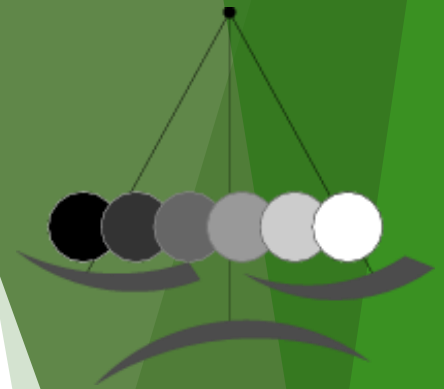


Kommunale Wärmewende: Bau-, energie- und kommunalrechtliche Aspekte

Prof. Dr. Dr. Felix Ekardt, LL.M., M.A.

Forschungsstelle Nachhaltigkeit und Klimapolitik, Leipzig/Berlin
& Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Juristischer Bereich
& Universität Rostock, Juristische/ Interdisziplinäre Fakultät
& Wissenschaftscampus Phosphorforschung Rostock
mail@sustainability-justice-climate.eu

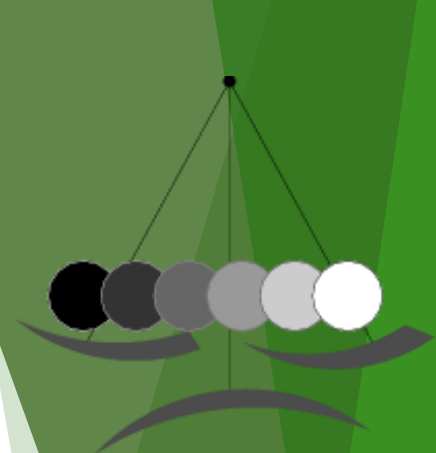
www.nachhaltigkeit-gerechtigkeit-klima.de



Klimawandel - 1,5 Grad - Budget

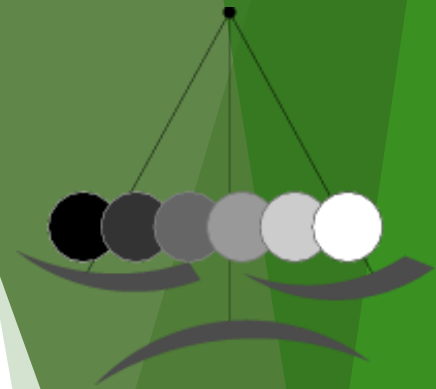
- ▶ Klimawandel existenziell (via Wasser, Nahrung, Kriege, Bürgerkriege, Migrationsbewegungen, Naturkatastrophen) und volkswirtschaftlich verheerend (inkl. and. foss. Kosten)
- ▶ Pariser Temperaturgrenze: Art. 2 Abs. 1 PA = nicht „2 Grad“ = völkerrechtlich verbindlich: möglichst 1,5 Grad
- ▶ Budget: IPCC empirisch und rechtlich schief
 - ▶ Wahrscheinlichkeiten (und das Budget bei 83 % ab 1.1.2020)
 - ▶ Basisjahr
 - ▶ Overshoot und Geoengineering
 - ▶ empirische Unsicherheiten: Klimasensitivität, Kipppunkte u.ä. - IPCC-Budgets als kleinster gemeinsamer Nenner

>>> Ukraine-Krieg legt noch raschere Postfossilität nahe



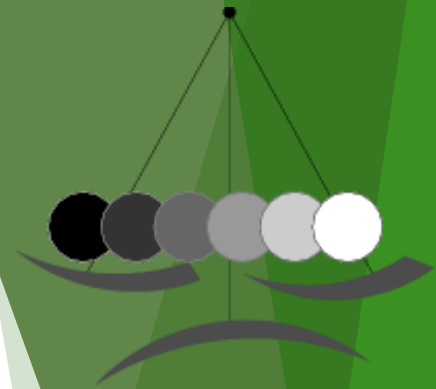
Zahlen zur Wärmewende

- ▶ Erzeugung von Wärme und Kälte verbraucht ca. 54 % der Endenergie in Deutschland (Warmwasser, Raumheizung und -Kühlung, in Nichtwohngebäuden fest installierte Beleuchtung, Prozesswärme)
- ▶ ca. 27 % der genutzten Endenergie entfallen auf Raumwärme
- ▶ Anteil erneuerbarer Energien an Wärmeerzeugung betrug 2019 14,5 %
- ▶ Wärmeerzeugung verursacht ca. ein Drittel der CO₂-Emissionen in der BRD >>> Grundproblem von Zahlen



