der Anpassung an den Klimawandel ist zwar eine Berücksichtigung der Belange durch die ständige Überprüfung beider Instrumente gewährleistet⁶⁶⁸ jedoch bleibt die Frage, ob nicht eine Integration des Hochwasserrisikomanagements in die wasserwirtschaftliche Planung vorteilhafter wäre⁶⁶⁹, wenn man zudem bedenkt, dass die wasserwirtschaftlichen Planungen ihrerseits einer Koordination mit der räumlichen Planung bedürfen.

Neben dem in den §§ 72 – 75 WHG umgesetzten Vorgaben der HWRM-RL sind die schon vor der Novelle 2009 bestehenden Überschwemmungsgebiete (§ 31 b WHG a.F.) erhalten geblieben. Diese beziehen sich gem. § 76 Abs. 1 WHG auf Gebiete, die von Hochwasser oberirdischer Gewässer betroffen werden, ausgenommen Gebiete, die von den Gezeiten beeinflusst werden. Überschwemmungsgebiete sind in ihrer Funktion als Rückhaltegebiete zu erhalten oder wiederherzustellen, § 77 WHG. Es gelten bestimmte Schutzvorschriften, vgl. § 78 Abs. 1 WHG. In den nach § 76 Abs. 2 festgesetzten Überschwemmungsgebieten wird danach insbesondere die Ausweisung von neuen Baugebieten sowie die Errichtung oder Erweiterung baulicher Anlagen untersagt, § 78 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 2 WHG. Des Weiteren werden Maßnahmen oder Handlungen untersagt, die bei Hochwasser die Fließgeschwindigkeit des Wassers beeinträchtigen könnten (§ 78 Abs. 1 Nrn. 5-7), auch darf kein Grünland in Ackerland umgewandelt werden. Auenwälder sind besonders geschützt (§ 78 Abs. 1 S. 1 Nr.

⁶⁶⁴ Dazu Albrecht/Wendler, NuR 2009, 608-618, Czychowski/Reinhardt, WHG § 80 Rn. 9.

⁶⁶⁵ Die Bestandsaufnahmen mussten erstmalig bis zum 22.12.2004 aufgestellt werden, vgl. Zloch in Berendes/Frenz/Müggenborg in BKomWHG, § 80 Rn. 4.

⁶⁶⁶ Reinhardt, NuR 2008, 468, 473

⁶⁶⁷ Albrecht/Wendler, NuR 2009, 608, 611.

⁶⁶⁸ Reese in Reese et al., Rechtlicher Anpassungsbedarf an die Folgen des Klimawandels, S. 61.

⁶⁶⁹ Hünnekens in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, WHG, Vorbemerkungen zu den §§ 72 bis 81 WHG Rn. 19; Reese in Reese et al., Rechtlicher Anpassungsbedarf an die Folgen des Klimawandels, S. 61.

9 WHG), weil sie eine wichtige Funktion als natürliche Rückhalteräume übernehmen.⁶⁷⁰ Die Umsetzung dieses Instruments zum flächenbezogenen Hochwasserschutz obliegt den Landesgesetzgebern. Diese setzen die Gebiete innerhalb der Risikogebiete in denen ein Hochwasserereignis statistisch gesehen alle 100 Jahre einmal vorkommt, oder diesen ähnliche Gebiete i. S. d. § 73 Abs. 5 S. 2 Nr. 1 WHG, durch Rechtsverordnung als Überschwemmungsgebiete fest, § 76 Abs. 2 WHG.

Für Planungen von Vorhaben u.a. des Hochwasserschutzes die dem Wohl der Allgemeinheit dienen und solche nach dem Maßnahmenprogramm des § 82 WHG kann die Landesregierung gem. § 86 WHG durch Rechtsverordnung Planungsgebiete festlegen und so den Planungs- bzw. Realisierungszeiträumen Rechnung tragen.⁶⁷¹ Mit dem Instrument der Veränderungssperre kann für einen Zeitraum von regelmäßig drei Jahren den in § 86 Abs. 1 S. 1 WHG genannten Vorhaben Vorrang vor anderen Bodennutzungen eingeräumt werden. Dazu zählen aufgrund der Hochwasserdefinition Vorhaben im Bereich der Küste, wie auch der Schutz vor Sturmfluten oder Tidehochwassern.⁶⁷²

Für die MRH ist in diesem Zusammenhang hervorzuheben, dass nach der Regelung des § 76 Abs. 1 S. 2 WHG Gebiete, die überwiegend von den Gezeiten beeinflusst sind, von den Überschwemmungsgebieten i. S. d. § 76 Abs. 1 S. 2 WHG grundsätzlich ausgenommen sind, da der Gesetzgeber davon ausgeht, dass die bundesgesetzlichen Regelungen der besonderen Situation von Gebieten, die sowohl von der Küste aus als auch aus dem Binnenland von Hochwasser bedroht sind, nicht hinreichend gerecht werden.⁶⁷³ Die Landesgesetzgeber können jedoch eigene Regelungen treffen.

Die Gesetzgeber in den drei Bundesländern der Metropolregion Hamburg nehmen in unterschiedlicher Weise Bezug auf die besondere Situation. Hamburg trifft in seinem Landeswassergesetz Regelungen für das Gebiet der Tideelbe in den §§ 52 und 53 Hamburgisches Wassergesetz (HWaG)⁶⁷⁴.⁶⁷⁵ In Niedersachsen regelt § 115 Niedersächsisches Wassergesetz (NWG)⁶⁷⁶ die Umsetzung von § 76 WHG. Als Überschwemmungsgebiete sind gem. § 115 Abs. 2 NWG die Gebiete festzusetzen, „in denen in denen ein Hochwasserereignis statistisch einmal in 100 Jahren (Bemessungshochwasser) zu erwarten ist.“ Die Festsetzung erfolgt durch die Wasserbehörden (§ 115 Abs. 2 S. 3 LWG). Die Gebiete, die in diesem Rahmen festgesetzt werden, sind im Wesentlichen mit den sich aus § 76 Abs. 2 WHG ergebenden Ge-

⁶⁷⁰ Czychowski/Reinhardt, WHG, § 78 Rn. 20.

⁶⁷¹ Vgl. dazu Czychowski/Reinhardt, § 86 Rn. 11, 13; Appel in Berendes/Frenz/Müggenborg, BKomWHG, § 86, Rn. 15, 18.

⁶⁷² BeckOK/Umweltrecht, Giesberts, WHG, § 86 Rn. 11.

⁶⁷³ BT-Drs. 16/12275, S. 75.

⁶⁷⁴ Hamburgisches Wassergesetz (HWaG) in der Fassung vom 29. März 2005, HmbGVBl 2005, S. 97, letzte berücksichtigte Änderung: § 63a geändert durch Artikel 12 des Gesetzes vom 4. Dezember 2012 (HmbGVBl. S. 510. 519.

⁶⁷⁵ Anm: Hamburg hat nach der WHG-Novelle kein neues Landeswassergesetz erlassen, vgl. dazu Schriftliche kleine Anfrage des Bürgerschaftsabgeordneten Ole Thorben Buschhüter und Antwort des Senats vom 06.04.2010, Bürgerschafts-Drs. 19/5790; Kersandt/Schiller, NordÖR 2010, 469, 470.

⁶⁷⁶ Niedersächsisches Wassergesetz (NWG) vom 19. Februar 2010 (Nds. GVBl. S. 64) zuletzt geändert durch § 87 Abs. 3 Bauordnung Niedersachsen vom 3. 4. 2012 (Nds. GVBl. S. 46).

bieten identisch, können aber auch abweichen.⁶⁷⁷ Das Landeswassergesetz Schleswig-Holstein (WasG SH)⁶⁷⁸ stellt in § 57 Abs. 1 S. 2 LWG S-H ausdrücklich klar, dass zu den Überschwemmungsgebieten auch Gebiete zählen, die von den Gezeiten beeinflusst sind.⁶⁷⁹

Im Zusammenhang mit den Klimawandelzuschlägen, die teilweise im Landesrecht für den Meeresspiegelanstieg bei der Berechnung der Deichhöhen einbezogen werden⁶⁸⁰, wird für die Überschwemmungsgebiete nach § 76 WHG ebenfalls die Möglichkeit eines Klimawandelzuschlags auf Bundesebene diskutiert.⁶⁸¹ Hierin besteht eine Möglichkeit, die verhältnismäßig statische Vorgabe des HQ 100 nach § 76 Abs. 2 Nr. 1 WHG flexibler zu gestalten.⁶⁸² Insbesondere auch, weil die Berechnungsgrundlage des HQ 100 in § 76 WHG auf statistischen Werten basiert, die in der Vergangenheit ermittelt wurden.⁶⁸³

Gegen diese Argumente sprechen jedoch laut Reese⁶⁸⁴ mehrere Gründe: Eine pauschale bundeseinheitliche Regelung wäre nicht geeignet, regionale Besonderheiten der Klimawandelphänomene hinreichend zu berücksichtigen. Zudem wäre mit einer erheblichen Vergrößerung der Bereiche zu rechnen, die von den besonderen Schutzvorschriften des § 78 WHG erfasst würden.

Hinzu kommt, dass der Gesetzgeber es den Bundesländern offen lässt, weitere Gebiete als Überschwemmungsgebiete festzusetzen, nach § 76 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 WHG sind „mindestens“ die Gebiete mit einem hundertjährlichen Hochwasser festzusetzen.⁶⁸⁵ Es können, wenn erforderlich, auch niedrigere Hochwasserwahrscheinlichkeiten festgesetzt und auf diese Weise regionale Besonderheiten einbezogen werden.⁶⁸⁶ In Sachsen wurde von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und eine besondere Schutzvorschrift für überschwemmungsgefährdete Gebiete eingefügt:⁶⁸⁷ § 76 Sächsisches Wassergesetz (SächsWG)⁶⁸⁸.⁶⁸⁹ In diesen, durch Rechtsverordnung der Landesregierung festzusetzenden, Gebieten, die in Mittelgebirgs- oder

⁶⁷⁷ Vgl. Niedersächsischer Landtag, Landtagsdrucksache 16/1900, S. 88, Informationen zu den niedersächsischen Überschwemmungsgebieten unter http://www.umwelt.niedersachsen.de/hochwasser_kuestenschutz/UESG/ letzter Abruf 23.01.2014.

⁶⁷⁸ Wassergesetz des Landes Schleswig-Holstein (Landeswassergesetz) in der Fassung vom 11. Februar 2008, Stand: letzte berücksichtigte Änderung: §§ 4, 38 und 144 geändert sowie § 38 a neu gefasst (Art. 2 Ges. v. 07.10.2013, GVBl. S. 387).

⁶⁷⁹ Siehe auch Landtagsdrucksache 17/211, S. 46.

⁶⁸⁰ Siehe Abschnitt (5).

⁶⁸¹ Smeddinck, UPR 2006, 174, 179; Köck ZUR 2007, 393, 397; Laskowski in Koch, Umweltrecht § 5 Rn. 32 für Hochwasserrisikogebiete.

⁶⁸² In diesem Sinne auch die Empfehlung des Bundesrates, nach das HQ 100 als Richtgröße und nicht als Grenzwert vorgeben werden sollte, BR-Drs. 280/1/09, Empfehlung des Bundesrates zum WHG-Entwurf, S. 58.

