GEULEN & KLINGER
Rechtsanwälte

Dr. Reiner Geulen
Dr. Remo Klinger
10719 Berlin, Schaperstraße 15
Telefon +49 / 30 / 88 47 28-0
Telefax +49 / 30 / 88 47 28-10
e-mail: klinger@geulen.com
geulen@geulen.com
www.geulenklinger.com

Die Präsidentin des Landtags Nordrhein-Westfalen
Postfach 10 11 43

40002 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/141

Alle Abg

17. Oktober 2012

Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes in Nordrhein-Westfalen
Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 16/127
Gemeinsame öffentliche Anhörung des Ausschusses für Klimaschutz, Umwelt, Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz und des Ausschusses für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk sowie des Ausschusses für Kommunalpolitik am 25. Oktober 2012

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

Bezug nehmend auf mein Schreiben vom gestrigen Tage übersende ich Ihnen als Anlage nochmals den Aufsatz „Klimaschutzziele in der Raumordnung" in einer besser lesbaren Version.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Remo Klinger
(Rechtsanwalt)

Rechtsanwalt Dr. Remo Klinger und Ass. Henrike Wegener, Maîtrise de Droit*

Klimaschutzziele in der Raumordnung

Zugleich ein Beitrag zum Entwurf des Klimaschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen

Nach dem Entwurf eines Klimaschutzgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen soll die Gesamtsumme der Treibhausgasemissionen des Landes bis zum Jahr 2020 um mindestens 25% und bis zum Jahr 2050 um mindestens 80% im Vergleich zu den Emissionen des Jahres 1990 verringert werden. Das Gesetz soll durch ein Klimaschutz-Umsetzungsgesetz ausgeführt werden. Danach werden die oben genannten Klimaschutzziele zu Zielen der Raumordnung und Landesplanung erklärt. Eine nähere Konkretisierung der Ziele erfolgt im Landesentwicklungsplan und in den Regionalplänen. Ein ähnliches Vorhaben ist dem grün-roten Koalitionsvertrag in Baden-Württemberg zu entnehmen. Der Beitrag geht der Frage nach, ob eine derartige raumordnerische Zielfestlegung zulässig ist.

I. Einleitung

Die Nutzung von Kohle, Öl und Gas und der daraus resultierende Kohlendioxidausstoß tragen maßgeblich zum Klimawandel bei. Die Vorräte fossiler Energieträger nehmen weltweit ab, während die Nachfrage stetig zunimmt. Für die dauerhafte Sicherung unserer ökologischen und ökonomischen Lebensgrundlagen ist der Klimaschutz von herausragender Bedeutung. Das Ziel und Ergebnis politischen Handels muss es daher sein, die globale Erwärmung auf unter 2° C gegenüber vorindustriellen Zeiten zu begrenzen. Denn jenseits jener Grenze von 2° C besteht die Gefahr, dass sich der Klimawandel exponentiell beschleunigt, etwa durch das Schmelzen des grönländischen Eisschildes.

„Um den Temperaturanstieg unter 2° C zu halten, ist eine grundlegend andere, treibhausgasarme Wirtschaftsweise notwendig. Weltweit muss der Ausstoß von Treibhausgasen um mehr als die Hälfte verringert werden. Die Minderungen, die in Industrieländern vonnöten sind, liegen bis zum Jahr 2050 in der Größenordnung von 80–95%. Das heißt: Wir müssen die Art, wie wir wirtschaften und produzieren, vollständig umstellen. Es geht darum, einen fundamentalen wirtschaftlichen Strukturwandel hin zu einer zukunftsfähigen, modernen Wirtschaft zu organisieren. Dafür bleibt uns nicht viel Zeit: Spätestens bis 2020 muss die Trendwende vollzogen sein"[1].

Die Ziele zu benennen, heißt, sich zu fragen, mit welchen rechtlichen Instrumenten die Ziele erreicht werden können. Die dabei möglichen Ansätze sind vielfältig. Finanzielle Förderungen und damit verbundene Anreize zur Energieerzeugung aus erneuerbaren Ressourcen sind ebenso wichtig wie eine konsequente Umsetzung des Emissionshandelssystems. Der Entwurf eines Klimaschutzgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen geht nunmehr einen weiteren, in dieser Form bisher nicht praktizierten Weg, indem er konkrete CO_2-Minderungsziele (nachfolgend auch „Klimaschutzziele" genannt) als verbindliche Ziele der Raumordnung benennt, mit der Folge, dass sich alle raumbedeutsamen Planungen daran auszurichten haben[2]. Nach dem grün-roten Koalitionsvertrag in Baden-Württemberg ist dort eine ähnliche Regelung beabsichtigt[3]. Ähnliches gilt für den neuen Koalitionsvertrag in Rheinland-Pfalz[4]. Dies wirft grundsätzliche Rechtsfragen auf, die sowohl das Verständnis der Raumordnung als einer Materie zur Lösung von Nutzungskonflikten des Raumes als auch das Verhältnis zum Bundesrecht betreffen.

