

Nina Hehn

# **Postfossile Stadtentwicklung**

Rechts- und Steuerungsprobleme  
einer Umsetzung kommunaler Energiewende- und  
Klimaschutzkonzepte im Rahmen der Stadtplanung

Metropolis-Verlag  
Marburg 2015

### **Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek**

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

Metropolis-Verlag für Ökonomie, Gesellschaft und Politik GmbH

<http://www.metropolis-verlag.de>

Copyright: Metropolis-Verlag, Marburg 2015

Alle Rechte vorbehalten

Dissertation der Juristischen Fakultät der Universität Rostock

ISBN 978-3-7316-1133-2

# Vorwort

Der industrialisierte Mensch hat innerhalb weniger Jahrzehnte einen Großteil der weltweit natürlich vorkommenden Ressourcen aufgebraucht. Dazu zählt auch der wertvolle Rohstoff Erdöl, der auf vielfältige Art und Weise als Produktions- und Transportenergie in der Industrie und Landwirtschaft, als Wärmeenergie in den privaten Haushalten oder als Kraftstoff im Verkehr zum Einsatz kommt. In keiner anderen Epoche wurde ein größerer wirtschaftlicher Entwicklungssprung vollzogen als im fossilen Zeitalter der Industrialisierung; und noch nie war das Schadensausmaß einer solchen Entwicklung für die Umwelt höher.

Mit jedem Hochwasser, jeder Dürreperiode und mit jedem Cent, der für Heizkosten und Benzin mehr zu bezahlen ist, werden uns die Grenzen des Wachstums schmerzlich vor Augen geführt. Auch wenn mit dem aktuell niedrigen Ölpreis derzeit noch ein scheinbar gegenläufiger Prozess im Gange ist, wird sich die Situation in naher Zukunft verschärfen. Denn über einen in der Vergangenheit unter den Energieexperten heftig umstrittenen Punkt herrscht mittlerweile Einigkeit: Die globale Erdölförderung hat ihr Maximum erreicht. Die Deckung des weltweit steigenden Energiebedarfs wird in Zukunft nur noch durch die Ausbeutung unkonventioneller Ressourcen und mit erheblichen Preissteigerungen möglich sein.

Ich habe diese Arbeit im Jahr 2009 begonnen. Dies war eine Zeit, in der die Ressourcendebatte der 80er Jahre bereits lange verebbt war und sich erst langsam wieder zarte Stimmen zur Peak-Oil-Thematik zu Wort meldeten. Kurz darauf fand allerdings ein regelrechter Medienrummel um das Thema statt, ausgelöst durch das katastrophale Ereignis im Golf von Mexiko im Jahr 2010, als die Ölplattform „Deepwater Horizon“ explodierte. Einmal mehr wurden die Risiken, die der Mensch zur Befriedigung seines Energiehungers in Kauf nimmt, deutlich. Wie erfahrungsgemäß nicht anders zu erwarten, geriet aber auch dieses Ereignis schnell wieder in Vergessenheit und anstelle einer forcierten Suche nach Strategien zur Verminderung der Erdölabhängigkeit, fand interessanterweise eine nahezu gegensätzliche Reaktion statt. Die Suche nach unkonventio-

nellen, also nur unter extremen Bedingungen erschließbaren Erdöllagerstätten, wurde immens ausgeweitet. Nun, gegen Ende meiner Untersuchungen, sind die Medien voll von Meldungen über den sinkenden Erdölpreis und neu erschließbare Vorkommen in allen Teilen der Welt. Den optimistischen Presseformulierungen zufolge ist das Problem damit gelöst – vorläufig. Der fossile Weg kann jedoch keine Zukunft haben. Denn selbst wenn es möglich gemacht wird, noch einige Jahre oder sogar Jahrzehnte Erdöl, Schiefergas u. ä. aus dem Boden zu fördern, stehen dessen Nutzung ökologische Grenzen entgegen, die im Grunde nicht überschritten werden können, ohne verheerende Folgen für den gesamten Planeten in Kauf zu nehmen. Allein der Klimawandel verbietet es, noch mehr CO<sub>2</sub>-freisetzendes Erdöl zu verbrennen. Darüber hinaus sind die Risiken der unkonventionellen Ölförderung nach wie vor dramatisch hoch und die bereits jetzt schon sichtbaren Auswirkungen der Exploration in sensiblen Naturräumen fatal. Nimmt man das (global)politische Ziel der Nachhaltigkeit ernst, so führt der Weg zwangsläufig in Richtung Postfossilität, d.h. die Unabhängigkeit von der Nutzung fossiler Energieträger wie Erdöl.