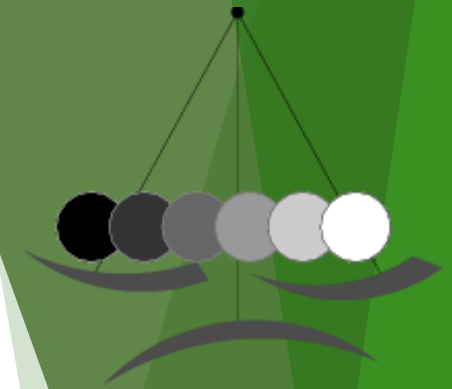
Herausforderungen der Wärmewende

- ▶ Wärme ist schlecht speicherbar und schlecht über lange Strecken transportierbar; daher sind dezentrale Lösungen wichtig
- ▶ jeweilige Technologien oft ambivalent: Biomasse z.B. mit Flächenkonflikten behaftet; Solarthermie mit Verfügbarkeit nach Jahreszeiten; Wärmedämmung bisher stofflich nicht perfekt ausgereift
- ▶ Mischung von Konsistenz, Effizienz und Suffizienz als Strategie daher nötig
- ▶ Fernwärmenetze, gespeist aus EE, können einen Ansatz zur Versorgung ganzer Quartiere mit erneuerbarer Wärme bieten (diese benötigen aber eine gewisse Auslastung, die bei gemindertem Energiebedarf von Gebäuden nicht zwingend gewährleistet ist); Effizienz und Suffizienz jedoch vorgängig
- ▶ Probleme von Wasserstoff und PtX



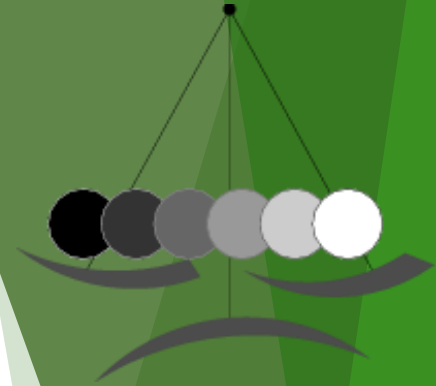
Kommunaler Klimaschutz: Handlungsfelder

- ▶ nicht nur Wärmeversorgung/ Stadtwerke, sondern auch:
- ▶ Stromversorgung/ Stadtwerke
- ▶ Vergabeentscheidungen
- ▶ Ernährung/ agrarischer Bereich
- ▶ Mobilität (differenziert nach Verkehrsträgern)
- ▶ eigenes vorbildliches Handeln in diversen Bereichen
- ▶ Einbindung in den Diskurs über Wachstumsgrenzen - und Rückwirkungen auf die lokalen Unternehmen
- ▶ Problem Handelseffekte



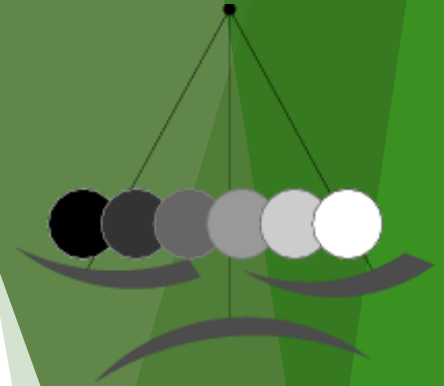
BVerfG: Grundlegende Befunde

- ▶ erste erfolgreiche BVerfG-Umweltklage
- ▶ weitgehende Abkehr von bisheriger Judikatur
- ▶ wohl weitestgehendes Urteil eines obersten Gerichtshofs weltweit zum Klima
- ▶ Kernausspruch: Balance zwischen intertemporalen Freiheitssphären muss fair sein; Ziele müssen langfristig geregelt werden; Parlament muss das Wichtige regeln
- ▶ Problem doppelter Freiheitsgefährdung: Klimaneutralität doppelt gerechtfertigt (auch für Wärme)
- ▶ Neuerungen aus unserer Klage adaptiert: intertemporal-globaler GR-Schutz; Vorsorge und GRe; ExistenzMin.; GR-Schutz auch ohne Herausgehobenheit
- ▶ Paris-Ziel: 1,5 Grad = verbindlich