II. Klimaschutzziele als Regelungsgegenstand der Raumordnung?

Die Raumordnung ist nach ihrer Struktur auf die Ordnung und Entwicklung des größeren Raumes angelegt. Der Gesetzgeber hat der Raumordnung die Kompetenz zur überfachlichen und überörtlichen, zusammenfassenden (integrierenden) Gesamtplanung verliehen und dies mit einem Koordinierungs-, Ordnungs- und Entwicklungsauftrag verbunden[5]. Ob Klimaschutzziele, die der Begrenzung der globalen Erwärmung dienen, etwas mit der Planung des Raumes zu tun haben, ist daher klärungsbedürftig.

§ 1 I 2 Nr. 1 ROG regelt, dass durch die Raumordnung „unterschiedliche Anforderungen an den Raum aufeinander abzustimmen und die auf der jeweiligen Planungsebene auftretenden Konflikte auszugleichen" sind. Dabei ist – wie § 1 I 2 Nr. 2 ROG zum Ausdruck bringt – „Vorsorge für einzelne

---

* *Dr. Remo Klinger* ist Partner der Sozietät *Geulen & Klinger* (Berlin); *Henrike Wegener* ist Projektmanagerin Recht bei der Deutschen Umwelthilfe e. V.

1 *Röttgen*, Klimaschutz als Weltinnenpolitik, FAZ Nr. 280 v. 2. 12. 2009, S. 8; Der Koalitionsvertrag der Bundesregierung zwischen CDU, CSU und FDP bestätigt dies, wenn darin ausgeführt wird, dass es „unser Ziel ist (...), die Erderwärmung auf maximal 2° C zu begrenzen und Deutschlands Vorreiterrolle beim Klimaschutz beizubehalten. International ist vereinbart, dass die Industriestaaten ihre Treibhausgas-Emissionen bis 2050 um mindestens 80% reduzieren. Wir werden für Deutschland einen konkreten Entwicklungspfad festlegen und bekräftigen unser Ziel, die Treibhausgas-Emissionen bis 2020 um 40% gegenüber 1990 zu senken". (Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP „Wachstum. Bildung. Zusammenhalt.", S. 25 f.).

2 Umgesetzt wird dies durch den Entwurf eines „Ersten Klimaschutz-Umsetzungsgesetzes", der in § 1 unter der Überschrift „Verbindlichkeit der Klimaschutzziele in der Raumordnung und Landesplanung" Folgendes regelt: „Ziele der Raumordnung und Landesplanung sind (1) die Gesamtsumme der Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2020 um mindestens 25 Prozent und bis zum Jahr 2050 um 80–95 Prozent im Vergleich zu den Gesamtemissionen des Jahres 1990 zu verringern; (2) der Vorrang der Steigerung des Ressourcenschutzes, der Ressourcen- und der Energieeffizienz, der Energieeinsparung und des Ausbaus Erneuerbarer Energien; (3) die negativen Auswirkungen des Klimawandels durch die Erarbeitung und Umsetzung von sektorspezifischen und auf die jeweilige Region abgestimmten Anpassungsmaßnahmen zu begrenzen. Diese Ziele sind im Landesentwicklungsplan und in den Regionalplänen zu konkretisieren". § 2 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes am Tag nach seiner Verkündung. Siehe dazu auch http://www.umwelt.nrw.de/ministerium/presse/presse_aktuell/presse101103.php.

3 Koalitionsvertrag zwischen Bündnis 90/Die Grünen und der SPD Baden-Württemberg, S. 33: „Als zentrales Element für die Neuausrichtung der Energie- und Klimapolitik werden wir ein Klimaschutzgesetz mit verbindlichen Zielen verabschieden. Auf dessen Grundlage werden wir ein umfassendes integriertes Energie- und Klimaschutzkonzept entwickeln, das die notwendigen Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele konkret auf den Weg bringt. In diesem Zusammenhang wollen wir auch den Landesentwicklungsplan novellieren".

4 Koalitionsvertrag zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen Rheinland-Pfalz, S. 21: „Die Koalitionspartner bekennen sich zum Ziel, weltweit den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf 2 Grad Celsius zu begrenzen. Dies bedeutet, dass bundesweit und in Rheinland-Pfalz die CO_2-Emissionen bis 2050 um 90 Prozent (gegenüber 1990) reduziert werden müssen. Unser Nahziel sind dabei 40 Prozent weniger CO_2-Emissionen bis 2010. Rheinland-Pfalz wird sich auf Bundesebene dafür einsetzen, dass die Bundesregierung ein Energiekonzept vorlegt, das diesen Zielen gerecht wird. Unsere Klimaschutzziele und -maßnahmen wollen wir in einem Klimaschutzgesetz verankern".