Rasches und effektives Handeln ist gefragt. Das Scheitern internationaler Verhandlungen zum Klimaschutz ist gleichzeitig ein Fehlschlag für das Ziel einer postfossilen Gesellschaft – jedenfalls auf globaler Ebene. Wie beim Klimaschutz bleibt damit aber die Ebene der Gemeinde als wichtigste Handlungsebene erhalten. Hierfür gibt es auch von bundespolitischer Ebene klare Signale. Die drei wesentlichen Funktionen des Energieträgers Erdöl als „Heizstoff“, „Treibstoff“ sowie „Produktions- und Transportenergie“ haben elementaren Einfluss auf die Mobilität, die Nahrungsmittel- und die Wärmeversorgung in den Gemeinden. Denn nach wie vor sind die Gebäude und die Wärmeversorgungsnetze, die Anordnung der Straßen und der Versorgungseinrichtungen unserer Gemeinden auf eine ausreichende Verfügbarkeit des Energieträgers Erdöl ausgelegt und damit in hohem Maße abhängig und störanfällig in Hinblick auf Lieferengpässe und Preissteigerungen. Ziel muss es daher sein, diese Abhängigkeit in den kommenden Jahren durch eine postfossile Stadtentwicklungspolitik bzw. -planung stetig zu reduzieren.

Hierfür sind langfristig angelegte Stadtentwicklungskonzepte notwendig, die die globalen und gleichzeitig örtlich wirkenden Herausforderungen der Ressourcenknappheit aber auch des Klimawandels und der demographischen Entwicklung im Blick haben und die den zeitintensiven An-

passungsprozess, der der Stadtentwicklung immanent ist, durch zügige und ambitionierte Maßnahmen berücksichtigen. Als die Handlungsebene, die den BürgerInnen am nächsten ist, haben Gemeinden am ehesten die Möglichkeit, in einem partizipativen Prozess gemeinsam Ziele, Strategien und Maßnahmen zur Postfossilität zu entwickeln. Zur Umsetzung derselben steht den Gemeinden mit dem Städtebaurecht bereits jetzt ein breites Handlungsinstrumentarium zur Verfügung.

Ein ebenfalls sehr dynamischer dissertationsbegleitender Prozess hat sich im Rahmen der Entwicklung des Städtebaurechts ergeben. Insbesondere die Ereignisse um die Nuklearkatastrophe in den Atomkraftwerken von Fukushima im März 2011 haben die Bundesregierung dazu veranlasst, die ohnehin geplante Novellierung des Baugesetzbuchs relativ zügig voranzutreiben und ihr einen klaren inhaltlichen Schwerpunkt zu verleihen: den Klimaschutz. So wurde im Jahr 2011 der erste Teil der Gesetzesnovelle unter dem Titel „Stärkung der klimagerechten Entwicklung in den Städten und Gemeinden“ verabschiedet und im Jahr 2013 der zweite Teil mit dem Titel „Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts“. Die unmittelbare Verfolgbarkeit der öffentlichen Novellierungsdebatte war für mich von unschätzbarem Wert, zumal der Klimaschutz in direktem Bezug zum Thema dieser Arbeit steht. Im Grunde waren die Debatten bzw. die sie begleitenden Interessenvertreter und deren Argumentationslinien auch wichtig für einen Erkenntnisprozess in Hinblick auf die unterschiedlichen Interessen und Belange, die es bei der Untersuchung bestehender und neuer baurechtlicher Instrumente zu berücksichtigen gilt und schließlich auch deren (gesetzliche) Realisierbarkeit ein Stück weit besser abschätzbar machte. Darüber hinaus hat mich die persönliche Enttäuschung über die lediglich zarten Reformansätze der jüngsten BauGB-Novellen weiter motiviert, zu untersuchen, inwieweit jedenfalls der gegebene Handlungsrahmen der kommunalen Ebene soweit ausgeschöpft werden kann, dass er zu einem wirkungsvollen Instrumentarium bei der Gestaltung postfossiler Stadtstrukturen wird.

