

**Artikel erschienen in:**

Thorsten Ingo Schmidt, Christian Bickenbach, Ulfert Gronewold, Sabine Kuhlmann, Peter Ulrich (Hrsg.)

**Kommunalwissenschaften an der Universität Potsdam**

Rück- und Ausblick zum 30-jährigen Bestehen des  
Kommunalwissenschaftlichen Instituts (KWI)

(KWI-Schriften 15)

2024 – 124 S.

ISBN 978-3-86956-581-1

DOI <https://doi.org/10.25932/publishup-63618>

**Empfohlene Zitation:**

Christian Bickenbach: Gedanken zum Klimaschutz- und Klimaanpassungsrecht auf kommunaler Ebene, In: Kommunalwissenschaften an der Universität Potsdam / Thorsten Ingo Schmidt, Christian Bickenbach, Ulfert Gronewold, Sabine Kuhlmann, Peter Ulrich (Hrsg.), (KWI-Schriften 15), Potsdam, Universitätsverlag Potsdam, 2024, S. 47–58.

DOI <https://doi.org/10.25932/publishup-64783>

Soweit nicht anders gekennzeichnet, ist dieses Werk unter einem Creative-Commons-Lizenzvertrag Namensnennung 4.0 lizenziert. Dies gilt nicht für Zitate und Werke, die aufgrund einer anderen Erlaubnis genutzt werden. Um die Bedingungen der Lizenz einzusehen, folgen Sie bitte dem Hyperlink:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>



# Gedanken zum Klimaschutz- und Klimaanpassungsrecht auf kommunaler Ebene

*Prof. Dr. Christian Bickenbach<sup>1</sup>*

## 1 Klimaschutz und Klimaanpassung als Aufgabe von Bund und Ländern

Die Bundesrepublik Deutschland ist Vertragspartei des Übereinkommens von Paris.<sup>2</sup> Sie hat sich verpflichtet, dazu beizutragen, dass der Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur deutlich unter 2 °C über dem vorindustriellen Niveau gehalten wird und Anstrengungen unternommen werden, um den Temperaturanstieg auf 1,5 °C über dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen. Die Fähigkeit zur Anpassung an die nachteiligen Auswirkungen der Klimaänderungen muss erhöht werden und die Widerstandsfähigkeit gegenüber Klimaänderungen sowie eine hinsichtlich der Treibhausgasemissionsarme Entwicklung muss so gefördert werden, dass die Nahrungsmittelerzeugung nicht bedroht wird. Als Mitglied der Europäischen Union, die ebenfalls Vertragspartei ist, ist sie zudem verpflichtet, alle Rechtsakte

---

**1** Prof. Dr. Christian Bickenbach ist Professor für Öffentliches Recht, insbesondere Infrastrukturrecht und Verwaltungsrecht an der Universität Potsdam. Er gehört seit dem 1. Juli 2021 dem Vorstand des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Potsdam an. Zu seinen Forschungsschwerpunkten zählen das Allgemeine Verwaltungsrecht, die legislativen und administrativen Handlungsspielräume sowie das Klimaschutzrecht im Mehrebenensystem.

**2** Ratifiziert durch Gesetz vom 28.09.2016, BGBl. II S. 1082, 1083.

umzusetzen, zu beachten und zu vollziehen, die die Europäische Union ihrerseits zur Erfüllung der Ziele des Übereinkommens von Paris erlassen hat.

Das Völkerrecht und das Unionsrecht sind „blind“ dafür, wie die Vertragsparteien bzw. die Mitgliedstaaten im Inneren organisiert sind, um ihre nach außen eingegangenen Verpflichtungen erfüllen zu können. Deutschland ist föderal aufgebaut. Das Grundgesetz sieht die Ebenen Bund und Länder vor, die jeweils Staatsqualität haben. Der Bund hat in Umsetzung des Übereinkommens von Paris 2019 das Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) erlassen,<sup>3</sup> das er infolge des Klimabeschlusses des Bundesverfassungsgerichts verschärfen musste.<sup>4</sup> Er hat zudem ein Bundes-Klimaanpassungsgesetz (KANg) verabschiedet, das am 01.07.2024 in Kraft tritt.<sup>5</sup> Klimaanpassungsmaßnahmen werden daher zukünftig vermehrt neben Maßnahmen zur Minderung der Treibhausgasemissionen treten.