5 So bereits bestätigt im Baurechtsgutachten aus dem Jahr 1954 (*BVerfGE* 3, 407 = NJW 1954, 1474); vgl. auch *Peine*, RaumplanungsR, 1987, S. 39.

Raumfunktionen und Raumnutzungen zu treffen". Aus diesem hergebrachten Verständnis der Raumordnung folgt, dass mit den Mitteln der Landesplanung jedenfalls allgemeine Funktionen des Raumes festgelegt werden können, bei denen etwa Raumzuweisungen zur Ansiedlung von Industrie, Gewerbe oder Wohngebieten gemacht werden können. Veränderte gesellschaftliche Rahmenbedingungen führten in den vergangenen Jahren dazu, dass sich auch die raumplanerischen Problemfelder änderten. Nicht zuletzt in Reaktion auf die gesellschaftliche Aufwertung des Umweltschutzes fand eine ökologisch orientierte Raumplanung ihren Ausdruck in den gesetzlichen Regelungen der Raumordnung. Mit der Neuregelung der Leitvorstellungen der Raumordnung in § 1 II ROG wurden dem Raumordnungsgesetz normative Fixpunkte hinzugefügt, die auf die Minimierung von Umweltbelastungen ausgerichtet sind. Diese gehen über die bloße Sicherung von Freiräumen zum Erhalt der Naturraumpotenziale hinaus[6]. Raumordnung und Umweltschutz sind dabei eng miteinander verzahnt, denn durch eine ziel- und zukunftsorientierte planerische Gestaltung soll die Entwicklung und Belastung der natürlichen Umwelt so gesteuert werden, dass Gefährdungen und Schädigungen soweit wie möglich vermieden und Belastungs- und Erneuerungsreserven offengehalten werden. Neben den Fachplanungen des Umweltschutzes kommt den Programmen und Plänen der Landesraumordnung – und hier insbesondere der Regionalplanung – eine zentrale Rolle zu[7].

Wesentlicher Ausdruck dieser ökologischen Orientierung der Raumordnung ist § 2 II Nr. 6 S. 1 und 6 ROG. Danach ist es Grundsatz der Raumordnung, den Raum in seiner Bedeutung für die Funktionsfähigkeit der Böden, des Wasserhaushalts, der Tier- und Pflanzenwelt sowie des Klimas einschließlich der jeweiligen Wechselwirkungen zu entwickeln, zu sichern oder, soweit erforderlich, möglich und angemessen, wiederherzustellen. Dabei ist den räumlichen Erfordernissen des Klimaschutzes Rechnung zu tragen, sowohl durch Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, als auch durch solche, die der Anpassung an den Klimawandel dienen. Dies bedeutet, dass Raumnutzungsentscheidungen, wie sie Kern der Raumordnung sind, den unter den Bedingungen des Klimawandels veränderten Raumnutzungskonflikten beachten müssen[8]. Dazu gehören unzweifelhaft Zielfestlegungen, die sich auf die Ausweisung von Windenergiegebieten, den Freiraumschutz zur Erhaltung von Frischluftschneisen oder die Festsetzung von Hochwasserüberschwemmungsgebieten beziehen, Maßnahmen also, die raumkonkrete Nutzungszuweisungen bewirken[9].

Ein verbindlich geregeltes landesweites Klimaschutzziel, welches bei allen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen i. S. des § 4 ROG zu beachten ist, besitzt diese Raumkonkretheit nicht. Es regelt nicht unmittelbar, welcher Fläche welche Nutzung zugewiesen wird und bewirkt somit keine unmittelbare Flächen- und Standortsicherung. Ein derartiges Ziel nimmt vielmehr Einfluss auf die Ansiedlung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen im Raum, verortet diese aber nicht. Das Klimaschutzziel trifft eine Aussage darüber, bis zu welchem Grad klimarelevante Planungen und Maßnahmen den Raum in Anspruch nehmen dürfen, überlässt den Ort der Ansiedlung danach noch zulässiger Maßnahmen aber den Trägern der jeweiligen Maßnahme. Ob die Grenzen zulässiger Raumordnung damit bereits überschritten sind, hängt davon ab, ob der erforderliche raumbezogene Ansatz verlassen wurde. Denn jede konkrete Zielfestlegung muss geeignet sein, Vorsorge für Raumfunktionen und Raumnutzungen zu treffen. Dies ist dann noch der Fall, wenn über eine allgemeine Raumzuweisung hinaus konkrete Anforderungen an eine (ökologisch vertretbare) Raumnutzung gestellt werden. Mit dem Klimaschutzziel sollen nur solche Maßnahmen Raum in Anspruch nehmen dürfen, deren Potenzial an klimaschädlichen Emissionen in zulässiger Weise dem Klimaschutzziel entspricht. Das raumordnerische Klimaschutzziel regelt somit den Raumnutzungskonflikt zwischen klimaverträglichen und klimaunverträglichen raumrelevanten Planungen und Maßnahmen. Dies ist im Kern eine originäre Aufgabe der Raumordnung, da es hierbei um nichts Anderes als um die Koordination von Raum- bzw. Bodennutzungsansprüchen geht. Bereits danach spricht vieles für den erforderlichen Raumbezug. Denn es wird auf einen Raumnutzungskonflikt Einfluss genommen. Überdies ist zu berücksichtigen, dass der Klimawandel zu raumrelevanten Veränderungen führt[10]. So nehmen Hochwasserereignisse und damit verbundene Flächeninanspruchnahmen zu[11]. Vermehrt werden auch Schäden an Wäldern durch zunehmende Starkwinde prognostiziert[12]. Das raumordnerische Klimaschutzziel hat zum Ziel, diesen raumrelevanten Ereignissen vorzubeugen. Der Raumbezug des Ziels ist somit auch aus diesem Grund gegeben.