⁶⁸³ Janssen, Hochwasserrisikomanagement im novellierten Wasserrecht in Jaeckel/Janssen, Risikodogmatik im Umwelt- und Technikrecht, 81,86; Luhmann, ZRP 2005, 22, 24.

⁶⁸⁴ In Reese et al., Rechtlicher Handlungsbedarf für die Anpassung an die Folgen des Klimawandels, S. 77.

⁶⁸⁵ BT-Drs. 16/12275, S. 75.

⁶⁸⁶ Czychowski/Reinhardt, WHG § 76 Rn. 24.

⁶⁸⁷ In Gebieten, die erst bei Überschreiten eines 100jährigen Hochwasser oder bei Versagen von Hochwasser-schutzanlagen überschwemmt werden, § 75 SächsWG. In diesen Gebieten dürfen neue Baugebiete nur zur Abrundung vorhandener Baugebiete oder unter den Voraussetzungen von § 78 Abs. 2 WHG ausgewiesen werden, sofern die baulichen Anlagen hochwasserangepasst sind, § 75 Abs. 6 SächsWG.

⁶⁸⁸ Sächsisches Wassergesetz (SächsWG) vom 12. Juli 2013 (SächsGVBl. S. 503).

⁶⁸⁹ Vgl. hierzu Reese, Nur 2011, 19, 26.

Hügellandschaften liegen, besteht eine besondere Gefahr von Abflüssen nach starken Regenfällen oder in Zeiten der Schneeschmelze, § 76 Abs. 1 SächsWG. Für diese Gebiete besteht ein besonderes Entsiegelungsgebot und bestimmte Vorhaben bedürfen der Zustimmung der Wasserbehörde (§ 76 Abs. 2 u. 3 SächsWG). Für Vorhaben muss gem. § 76 Abs. 4 SächsWG nachgewiesen werden, dass hierdurch nicht das Wasserversickerungs- und Wasserrückhaltevermögen in dem Gebiet beeinträchtigt wird, ohne dass zumindest ein entsprechender Ausgleich geschaffen wird.

Die Gebietsfestsetzungen nach dem WHG sind gem. § 76 Abs. 2 S. 3 WHG in regelmäßigen Abständen zu überprüfen und an neue Entwicklungen anzupassen, insofern ist eine ständige Aktualisierung der Überschwemmungsgebiete, auch im Hinblick auf neue Prognosen, gewährleistet.⁶⁹⁰ Die Vorschriften zum Schutz der nach § 76 WHG festgesetzten Gebiete sind sehr weitreichend, während den Folgen des Klimawandels mit den bestehenden Hochwasserschutzvorschriften sehr gut begegnet werden kann. Insofern ist es überzeugend, die bundesgesetzliche Vorgabe eines Klimaanpassungszuschlags abzulehnen.

IV. Küstenschutz

Das Gebiet der Metropolregion Hamburg erstreckt sich bis zur Nordseeküste. Hier haben die betroffenen Bundesländer eigene, den Küstenschutz betreffende Regelungen erlassen. Der Küstenschutz ist gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 GG Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung. Küstenschutz meint an dieser Stelle die Erhaltung des Festlandes an den Küsten von Nord- und Ostsee, insbesondere auch den Bau von Deichen.⁶⁹¹ Entsprechend finden sich in den Bundesländern Niedersachsen, Hamburg und Schleswig-Holstein Regelungen, die sich auf die Deiche beziehen. In Niedersachsen besteht ein eigenes Deichgesetz (NDG).⁶⁹²

Die nachfolgende Übersicht zeigt die für die Abmessungen der Deiche relevanten Regelungen und Pläne in den drei Bundesländern der MRH⁶⁹³:

Tab. 4: Integration von Klimawandelphänomenen in die Bemessung der Deichhöhe in der MRH / Eigene Darstellung unter Berücksichtigung von Bovet, NordÖR 2001, 1, 3.

Bundesland	Bestimmung der Deichabmessung	Integration Klimawandel
Niedersachsen	§ 4 Abs. 2 NDG :“ Die Höhe der Hauptdeiche ist nach dem zu erwartenden höchsten Tidehochwasser (maßgebender Sturmflutwasserstand), die Höhe der Hochwasserdeiche nach dem zu erwartenden höchsten Hochwasser und die Höhe der Schutzdeiche nach dem zu erwartenden höchsten Wasserstau beim Sperren des Tidegewässers zu bestimmen. Hierbei ist der örtliche Wellenauflauf zu berücksichtigen.“	Beim Deichbau wird die Möglichkeit der späteren Erhöhung um 1 m offengehalten (Quelle: Generalplan Küstenschutz Niedersachsen/Bremen –Festland-, S. 25)

⁶⁹⁰ Zloch in Berendes/Frenz/Müggenborg, BKomWHG, § 76 Rn. 32; Czychowski/Reinhardt, § 76 Rn. 36.

⁶⁹¹ BeckOK/GG, Seiler, § 74 Rn. 63.

⁶⁹² Niedersächsisches Deichgesetz (NDG) in der Fassung vom 23. Februar 2004 (Nds. GVBl. S. 83) zuletzt geändert durch Art. 10 Kommunalverfassungsrecht-AnpassungsG vom 13. 10. 2011 (Nds. GVBl. S. 353).

⁶⁹³ Vgl. dazu auch Bovet, NordÖR 2011, 1, 3.

Bundesland	Bestimmung der Deichabmessung	Integration Klimawandel
Hamburg	§ 4 Abs. 1 DeichO ⁶⁹⁴ : „Die Sollhöhe der Hochwasserschutzanlagen ergibt sich aus dem für einen vorgegebenen Zeitraum zu erwartenden höchsten Wasserstand ohne Wind- und Seegangeinflüsse (Bemessungswasserstand) und einem Zuschlag für den örtlichen Windstau und Wellenauflauf (Freibord). Die Bemessungswasserstände werden durch die zuständige Wasserbehörde festgelegt und mindestens alle zehn Jahre überprüft.	Klimazuschlag als Bestandteil des Konzeptes zur Berechnung der Bemessungsflut (Quelle: LSBG Bericht 12/2012)
Schleswig-Holstein	§ 65 Abs. 2 WasG SH: „Die oberste Küstenschutzbehörde setzt 1. den Sicherheitsstandard und die zugehörigen Bemessungsgrundlagen der Landesschutzdeiche, 2. den Sicherheitsstandard, die zugehörigen Bemessungsgrundlagen sowie die Sollabmessungen der Regional- und Mitteldeiche im Benehmen mit den Bau- und Unterhaltungspflichtigen fest.	Klimazuschlag von 0,5 m für ganz Schleswig-Holstein (Generalplan Küstenschutz Fortschreibung 2012, S. 44)

Anhand der Tabelle 2 wird deutlich, dass alle Bundesländer der MRH für die Bemessung der Deichhöhe einen Klimazuschlag zur Integration des erwarteten Meeresspiegelanstiegs eingeführt haben.

Ergänzend kann an dieser Stelle im Zusammenhang mit dem vorsorgenden Küstenschutz das Instrument des Integrierten Küstenzonenmanagement (IKZM) genannt werden, als ein Ansatz zur integrierten Steuerung von Maßnahmen im Bereich der Küstenregionen Europas. Mit dem IKZM-Ansatz sollen durch fach- und ebenenübergreifende Koordination ökonomische und soziale Ansprüche an den Küstenraum mit dem Schutz der Umwelt in Einklang gebracht werden, um in Küstenregionen, sowohl meeresseitig als an der Küste, eine nachhaltige Entwicklung zu erreichen.⁶⁹⁵ Das Instrument geht zurück auf eine Initiative der EU⁶⁹⁶, aus der nationale IKZM-Strategien hervorgegangen sind⁶⁹⁷. Aufgrund des integrativen Ansatzes werden neben dem Wasserrecht auch Regelungen aus anderen Rechtsgebieten berücksichtigt, die sich auf die Küste beziehen, insbesondere aus dem Raumordnungs- und Naturschutzrecht.⁶⁹⁸ Durch seinen übergreifenden Ansatz ist das IKZM gut geeignet, auch die Anpassung an den Klimawandel einzubeziehen.⁶⁹⁹ In der Nationalen Strategie wird entsprechend auf Anpassungsstra-

⁶⁹⁴ Verordnung über öffentliche Hochwasserschutzanlagen (Deichordnung - DeichO) Vom 27. Mai 2003.

⁶⁹⁵ Siehe <http://www.ikzm-strategie.de/> letzter Abruf 04.02.2014.

⁶⁹⁶ Vgl. Empfehlung des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 30. Mai 2002 zur Umsetzung einer Strategie für ein integriertes Management der Küstengebiete in Europa, 2002/413/EG.

⁶⁹⁷ Nationale Strategie für ein integriertes Küstenzonenmanagement (Bestandsaufnahme, Stand 2006), Kabinettsbeschluss abrufbar unter <http://www.ikzm-strategie.de/dokumente> letzter Abruf 04.02.2014

⁶⁹⁸ Vgl. Dazu Bosecke, Vorsorgender Küstenschutz und Integriertes Küstenzonenmanagement.

⁶⁹⁹ Vgl. Dazu Smeddinck, UPR 2005, 174-183.

tegien eingegangen⁷⁰⁰ und auch auf der europäischen Ebene wurde die mögliche Bedeutung des IKZM für die Anpassung an den Klimawandel in Küstenregionen erkannt.⁷⁰¹ Allerdings fehlt es der IKZM-Strategie an konkreten Vorgaben und der nötigen Verbindlichkeit, um über das Gewicht eines flankierenden Instruments hinaus zu gelangen.⁷⁰²

V. Abwasserbeseitigung

Im Hinblick auf die Abwasserbeseitigung ist vor allem der Umgang mit dem Niederschlagswasser als Gegenstand einer Anpassungsstrategie wichtig. Niederschlagswasser zu versickern, statt es in Oberflächengewässer abzuleiten, kann einerseits günstige Wirkungen auf die Hochwassersituation⁷⁰³, andererseits auf die Grundwasserneubildung, haben. Auch die Konzipierung der Ableitungssysteme als Trenn- oder Mischsysteme, ist im Hinblick auf den Klimawandel relevant. Einerseits kann getrennt abgeleitetes Niederschlagswasser durch zunehmende Trockenheit betroffenen örtlichen Gewässern zugutekommen. Zum anderen stellen Starkregenereignisse ein besonderes Problem bei der Dimensionierung von Kanalsystemen dar, das zu Überläufen führen kann.

Das WHG enthält einen eigenen Abschnitt zur Abwasserbeseitigung, §§ 54 – 61 WHG. Niederschlagswasser ist gem. § 54 Abs. 1 Nr. 2 WHG definiert als „das von Niederschlägen aus dem Bereich von bebauten oder befestigten Flächen gesammelt abfließende Wasser“ und ist gem. § 55 Abs. 2 WHG ortsnah zu versickern, verrieseln oder über eine Kanalisation in ein Gewässer einzuleiten, ohne dass es zuvor mit anderem Abwasser vermischt wurde. Schon vor der Einführung dieser Vorschrift im Zuge der WHG-Novelle 2010 konnten Gemeinden eine Ableitung des Niederschlagswassers mittels eines Anschluss- und Benutzungszwanges verlangen.⁷⁰⁴

Die Beseitigung des Niederschlagswassers soll gem. § 55 Abs. 2 WHG grundsätzlich ortsnah erfolgen. Die Versickerung oder Verrieselung kann dabei durch verschiedene Systeme erfolgen. Kennzeichnend ist die Einbringung des Niederschlagswassers auf den Boden unter Ausnutzung seiner natürlichen Wasseraufnahmefähigkeit.⁷⁰⁵ Zur Versickerung können unterschiedliche Systeme zum Einsatz kommen wie Flächen-, Mulden-, Rigolen-, Rohr- oder Schachtversickerung.⁷⁰⁶ Diese Form des Umgangs mit Niederschlagswasser ist vom Gesetzgeber als Sollvorschrift ausgestaltet worden, um die Nutzungsmöglichkeit einer vorhandenen

⁷⁰⁰ Nationale Strategie für ein integriertes Küstenzonenmanagement (Bestandsaufnahme, Stand 2006), S. 54 f.