Brandenburg ist eines der Länder, die die Bundesrepublik Deutschland bilden und hat bisher, anders als z. B. Baden-Württemberg und Niedersachsen, kein eigenes Klimaschutzgesetz verabschiedet. Eine Gesetzgebungspflicht besteht mangels eines auf Landesebene verbindlichen CO<sub>2</sub>-Restbudgets nicht.<sup>6</sup> Vielmehr steht es Brandenburg frei, im Rahmen der nach Erlass des KSG verbliebenen Kompetenzen ein Gesetz zu verabschieden oder in anderer Form zu handeln. Entschieden hat es sich für einen Klimaplan. Dafür hat die Landesregierung auf der Basis der im KSG vorgesehenen Sektoren (Anlage 1 zu den §§ 4 und 5) zunächst Handlungsfelder definiert.<sup>7</sup> Das Institut für ökologische Wirtschaftsförderung (iöw) hat dann Anfang 2023 ein im Auftrag des Landes gefertigtes Gutachten zum Klimaplan Brandenburg vorgelegt.<sup>8</sup> Die Verabschiedung des Klimaplanes durch die Landesregierung erfolgte schließlich am 5. März 2024.<sup>9</sup>

---

**3** Gesetz vom 12.12.2019, BGBl. I S. 2513, zuletzt geändert durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes.

**4** BVerfGE 157, 30.

**5** Gesetz vom 20.12.2023, BGBl. I Nr. 393.

**6** BVerfG, NVwZ 2022, S. 321.

**7** Siehe [https://mluk.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/2022-05-05\\_Uebersicht-Sektoren-Handlungsfelder-Klimaplan\\_final.pdf](https://mluk.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/2022-05-05_Uebersicht-Sektoren-Handlungsfelder-Klimaplan_final.pdf) (zuletzt aufgerufen am 19.06.2024).

**8** <https://mluk.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/Endbericht-Gutachten-Klimaplan-BB.pdf> (zuletzt abgerufen am 19.06.2024).

**9** <https://mluk.brandenburg.de/mluk/de/klimaschutz/klimaschutz/klimaplan/> (zuletzt abgerufen am 19.06.2024).

## 2 Bedeutung der Kommunen als Aufgabenträger in Brandenburg

Kommunen sind nach dem Grundgesetz keine eigenständige dritte Ebene des Staates.<sup>10</sup> Organisationsrechtlich gehören sie wegen der Stellung von Art. 28 GG im Abschnitt „Der Bund und die Länder“ und wegen Art. 106 IX GG zu den Ländern. Dort sind sie in den Verwaltungsaufbau funktional eingliedert, jedoch nicht Teil der unmittelbaren Landesverwaltung. Im Landesorganisationsgesetz von Brandenburg (LOG) werden die Gemeinden und Gemeindeverbände in § 12 unter der Abschnittsüberschrift „Mittelbare Landesverwaltung“ geführt. Der Gedanke einer gemeindlichen Selbstverwaltung als bürgerschaftliches Grundrecht stand bei dieser Formulierung nicht Pate. Unabhängig von der Selbstverwaltungstradition sind wegen des gemäß § 3 I 1 LOG nur zweistufigen Aufbaus der unmittelbaren Landesverwaltung die Kommunen in der Fläche die wichtigsten Verwaltungsträger. Siedlungsstruktur und Größe des Landes weisen dabei den Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden eine Schlüsselrolle zu.<sup>11</sup> Kaum minder wichtig ist die kommunale Zusammenarbeit. Das gilt speziell für die Wasserversorgung.