Dem wird man nicht entgegenhalten können, dass die Raumordnung durch die Ausweisung eines Klimaschutzziels „allgemeinpolitisch aufgeladen"[13] werde. Denn ein allgemeinpolitischer Programmsatz ist mit der Zielfestlegung gerade nicht verbunden. Ihr kommt eine Beachtenspflicht nach § 4 ROG zu; sie ist daher in hohem Maße konkret, wenngleich sie *auch* allgemeinpolitischen Vorstellungen entspricht. Entscheidend ist allein, ob der Raumbezug der Festlegung erkennbar ist. Wie ausgeführt, ist dies der Fall[14].

Den Raumbezug wird man der Zielfestlegung auch nicht dadurch absprechen können, dass man einen Eingriff in die genuinen Aufgaben des Fachplanungsrechts postuliert[15]. Zwar ist es richtig, dass sich die raumordnerische Kompetenz grundsätzlich auf die Regelung von Standortentscheidungen

6 *Fürst*, Landesentwicklungsplanung und Regionalplanung, 2. Aufl. (1993), S. 49; *Söfker*, UPR 2008, 161 (165); *Bückmann*, UPR 2009, 407 (417 f.).

7 *Erbguth*, Raumordnung und Landesplanung, 2. Aufl. (1992), Rdnr. 110 (S. 159); *Dopheide*, Das System der Raumordnung und Landesplanung in der BRep. Dtschld. unter besonderer Berücksichtigung Nordrhein-Westfalens, 3. Aufl. (1990), Vorwort („Raumordnung und Landesplanung, das ist die Planung des menschlichen Lebensraumes [...], damit die natürlichen Lebensgrundlagen erhalten und nicht leichtfertig verbraucht werden").

8 *Mitschang*, DVBl 2008, 745 (747); Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Europ. Strategien der Anpassung an die Folgen des Klimawandels, Positionspapier der ARL Nr. 73, Hannover 2007, S. 3.

9 Vgl. *Spannowsky*, UPR 2009, 201 (204 f.).

10 Zusammenfassend für Deutschland dargestellt bei *Germanwatch* (Hrsg.), Auswirkungen des Klimawandels auf Deutschland mit Exkurs NRW, www.germanwatch.org/klima/klideu07.pdf.

11 *T. J. Osborn, M. Hulme, P. D. Jones, T. A. Basnett*, International Journal of Climatology, 2000, 347–364 (Volume 20).

12 Näheres unter http://www.klima-wandel.eu/aktuelles-zum-klimawandel.html.

13 *Schink*, UPR 2011, 91 (97 f.).

14 Ähnliches gilt für die Bauleitplanung. Auch hier waren Rechtsprechung und Literatur bis zur Novelle des EAG Bau 2004 der Auffassung, Festsetzungen in Bebauungsplänen zum allgemeinen Klimaschutz seien mangels städtebaulichen Grundes rechtswidrig, da sich die Bauleitplanung durch eine kommunale Perspektive auszeichne, welche ihr als Kompetenzbeschränkung inhärent sei (*OVG Münster*, BauR 1998, 981 [983 f.] = NVwZ-RR 1999, 110; *OVG Münster*, BauR 2001, 62; *Kraft*, DVBl 1998, 1048 ff.). Die Entwicklungstendenz in der Rechtsprechung ist seither jedoch eine andere. So urteilte das *BVerwG* 2003, dass „es den Gemeinden unbenommen [bleibe], im Rahmen [...] der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung mit ihrem planungsrechtlichen Instrumentarium Klimaschutz zu betreiben". (*BVerwGE* 118, 33 [41] = NVwZ 2003, 738); vgl. allg. zum Klimaschutz in der Bauleitplanung und zur Entwicklung der Rechtsprechung *Ingold/Schwarz*, NuR 2010, 153.