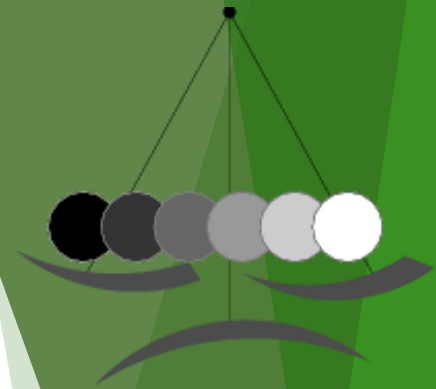
Schwachpunkte des BVerfG

- ▶ doppelte Freiheitsgefährdung schief konstruiert: Klimapolitik als primäre Freiheitsgefahr? >>> verkannte Gewaltenteilung
- ▶ Relevanz der EU-Ebene hätte deutlicher angesprochen werden können
- ▶ THG-Budgets hätten kritischer geprüft werden müssen



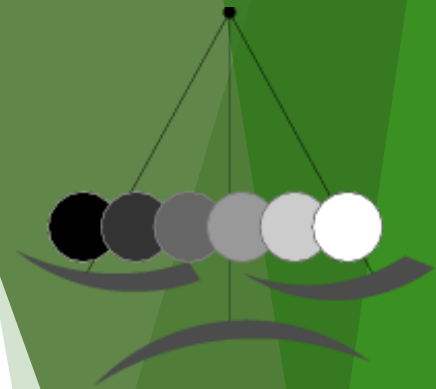
Konsequenzen des BVerfG-Beschlusses

- ▶ Schutzniveau schärfen (muss indes weiter gehen)
- ▶ Maßnahmen: Grenzen benennbar, Interpretation, Strategie, Instr.-Tatsachen, EU-Ebene, ETS
- ▶ EU-politische Konsequenzen (Hintergrund: Rolle der EU-Ebene - Kompetenzen, Emissionen bald fast vollständig europäisch reguliert, Verlagerung/ Wettbewerbsföh./ Akzeptanz) >>> Mengensteuerung nötig
- ▶ kommunales Berücksichtigungsgebot nach § 13 Abs. 1 KSG; „Herunterbrechen“ von Klimazielen auf Projektebene jedoch schwierig
- ▶ BVerwG v. 4.5.2022 nimmt Umgang mit Tatsachen indes nicht ernst (akkurate Erhebung & Wald)



Begrenzte Wirksamkeit des Energiefachrechts

- relevante Vorschriften: GEG (Zusammenfassung von EnEG, EnEV, EEWärmeG)
- Anteil von EE in neuen Gebäuden bzw. in öff. Gebäuden bei umfassender Renovierung
- Anforderungen an die energetische Qualität von Gebäuden (Niedrigstenergiehaus)
- ordnungsrechtliche Steuerungsprobleme
 - Vollzug
 - Rebound
 - sektorale und räumliche Verlagerung
 - Ambitionsniveau
- Optionen der Kommunen?



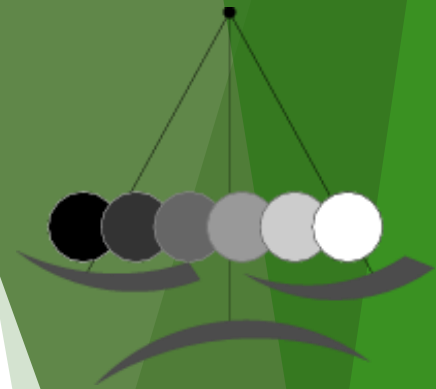
Klimaprogramme: Bsp. Chemnitz

>>> möglicher unverbindlicher Orientierungsrahmen in den Kommunen (vielfach genutzt)

>>> nicht rechtsverbindlich

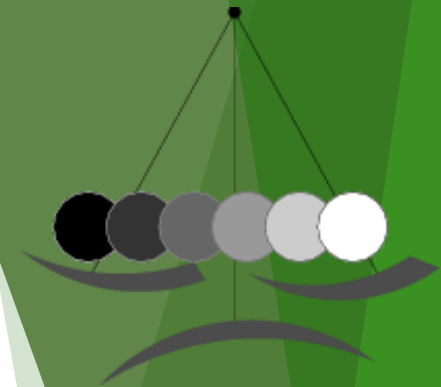
>>> Wirksamkeits-Voraussetzungen: Ziele, Sektorenbreite, ehrliche Berechnung, kein reiner Technik-Ansatz, Konkretheit, Institutionen, Vorbildaktionen