## 3 Klimaschutz und Klimaanpassung als kommunale Querschnittsaufgaben

### 3.1 Klimaschutz

Der Begriff Klimaschutz ist im KSG nicht legaldefiniert. Gemäß § 1 S. 1 verfolgt das Gesetz den Zweck, zum Schutz vor den Auswirkungen des weltweiten Klimawandels die Erfüllung der nationalen Klimaschutzziele sowie die Einhaltung der europäischen Zielvorgaben zu gewährleisten. Seine Grundlage bilden die im Übereinkommen von Paris festgelegten Ziele. Unmittelbar adressiert ist es ganz überwiegend an die Bundesregierung, die Bundesministerien, das UBA und den unabhängigen Expertenrat für Klimafragen,

---

**10** BVerfGE 155, 310 (340 = Rn. 69); *Engels*, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 28 Rn. 34.

**11** Zu den Handlungsfeldern von Städten *Lorenzen*, DVBl. 2023, 398 (400).

mittelbar an die Gesetzgebungsorgane des Bundes. Die in § 3 I, II KSG festgelegten nationalen Ziele kann der Bund schon wegen Art. 83 ff. GG nicht ohne die Länder und damit auch nicht ohne die Kommunen erfüllen. Für die Erreichung der jährlichen Minderungsziele in den Sektoren ist die Mitwirkung der Kommunen unerlässlich. Konsequenterweise ist der Klimaschutz im Klimaplan Brandenburg als eine kommunale Querschnittsaufgabe angelegt,<sup>12</sup> die z. B. die Energie- und Wärmeversorgung, den ÖPNV oder die städtebauliche Planung berührt. Das „Ob“ der Mitwirkung steht nicht zur Disposition, denn Träger öffentlicher Aufgaben haben gemäß § 13 I 1 KSG bei ihren Planungen und Entscheidungen den Zweck des KSG und die zu seiner Erfüllung festgelegten Ziele zu berücksichtigen. Ländern und Kommunen steht es somit nicht frei, Zweck und Ziele außer Acht zu lassen. Bezüglich des „Wie“ gibt das Berücksichtigungsgebot einen Rahmen vor, den die Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände innerhalb ihrer jeweiligen Verantwortungsbereiche ausgestalten dürfen.<sup>13</sup> Dies ergibt sich aus den Kompetenzen der Länder zur Gesetzgebung und Verwaltungsorganisation. § 13 I 2 KSG ist lediglich deklaratorisch.<sup>14</sup>

§ 13 I 1 KSG begründet keine kommunalen „Handlungs- oder Entscheidungsspielräume, sondern setzt das Bestehen derartiger Spielräume aufgrund anderer gesetzlicher Regelungen voraus. Überall dort, wo materielles Bundesrecht auslegungsbedürftige Rechtsbegriffe verwendet oder Planungs-, Beurteilungs- oder Ermessensspielräume konstituiert, sind nunmehr der Zweck und die Ziele des Bundes-Klimaschutzgesetzes als (mit-)entscheidungserhebliche Gesichtspunkte in die Erwägungen einzustellen.“<sup>15</sup> Maßgeblich sind somit die jeweiligen fachrechtlichen und spielraumspezifischen Anforderungen. Daher gebietet die fehlerfreie Ausübung eines Planungsermessens (nur), „dass im Rahmen der Abwägung die Auswirkungen der Planungsentscheidung auf den Klimaschutz – bezogen auf die in §§ 1 und 3 KSG konkretisierten nationalen Klimaschutzziele – zu ermitteln und die Ermitt-

**12** Klimaplan Brandenburg, S. 95.

**13** Für die Kommunen *Schink*, in: Frenz, Klimaschutzrecht, KSG, § 13 Rn. 48 ff.

**14** *Fellenberg*, in: Fellenberg/Guckelberger, KSG, 2022, § 13 Rn. 37.

**15** BVerwGE 175, 312 (322 f. = Rn. 62); ähnl. *Schink*, in: Frenz, Klimaschutzrecht, KSG, § 13 Rn. 18, der sich für eine Begrenzung des Berücksichtigungsgebots auf den Vollzug von Bundesrecht ausspricht, ebenda, Rn. 22; für eine umfassende Geltung *Fellenberg*, in: Fellenberg/Guckelberger, KSG, 2022, § 13 Rn. 8; *Guckelberger*, KlimR 2022, 294 (295); *Verheyen/Hefs/Peters/Schöneberger*, NVwZ 2023, 113 (114).