Ziel dieser Arbeit ist es zum einen, das Bewusstsein in Hinblick auf die Ressourcenproblematik und ihre Wirkungszusammenhänge zu schärfen und zum anderen, das Handlungspotenzial auf kommunaler Ebene sowie die daraus gleichzeitig resultierende Verantwortung der Gemeinden vor Augen zu führen. Der Peak Oil ist schließlich nur eine Ausprägung einer umfänglichen Ressourcenverknappung, die uns in den nächs-

ten Jahren bevorsteht. Insofern erscheint es durchaus plausibel über die Art und Weise unseres Umgangs mit den verfügbaren Ressourcen nachzudenken und unser bisheriges Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell jedenfalls in Hinblick auf dessen Nachhaltigkeit in Frage zu stellen. Überlegungen zur Endlichkeit der Ressourcen und den Grenzen des Wachstums<sup>1</sup> wurden bereits in den 80er Jahren angestellt. Dennis Meadows, Autor der damaligen Studie, hält nach gut vierzig Jahren an den Ergebnissen seiner Untersuchungen in Hinblick auf die aktuellen Probleme unserer Zeit fest:

„Das exponentielle Wachstum von Bevölkerung und der Industrie. Das ist heute wie vor vierzig Jahren so. Klimawandel, Nahrungsmangel, Umweltschäden sind nur Symptome. Wenn wir den Klimawandel in den Griff bekommen, würde das überhaupt nichts lösen. Das dringendste Problem für die Menschheit ist ganz klar der zunehmende Verbrauch an Energie und Rohstoffen durch die Menschen. Solange wir daran nichts ändern, werden die anderen Probleme nur noch größer werden.“

Auf die Frage, ob nicht der Klimawandel die eigentliche Herausforderung sei, antwortet Meadows:

„Das glaube ich nicht. Wenn Sie Krebs haben und deswegen Kopfschmerzen bekommen: Ist Kopfweh dann das Problem? Nein. Ich kann ihre Kopfschmerzen zum Verschwinden bringen, aber der Krebs ist dann immer noch da.“<sup>2</sup>

Die Arbeit lag im Sommersemester 2014 dem Fachbereich Rechtswissenschaften der Universität Rostock vor und wurde im Dezember 2014 als Dissertation angenommen. Rechtsprechung und Schrifttum befinden sich auf dem Stand von Dezember 2014.

Ich bedanke mich ganz herzlich bei meinem Doktorvater, Prof. Dr. Felix Ekardt, LL.M., M.A., für die angenehme und konstruktive Betreuung

<sup>1</sup> Meadows et al., Grenzen.

<sup>2</sup> Interview der FAZ mit Dennis Meadows vom 04.12.2012; im Internet abrufbar unter: <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/dennis-meadows-im-gespraech-ruene-industrie-ist-reine-phantasie-faz-11980763.html>; Stand: 30.07.2013.

meiner Arbeit sowie bei den Mitgliedern der Forschungsstelle Nachhaltigkeit und Klimapolitik für die anregenden Diskussionen und wertvollen Impulse.

Darüber hinaus gilt mein Dank all denen, die mich auf meinem Weg begleitet und mir sehr viel Zeit, Mut und Kraft geschenkt haben.

München, im Februar 2015

Nina Hehn