- ▶ absolute Ziele wie 2,5 t nicht ausreichend
- ▶ anspruchsvolle Zwischenziele wären nötig
- ▶ Landnutzung, Ernährung, internationale Handelseffekte müssten berücksichtigt werden
- ▶ Starke Vorbildeffekte wünschenswert
- ▶ rein technische Orientierung = unvollständig
- ▶ Postwachstumsdiskussion fehlt
- ▶ realistische Auseinandersetzung mit Transformationsbedingungen und Steuerungsproblemen nötig



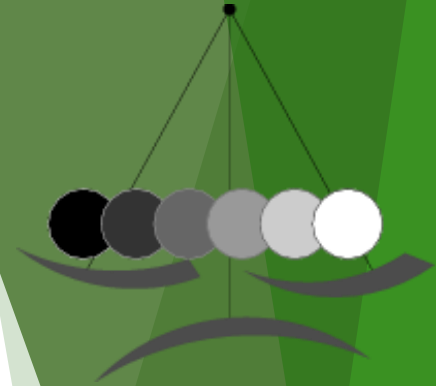
Maßnahmen der Bauleitplanung

- ▶ § 1 Abs. 5 S. 2 BauGB: Bauleitpläne (F-Plan und B-Plan) sollen seit Reform 2011 auch dazu dienen, den Klimaschutz und die Klimaanpassung, insbesondere auch in der Stadtentwicklung zu fördern; vgl. auch § 1 Abs. 5 BauGB (bei Abwägung zu berücksichtigen) → Festsetzungen zum Schutz auch des Makroklimas möglich
- ▶ § 9 Abs. 1 Nr. 23 a BauGB: Heizstoffverbote zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen nach BImSchG (zB zum Verbot von Heizöl und Kohle); iRd Vhm. Wirtschaftlichkeitsgebot beachten; Bestandsschutz bei Bestandsbauten (Art. 14 GG), aber wohl Einbeziehung bei Änderungen/Erweiterungen
- ▶ § 9 Abs. 1 Nr. 23 b BauGB: Festsetzung von Gebieten, in denen bei der Errichtung von Gebäuden oder bestimmten sonstigen baulichen Anlagen bestimmte bauliche und sonstige technische Maßnahmen für die Erzeugung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung getroffen werden müssen (zB zur Errichtung von Solarthermie); bei Bestandsbauten bei wesentlicher Erweiterung
- ▶ Städtebaulicher Vertrag nach § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 und 5 BauGB; Hinausgehen über Festsetzungen nach B-Plan und nach Energiefachrecht möglich)
- ▶ § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB: Festsetzung der zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen oder zur Vermeidung oder Minderung solcher Einwirkungen zu treffenden baulichen und sonstigen technischen Vorkehrungen (zB Wärmedurchgangskoeffizienten)



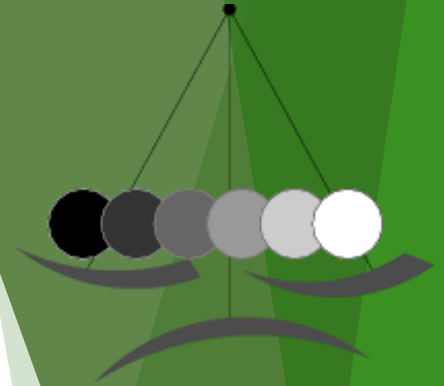
Kommunalrechtliche Steuerungsmaßnahmen

- ▶ Anschluss- und Benutzungszwang (ABZ) an Nah- oder Fernwärmenetz
- ▶ EGL üblicherweise in GO geregelt (so auch § 11 KVG LSA); „dringendes öffentliches Bedürfnis“; nicht auf Neubauten beschränkt; Versorgungsanlage muss gemeindeeigen sein; Zwecksetzung in Satzung (§ 109 GEG: Klimaschutz als legitimer Zweck)
- ▶ besonderes Augenmerk auf Vhm. (insb. bzgl. EE-Speisung des Netzes und Bestandsbauten)