lungsergebnisse in die Entscheidungsfindung einzustellen sind.“<sup>16</sup> Etwas anders würde dann gelten, wenn das KSG speziellere Vorgaben für die Berücksichtigung enthalten würde. Das ist jedoch nicht der Fall. Eine zwischen die Ermittlung und das Einstellen in die Entscheidungsfindung vorzunehmende Klimazielverträglichkeitsprüfung sieht das Gesetz nicht vor.<sup>17</sup> Eine solche Bewertung würde zudem die Gewichtung – mit Blick auf die Abwägungsdogmatik – systemfremd nach vorne ziehen und die Abwägung präjudizieren. Welches Gewicht der Klimaschutz in der Abwägung hat, hängt davon ab, ob und wie treibhausgasemissionsrelevant das Vorhaben ist, inwieweit seine Auswirkungen nationale Klimaziele im Sinne einer sektorübergreifenden Gesamtbilanz gefährden können.<sup>18</sup> Das Berücksichtigungsgebot ist modal weder als Beachtungspflicht noch als Optimierungsgebot zu verstehen.<sup>19</sup> Hierfür sprechen der Wortlaut und die Systematik des KSG. Ein solches Verständnis ist auch verfassungskonform. Im Rahmen von Abwägungsentscheidungen nimmt das relative Gewicht des Klimaschutzes bei fortschreitendem Klimawandel zwar zu, genießt aber keinen unbedingten Vorrang gegenüber anderen Belangen. Auch für Art. 20a GG und den Gedanken des intertemporären Freiheitsschutzes gilt das Prinzip der praktischen Konkordanz.<sup>20</sup> Wie belastend das Berücksichtigungsgebot für die Kommunen ist, hängt vor allem davon ab, wie aufwendig die Ermittlung und Bewertung der klimarelevanten Auswirkungen sind. Konkretisierungen durch untergesetzliche Normen existieren hierzu bislang nicht. Daher besteht Unsicherheit über die Reichweite und die Tiefe der notwendigen Untersuchungen. Das BVerwG hat für einen Planfeststellungsbeschluss ausgeführt: „Die Anforderungen dürfen dabei nicht überspannt werden, müssen ‚mit Augenmaß‘ inhaltlich bestimmt und konkretisiert werden und dürfen der Behörde keinen unzumutbaren Aufwand abverlangen. (...) Danach verlangt das Berücksichtigungsgebot des § 13 Abs. 1 Satz 1 KSG von der Planfeststellungsbehörde, mit einem – bezogen auf die konkrete Planungssituation – vertretbaren Aufwand zu ermitteln, welche CO<sub>2</sub>-relevanten Auswirkungen das Vorhaben hat und welche Folgen

**16** BVerwGE 175, 312 (326 = Rn. 71).

**17** A. A. *Verheyen/Heß/Peters/Schöneberger*, NVwZ 2023, 113 (118f.).

**18** BVerwGE 175, 312 (328, 331 = Rn. 78, 83).

**19** BVerwGE 175, 312 (332 = Rn. 85f.; *Schink*, in: Frenz, Klimaschutzrecht, KSG, § 13 Rn. 12; *Fellenberg*, in: *Fellenberg/Guckelberger*, KSG, 2022, § 13 Rn. 26; *Uechtritz*, NVwZ 2022, 1525 (1526); *Erbguth*, UPR 2023, 241 (243).

**20** BVerfGE 157, 30 (139 = Rn. 198).

sich daraus für die Klimaziele des Bundes-Klimaschutzgesetzes ergeben.“<sup>21</sup> Diese Anforderungen dürften mangels einer anderweitigen Regelung auf kommunale Planungs-, Beurteilungs- und Ermessensspielräume übertragbar sein. Speziell das Fachplanungsermessen und das kommunale Planungsermessen unterscheiden sich dogmatisch nicht grundlegend.