15 *Schink*, UPR 2011, 91 (98).

bezieht. Eben dies ist mit dem Klimaschutzziel aber verbunden: Standortentscheidungen für raumrelevante Planungen und Maßnahmen, die dem Klimaschutzziel zuwiderlaufen, sind nicht genehmigungsfähig. Dies ist – sieht man einmal vom Klimaschutz ab – auch nichts grundlegend Neues im Recht der Landesplanung. So regelt etwa der Plansatz 6.6 (Z) des Landesentwicklungsplans Berlin-Brandenburg (LEP B-B), dass Linienflugverkehr und Pauschalflugreiseverkehr nur auf dem Verkehrsflughafen Berlin Brandenburg International zulässig sein wird. Mit der Regelung ist es untersagt, in Berlin und Brandenburg einen Regionalflughafen zu eröffnen, der ebenfalls derartige Verkehre abwickeln möchte. Anders als das Klimaschutzziel – das eine Standortverknappung für klimaschädliche Planungen und Maßnahmen bewirkt – ist mit dem Plansatz 6.6 (Z) LEP B-B sogar ein Standortverbot für bestimmte Infrastrukturanlagen verbunden, ohne dass jemals die Auffassung vertreten worden wäre, der Plansatz verstoße gegen das Vertikalitätsverhältnis zwischen Raumordnung und Fachplanung. Ebenso wie die Raumordnung die Träger der Landes- und Regionalplanung zu exakten Standortausweisungen für raumbedeutende Infrastrukturvorhaben ermächtigt[16] und die dem Träger der Regionalplanung durch Landesgesetz auferlegte Verpflichtung, in einem Regionalplan bedeutsame Infrastrukturvorhaben gebietsscharf auszuweisen, mit der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 II 1 GG) vereinbar ist, kann die Raumordnung auch Anforderungen stellen, die auf eine Standortverknappung klimaschädlicher Maßnahmen und Planungen hinauslaufen. Der Raumbezug der Zielfestlegung geht dadurch nicht verloren.

Dies zeigt auch ein Vergleich mit anderen Plansätzen. So ist etwa im Plansatz 4.6-1 (G) des Entwurfes des Regionalplans Südhessen eine Regelung vorgesehen, nach der „klimarelevante Planungen grundsätzlich klimaschützende Aspekte, insbesondere die Reduzierung des CO_2-Ausstoßes, berücksichtigen (sollen). Damit will die Region einen Beitrag zur Minderung der weltweiten Klimaveränderungen leisten“[17]. Das in Nordrhein-Westfalen vorgesehene Klimaschutzziel ist somit nicht die erste klimarelevante Regelung, die landesplanerisch geregelt wird. Ähnlich sieht es bei der planerischen Steuerung von Industrie- und Infrastrukturanlagen aus. Auch hier finden sich verschiedene Plansätze, deren Raumbezug mit denen des Klimaschutzziels zu vergleichen ist. Wenn etwa der Regionalplan Mittelhessen im Plansatz 6.1.3-1 (G) regelt, dass „der Ausstoß lufthygienisch bedenklicher Stoffe reduziert (werden) soll, zusätzliche Luftschadstoffemittenten (...) nicht zugelassen werden“[18], so stellt dies eine raumordnerische Aussage dar, die mit dem Klimaschutzziel vergleichbar ist. Auch dieser Plansatz trifft eine Regelung, die sich auf die Zuweisung von Vorhaben im Raum auswirkt und regelt den Nutzungskonflikt zu Lasten umweltschädlicher Maßnahmen und Planungen. Ähnliches gilt für den im LEP Bayern enthaltenen Plansatz 3.2.3.1 (G), nach dem anzustreben ist, dass „mechanisch-biologische Kleinkläranlagen verwendet werden“[19]. Auch dadurch wird Einfluss auf die Zulässigkeit umweltrelevanter Anlagen genommen. Einen Raumbezug wird man selbst dieser Regelung nicht absprechen können. Sie bezieht sich auf die Zulässigkeit von raumrelevanten Nutzungen und trifft eine planerische Aussage.

Das heißt nicht, dass jeder ökologische Bezug genügen könnte. So ist etwa der in einem Regionalplan Schleswig-Holsteins enthaltene Plansatz, nach dem „Verkaufsverpackungen aus Metall, Kunststoff und Verbundstoffen (...) durch das Duale System Deutschland im „Gelben Sack“ eingesammelt (werden)“[20] nicht nur raumordnerisch fragwürdig. Ob man den Raumbezug auch noch erkennen kann, wenn eine Zielfestlegung die „Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für verarbeitendes Gewerbe“[21], die „Bereitstellung von Außenwirtschaftsinformationen“[22] oder das „Angebot wohnortnaher Beratungsstellen für Schwangere“[23] benennt, wird man ebenfalls bezweifeln können. Nicht minder gilt dies für den raumordnerisch geregelten Erhalt des Theaters Itzehoe und des *Hebbel*-Museums in Wesselburen, zumal dabei selbst die Matjes-Tage in Glückstadt und die Pellkartoffel-Tage in Hohenlockstedt Erwähnung fanden[24].