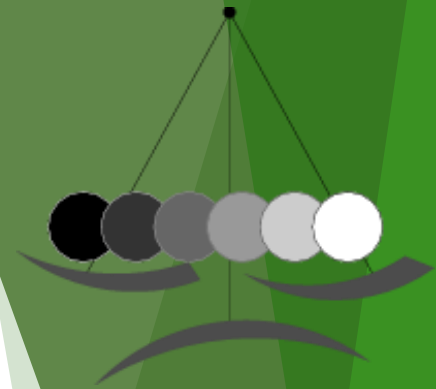
Kommunaler Klimaschutz: Reichweite

- ▶ Ausgangspunkt: Erkenntnisse zu Steuerungsproblemen und Steuerungsgröße
- ▶ kommunales Handeln trotzdem zwingend nötig
 - ▶ als Ergänzung nötig (z.B. Planungsrecht)
 - ▶ Vorbild- und Anstoßwirkung
 - ▶ Wirkung für Ping-Pong
 - ▶ Experimentierfeld
 - ▶ hochstufige Klimapolitik zudem bisher oft erfolglos



ETS statt kommunaler Steuerung?

- ▶ globale integrierte Problemlösung vs. EU plus Klimaclubs) = null Fossile, weniger Tierhaltung, ggf. noch null Pestizide u.a.m.
- ▶ Caps, geographisch und sachlich breit, mit strengen/langfristigen Zielen und gut fassbaren Steuerungsgrößen
- ▶ ggü. ETS-Reformvorschlägen nötig: strengeres Cap, Altzertifikate streichen, Schlupflöcher schließen, ergänzender Livestock ETS
 - ▶ contra Verlagerung, Vollzugsmängel, Rebound usw.
 - ▶ Konsistenz, Effizienz, Suffizienz
 - ▶ motivationsadäquat (nicht: homo oec.)
 - ▶ freiheits- und demokratieadäquat
 - ▶ kosteneffizient
 - ▶ ermöglicht soziale Umweltpolitik ohne Trade-Off, weil sozial induzierter Mehrverbrauch dann anderweitig kompensiert wird
 - ▶ global: Standards gegen Geld & Border Adjustments



Neue Publikationen (kleine Auswahl)

1. Ekardt/ Bärenwaldt/ Heyl: The Paris Target, Human Rights, and IPCC Weaknesses, Environmental Sciences Europe 2022, i.E.
2. Ekardt/ Wieding/ Zorn: Paris Agreement, Precautionary Principle and Human Rights: Zero Emissions in Two Decades?, Sustainability 2018, 2812, <https://www.mdpi.com/2071-1050/10/8/2812/htm>
3. Rath/ Ekardt: Kommunale Wärmewende. Bau- und kommunalrechtliche Handlungsoptionen, ZNER 2021, 12 ff.
4. **Ekardt: Sustainability: Transformation, Governance, Ethics, Law, Springer 2019**
5. **Ekardt: Theorie der Nachhaltigkeit. Ethische, rechtliche, politische und transformative Zugänge - am Beispiel von Klimawandel, Ressourcenknappheit und Welthandel, 4. Aufl. = 3. Aufl. der Neuausgabe 2021**
6. Ekardt: Economic Evaluation - Cost-Benefit Analysis - Economic Ethics. A Critique with Regard to Climate Economics - about Figures in the Sustainability Discourse, Springer 2022
7. Ekardt/ Heyl: The German Constitutional Verdict is a Landmark in Climate Litigation, Nature CC 2022, i.E.
8. Ekardt/ Heß: BVerfG, neues EU-Klimaschutzrecht und das Klima-Ziel des Paris-Abkommens, NVwZ 2021, 1421
9. Ekardt/ Heß: Intertemporaler Freiheitsschutz, Existenzminimum und Gewaltenteilung nach dem BVerfG-Klima-Beschluss: Freiheitsgefährdung durch Klimawandel oder durch Klimapolitik?, ZUR 2021, 579
10. Wieding/ Stubenrauch/ Ekardt: Geoengineering, Human Rights, and Precautionary Principle, Sustainability 2020, <https://www.mdpi.com/2071-1050/12/21/8858/htm>
11. Ekardt: Klimaklagen gegen Unternehmen - das Den Haager Shell-Urteil, KlimR 2022, 115
12. Weishaupt/ Ekardt/ Garske/ Stubenrauch/ Wieding: Land Use, Livestock, and Quantity Governance, Sustainability 2020, <https://www.mdpi.com/2071-1050/12/5/2053>
13. Stubenrauch/ Ekardt/ Hagemann/ Garske: Forest Governance: Overcoming Trade-Offs between Land-Use Pressures, Climate and Biodiversity Protection, Springer 2022
14. Ekardt/ Hennig, Chancen und Grenzen kommunaler Klimaprogramme, Metropolis 2014