### 3.2 Klimaanpassung

Klimaanpassung meint gemäß § 2 Nr. 1 KAnG die Ausrichtung an den aktuellen oder erwarteten Auswirkungen des Klimawandels. Adressiert ist es an Träger öffentlicher Aufgaben. Dies sind gemäß § 2 Nr. 3 KAnG alle Stellen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, unabhängig davon, ob sie öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich organisiert sind. Die Ziele des Gesetzes finden sich in § 1 KAnG. Ziel ist u. a. zum Schutz von Leben und Gesundheit, von Gesellschaft, Wirtschaft und Infrastruktur sowie von Natur und Ökosystemen negative Auswirkungen des Klimawandels, insbesondere die drohenden Schäden, zu vermeiden oder, soweit sie nicht vermieden werden können, weitestgehend zu reduzieren.

Wie das KSG enthält auch das KAnG ein Berücksichtigungsgebot. Nach § 8 I 1 KAnG haben Träger öffentlicher Aufgaben, somit wiederum auch die Kommunen, bei ihren Planungen und Entscheidungen das Ziel der Klimaanpassung fachübergreifend und integriert zu berücksichtigen. Dabei sind nach S. 2 bereits eingetretene und zukünftig zu erwartende Auswirkungen des Klimawandels zu berücksichtigen. Hierzu zählt das Gesetz insbesondere Überflutung oder Überschwemmung bei Starkregen, Sturzfluten oder Hochwasser, Absinken des Grundwasserspiegels oder Verstärkung von Trockenheit oder Niedrigwasser, Bodenerosion oder Erzeugung oder Verstärkung eines lokalen Wärmeinsel-Effekts. Dabei ist zudem nach S. 3 zu berücksichtigen, dass Versickerungs-, Speicher- und Verdunstungsflächen im Rahmen einer wassersensiblen Entwicklung so weit wie möglich erhalten werden.

Neben dem Berücksichtigungsgebot ist für Kommunen § 12 KAnG besonders bedeutend, weil er die Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 II GG und Art. 97 LVerf stark tangiert. Danach bestimmen die Länder diejenigen

---

**21** BVerwGE 175, 312 (329 ff. = Rn. 80 ff.).



öffentlichen Stellen, die für die Gebiete der Gemeinden und Kreise jeweils ein Klimaanpassungskonzept aufstellen müssen.<sup>22</sup> Die Länder haben dabei einen Spielraum bei der Zuordnung der Aufstellungspflicht im Verhältnis von Gemeinden und Kreisen. Ziel von Klimaanpassungskonzepten ist gemäß § 12 II KAnG die Entwicklung eines planmäßigen Vorgehens zur Klimaanpassung der jeweiligen Gebietskörperschaft unter Berücksichtigung bestehender Klimaanpassungsprozesse und Klimaanpassungsaktivitäten, das in einen auf die örtlichen Gegebenheiten bezogenen Maßnahmenkatalog zur Umsetzung des Klimaanpassungskonzepts mündet. Die wesentlichen Inhalte der Klimaanpassungskonzepte, ob und in welcher Form eine Beteiligung der Öffentlichkeit stattfinden soll, ob eine Berichterstattung über die Umsetzung ihres Maßnahmenkatalogs erfolgen soll und in welchen Zeiträumen sie fortgeschrieben werden, bestimmen die Länder. § 12 V KAnG sieht ein interkommunales, intrakommunales und intrabrandenburgisches Berücksichtigungsgebot vor. Zudem sind gemäß § 12 VI KAnG relevante Planungen und sonstige Grundlagen – wie bestehende Hitzeaktionspläne, Starkregen- und Hochwassergefahrenkarten, Freiraumkonzepte sowie Landschafts- und Grünordnungspläne – zu berücksichtigen.