⁷⁰¹ Vgl. Stellungnahme des Ausschusses der Regionen: „Anpassung an den Klimawandel und regionale Strategien: das Beispiel der Küstenregionen“ v. 18.12.2012, C 391/21: „...dass das IKZM-Instrument [...] von wesentlicher Bedeutung ist, um die Integration von Maßnahmen in Küstengebieten zu erleichtern, vor allem im Hinblick auf [...] Anpassung an den Klimawandel...“.

⁷⁰² Bovet in Reese et al., Rechtlicher Handlungsbedarf für die Anpassung an die Folgen den Klimawandels, S. 103.

⁷⁰³ Faßbender, ZUR 2010, 181, 187.

⁷⁰⁴ Faßbender, ZUR 2010, 181, 187; Czychowski/Reinhardt, WHG, § 55 Rn. 17.

⁷⁰⁵ Czychowski/Reinhardt, WHG, § 55 Rn. 19; Nisipeanu in Berendes/Frenz/Müggenborg, BKomWHG, § 55 Rn. 26.

⁷⁰⁶ Czychowski/Reinhardt, WHG, § 55 Rn. 19.

Mischkanalisation, d.h. Schmutz- und Niederschlagswasser werden gemeinsam in eine Kanalisation abgeleitet⁷⁰⁷, zu erhalten.⁷⁰⁸ Diese Form der Abwasserbeseitigung findet sich z.B. in der Hamburger Innenstadt, in großen Teilen von Altona und in Bergedorf.⁷⁰⁹

Der Umgang mit Regenwasser ist allerdings nicht nur ein rein wasserrechtliches Problem, sondern verlangt integrative Ansätze,⁷¹⁰ die die verschiedenen Aspekte der Beseitigung aber auch der Nutzung des Wassers berücksichtigen.⁷¹¹ Insbesondere dem Planungsrecht kommt in diesem Zusammenhang Bedeutung zu, wenn es um die Bereitstellung von Flächen zur Bewältigung von Extremereignissen geht, wie bei der „Doppel-Nutzung“ von Flächen, die im Fall von Überschwemmungen als Retentionsflächen zur Verfügung gestellt werden.

VI. Grundwasserschutz

Der Klimawandel und die damit verbundenen Phänomene können sich auch auf die Grundwasserqualität auswirken.⁷¹² Die Grundwasserneubildung kann beeinträchtigt werden.⁷¹³ Einen negativen Einfluss kann auch die veränderte Niederschlagsverteilung haben, indem sich die Grundwasserneubildung im Winter erhöht, während im Sommer mit einem gesteigerten Verbrauch in Trockenperioden zu rechnen ist, wobei hier insgesamt die Gefahr einer Reduktion des Grundwasserdargebots besteht.⁷¹⁴ Demgegenüber kann es bei höherer Feuchtigkeit zu Vernässung kommen.⁷¹⁵ Starkregenereignisse führen eher zu einer Abnahme der Niederschlagsversickerung, da die erhöhten Niederschlagsmengen vermehrt oberirdisch abfließen. Um diesen Auswirkungen des Klimawandels begegnen zu können, bedarf es insbesondere auch eines konsequenten Bodenschutzes.⁷¹⁶ Maßnahmen, die der Flächenversiegelung entgegenwirken und die Regenwasserversickerung fördern, stärken dabei den Schutz des Grundwassers in Qualität und Menge.⁷¹⁷ Weitere Maßnahmen sind vor allem der Grundwasserschutz und eine nachhaltige Grundwasserbewirtschaftung. Um Konflikte zwischen verschiedenen Grundwassernutzern zu vermeiden, empfiehlt sich zudem eine planerische Steuerung der Nutzung.⁷¹⁸

⁷⁰⁷ Dieses System kann bei Starkniederschlägen schnell überlastet werden, vgl. <http://www.wasserwissen.de/abwasserlexikon/m/mischkanalisation.htm> letzter Abruf 06.02.2014.

⁷⁰⁸ BT-DRs. 16/12275, S. 68.

⁷⁰⁹ <http://www.hamburgwasser.de/abwasserableitung.html> letzter Abruf 06.02.2014.

⁷¹⁰ Vgl. für die FHH Kruse, Integriertes Regenwassermanagement großräumig planen, S. 103.

⁷¹¹ Vgl. UBA-Broschüre „Versickerung und Nutzung von Regenwasser“ abrufbar unter

<http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/2973.pdf> letzter Abruf 06.02.2014.

⁷¹² LAWA Strategiepapier „Auswirkungen des Klimawandels auf die Wasserwirtschaft“, 2010, S. 15, abrufbar unter http://www.lawa.de/documents/LAWA_Strategiepapier25_26032010_6fe.pdf, letzter Abruf 10.02.2014.

⁷¹³ Dazu Böllinger et al., NuR 2001, 121 ff.

⁷¹⁴ LAWA Strategiepapier aaO.

⁷¹⁵ Daschkeit/Renken, Klimaänderung und Klimafolgen in Hamburg, S. 21.

⁷¹⁶ Vgl. dazu Möckel in Reese et al., Rechtlicher Handlungsbedarf für die Anpassung an die Folgen des Klimawandels, S. 212 ff.

⁷¹⁷ Louis/Schumacher, Naturschutzrecht im Klimawandel, S. 130; BMU, Grundwasser in Deutschland, S. 47.

⁷¹⁸ LAWA-Strategiepapier, S. 25.

Der Grundwasserschutz ist seit der WHG-Novelle 2010 bundesrechtlich geregelt, hat aber auch einen europarechtlichen Hintergrund. Aus § 47 WHG ergeben sich die Bewirtschaftungsziele für das Grundwasser, gleichzeitig wird Art. 4 Abs. 1 lit b der WRRL umgesetzt.⁷¹⁹ Die Grundwasserbewirtschaftung ist demnach darauf auszurichten, eine Verschlechterung des mengenmäßigen oder chemischen Zustands zu vermeiden (§ 47 Abs. 1 Nr. 1 WHG), eine Umkehr aller Negativtrends hinsichtlich der Schadstoffbelastung durch menschliche Tätigkeiten (§ 47 Abs. 1 Nr. 2 WHG) und die Sicherung eines guten mengenmäßigen und eines guten chemischen Zustands des Grundwassers zu erreichen, insbesondere im Hinblick auf ein ausgeglichenes Verhältnis von Grundwasserneubildung und –entnahme (§ 47 Abs. 1 Nr. 3 WHG). Ergänzend enthält die Grundwasserverordnung (GrwV)⁷²⁰ eine nähere Eingrenzung des guten mengenmäßigen und guten chemischen Zustands. Die GrwV setzt zudem die europäische Grundwasserrichtlinie 2006/118/EG – eine Tochterrichtlinie der WRRL – um⁷²¹, die Grenzen für bestimmte Schadstoffbelastungen vorgibt.⁷²² Die Bewirtschaftungsziele für das Grundwasser nach § 47 WHG sind gem. § 82 Abs. 1 WHG Bestandteil des Maßnahmenprogramms.

Durch bereits bestehende Belastungen des Grundwassers⁷²³ und die zusätzliche Beeinträchtigung durch Klimawandelfolgen gewinnt auch die Steuerung der Grundwassernutzung weiter an Bedeutung, um Nutzungskonflikten vorbeugen zu können. Die Grundwassernutzung ist wie andere Gewässernutzungen auch –abgesehen von den erlaubnisfreien Benutzungen gem. § 46 WHG– ebenfalls der wasserrechtlichen Genehmigungspflicht unterworfen und richtet sich dementsprechend nach § 8 Abs. 1 WHG i. V. m. § 9 Abs. 1 Nrn. 4 und 5 sowie Abs. 2 WHG. Die Bundesländer können zudem durch eigene Ausgestaltung der Erlaubnis- und Bewilligungsmöglichkeiten auf lokale Besonderheiten gem. § 46 Abs. 3 WHG reagieren.⁷²⁴

Die wasserrechtlichen Vorschriften zum Grundwasserschutz sind zudem relevant für den vorsorgenden Bodenschutz gem. § 7 Abs. 6 Bundesbodenschutzgesetz (BBodSchG)⁷²⁵. Wichtig sind insbesondere § 48 WHG zur Grundwasserreinhaltung und die Vorschriften zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen in § 62 f. WHG.⁷²⁶

Mit der Regelung des § 47 WHG trifft der Bund die wesentlichen Vorgaben für den Grundwasserschutz. In den Landesgesetzen finden sich teilweise noch ergänzende Regelungen in § 87 LWGN und § 2b Abs. 1 Nr. 3 LWG S-H.⁷²⁷

⁷¹⁹ Czychowski/Reinhardt, WHG, § 47 Rn. 3; BeckOK/Umweltrecht, Gizky, WHG, § 47 Vor Rn 1.

⁷²⁰ Grundwasserverordnung vom 9. November 2010 (BGBl. I S. 1513).

⁷²¹ Allerdings wird die Europarechtskonformität der bundesrechtlichen Umsetzung angezweifelt, vgl. Laskowski, ZUR 2010, 449-450.

⁷²² BMU, Grundwasser in Deutschland, S. 59.

⁷²³ Z.B. durch diffuse Stoffeinträge aus verschiedenen Quellen, vgl. BMU, Grundwasser in Deutschland, S. 32 ff.

⁷²⁴ Vgl. dazu Hafner, UPR 2010, 371, 375.

⁷²⁵ Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten (Bundesbodenschutzgesetz - BBodSchG) vom 17. März 1998 (BGBl. I S. 502) zuletzt geändert durch Art. 5 Abs. 30 G zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts³ vom 24. 2. 2012 (BGBl. I S. 212).

⁷²⁶ BeckOK/Umweltrecht, Gizky, BBodSchG § 7 Rn. 24.

⁷²⁷ In Hamburg findet § 27 Abs. 1 S. 1 HWaG keine Anwendung mehr, vgl. Bürgerschafts-Drs. 19/5790 v. 06.04.2010, S. 2; insgesamt zum Wasserecht in den norddeutschen Bundesländern Kersandt/Schiller, NordÖR 2010, 469 – 477.

VII. Trinkwasserschutz

Das Grundwasser ist mit einem Anteil von ca. 74 % die wichtigste Quelle für Trinkwasser in der Bundesrepublik⁷²⁸, was die Bedeutung des Gewässerschutzes unterstreicht. Die Bereitstellung von Trinkwasser ist Bestandteil der öffentlichen Daseinsvorsorge gem. § 50 Abs. 1 WHG. Wasserschutzgebiete liefern einen wichtigen Beitrag, um das Grundwasser in seiner Qualität und Quantität gegen Umwelteinflüsse abzusichern.⁷²⁹ Zum Schutz von Gebieten, in denen die bestehende oder künftige Wasserversorgung vor nachteiligen Einwirkungen, zur Anreicherung des Grundwassers oder zur Vermeidung des Eintrages schädlicher Stoffe geschützt werden sollen, können durch den Landesgesetzgeber Schutzgebiete nach §§ 51 und 52 WHG festgesetzt werden. Für diese Gebiete gelten besondere Anforderungen im Hinblick auf die Nutzung (§ 52 WHG). Die Landeswassergesetze der Länder enthalten eigene Regelungen zu den Wasserschutzgebieten: § 27 HWaG, §§ 92 ff. LWGN und § 4 LWG S-H.

