

Instrumente zur Klimaanpassung: Vorsorgeauftrag bei unsicheren Rahmenbedingungen

Frank Reitzig

Rechtsanwalt, Fachanwalt für Verwaltungsrecht

- Tätigkeitsschwerpunkte: Bau-, Planungs- und Umweltrecht
- Mitglied
der Akademie für Raumforschung und Landesplanung
- Vorsitzender
des Umlegungsausschusses der Gemeinde Petershagen/Eggersdorf
- Lehrbeauftragter
an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin

Marienstraße 25 - 10117 Berlin-Mitte - E-Mail: frank-r.reitzig@t-online.de

T.: 030 - 283 91 713 - Fax: 030 - 283 91 714

Gliederung des Vortrags zum Vorsorgeauftrag bei unsicheren Rahmenbedingungen

- 1. Der Vorsorgeauftrag der Raumordnungsplanung**
- 2. RO-Ziele im Rahmen des Vorsorgeauftrags**
- 3. Vorsorgeauftrag und Klimaanpassung**
- 4. Fazit**

1. Der Vorsorgeauftrag der Raumordnungsplanung

§ 1 Abs. 1 Satz 2 ROG:

„Dabei sind (...) Vorsorge für einzelne Nutzungen und Funktionen des Raums zu treffen.“

→ Gegenstand des Vorsorgeauftrags:

▶ **vorsorgende Sicherung eines späteren Raumbedarfs für einzelne Raumfunktionen +/- Raumnutzungen**

_ Schutz vor (weiterer) Verbauung, vor Siedlungsentwicklung

_ Trassen- + Standortsicherung

1. Der Vorsorgeauftrag der Raumordnungsplanung

§ 1 Abs. 1 Satz 2 ROG:

→ **Besondere Bedeutung** des Vorsorgeauftrags:

- ▶ Fehlen vorlaufender Sicherungsinstrumente der Fachplanung
_ so auch im Klimaanpassungs- + Klimaschutzrecht
- ▶ arbeitsteilige Ergänzung von Raumordnung und Fachplanung

1. Der Vorsorgeauftrag der Raumordnungsplanung

§ 1 Abs. 1 Satz 2 ROG:

→ Grundlage bildet der **Vorsorgegrundsatz:**

► **Legitimation staatlicher Eingriffe +/- präventiven Handelns unter Unsicherheitsbedingungen**

_ Offenhalten von Handlungs- und Nutzungsfreiräumen

_ wegen wissenschaftlicher +/- technische Unsicherheiten

_ über Risiken, deren Ausmaß +/- deren möglicher Änderung

1. Der Vorsorgeauftrag der Raumordnungsplanung

§ 1 Abs. 1 Satz 2 ROG:

→ Grundlage bildet der **Vorsorgegrundsatz**:

▶ Folgen:

- _ **herabgesetzte** Erforderlichkeits- und Beweislastschwelle +
- _ **Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes (Abwägungsgebot)**

▶ Entstehungsgeschichte:

- _ **Erst deutsches Umweltrecht**, dann Internationalisierung:
- _ **Rio-Erklärung 1992** zu einem Vorsorgegrundsatz +
- _ **EUGH**: allgemeiner Grundsatz des Gemeinschaftsrechts mit Ermächtigungs- und Legitimationsgrundlage.

2. RO-Ziele im Rahmen des Vorsorgeauftrags

Materielle Anforderungen an wirksame RO-Ziele:

→ **Raumordnerische Kompetenz**

→ **Erforderlichkeit**

→ Hinreichende Bestimmbarkeit der RO-Ziele

→ **Abwägungsgebot**

▶ Welche Bedeutung haben die Anforderungen bei der Klimaanpassung?

3. Vorsorgeauftrag und Klimaanpassung

Raumordnerische Kompetenz:

→ zusammenfassend, überörtlich, fachübergreifend +

→ § 2 Abs. 1 Nr. 6 Satz 1 ROG:

„Der Raum ist in seiner Bedeutung für die Funktionsfähigkeit (...) des Klimas einschließlich der jeweiligen Wechselwirkungen zu entwickeln, zu sichern oder, soweit erforderlich, möglich und angemessen, wiederherzustellen.“

→ Satz 5: vorbeugender Hochwasserschutz

→ Satz 7: räumliche Erfordernisse des Klimaschutzes

→ Satz 5: räumliche Erfordernisse natürlicher Senken

▶ vergleichbar zu Rohstoffsicherung, Natur + Landschaft, Bodenschutz, Grundwasservorkommen

3. Vorsorgeauftrag und Klimaanpassung

Erforderlichkeit:

- **Keine Bedarfsplanung** erforderlich
 - ▶ Grenze: nicht gegen erklärten Willen des Fachplanungsträgers
- **Mittel- bis langfristige Umsetzungschance** genügt
 - ▶ Keine Verwirklichung in absehbarer Zeit erforderlich
 - _ Kompetenz + Zweck:
vorsorgende Sicherung eines späteren Raumbedarfs
- **Maßgeblicher Ansatzpunkt für Klimaanpassung (-schutz)**
 - ▶ Unsicherheiten bei Prognosen + Entwicklung des Klimawandels
 - ▶ aktueller Handlungsbedarf

3. Vorsorgeauftrag und Klimaanpassung

Erforderlichkeit:

→ **Beachte – Erforderlichkeit entfällt wieder:**

▶ Aufgabe der Fläche durch die Fachplanung

▶ **Zunehmende Erkenntnisgewinne**
(neue Umstände, andere Entwicklung)

▶ Folgen: **Überprüfungs- und Anpassungspflicht**

– Planungsergebnis ist “unter Kontrolle zu halten”

– RO-Ziel ist bei nächster Gelegenheit anzupassen / aufzuheben

3. Vorsorgeauftrag und Klimaanpassung

Abwägungsgebot

→ § 7 Abs. 2 Satz 1 ROG:

„(2) Bei der Aufstellung der Raumordnungspläne sind die öffentlichen und privaten Belange, soweit sie auf der jeweiligen Planungsebene erkennbar und von Bedeutung sind, gegeneinander und untereinander abzuwägen; bei der Festlegung von Zielen der Raumordnung ist abschließend abzuwägen.“

- ▶ Berücksichtigung **aller entscheidungserheblichen** Umstände
- ▶ **Entscheidung am Ende** eines Planungsprozesses

3. Vorsorgeauftrag und Klimaanpassung

Abwägungsgebot

→ **Ermittlung + Bewertung** aller entscheidungserheblichen Umstände

→ Hierzu gehören zum Beispiel und vor allem:

▶ **alle äußeren Umstände des konkreten Planfalls**

- Standortgebundenheit, Lagegunst von Nutzungen +/- Funktionen
- endliche / begrenzte Verfügbarkeit geeigneter Flächen

▶ **Prognosen / Einschätzungen / Szenarien zu**

- potentieller Schädigungseignung + potentielltem Schadensausmaß
 - Risikoermittlung und -bewertung
- = herabgesetzte Beweislastschwelle: **Einschätzungsprärogative**

3. Vorsorgeauftrag und Klimaanpassung

Abwägungsgebot

→ Einräumung einer **Einschätzungsprärogative**

▶ **Weiter Einschätzungs- + Gestaltungsspielraum** (st. Rspr.)

_ Wenn + soweit normkonkretisierende Maßstäbe wie Durchführungsverordnungen + Verwaltungsvorschriften

_ oder wissenschaftlich eindeutige Erkenntnisse fehlen

▶ Folge: **Beschränkung der gerichtlichen Kontrolle** auf die Einhaltung der Grenzen der Einschätzungsprärogative

3. Vorsorgeauftrag und Klimaanpassung

Abwägungsgebot

→ Voraussetzungen + Grenzen einer **Einschätzungsprärogative**

= Heranziehen des gebotenen empirischen Materials

_ beste verfügbare Wissensgrundlage schaffen = zutreffend

_ Ausschöpfung aller, dem Planungsträger zugänglichen, sich aufdrängenden Erkenntnisquellen = vollständig

= Keine Verwendung unzulänglicher / ungeeigneter Bewertungsverfahren

= Fachlich vertretbare, widerspruchsfreie Bewertung

= Im Falle einer Planfortschreibung:

_ Anpassung an zunehmende Erkenntnisse

3. Vorsorgeauftrag und Klimaanpassung

Abwägungsgebot

→ **Ausgleichen** aller entscheidungserheblichen Umstände

▶ **Verhältnismäßigkeit** zwischen RO-Ziel zur Vorsorge + Risiko

= wegen der Unsicherheiten

_ Pauschalierung der Eignungsprüfung + Güterabwägung

= Vorsehen von Ausnahmen zur Schaffung eines angemessenen Interessenausgleichs?!

4. Fazit

- **Klimaanpassung** (und Klimaschutz) sind eine “neue” Aufgabe
- Der **Entscheidungsmaßstab** zur Lösung der hohen Komplexität + für RO-Ziele ist vorgezeichnet:
 - ▶ Klimaanpassung gehört zum Vorsorgeauftrag
 - ▶ Vorsorgeauftrag beruht auf dem Vorsorgegrundsatz
 - ▶ Vorsorgegrundsatz erlaubt wegen Ungewissheiten
 - _ das Offenhalten von Nutzungsfreiräumen
 - _ herabgesetzte Erforderlichkeits- und Beweislastschwellen
 - _ führt zu Überprüfungs- und Anpassungspflichten
 - ▶ Rechtsprechung gewährt Einschätzungsprärogative mit begrenzter Kontrolle

**Instrumente zur Klimaanpassung:
Vorsorgeauftrag bei unsicheren Rahmenbedingungen**

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!