### 3.3 Vereinbarkeit mit Art. 84 I 7 GG

Klimaschutz und Klimapassung sind vermittels der Berücksichtigungsgebote für alle Verwaltungsträger Querschnittsaufgaben. Damit stellt sich die Frage nach der Vereinbarkeit mit Art. 84 I 7 GG, wonach durch Bundesgesetz Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden dürfen. Über die Auslegung und Anwendung dieser im Zuge der Föderalismusreform I eingefügten Norm besteht Unsicherheit. Soll sie nicht leerlaufen, sondern dazu führen, dass zur Stärkung und Absicherung der kommunalen Finanzhoheit die landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregelungen greifen,<sup>23</sup> darf der Bund jedenfalls seit 2006 keine neuen Aufgaben mehr auf die Kommunen abwälzen und bereits zugewiesene Aufgaben nicht mehr funk-

---

**22** Zur Erfordernis derartiger Konzepte bereits *Lorenzen*, DVBl. 2023, 398 (405).

**23** *Broß/Mayer*, in: v. Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 84 Rn. 32.

tional äquivalent erweitern.<sup>24</sup> Sonst wäre für den Bund die Kommunalverwaltung nach wie vor die billigste Verwaltung.<sup>25</sup> Aus diesem Grund ist das Wärmeplanungsgesetz (WPG) an die Länder adressiert. Diese sind gemäß § 4 I WPG verpflichtet sicherzustellen, dass auf ihrem Hoheitsgebiet Wärmepläne nach Maßgabe des WPG erstellt werden, obwohl die Wärmepläne selbst – wie ggf. auch die Klimaanpassungskonzepte nach § 12 I KAnG – für Gemeindegebiete erstellt werden müssen. Im Gegensatz dazu gelten die Berücksichtigungsgebote unmittelbar (auch) für die Kommunen.

Art. 84 I 7 GG ist weit auszulegen.<sup>26</sup> Eine Beschränkung auf die Erbringung von Geldleistungen oder geldwerten Sachleistungen gegenüber Dritten hat das BVerfG verworfen.<sup>27</sup> Auf Art. 125a I 1 GG lassen sich die Berücksichtigungsgebote nicht stützen, weil das KSG und das KAnG eigenständiges neues Bundesrecht beinhalten. Eine Aufgabenübertragung liegt nach Auffassung des BVerfG vor, „wenn den Kommunen Tätigkeiten gegenüber dem Bürger auferlegt und sie zu deren Erfüllung verpflichtet werden. Daneben erfasst die Vorschrift bundesgesetzlich angeordnete Vorgaben für die kommunale Verwaltungstätigkeit wie Informations-, Berichts- und Kontrollpflichten. Sie berühren nicht nur die kommunale Organisations- und Personalhoheit, sondern wegen der damit typischerweise verbundenen Kosten auch die Finanzhoheit.“<sup>28</sup> Eine zu einer erstmaligen Aufgabenübertragung funktional äquivalente Aufgabenerweiterung liegt vor, wenn „Maßstäbe, Tatbestandsvoraussetzungen oder Standards so verändert werden, dass damit mehr als unerhebliche Auswirkungen auf die Organisations-, Personal- und Finanzhoheit der Kommunen verbunden ist. Für das regulatorische Interesse des Bundes ist dagegen nur Raum, wenn die Auswirkungen auf die Eigenverantwortlichkeit der Kommunen gering sind. Eine Änderung bundesgesetzlich zugewiesener Aufgaben überschreitet daher die Übergangskompetenz von Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG und stellt eine nach Art. 84 Abs. 1 Satz 7 unzulässige Aufgabenübertragung dar, wenn sie neue Leistungstatbestände schafft, bestehende Leistungstatbestände auf neue Gruppen von Berechtigten ausweitet oder wenn sie die Dauer eines Leistungsbezugs so verlängert, dass damit

---

**24** BVerfGE 155, 310 (347 = Rn. 83.)

**25** *Gröpl*, in: *Gröpl/Windthorst/von Coelln, GG*, 5. Aufl. 2022, Art. 84 Rn. 9.

**26** BVerfGE 155, 310 (335, 344 = Rn. 59, 76).

**27** BVerfGE 155, 310 (339 = Rn. 68).

**28** BVerfGE 155, 310 (347 f. = Rn. 84).

zugleich ihr Charakter verändert wird. Eine unzulässige Änderung bundesgesetzlicher Aufgabenzuweisungen liegt ferner vor, wenn das Änderungsgesetz den Kommunen neue Berichts-, Informations- oder Organisationspflichten auferlegt.“<sup>29</sup>