Voraussetzung für die Festsetzung eines Wasserschutzgebietes ist gem. § 51 Abs. 1 WHG, dass das Allgemeinwohl erfordert, dieses Gewässer

„im Interesse der derzeit bestehenden oder künftigen öffentlichen Wasserversorgung vor nachteiligen Einwirkungen zu schützen (Nr. 1), das Grundwasser anzureichern (Nr.2) oder das schädliche Abfließen von Niederschlagswasser sowie das Abschwemmen und den Eintrag von Bodenbestandteilen, Dünge- oder Pflanzenschutzmitteln in Gewässer zu vermeiden (Nr. 3)“. Eine Gebietsfestsetzung ist im Sinne der Vorschrift schon dann erforderlich, wenn eine Grundwasserreserve aufgrund der Klimawandelphänomene mit einer erheblichen Wahrscheinlichkeit notwendig werden könnte.⁷³⁰

Die Trinkwasserschutzgebiete werden in verschiedene Schutzzonen eingeteilt gem. § 51 Abs. 2 WHG, in denen die Verhaltensanforderungen an die Schutzbedürftigkeit angepasst sind.⁷³¹

Nicht nur in der MRH könnte für die Überwindung von Nutzungskonflikten im Bereich des Trinkwasserschutzes das Niedersächsische Kooperationsmodell zum Trinkwasserschutz Vorbildfunktion übernehmen, das der Vorbeugung von Nutzungskonflikten im Zusammenhang mit dem Trinkwasser dient.⁷³² In den Trinkwassergewinnungsgebieten, die nicht mit den Schutzgebieten identisch sind, kooperieren Trinkwasserversorger und Bodennutzer, um die Qualität des Trinkwassers sicher zu stellen.

VIII. Schutz von Gewässerrandstreifen

Unterstützend für die Erhöhung der Widerstandsfähigkeit von Gewässern gegenüber den Auswirkungen des Klimawandels wirkt der Schutz von Gewässerrandstreifen gem. § 38

⁷²⁸ <http://www.umweltbundesamt.de/themen/wasser/gewaesser/grundwasser> letzter Abruf 12.02.2014.

⁷²⁹ Böllinger et al., NuR 2001, 121, 126.

⁷³⁰ Böllinger et al., NuR 2001, 121, 127.

⁷³¹ Schwind in Berendes/Frenz/Müggendorf, BKomWHG, § 51 Rn. 60; Laskowski/Ziehm in Koch, Umweltrecht, § 5 Rn. 98.

⁷³² Vgl. <http://www.umwelt.niedersachsen.de/trinkwasser/kooperation/8944.html> letzter Abruf 13.2.2014.

WHG. Der Schutz der Uferbereiche von oberirdischen Gewässern dient zur Verbesserung der ökologischen Funktionen der Gewässer und unterstützt damit auch die Anpassungsfähigkeit gegenüber den Folgen des Klimawandels. Mit der Regelung soll insbesondere der Wasserabfluss gesichert sowie die Ausdehnungsfähigkeit von oberirdischen Gewässern verbessert werden (§ 38 Abs. 1 WHG). Im Bereich der Randstreifen sind bestimmte Einwirkungen verboten wie z. B. die Umwandlung von Grünland in Ackerland oder das Entfernen von standortgerechten Bäumen (§ 38 Abs. 4 WHG).

Hier ist aber auch festzustellen, dass der nach § 38 WHG vorgesehene Schutz nicht flächendeckend ist und auch keine Renaturierung bereits veränderter Flächen vorgesehen sind.⁷³³ Insofern ist die Bedeutung als Instrument zur Anpassung eingeschränkt.

IX. Zwischenfazit

Das Wasserrecht ist im Hinblick auf die Möglichkeiten der Adaption der Klimaänderungen eines der am weitesten fortgeschrittenen Rechtsgebiete. Insbesondere das aus der WRRL übernommene Bewirtschaftungsmanagement liefert ein Instrument, um Klimawandelphänomene einzubeziehen. Die zyklische Überprüfung, die für Bewirtschaftungsplan und Maßnahmenprogramm vorgesehen ist, stellt zudem die Integration von Abweichungen von den heutigen Projektionen der Klimawandelauswirkungen sicher. Die Verbindung mit den Instrumenten der HWRM-RL könnte eine weitere Stärkung des Instrumentariums bewirken.

Auch im Zusammenhang mit der wasserrechtlichen Gestattung können ungewisse Entwicklungen durch Befristungen oder Bedingungen einbezogen werden.

Der Wasserschutz und insbesondere der Trinkwasserschutz bieten ebenfalls Adaptionmöglichkeiten. Um das vorhandene Instrumentarium auszunutzen, ist vor allen das Bewusstsein über die eigene Betroffenheit vom Klimawandel und seinen Folgen auf den verschiedenen Entscheidungsebenen der Verwaltung von Nöten. Aber auch hier hat die Anpassung an den Klimawandel eine Stärkung durch die Integration in die Grundsätze der Gewässerbewirtschaftung in § 6 Abs. 1 Nr. 5 WHG erfahren.

⁷³³ Louis/Schumacher, Naturschutzrecht im Klimawandel, S. 157.

F. Anpassung in den Umweltprüfungen

I. Einleitung

Besonderes Potenzial zur Anpassung an den Klimawandel bieten auch verfahrensrechtliche Elemente wie die Strategische Umweltprüfung (SUP) und die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP). Bei bestimmten Vorhaben, Plänen und Programmen sind UVP oder SUP gem. § 1 Nr. 1 UVPG⁷³⁴ vorgeschrieben. Beide Umweltprüfungen gehen zurück auf Richtlinien der Europäischen Union.⁷³⁵

II. Die Instrumente UVP / SUP

Beide Instrumente dienen dazu, die Auswirkungen bestimmter Vorhaben oder Pläne und Programme auf die Umwelt zu ermitteln, zu beschreiben und zu bewerten. Dabei stellen sowohl die UVP als auch die SUP keine eigenständigen Verfahren dar, sondern benötigen als Huckepackverfahren⁷³⁶ ein Trägerverfahren, § 2 Abs. 1 S. 1 und Abs. 4 S. 1 UVPG, wie eine Vorhabengenehmigung nach dem BImSchG oder dem baurechtlichen Planaufstellungsverfahren.

Beide Verfahren dienen gem. § 1 Abs. 1 UVPG der Umweltvorsorge, indem im Rahmen von Umweltprüfungen die Auswirkungen von bestimmten Vorhaben oder Plänen und Programmen auf die Umwelt möglichst frühzeitig und umfassend ermittelt, beschrieben und bewertet werden. Dabei geht es neben der Erfassung der ökologischen Auswirkungen zu einem möglichst frühen Zeitpunkt auch um die Abwehr von Gefahren.⁷³⁷ Die Ergebnisse Prüfungen sollen in allen Entscheidungen im Zusammenhang mit dem Vorhaben und bei der Aufstellung und Änderung der Pläne berücksichtigt werden (§ 1 Nr. 2 UVPG).

Die Umweltprüfungen dienen der Betrachtung der Projekte im Hinblick auf ihren Einfluss auf die in § 2 Abs. 1 S. 2 UVPG genannten Schutzgüter, der Umwelt als Lebensraum für den Menschen und dessen Gesundheit sowie als Lebensraum für Tiere und Pflanzen. Dabei sollen die Umweltgüter integrativ betrachtet werden, indem die Wirkungen auf Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft gemeinsam betrachtet werden (§ 2 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 UVPG).

1. Verfahrensablauf UVP

Nach der Feststellung, ob ein Vorhaben UVP-pflichtig ist, vgl. § 3 a UVPG, dem Screening-Verfahren, wird das Scoping-Verfahren durchgeführt, in dem Inhalt und Umfang der vom Vorhabenträger beizubringenden Unterlagen geklärt werden. Der Vorhabenträger hat die „entscheidungserheblichen Unterlagen über die Umweltauswirkungen des Vorhabens“ einzu-

⁷³⁴ Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung(UVPG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. Februar 2010 (BGBl. I S. 94), zuletzt geändert durch Art. 10 G zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änd. weiterer Vorschriften vom 25. 7. 2013 (BGBl. I S. 2749).

⁷³⁵ Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten vom 27. Juni 1985 (ABl. Nr. L 175 S. 40), Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (ABl. Nr. L 197 S. 30).

⁷³⁶ Ramsauer in Koch, Umweltrecht, § 3 Rn. 95.

⁷³⁷ BT-Drs. 11/3919, S. 20; Sangenstedt in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, UVPG § 1 Rn. 11.

reichen, wobei § 6 UVPG den Mindestinhalt der Unterlagen bestimmt. Diese müssen unter anderem mindestens eine Beschreibung des Vorhabens mit Angaben über Standort, Art und Umfang sowie Bedarf an Grund und Boden sowie eine Beschreibung der Maßnahmen, die zur Vermeidung, Verminderung oder zum Ausgleich von schädlichen Umwelteinwirkungen vorgesehen sind, enthalten. Weiterhin wird eine Behördenbeteiligung durchgeführt. Die Behörden sind zu beteiligen, wenn ihr umweltbezogener Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt wird. Auch die Öffentlichkeit ist nach § 9 UVPG zu beteiligen, die vom Vorhabenträger eingereichten Unterlagen werden hierbei öffentlich ausgelegt. Schließlich hat gem. § 11 UVPG die zuständige Behörde eine zusammenfassende Darstellung der Umweltauswirkungen zu erarbeiten, § 11 UVPG. Auf Grundlage dieser Zusammenfassung sind die Umweltauswirkungen des Vorhabens von der zuständigen Behörde zu bewerten, diese Bewertung ist bei der Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens zu berücksichtigen.