Das hier erörterte Klimaschutzziel ist damit nicht zu vergleichen. Der Gesetzentwurf ähnelt eher dem bereits seit 1990 geltenden Berliner Energieeinspargesetz, das seine Ziele und Grundsätze ebenfalls für verbindlich erklärt[25], geht aber in seinen Konkretisierungsgraden und seiner raumordnerischen Anknüpfung deutlich darüber hinaus. Infrastrukturelle Anforderungen wie sie mit dem Klimaschutzziel verbunden sind, besitzen eine raumordnerische Relevanz und sind kein Fremdkörper im Recht der Landesplanung. Sie dienen unter Benennung infrastruktureller Anforderungen der nachhaltigen Raumentwicklung und dem Ausgleich ökologischer Ansprüche an die Raumnutzung (vgl. § 1 II 2 ROG).

III. Gesetzgebungskompetenz der Länder?

1. Raumordnungskompetenzen der Länder

Die Zuständigkeit für die Gesetzgebung der Raumordnung ist durch die Erste Föderalismusreform[26] grundlegend geändert worden. Die bisherige Rahmengesetzgebung des Bundes nach Art. 75 GG a. F. wurde dahingehend modifiziert, dass die Raumordnung dem Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 72, 74 GG) zugeordnet wurde, dies aber ohne eine Erforderlichkeitsprüfung nach Art. 72 II GG. Dafür wurde den Ländern das Abweichungsrecht des Art. 72 III GG eingeräumt. Für die Raumordnung wurde von der Benennung eines abweichungsresistenten Bereiches (Zusatz des Art. 72 III 1 Nr. 4 GG) abgesehen. Dies bedeutet, dass ein Bundesland den Kompetenztitel der Raumordnung aus Art. 74 I Nr. 31 GG auch zu abweichenden Regelungen nutzen kann. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass sich die Regelung im Bereich der Raumordnung bewegt und den Kompetenztitel nicht verlässt. Ob dem so ist, entscheidet sich daran, ob die Norm strukturell eine solche der Raumordnung ist. Die Beantwortung der Frage knüpft an die oben gemachten Aussagen zur Grundstruktur der Raumordnung an, wo festgehal-

16 *BVerwGE* 118, 181 = NVwZ 2003, 1263.
17 Der Regionalplan und der Regionale Flächennutzungsplan (Entwurf 2009) haben vom 1. 9. 2009 bis zum 2. 11. 2009 offengelegen. Über die zum Entwurf 2009 vorgebrachten Anregungen und Bedenken hat die Regionalversammlung am 17. 11. 2010 entschieden. Am 17. 12. 2010 hat die Regionalversammlung den Regionalplan förmlich beschlossen und die Obere Landesplanungsbehörde beauftragt, den Plan zur Genehmigung durch die Landesregierung vorzulegen. Der zitierte Plansatz stammt aus der zur Genehmigung vorgelegten Fassung.
18 Der Regionalplan Mittelhessen 2010 wurde am 22. 6. 2010 durch die Regionalversammlung beschlossen und am 13. 12. 2010 durch die Hessische Landesregierung genehmigt. Mit der Bekanntmachung im Staatsanzeiger Nr. 9 am 28. 2. 2011 trat der Regionalplan Mittelhessen in Kraft.
19 LEP Bayern v. 8. 8. 2006 (GVBl S. 471), zuletzt geändert durch VO v. 22. 12. 2009.
20 Regionalplan für den Planungsraum IV (Schleswig-Holstein Süd-West), Fortschreibung 2005.
21 Plansatz 1.1.2.1 (Z) LEP Bayern.
22 Plansatz 1.2.2 (G) LEP Bayern.
23 Plansatz 2.1.5.2 (G) LEP Bayern.
24 Plansatz 7.7.3 (G) Regionalplan für den Planungsraum IV (Schleswig-Holstein Süd-West), Fortschreibung 2005.
25 BEnSpG v. 2. 10. 1990, zuletzt geändert durch Art. LVII des Ges. v. 16. 7. 2001 (GVBl S. 260).
26 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (BGBl I, 2034; BT-Dr 16/813; 16/814; 16/2010; 16/2069).