Vor dem Hintergrund von Art. 20a GG sind Klimaschutz und Klimaanpassung keine neuen Aufgaben der Kommunen, sondern besondere Ausprägungen des Umweltschutzes, speziell des Vorsorge- und des Nachhaltigkeitsprinzips.<sup>30</sup> Gleiches gilt mit Blick auf die grundrechtlichen Pflichten, die körperliche Unversehrtheit, das Leben und das Eigentum zu schützen. Für dieses Ergebnis spricht auch der Gesetzeswortlaut. § 13 I 1 KSG und § 8 I 1 KAnG sind abstrakt gehalten. Sie übertragen weder den Ländern noch den Kommunen neue Aufgaben im Bereich des Klimaschutzes<sup>31</sup> und der Klimaanpassung, sondern machen die jeweiligen Zwecke und Ziele zu Beurteilungs- und Abwägungsbelangen im Rahmen administrativer Spielräume. Die Umsetzung erfolgt durch Entscheidungen, die außerhalb des KSG und des KAnG zu treffen sind.<sup>32</sup> Beide Berücksichtigungsgebote sind Querschnittsnormen, die in der Sache materielle Änderungen bzw. Anreicherungen des jeweiligen Fachrechts, z. B. des Anlagengenehmigungsrechts, des Wasserrechts, des Bodenschutzrechts oder des Naturschutzrechts, bewirken. Art. 84 I 7 GG erfasst nicht materielle Änderungen des Fachrechts.<sup>33</sup> Gleichwohl bewegt sich der Bund auf einem schmalen Grad, weil das Fachrecht nicht ohne das Verfahren gedacht werden kann. Daher kommt dem Aufwand, den die Kommunen für den Vollzug der Berücksichtigungsgebote betreiben müssen, eine entscheidende Rolle zu. Das vom BVerwG geforderte „Augenmaß“ ist somit nicht nur für die Anwendung von § 13 I 1 KSG zu fordern, sondern auch für § 8 I 1 KAnG. Sonst wäre nicht zu erklären, warum neue Berichts-, Informations-, Organisations- oder Kontrollpflichten rechtswidrig sind, das Hinzufügen weiterer Abwägungsbelange hingegen rechtmäßig sein soll, obwohl der Vollzugs- und damit auch der Kostenaufwand jeweils steigen. Aus diesem Grund steht Art. 84 I 7 GG auch einer Lesart von § 13 I 1 KSG und § 8 I 1 KAnG als Beachtungs- oder sogar Optimierungsgebote entgegen, falls damit ein deutlich

**29** BVerfGE 155, 310 (348 f. = Rn. 86).

**30** So auch *Guckelberger*, KlimR 2022, 294 (295 f.).

**31** *Schink*, in: Frenz, Klimaschutzrecht, KSG, § 13 Rn. 3.

**32** Für das KSG *Fellenberg*, in: Fellenberg/Guckelberger, Klimaschutzrecht, KSG, § 13 Rn. 61.

**33** BVerfGE 155, 310 (344 = Rn. 76).

größerer Vollzugsaufwand einherginge. Gleiches gilt für das Erfordernis einer umfänglichen und detaillierten Klimazielverträglichkeitsprüfung.