2. Verfahrensablauf SUP

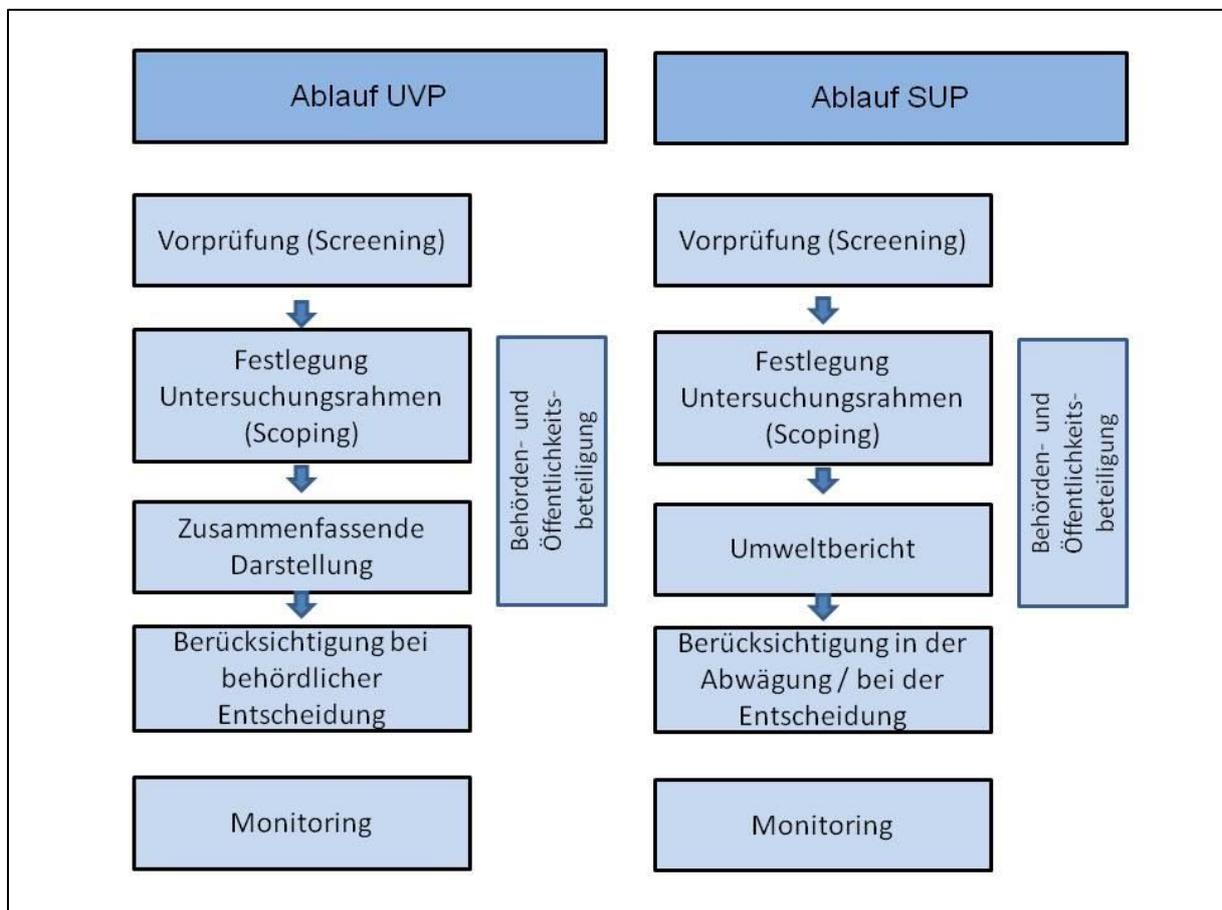


Abb. 2: Verfahrensablauf UVP / Eigene Darstellung

Die SUP beinhaltet die Prüfung der Umweltauswirkungen von Plänen und Programmen. Das Verfahren beginnt ebenfalls mit der Feststellung der SUP-pflichtigkeit gem. § 14 a-d UVPG. Im Anschluss folgt die Festsetzung des Untersuchungsrahmens gem. § 14 f UVPG einschließlich des Umfangs und Detaillierungsgrads. Das Ergebnis der Untersuchung wird im Umweltbericht (§ 14 g UVPG) festgehalten. Darin werden die voraussichtlich erheblichen Umwelt-

auswirkungen der Durchführung des Plans oder Programms unter Berücksichtigung von Alternativen ermittelt, beschrieben und bewertet.

III. Integration eines Anpassungselements in die Umweltprüfungen

Die Auswirkungen des Vorhabens auf das Klima sind schon nach der gesetzlichen Definition in die Prüfungen einzubeziehen, das Klima ist Bestandteil der in § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. UVPG genannten Schutzgüter, die im Rahmen von UVP und SUP zu betrachten sind. Der Begriff des Klimas bezieht auch den Klimawandel als einen Aspekt der Umweltauswirkungen mit ein.⁷³⁸ Insofern enthalten SUP und UVP bereits ein klimaschützendes Element.⁷³⁹ Diese grundsätzlich weiten Ermittlungspflichten werden dadurch eingeschränkt, dass noch ein Zusammenhang mit der vorbereiteten Entscheidung über das Vorhaben oder den Plan bestehen muss.⁷⁴⁰

Bei den Umweltprüfungen geht es jeweils um die Auswirkungen von Vorhaben und Plänen oder Programmen auf die Umwelt. Die Einflüsse der Umwelt auf das Projekt und damit verbundene künftige Veränderungen spielen bislang keine Rolle.⁷⁴¹ Da die Verfahren die umfassende und integrative Ermittlung der Umweltwirkungen zum Inhalt haben, wird diskutiert, ein dem Verfahren der UVP/SUP vergleichbares Instrument auch für die Anpassung an den Klimawandel einzuführen oder dem bestehenden System der Umweltprüfungen ein anpassungsbezogenes Element beizufügen.⁷⁴²

Da der Klimawandel schon als Element in der umfassenden und integrativen Feststellung der Umweltauswirkungen enthalten ist, bietet sich hier grundsätzlich ein Ansatzpunkt, das Programm zu erweitern und das Vorhaben oder den Plan auch unter dem Aspekt der möglichen Klimawandelfolgen zu betrachten und festzustellen, welchen Einflüssen des Klimawandels das Vorhaben oder der Plan ausgesetzt ist und welche Wirkungen zu erwarten sind. Für die UVP liegt bereits ein Vorschlag für die Einbeziehung der Auswirkungen des Klimawandels auf ein Projekt und dessen Anpassungsfähigkeit in das Prüfprogramm vor.⁷⁴³ Es sollte allerdings berücksichtigt werden, dass die Ermittlungspflichten den Vorhabenträger nicht übermäßig belasten und ein Rahmen für die erforderlichen Daten abgesteckt wird.⁷⁴⁴

Dabei ist allerdings zu beachten, dass eine Überprüfung des Maßes der Anpassung(-sfähigkeit) von Vorhaben, Plänen und Programmen einen komplett anderen Blickwinkel auf das Vorhaben hat, als bisher: Bei den Umweltprüfungen steht das Projekt oder der Plan mit

⁷³⁸ Runge/Schomerus, ZUR 2007, 410, 413; Württemberger, ZUR 2009, 171, 172; Ahlhelm/Hinzen, UVP report 2012, 82, 83 jeweils mwN.

⁷³⁹ Württemberger, ZUR 2009, 171, 172.

⁷⁴⁰ Sangenstedt in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, UVPG, § 1 Rn. 35.

⁷⁴¹ Fleischhauer et al., Klimawandelgerechte Stadtentwicklung, S. 9.

⁷⁴² Fleischhauer et al., Klimawandelgerechte Stadtentwicklung, S. 9; Birkmann/Fleischhauer, RuR 2009, 114-127; Runge/Wachter/Rottgardt, UVP Report 2010, 165 – 169; Reese/Köck/Möckel in Reese et al., Rechtlicher Handlungsbedarf für die Anpassung an die Folgen des Klimawandels, S. 350 f.

⁷⁴³ Anhang III, Nr. 1.g des UVP-Richtlinien-Entwurfes vom 26.10.2012.

⁷⁴⁴ Kenyeressy, UPR 2013, 139, 140; Köck, ZUR 2011, 15, 21.

seinen Wirkungen auf die Umwelt im Zentrum der Untersuchung, während eine Überprüfung unter dem Aspekt der Anpassung eine Analyse der potentiellen Einwirkungen von durch den Klimawandel verursachten Umweltveränderungen darstellte. Auch sind die Ergebnisse der Untersuchungen im Rahmen der folgenden behördlichen Entscheidung „zu berücksichtigen“, vgl. § 1 UVPG a. E., die Entscheidung über das Vorhaben hängt also nicht von dem Ergebnis der Umweltprüfung ab. Selbst wenn mit dem Projekt unter Umweltsichtspunkten massive negative Auswirkungen verbunden sind, kann das Vorhaben zugelassen oder der Plan aufgestellt werden, wenn andere gewichtige Gründe dafür sprechen.⁷⁴⁵

IV. Monitoring

Um den noch ungenauen, ungewissen Umweltentwicklungen durch den Klimawandel Rechnung zu tragen wäre es besonders wichtig, die Ergebnisse der Anpassungsprüfung in zyklischen Abständen zu überprüfen, um festzustellen, ob die angenommenen Entwicklungen überhaupt und in der erwarteten Intensität eintreffen. Um den Rahmen der Ermittlungspflichten nicht zu überdehnen, ist es wahrscheinlich erforderlich, auf Erkenntnisse aus einem bestehenden Klimafolgen-Monitoring zurückzugreifen, da es zweifelhaft ist, ob man im Rahmen der Projektverwirklichung den Träger zu einem eigenen Klimafolgen-Monitoring verpflichten kann und sollte.⁷⁴⁶

⁷⁴⁵ Sangenstedt in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, UVPG § 1 Rn. 56.

⁷⁴⁶ Reese in Reese et al., Rechtlicher Handlungsbedarf für die Anpassung an die Folgen den Klimawandels, S.415; Köck ZUR 2011, 15, 22.

G. Fazit

Im Ergebnis lassen sich einige Herausforderungen identifizieren, deren Bewältigung für alle Gebiete des Planungs- und Umweltrechts zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels erforderlich sein wird.⁷⁴⁷

Der Gesetzgeber hat an vielen Stellen bereits eine Sensibilisierung für die Problematik angestoßen. Mit der gesetzlichen Benennung der Aufgabe, mit den Folgen des Klimawandels umzugehen, wird der Thematik ein eigenes Gewicht in den jeweiligen Entscheidungsprozessen verliehen und ein wichtiger Schritt in Richtung einer verstärkten Auseinandersetzung mit den Umweltentwicklungen der Zukunft getan. Die ausdrückliche Benennung erfolgte in den letzten Jahren in einigen Normen des Umwelt- und Planungsrechts. Gem. § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG zählen Maßnahmen, die der Anpassung an den Klimawandel dienen zu den Grundsätzen der Raumordnung. Damit ist der Klimawandel als ein die Raumentwicklung in Zukunft prägender Aspekt im Gesetz betont worden und wirkt auch für nachfolgende Entscheidungen.⁷⁴⁸ In der Bauleitplanung ist die Klimaanpassung seit der Klimaschutznovelle 2011 Bestandteil der Planungsleitlinien in § 1 Abs. 5 S. 2 BauGB. Durch diese ausdrückliche Benennung wurde die Anpassung als Belang in der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB gestärkt.

Auch in einigen umweltrechtlichen Vorgaben hat der Gesetzgeber die Anpassung an den Klimawandel berücksichtigt. Seit der WHG-Novelle 2010 gehört die Vorbeugung gegenüber den Folgen des Klimawandels zu den Grundsätzen der Gewässerbewirtschaftung gem. § 6 Abs. 1 WHG. Die durch den Klimawandel hervorgerufenen Umweltveränderungen können damit auch in die wasserwirtschaftliche Planung integriert werden.⁷⁴⁹ Auf der verfahrensrechtlichen Seite stellt der Gesetzgeber in der Änderung der UVP-Richtlinie sicher, dass künftig auch die Anfälligkeit von Vorhaben gegenüber den Auswirkungen des Klimawandels von Bedeutung sein wird.⁷⁵⁰ Der Gesetzgeber hat damit an vielen Stellen schon eine Sensibilisierung für die Problematik angestoßen.