ten wurde, dass die Benennung eines landesplanerischen Ziels zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen keine grundsätzlichen Bedenken in Hinblick auf die Raumordnungsstruktur aufwirft. Stimmen, die einwenden, dass der Kompetenztitel des Art. 74 I Nr. 31 GG nur dann eingehalten ist, wenn sich die Normen ausschließlich auf die Ausweisung von möglichen Standorten für Anlagen erstrecken[27], verkennen, dass dies eine nicht unerhebliche Zahl anderer raumordnerischer Plansätze mit dem Verdikt der Rechtswidrigkeit versieht, da die Landesplanung nicht nur aus dem Mittel der Standortausweisung besteht. Zu fragen ist vielmehr, welches der unmittelbare Regelungsgegenstand des Gesetzes ist[28]. Wenn das Gesetz unmittelbar das Recht der Raumordnung regeln soll und damit lediglich mittelbar immissionsschutzrechtliche Folgen verbunden sind, besteht die Zuständigkeit der Länder. Der Sache nach entspricht diese Unterscheidung der zwischen Haupt- und Nebenzweck[29]. Dieser Hauptzweck ist hier ein raumordnerischer, wenngleich das Gesetz auch Folgen im Bauplanungs- und Immissionsschutzrecht haben wird. Da das Gesetz – wie oben ausgeführt – auch normstrukturell der Raumordnung zugehört, kann es sich auf den entsprechenden Kompetenztitel des Art. 74 I Nr. 31 GG berufen.

2. Abschließende Regelung über den Emissionshandel?

Die Kompetenz zur Regelung von Treibhausgasreduktionen könnte aber dadurch ausgeschlossen sein, dass auf der Ebene des Unionsrechts eine abschließende Regelung getroffen wurde, etwa durch den Emissionshandel. Man könnte argumentieren, dass die Emissionshandelsrichtlinie die Einführung nationaler Grenzwerte – so genannte emission performing standards (eps) – ausschließe und mit der Zuweisung von Verschmutzungsrechten flankierende ordnungsrechtliche Maßnahmen untersagt sind.

Die Emissionshandelsrichtlinie 2003/87/EG (EH-RL) selbst schweigt dazu. Sie ergänzt aber die Richtlinie 2010/75/EU über Industrieemissionen (IED-RL)[30], indem durch Art. 26 EH-RL der Art. 9 I in die IED-Richtlinie eingefügt wurde. Dieser regelt, dass immer dann, wenn Treibhausgasemissionen einer Anlage der Emissionshandelsrichtlinie unterliegen, die Genehmigung dieser Anlage keine Emissionsgrenzwerte für direkte Emissionen dieses Gases enthalten darf, es sei denn, dies ist erforderlich, um sicherzustellen, dass keine erhebliche lokale Umweltverschmutzung verursacht wird. Art. 9 I IED-RL könnte somit einer Flankierung durch ein landesplanerisches Klimaschutzziel entgegenstehen.

Dies überzeugt jedoch nicht. Denn nach Art. 6, 17 IED-RL können die Mitgliedstaaten unbeschadet der Genehmigungspflicht allgemein verbindliche Vorschriften erlassen, um entsprechende Auflagen vorzusehen. Art. 9 IED-RL verhindert somit mitgliedstaatliche Vorschriften allein bei der Genehmigungserteilung und nicht im Rahmen der allgemein verbindlichen Vorschriften, wie es das Landesplanungsrecht ist[31]. Den ersten Versuch Großbritanniens, im Rahmen des Climate Change Act vom 26. 11. 2008[32] Grenzwerte für individuelle Kraftwerksprojekte einzuführen, hat die Kommission zwar mit Hinweis auf Art. 9 IED-RL zurückgewiesen, betonte aber zugleich, dass es Wege gebe, Emissionsobergrenzen außerhalb der Emissionshandelsrichtlinie und der IED-Richtlinie durch allgemeine Vorgaben zu setzen[33]. Die Richtlinie hindert die Mitgliedstaaten somit nicht daran, allgemeine bindende Vorschriften i. S. der Art. 6, 17 IED-RL zu erlassen[34].

Dies ergibt sich auch aus einer Gesamtbetrachtung der Richtlinie. So regelt der Erwägungsgrund 10 der Richtlinie, dass diese „im Einklang mit Art. 193 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) (...) die Mitgliedstaaten nicht daran hindert, verstärkte Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen, zum Beispiel Vorschriften für die Treibhausgasemission, sofern solche Maßnahmen mit den Verträgen vereinbar sind und der Kommission notifiziert wurden".

Die Erwägung wurde durch die Richtliniennovellierung im Jahr 2010 eingefügt[35]. Nach Art. 193 AEUV können die Mitgliedstaaten verstärkte Schutzmaßnahmen ergreifen. Der Begriff „Mitgliedstaat" erstreckt sich dabei auf staatliche Untergliederungen, wenn die Kompetenzordnung des jeweiligen Mitgliedstaates dies vorschreibt, damit auch auf die deutschen Bundesländer. Diese Möglichkeit besteht für alle Rechtsakte, die im Rahmen des Titels XX „Umwelt" mit den Zielen des Art. 191 AEUV erlassen werden. Die sekundärrechtliche Regelung[36] des Art. 9 IED-RL kann diese primärrechtliche Möglichkeit nicht ausschließen. Mitgliedstaaten können zum Schutz der Umwelt strengere Maßnahmen[37] ergreifen als durch das Unionsrecht vorgeschrieben[38]. Die Einfügung des 10. Erwägungsgrundes in die Richtlinie wurde im Bericht des Europäischen Parlaments explizit damit begründet, dass „Grenzwerte als allgemeine Mindestanforderungen anzusehen (sind), die weder der bestmöglichen Lösung entsprechen, noch genügen, um die notwendige Verminderung der Umweltbelastung, Umweltexposition und damit verbundene negative Gesundheitsauswirkungen zu erreichen, gleichgültig wie der Umweltzustand aussieht"[39]. Ein nationaler oder landesrechtlicher CO_2-Grenzwert würde das Ziel der CO_2-Emissionsreduktion verstärken und wäre damit eine zulässige Schutzverstärkung i. S. des Art. 193 AEUV[40].