### 3.4 Mehrbelastungen ohne finanziellen Ausgleich

Klimaschutz und Klimaanpassung stellen die Kommunen vor neue Probleme. Beide Berücksichtigungsgebote fordern sie nicht nur inhaltlich, sondern auch organisatorisch und personell heraus. Soweit das Aufstellen von Wärmeplänen und Klimaanpassungskonzepten als neue Aufgaben zu Mehrbelastungen führen werden, können sie sich gegenüber den Ländern auf die landesrechtlichen Konnexitätsregelungen berufen, in Brandenburg auf Art. 97 III 2, 3 LVerf. Der Mehrbelastungsausgleich gilt für die Übertragung von Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung, für die Übertragung von Auftragsangelegenheiten und für die Erfüllung bestimmter Selbstverwaltungsaufgaben.<sup>34</sup> Wenn die Berücksichtigungsgebote im KSG und KAnG jedoch keine Aufgaben i. S. von Art. 84 I 7 GG beim Vollzug von Bundesrecht sind, fällt es schwer zu begründen, warum sie neue öffentliche Aufgaben i. S. von Art. 97 I 2, 3 LVerf beim Vollzug von Landesrecht sein sollen. Unabhängig von der Diskussion über die Verpflichtungsadressaten der Berücksichtigungsgebote müssen die Kommunen dann für etwas bezahlen, was sie nicht bestellt haben.

## 4 Ausblick

Das Klimaschutzrecht – verstanden als Oberbegriff für Rechtsvorschriften, die sich mit der Minderung von Treibhausgasemissionen, den Folgen und der Anpassung an den Klimawandel beschäftigen – ist für Juristen, Verwaltungswissenschaftler und alle Verantwortlichen in den Kommunen gleichermaßen „El Dorado“ und „Death Valley“. Das dürfte auch für die zahlreichen neuen Rechtsfragen und praktischen Probleme gelten, die sich im Kontext des Klimaplanes Brandenburg, der Klimapassungskonzepte der Länder und der Kommunen stellen. Fraglich ist u. a., welchen Rechtscharakter und welche

---

<sup>34</sup> Schmidt, Öffentliches Finanzrecht, 2023, § 33 V.

Bindungswirkungen die je nach Verwaltungsebene vorgesehenen Klimaanpassungsstrategien, Klimarisikoanalysen und Klimaanpassungskonzepte haben, welchen Inhalt und welche Reichweite die Berücksichtigungsgebote im KSG und KAnG haben, wie sich Verstöße dagegen auswirken, welche Rechtsschutzmöglichkeiten existieren, ob es einen finanziellen Ausgleich gibt und wie streng die gerichtliche Kontrolldichte sein darf oder sein muss. Für die Mitglieder des KWI – aber nicht nur für diese – bieten damit die Themen Klimaschutz und Klimaanpassung weite und interessante Betätigungsfelder.

## Literaturverzeichnis

- Erbguth, Wilfried, Klimaschutz auf Zulassungsebene: Reichweite des § 13 Abs. 1 Satz 1 KSG und Budgetansatz, in: Umwelt- und Planungsrecht (UPR), 2023, S. 241–247.
- Fellenberg, Frank/Guckelberger, Annette (Hrsg.), Klimaschutzrecht, KSG, TEHG, BEHG, Kommentar, 2022, München: Beck.
- Frenz, Walter (Hrsg.), Klimaschutzrecht, Gesamtkommentar, 2. Aufl. 2022, Berlin: Erich Schmidt.
- Gröpl, Christoph/Windthorst, Kay/von Coelln, Christian, Studienkommentar zum Grundgesetz, 5. Auflage 2022, München: Beck.
- Guckelberger, Annette, Konturen des Berücksichtigungsgebots des § 13 Abs. 1 S. 1 KSG, in: Klima und Recht (KlimR), 2022, S. 294–299.
- Lorenzen, Jacqueline, Natürlicher Klimaschutz in der Stadt – Handlungsfelder, Instrumente und Herausforderungen, Das Deutsche Verwaltungsblatt (DVBl.), 2023, S. 398–406.
- von Münch/Kunig, Kommentar zum Grundgesetz, 7. Auflage 2021, München: Beck.
- Sachs, Michael (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 9. Auflage 2021, München: Beck.
- Schmidt, Thorsten Ingo, Öffentliches Finanzrecht, 2023, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Uechtritz, Michael, Berücksichtigung globaler Klimaauswirkungen in der straßenrechtlichen Planfeststellung, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), 2022, S. 1525–1528.

Verheyen, Roda/Heß, Franziska/Peters, John/Schöneberger, Philipp, Das Gebot der Berücksichtigung des Klimaschutzes auf Vorhabenebene – de lege lata und de lege ferenda, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), 2023, S. 113–123.