I. Umgang mit Unsicherheit

Die Anpassung an den Klimawandel bedeutet für alle Rechtsgebiete die Auseinandersetzung mit Phänomenen, die in einer gewissen Bandbreite unkalkulierbar sind. Mit dem bestehenden Instrumentarium kann auf viele Phänomene des Klimawandels im Einzelfall mit den Vorschriften des jeweiligen Rechtsgebiets angemessen reagiert werden.

Entscheidungen im Zusammenhang mit dem Klimawandel sollten grundsätzlich geeignet sein, mit den unsicheren Entwicklungen der Zukunft umzugehen. Ein zentraler Aspekt hiervon ist die Revisibilität von Entscheidungen. Die bestehenden Rechtsnormen bieten bereits

⁷⁴⁷ Vgl. zum Thema: Reese et al., Rechtlicher Handlungsbedarf für die Anpassung an die Folgen des Klimawandels, Fischer, Grundlagen eines Klimawandelanpassungsrechts; Kment, JZ 2010, 62 – 72.

⁷⁴⁸ hierzu Köck, ZUR 2013, 269 - 274; Kment, ZUR 2011, 127 - 132.

⁷⁴⁹ Teil 6.

⁷⁵⁰ Erwägungsgrund (13) der Richtlinie 2014/52/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 zur Änderung der Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten.

Gestaltungsspielräume, die eine Anpassung von Entscheidungen an die dynamischen Entwicklungen des Klimawandels ermöglichen: Bedingungen und Befristungen gem. § 36 Abs. 2 VwVfG, nachträgliche Anordnungen wie gem. § 17 Abs. 1 BImSchG, Teilgenehmigungen wie gem. § 8 BImSchG oder Nutzungsrechte auf Zeit wie gem. § 9 Abs. 2 BauGB.⁷⁵¹

Mit Hilfe von anpassbaren Entscheidungen können langfristige, auch dynamische Entwicklungen einbezogen werden, denn aus den Erfahrungen der Vergangenheit kann im Bereich des Klimawandels nicht automatisch auf die Entwicklung in der Zukunft geschlossen werden⁷⁵². Insofern sollten die Anpassungsmaßnahmen regelmäßig auf ihre Eignung zur Bewältigung von Auswirkungen kritisch betrachtet werden können, ebenso wie auch die Wirkung selbst hinsichtlich ihres erwarteten Ausmaßes überprüft werden sollte. Diese Flexibilität durch Revisibilität sollte neue Instrumente auf diesem Gebiet kennzeichnen.

II. Umweltbeobachtung

Die Bedeutung der Beobachtung von Entwicklungen der Umwelt unter dem Einfluss des Klimawandels fällt bei der Betrachtung der rechtlichen Regelungen immer wieder ins Auge. Zum einen spielt das Monitoring für die Verifikation der prognostizierten Auswirkungen eine wichtige Rolle. Nur anhand der entsprechenden Daten ist es möglich zu überprüfen, inwieweit eine erwartete Entwicklung oder Intensität eines Naturphänomens eintritt. Auch für die Überprüfung der Angemessenheit einzelner Maßnahmen ist es erforderlich, auf eine hinreichende Datengrundlage zurückgreifen zu können.

Ein Instrument, das den Anforderungen eines Klimaanpassungs-Monitoring gerecht werden könnte, bietet die Beobachtung von Natur- und Landschaft nach § 6 BNatSchG.⁷⁵³ Hier besteht ein Instrument, das einen besonders breiten Ansatz verfolgt, indem der Naturhaushalt, einschließlich der Naturgüter gem. § 7 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG (Boden, Wasser, Luft, Klima, Tieren und Pflanzen und das Wirkungsgefüge untereinander), und das Landschaftsbild einbezogen werden.⁷⁵⁴ Diese Faktoren sind gem. § 6 Abs. 2 BNatSchG zu ermitteln, zu beschreiben und zu bewerten.⁷⁵⁵ Diese integrative und alle Umweltmedien umfassende Betrachtungsweise wäre gut geeignet, die Entwicklungen in Natur und Landschaft aufgrund von Klimaveränderungen zu erfassen und zu dokumentieren. Ursachen und Folgen der Umweltveränderungen sollen ausdrücklich mit erfasst werden, vgl. § 6 Abs. 2 BNatSchG. Problematisch ist, dass die praktische Umsetzung der Umweltbeobachtung als defizitär anzusehen ist, auch verursacht durch Umsetzungsdifferenzen in den Bundesländern.⁷⁵⁶ Hier wäre ein zügiger und stetiger Auf- und Ausbau notwendig, um die Auswirkungen des Klimawandels möglichst umfassend erfassen zu können.⁷⁵⁷

⁷⁵¹ Reese, VerwArch 2014, 399, 419; Kment, JZ 2010, 62, 70.

⁷⁵² Vgl. zu Wetterereignissen Köck, ZUR 2007, 393, 397.

⁷⁵³ Siehe dazu Teil 6, Naturschutzrecht (Landschaftsplanung), S. 12.

⁷⁵⁴ Heugel in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, BNatSchG, § 6 Rn. 9.

⁷⁵⁵ Dazu Söhnlein in Frenz/Müggenborg, BNatSchG, § 6, Rn 7.

⁷⁵⁶ SRU, Umweltgutachten 2008, S. 203; Schumacher, Naturschutzrecht im Klimawandel, S. 243 f.

⁷⁵⁷ Dazu auch Reese, VerwArch 2012, 399, 411.

In diesem Zusammenhang sollten andere Systeme der Umweltbeobachtung einbezogen und integriert werden, wie die Inhalte des wasserrechtlichen Bewirtschaftungsplans⁷⁵⁸, um die aus fachrechtlichen Gründen erforderlichen spezifischen Daten übergreifend nutzbar zu machen. Die Daten des Monitoring sollten einer regelmäßigen Überprüfung unterzogen werden, um Veränderungsprozesse zu erfassen und die Datengrundlagen zu überprüfen. Eine zyklische Überprüfung ermöglicht es, langfristige Prozesse besser zu beobachten und Planungen und Maßnahmen tatsächlichen Entwicklungen anzupassen.

III. Darstellung von Gefahrenpotentialen

Eine Möglichkeit, die Inhalte einer umfassenden Umweltbeobachtung für die Entwicklung von Anpassungsmaßnahmen nutzbar zu machen, ist die Abbildung von Gefährdungen mittels Risiko- und Gefahrenkarten, ähnlich den wasserrechtlichen Karten zur Bewertung von Hochwasserrisiken. Nach dem wasserrechtlichen Vorbild könnte hier eine nach der Eintrittswahrscheinlichkeit eines Phänomens differenzierte Darstellung eine Übersicht über Gefahren und Risiken von Naturereignissen liefern.⁷⁵⁹ Risiken könnten nach hoher, mittlerer und niedriger Wahrscheinlichkeit dargestellt und so eine zusammenhängende und auch kumulative Betrachtung aller potentiellen Klimaauswirkungen ermöglicht werden.

Mit Hilfe dieser grafischen Darstellungen der erwarteten Entwicklungen könnten die Maßnahmen auf das Gefährdungspotential abgestimmt werden.

Diese Naturrisiken- und Gefahrenkarten sollten ständig mit den Ergebnissen der Umweltbeobachtung abgestimmt werden und an neue Entwicklungen angepasst werden.

IV. Koordination und Abwägung

Die verschiedenen Auswirkungen des Klimawandels machen zudem eine Koordination der heterogenen Maßnahmen aus den Sektoren des Umwelt- und Planungsrechts und die Integration der verschiedensten Interessen, auch solcher, die den Maßnahmen der Anpassung an den Klimawandel entgegen wirken, aus den Sektoren des Umwelt- und Planungsrechts erforderlich. Innerhalb dieser Untersuchung zeigt sich dies an den erwarteten Klimafolgen, die den untersuchten Rechtsgebieten jeweils vorangestellt sind. Bei der Abstimmung der Maßnahmen wird es erforderlich, die verschiedenen Wirkungen und Maßnahmen gemeinsam zu betrachten und gegebenenfalls Zielkonflikte zu lösen. Es ist denkbar, dass eine Maßnahme, die für eine Auswirkung des Klimawandels sinnvoll ist, die positive Wirkung einer anderen Maßnahme aufhebt, z. B. verringern alle Maßnahmen, die eine Versiegelung von Fläche mit sich bringen, die Möglichkeiten der Versickerung in diesem Gebiet. Um hier einen Ausgleich zu finden, bietet sich ein System von Planung an, mit dessen Hilfe eine Integration und Koordination der Maßnahmen und deren Wirkungen untereinander, aber, auf einer anderen Ebene, auch eine Integration in ein Gesamtsystem erreicht werden kann. Im Rahmen eines solchen Systems

⁷⁵⁸ Vgl. dazu Teil 6, S. 13.

⁷⁵⁹ Vgl. dazu Teil 6, S. 20; siehe auch Reese in VerwArch 2012, 399, 411; vgl. z. B. in der Schweiz die Naturgefahrenkarte des Kantons Bern http://www.apps.be.ch/geo/index.php?tmpl=index&option=com_easysdi_catalog&Itemid=46&context=geocatalog&toolbar=1&task=showMetadata&type=complete&id=95a6768a-a1ba-47b7-a9ef-cbd7f1393256&lang=de letzter Abruf 07.05.2014.

steht die Abwägung⁷⁶⁰ als Instrument zur Auflösung von Konflikten zur Verfügung, denn neben den Auswirkungen des Klimawandels werden weitere Faktoren zu berücksichtigen sein, z. B. der demografische Wandel.⁷⁶¹ Dies ergibt sich auch aus dem Nachhaltigkeitsgedanken, der in allen maßgeblichen Gesetzen ausdrücklich genannt wird und für eine Integration der verschiedenen Interessen steht.⁷⁶² Mittels der Abwägung können alle relevanten Belange integriert, aber auch künftige Entwicklungen einbezogen werden. Auf diese Weise ist es auch möglich, die Ungewissheit in Bezug auf die Prognosen einzubeziehen.

Für den Umgang mit den Auswirkungen des Klimawandels bietet sich dementsprechend die Entwicklung eines Systems an, welches sich an den bekannten Grundsätzen der Planung orientiert und mit dessen Hilfe die Auswirkungen des Klimawandels erfasst, beschrieben und in ein ausgeglichenes Verhältnis zueinander gebracht werden können.

⁷⁶⁰ Siehe 1. Teil Bauleitplanung, S. 3 f.

⁷⁶¹ Siehe z.B. für die kommunale Abwasserwirtschaft Laskowski in ZUR 2012, 597 – 606.

⁷⁶² Vgl. § 1 Abs. 2 ROG, § 1 Abs. 5 S. 1 BauGB, § 1 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG, § 1 WHG.

H. Tabellenverzeichnis:

Tab. 1: Anpassungsbezogene Darstellungs- und Festsetzungsmöglichkeiten in der Bauleitplanung (Quelle: Eigene Darstellung, vgl. auch Lülff in Klee et al., ARL E-Paper Nr. 5, S. 80 und Fleischhauer/Bornefeld, RuR 2006, S. 166 u. 168).....S. 9

Tab. 2: Zusammenfassung: Instrumente des Raumordnungsrechts zur Anpassung an den Klimawandel und Verbesserungspotential (Eigene Darstellung) S. 41

Tab. 3: Anpassung an den Klimawandel und Hochwasserschutz: Regelungen der WRRL und der HWRM-RL (Eigene Darstellung) S. 87

Tab. 4: Integration von Klimawandelphänomenen in die Bemessung der Deichhöhe in der MRH / Eigene Darstellung unter Berücksichtigung von Bovet, NordÖR 2001, 1, 3 S. 91

I. Abbildungsverzeichnis:

Abb. 1: Ablauf der Landschaftsplanung nach § 9 Abs. 3 BNatSchG (Eigene Darstellung)..... S. 59

Abb. 2: Verfahrensablauf UVP (Eigene Darstellung).....S. 99

J. Literaturverzeichnis

- Ahlhelm, Inge
Hinzen, Ajo
Klimaschutz und Klimaanpassung: noch (k)ein Thema in der Strategischen Umweltprüfung bei der räumlichen Planung
In: UVP report 2012, 82 – 88
- Albrecht, Juliane
Wendler, Wiebke
Koordinierte Anwendung von Wasserrahmenrichtlinie und Hochwasserrisikomanagementrichtlinie im Kontext des Planungsprozesses
NuR 2009, 608 – 618
- Appel, Markus
Die Befugnis zur einfach-gesetzlichen Ausgestaltung der allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes i.S.d. Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 GG – zugleich ein Beitrag über Inhalt und Reichiweite des abweichungsfesten Kerns der Landschaftsplanung
NuR 2010, 171 – 179
- Appel, Markus
Wasserrechtliches Gestattungsregime und Klimawandel,
NuR 2011, 677-680
- Bader, Johann
Ronellenfitsch, Michael
(Hrsg.)
Beck'scher Online Kommentar VwVfG
Stand: 01.04.2014, Edition 23
München
- Battis, Ulrich
Krautzberger, Michael
Löhr, Rolf-Peter
Baugesetzbuch
12. Auflage Berlin 2014 (soweit nicht anders angegeben)
- Beckmann, Martin
Durner, Wolfgang
Mann, Thomas
Röckinghausen, Marc
Landmann/Rohmer
Umweltrecht
Stand: 01. August 2013
München 2014
- Berendes, Konrad
Frenz, Walter
Müggenborg, Hans-Jürgen
WHG Wasserhaushaltsgesetz
Kommentar
Berlin 2011
- Berghoff, Peter
Steg, Katharina
Das neue Bundesnaturschutzgesetz und seine Auswirkungen auf die Naturschutzgesetze der Länder
NuR 2010, 17 – 26

- Bielenberg, Walter
Runkel, Peter
Spannowsky, Willy
Reitzig, Frank
Schmitz, Holger
Rix, Nancy
- Raumordnung- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder
Bd. 2 :Kommentar
Stand: Lfg. V/2012
- Birkmann, Jörn
- Globaler Umweltwandel, Naturgefahren, Vulnerabilität und Katastrophenresilienz
RuR 2008, 5 - 22
- Birkmann, Jörn,
Fleischhauer, Mark
- Anpassungsstrategien der Raumentwicklung an den Klimawandel: "Climate Proofing" - Konturen eines neuen Instruments
In: RuR 2009, 114 – 127
- Böllinger, Guido,
Krüger, Andreas,
Röger, Ralf,
Ulbrinch, Uwe
Speth, Peter
- Die Wirkung anthropogener Klimaänderungen auf die Grundwasserneubildung und die Reaktionsmöglichkeiten der vollziehenden Gewalt
NuR 2001, 121 – 128
- Borchardt, Dietrich
Bosenius, Udo
Dörr, Rolf-Dieter
Ewens, Hans-Peter
Irmer, Ulrich
Jekel, Heide
Keppner, Lutz
Mohaupt, Volker
Naumann, Stephan
Rechenberg, Bettina
Rohrmoser, Jörg
Stratenwerth, Thomas
Willecke, Jörg
Wolter, Rüdiger
- Die Wasserrahmenrichtlinie – Ergebnisse der Bestandsaufnahme in Deutschland 2004
1. Auflage Berlin Januar 2005
- Bosecke, Thomas
- Vorsorgender Küstenschutz und Integriertes Küstenzonenmanagement (IKZM) an der deutschen Ostseeküste
Berlin Heidelberg 2005
- Bovet, Jana
- Anforderungen an einen effektiven Küstenschutz unter Berücksichtigung des Klimawandels
NordÖR 2011, S. 1 – 8

Breuer, Rüdiger	Anlagensicherheit und Störfälle Vergleichende Risikobewertung im Atom- und Immissionschutzrecht NVwZ 1990, 211 – 222
Breuer, Rüdiger	Öffentliches und privates Wasserrecht 3., völlig neu bearbeitete Auflage München 2004
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.)	Grundwasser in Deutschland Berlin 2008
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.)	Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt Bonn 2007
Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.)	Der Klimawandel als Handlungsfeld der Raumordnung Forschungen Heft 144 Berlin 2010
Cholewa, Werner Dyong, Hartmut von der Heide, Hans-Jürgen Arenz, Willi	Raumordnung in Bund und Ländern Kommentar zum Raumordnungsgesetz des Bundes und Vorschriftensammlung aus den Bundesländern Band 1 Kommentar Stand: 9. Lieferung der 5. Auflage Stuttgart August 2013
Czychowski, Manfred Reinhardt, Michael	Wasserhaushaltsgesetz unter Berücksichtigung der Landeswassergesetze Kommentar München 2010
Daschkeit, Achim; Renken, Anna Luisa	Klimaänderung und Klimafolgen in Hamburg Fachlicher Orientierungsrahmen im Auftrag der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt der Freien und Hansestadt Hamburg
Degenhard, Christoph	Die Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen durch die Föderalismusreform NVwZ 2006, S.1209 – 1216
Döhler, Marian	Governance in einer sich wandelnden Welt Verw 42, S. 135 - 140

- Domning, Heinz
Möller, Gerd
Suttkus, Martin
- Bauordnungsrecht in Schleswig-Holstein Kommentar Bd. 1
3. neu bearbeitete Auflage
10. Lieferung Stand Oktober 2007
- Dürnagel, Alexander
Eyink, Hagen
- Flussraummanagement zur Klimaanpassung
Informationen zur Raumentwicklung 2008
S. 405-413
- Durner, Wolfgang
- Die Durchsetzbarkeit des wasserwirtschaftlichen Maßnahmenprogramms
NuR 2009, 77-85
- Durner, Wolfgang
- Zehn Jahre Wasserrahmen-Richtlinie – Bilanz und Perspektiven
NuR 2010, 452 – 464
- Ehlers, Dirk
Fehling, Michael
Pünder, Hermann
- Besonderes Verwaltungsrecht Bd. 2
3. Auflage Heidelberg 2013
- Einig, Klaus
- Regulierung durch Regionalplanung
DÖV 2011, 185 – 195
- Endlicher, Wilfried
Kress, Andreas
- „Wir müssen unsere Städte neu erfinden“ – Anpassungsstrategien für den Klimawandel
Informationen zu Raumentwicklung 2008
S. 437-445
- Epping, Volker;
Hillgruber, Christian (Hrsg.)
- GG – Beck’scher Online Kommentar
Stand 01.06.2014, Edition 21
München
- Erbguth, Willfried
Wagner, Jörg
- Grundzüge des öffentlichen Baurechts
5. Auflage München 2009
- Ernst, Werner
Zinkahn, Willy
Bielenberg, Walter,
Krautzbeger, Michael (Hrsg.)
- BauGB Kommentar
Bd. I Kommentar
Stand: 112. Ergänzungslieferung 1. Januar 2014
München

- Fansa, Mamoun;
Ritzau, Carsten
- Kalte Zeiten – Warme Zeiten: Klimawandel in Nord-
deutschland,
Darmstadt 2010
- Faßbender, Kurt
- Das neue Wasserhaushaltsgesetz
ZUR 2010, 181 – 187
- Fehling, Michael
Kastner, Berthold
Störmer, Rainer (Hrsg.)
- Verwaltungsrecht
VwVfG, VwGO, Nebengesetze
Handkommentar
3. Auflage Baden-Baden 2012
- Finkelnburg, Klaus
Ortloff, Karsten-Michael
Otto, Christian-W.
- Öffentliches Baurecht Band II:
Bauordnungsrecht, Nachbarschutz, Rechtsschutz
6. neu bearbeitete Auflage 2010
- Fleischhauer, Mark
Bornefeld, Benjamin
- Klimawandel und Raumplanung
RuR 2006, S. 161-171
- Fleischhauer, Mark
Birkmann, Jörn,
Greiving, Stefan
Stefansky, Andreas
- Klimawandelgerechte Stadtentwicklung
„Climate Proof Planning“
BBSR-Online-Publikation, Nr. 26/2009
- Frenz, Walter
Müggenborg, Hans-Jürgen
(Hrsg.)
- BNatSchG Bundesnaturschutzgesetz Kommentar
Berlin 2011
- Frenz, Walter
- Föderalismusreform im Umweltschutz
NVwZ 2006, S. 742 – 747
- Gassner, Erich
Bendmir-Kahlo, Gabriele
Schmidt-Räntsch, Anette
Schmidt-Räntsch, Jürgen
- Bundesnaturschutzgesetz
Kommentar
unter Berücksichtigung der Bundesartenschutzverordnung,
des Washingtoner Artenschutzübereinkommens, der EG-
Artenschutzverordnungen, der EG-Vogelschutzrichtlinie
und der EG-Richtlinie „Flora, Fauna, Habitate“
2. vollständig neubearbeitete Auflage
München 2003

- Giesberts, Ludger
Reinhardt, Michael (Hrsg.)
Beck'scher Online Kommentar Umweltrecht
Stand: 01.04.2014, Edition 31 (soweit nicht anders ver-
merkt),
München
- Ginsky, Harald,
Rechenberg, Jörg
Der Gewässerschutz in der Föderalismusreform
ZUR 2006, 344 – 351
- Götze, Roman
Rechtsschutz im Wirkfeld von Bewirtschaftungsplan und
Maßnahmenprogramm nach der Wasserrahmenrichtlinie –
Rechtsfolgen und Justitiabilität der „Pläne 2009“
ZUR 2008, 393-401
- Greiving, Stefan,
Fleischhauer, Mark
Raumplanung: in Zeiten des Klimawandels wichtige denn
je!
Raumplanung 137 (2008), S. 61 – 66.
- Große-Suchsdorf, Ulrich
Breyer, Erich,
Burzynska, Manfred,
Dorn, Thomas,
Kaellander, Gerd,
Kammeyer, Hans-Ullrich,
Mann, Thomas,
Stiel, Arnd,
Wiechert, Reinald
Niedersächsische Bauordnung
Kommentar
9. völlig neubearbeitete Auflage 2013
- Hachmann, Roland
Kleinschmit, Birgit
Lipski, Astrid
Thamm, Roland
Planzeichen für die Landschaftsplanung – Untersuchung
der Systematik und Darstellungsgrundlagen von Planzei-
chen
BfN-Skripten 266
Bonn - Bad Godesberg 2010
- Hafner, Simone
Weidlich
Rechtliche Rahmenbedingungen für eine Anpassung an die
Folgen des Klimawandels
Discussion Paper 01/2011
Hrsg. Universität Kassel
- Heiland, Stefan
Kowarik, Ingo
Anpassungserfordernisse des Naturschutzes und seiner
Instrumente an den Klimawandel und dessen Folgewirkun-
gen
Informationen zur Raumentwicklung 2008, S. 415 – 422

- Heiland, Stefan,
Geiger, Bettina
Rittel, Katrin
Steinl, Christina
Wieland, Steffi
- Der Klimawandel als Herausforderung für die Landwirtschaft
Naturschutz und Landschaftsplanung 2008, S. 37 - 41
- Hoffmann-Riem, Wolfgang
Koch, Hans-Joachim
(Hrsg.)
- Hamburgisches Staats- und Verwaltungsrecht
3. Auflage, Baden-Baden 2006
- Hoppe, Werner
- „Nachhaltige Raumentwicklung“ und gelungene Neufassung des „Abwägungsgebots“ im Regierungsentwurf zur Novellierung des Raumordnungsgesetzes
NVwZ 2008, S. 936 – 938
- Hoppe, Werner
Bönker, Christian
Grotefels, Susan
- Öffentliches Baurecht,
4. Auflage München 2010
- Ingold, Albert
Schwarz, Tim
- Klimaschutzelemente in der Bauleitplanung
NuR 2010, 153 – 162
- Jäde, Henning
- Aktuelle Entwicklungen im Bauordnungsrecht 2008/2009
ZfBR 2009, 428 – 436.
- Jäde, Henning
- Zur aktuellen Entwicklung des Bauordnungsrechts
ZfBR 2008, S. 538 – 549
- Jarrass, Hans D.
- Bundes-Immissionsschutzgesetz
Kommentar
9., vollständig überarbeitete Auflage
- Jessel, Beate
- Zukunftsaufgabe Klimawandel – der Beitrag der Landschaftsplanung
NuL 2008, 311 – 317
- Kersandt, Peter
Schiller, Gernot
- Die Rechtslage im Wasserrecht in Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein und Niedersachsen nach der Novellierung des Wasserhaushaltsgesetzes
NordÖR 2010, 469 – 477
- Kloepfer, Michael
- Umweltrecht
München 2004

- Kment, Martin Anpassung an den Klimawandel
JZ 2010, S. 62 – 72
- Kment, Martin Raumplanung unter Ungewissheit
ZUR 2011, S. 127 – 132
- Kment, Martin,
Grüner, Johannes Ausnahmen von den Zielen der Raumordnung
-zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes-
UPR 2009, S. 93 - 99
- Koch, Hans-Joachim Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht
Hendler, Reinhard 5. Auflage Stuttgart 2009
- Koch, Hans-Joachim Das Naturschutzrecht im Umweltgesetzbuch
Krohn, Susanne Den Auftrag der Föderalismusreform erfüllen
Forum Umweltgesetzbuch (Hrsg. Umweltbundesamt)
Dessau-Roßlau 2008
- Koch, Hans-Joachim Der „städtebauliche Grund“ (§ 9 Abs. 1 Baugesetzbuch) als
Schranke planerischer Gestaltungsfreiheit
Die Verwaltung 37, S. 537-555
- Koch, Hans-Joachim Die Neue Hamburgische Bauordnung 2006
NordÖR 2006, S. 56 – 63
- Koch, Hans-Joachim Umweltrecht
(Hrsg.) 4. Auflage, München 2014
- König, Helmut Baunutzungsverordnung
Roeser, Thomas Kommentar
Stock, Jürgen 3. Auflage München 2014
- Korn, Horst; Biologische Vielfalt und Klimawandel
Epple, Cordula -Gefahren, Chancen, Handlungsoptionen -
BfN-Skripten 148
2006
- Kotulla, Michael Das novellierte Wasserhaushaltsgesetz
NVwZ 2010, S. 79 – 86

- Krautzberger, Michael Städtebauliche Verträge zur Umsetzung klimaschützender und energieeinsparender Zielsetzungen
DVBl. 2008, S. 737 – 804
- Krings, Petra Neues Naturschutzrecht in Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern
NordÖR 2010, 181 – 191
- Kruse, Elke Integriertes Regenwassermanagement großräumig planen
Fertigstellung: September 2011 (ergänzte Fassung Dezember 2012)
- Kruse, Elke
Dickhaut, Wolfgang;
Waldhoff, Axel Mehr Platz für Regenwasser,
Garten und Landschaft 12/2009, S. 21 - 24
- Kuschnerus, Ulrich Befristete und bedingte Festsetzungen in Bebauungsplänen
– Zur praktischen Anwendung des neuen § 9 Abs. 2
BauGB
ZfBR 2005, S. 125 – 133
- Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer Hamburg Ermittlung des Sturmflutbemessungswasserstandes
für den öffentlichen Hochwasserschutz in Hamburg
Berichte des LSBG Nr. 12/2012
- Laskowski, Silke Ruth Schlechte Zeiten für das Grundwasser – Was bringt die
neue Grundwasserverordnung
ZUR 2010, 449 – 450
- Lauer, Kristina Das Wasserhaushaltsgesetz 2010
NuR 2010, 692 – 698
- Louis, Hans Walter Das neue Bundesnaturschutzgesetz
NuR 2010, 77 - 89
- Louis, Hans Walter
Schumacher, Jochen (Hrsg.) Naturschutzrecht im Klimawandel
Juristische Konzepte für naturschutzfachliche Anpassungs-
strategien
Berlin Heidelberg 2014

- Reese, Moritz
Das neue Recht des Hochwasserschutzes vor den Herausforderungen des Klimawandels
NuR 2011, S. 19 – 28
- Reese, Moritz
Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel – Anpassungsbedarf für das Umweltrecht
ZUR 2009, S. 113 –114
- Reese, Moritz
Möckel, Stefan
Bovet, Jana
Löck, Wolfgang
Rechtlicher Handlungsbedarf für die Anpassung an die Folgen des Klimawandels
-Analyse, Weiter- und Neuentwicklung rechtlicher Instrumente-
Berichte des Umweltbundesamtes 1/10
Berlin 2010
- Reinhard, Michael
Der neue europäische Hochwasserschutz
NuR 2008, 468
- Ritter, Ernst-Hasso
Klimawandel – Eine Herausforderung an die Raumplanung
RuR 2006, S. 531 – 538
- Rößiger, Monika
Die Dürre kommt nach Lüneburg
Bild der Wissenschaft 2012, S. 56-59
- Runge, Karsten
Wachter, Thomas
Rottgardt, Elena M.
Klimaanpassung, Climate Proofing und Umweltprüfung - Untersuchungsnotwendigkeiten und Integrationspotentiale
UVP Report 2010, 165 – 169
- Runge, Karsten
Schomerus, Thomas
Klimaschutz in der Strategischen Umweltprüfung - am Beispiel der Windenergienutzung in der Ausschließlichen Wirtschaftszone
In: ZUR 2007, 410 - 415
- Schlichter, Otto
Stich, Rudolf
Driehaus, Hans-Joachim
Paetow, Stefan
(Hrsg.)
Berliner Kommentar zum BauGB
Stand: 10. Lieferung 2008
- Schlipf, Sonja
Herlitzius, Lena
Frommer, Birte
Regionale Steuerungspotentiale zur Anpassung an den Klimawandel
RaumPlanung 137, S. 77 – 82

- Schoch, Friedrich (Hrsg.)
Besonderes Verwaltungsrecht
15., neu bearbeitete Auflage München 2013
- Schulze-Fielitz, Helmuth
Umweltschutz im Föderalismus - Europa, Bund und Länder
NVwZ 2007, 249 – 259
- Schumacher, Jochen
Fischer-Hüftle, Peter (Hrsg.)
Bundesnaturschutzgesetz
Kommentar
Stuttgart 2011
- Seelinger, Per
Wrede, Sabine
Zum neuen Wasserhaushaltsgesetz
NuR 2009, 679 – 686
- Siedler, Frank
Zeitler, Herbert
Dahme, Heinz
Knopp, Günther-Michael
Wasserhaushaltsgesetz
Abwasserabgabengesetz
46. Ergänzungslieferung, 1.9. 2013
- Smeddinck, Ulrich
Klima, Risiko, Hochwasserschutz und integriertes Küsten-
zonenmanagement
UPR 2006, S. 174 – 183
- Söfker, Wilhelm
Das Gesetz zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes
UPR 2009, S. 161 – 169
- Spannowsky, Willy
Uechtritz, Michael (Hrsg.)
Beck´scher Online Kommentar Öffentliches Baurecht
Stand 01.03.2014,
Edition 25, München
- Spannowsky, Willy
Runkel, Peter
Goppel, Konrad
Raumordnungsgesetz (ROG) Kommentar
München 2010
- Spannowsky, Willy
Entwässerung der Baugebiete – Aufgabe und Verantwor-
tung
ZfBR 2000, S. 449 – 458
- Sparwasser, Reinhard
Engel, Rüdiger
Voßkuhle, Andreas
Umweltrecht
5. völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage
Heidelberg 2003

SRU (Hrsg.)	Umweltgutachten 2008
Stelkens, Paul Bonk, Heinz Joachim Sachs, Michael	Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar 8. Auflage 2014
Stüer, Bernhard	Der Bebauungsplan 3. Auflage, München 2006
Stüer, Bernhard	Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts Planung – Genehmigung – Rechtsschutz 4. Auflage München 2009
Stüer, Bernhard Buchsteiner, Dirk	Wasserhaushaltsgesetz 2010 Die Öffentliche Verwaltung 2010, 261 – 268
Umweltbundesamt (Hrsg.)	Umweltschutz im Planungsrecht UBA-Texte 10/08
Umweltbundesamt (Hrsg.)	WASKlim – Entwicklung eines übertragbaren Konzeptes zur Bestimmung der Anpassungsfähigkeit sensibler Sektoren an den Klimawandel am Beispiel der Wasserwirtschaft Dessau 2010
Umweltbundesamt (Hrsg.)	Wasserwirtschaft in Deutschland – Teil 1 Grundlagen Juli 2010
von Haaren, Christina (Hrsg.)	Landschaftsplanung Stuttgart 2004
Von Storch, Hans Meinke, Insa, Weisse, Ralf	„Nordseesturmfluten im Klimawandel“ Vortrag auf dem Symposim „Stormvloed 1509 – Ge- schiedenis van den Dollard“, 19.09.2009, abrufbar im Internet unter http://www.norddeutsches- klimabuero.de/PDFs/1509_2009.pdf , letzter Abruf 14.08.2012

- von Storch, Hans
Doerffer, Julika
Meinke, Insa
Die deutsche Nordseeküste im Klimawandel
In: Hamburger Symposium Geographie Bd. 1
Hamburg 2009
S. 9 – 22
- von Storch, Hans
Claussen, Martin (Hrsg.)
Klimabericht für die Metropolregion Hamburg
Heidelberg 2011
- Wagner, Klaus
Der Risikoansatz in der europäischen Hochwasserma-
nagementrichtlinie
NuR 2008, 774 – 779
- Wahl, Rainer
Appel, Ivo
Prävention und Vorsorge: Von der Staatsaufgabe zur recht-
lichen Ausgestaltung
Bonn, 1995
- Wickel, Martin
Bieback, Karin
Die Neuordnung der bauordnungsrechtlichen Zulassungs-
verfahren durch die HBauO-Novelle
NordÖR 2006, S. 45 – 50
- Wickel, Martin,
Bieback, Karin
Das Abwägungsgebot – materiell-rechtliches Prinzip oder
Verfahrensgrundsatz
Verw 39, S. 751 – 585
- Wilke, Reinhard
Zum neuen Raumordnungsgesetz 2008
NordÖR 2009, 236 – 239
- Württemberg, Thomas D.
Der Klimawandel in den Umweltprüfungen
In: ZUR 2009, 171 – 177.