Dieses Ergebnis erscheint auch mit Blick auf andere Regelungen des Unionsrechts konsistent. Denn ein Verbot nationaler Grenzwerte liefe dem primärrechtlichen Vorsorgeprinzip[41] des Art. 191 II 2 AEUV zuwider, da im Rahmen des Emissionshandelssystems teilweise vermeidbare Emissionen emittiert werden. Ziel des Vorsorgeprinzips ist es, Emissionen zu vermeiden, um die Effektivität des Umweltschutzes der Union

27 *Schink*, UPR 2011, 91 (97).
28 *BVerfGE* 8, 104 (116 ff.) = NJW 1958, 1339; *BVerfGE* 36, 193 (205) = NJW 1974, 356; *Rengeling*, in: Hdb. d. StaatsR IV, 1990, § 100 Rdnr. 37 (S. 738).
29 *BVerfGE* 8, 143 (148 ff.) = NJW 1959, 29; *BVerfGE* 13, 181 (196 f.) = NJW 1961, 2299; *BVerfGE* 14, 76 (99) = NJW 1962, 1195; *Rengeling*, in: Hdb. d. StaatsR IV (o. Fußn. 28), § 100 Rdnr. 37 (S. 738).
30 Ursprünglich 96/61/EG, später geändert in 2008/1/EG.
31 Auf den Wortlaut stützen sich auch *Wyatt* und *Macrory* ("Does the EU's propose directive on industrial emission [IPPC] preclude member states from imposing emission limits for CO_2 under national rules other then those implementing the proposed directive?"), Legal Advice, 9. 2. 2010, Nr. 15 (http://ebookbrowse.com/legaladvice-wyatt-macrory-pdf-d63497699), die aus der Definition der Worte „Genehmigung" und „zuständige Behörde" herleiten, dass damit keine allgemeinen Regelungen zur CO_2-Reduktion gemeint sein können.
32 Darin ist das verbindliche Ziel geregelt, bis 2020 eine Verringerung der Treibhausgasemissionen um 26% gegenüber 1990 und um 80% bis 2050 einzuhalten. Text des Gesetzes unter www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/27/contents; ausf. dazu *Groß*, ZUR 2011, 171 (174).
33 ENDS Europe, Can EU states set CO_2 limits for installations? (2010), www.endseurope. com/22980/can-eu-states-set-co2-limits-for-installations?referrer = search.
34 *Wyatt/Macrory* (o. Fußn. 31).
35 ABlEU Nr. L 334/17 v. 17. 12. 2010, S. 2.
36 SRU-Gutachten, Wege zu 100% erneuerbarer Stromversorgung, 2011, Nr. 448.
37 *Epiney*, ZUR 2010, 236 (242).
38 Art. 193 AEUV: „Die Schutzmaßnahmen, die auf Grund des Art. 192 getroffen werden, hindern die einzelnen Mitgliedstaaten nicht daran, verstärkte Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen. Die betreffenden Maßnahmen müssen mit den Verträgen vereinbar sein. Sie werden der Kommission notifiziert".
39 Bericht des EP v. 6. 2. 2009, A6-0046/2009, S. 6.
40 SRU-Gutachten (o. Fußn. 36), Nr. 449.
41 *Epiney*, ZUR 2010, 236 (242) m. w. Nachw.; allg. *Frenz*, UPR 2010, 293.

zu gewährleisten. Die Zertifikats-Obergrenze des Emissionshandels (Cap) allein genügt nicht, um die hohen Klimaschutzziele zu erreichen[42], zumal die Preisentwicklung der Zertifikate unsicher ist[43]. Zwar ist der Emissionshandel das Hauptinstrument des Klimaschutzes der Europäischen Union und im Kern ist dieses Instrument ein ökonomisches. Jedoch ist es ordnungsrechtlich flankiert, wie sich etwa in der Regelung des Caps[44], der Genehmigungspflicht, der Pflicht zu Emissionsberichten, dem Emissionsregister und den Kontrollen und Sanktionen zeigt[45]. Es entstünde somit kein neuer Systemkonflikt, wenn eine weitere ordnungsrechtliche Maßnahme in Form von CO_2-Grenzwerten auf mitgliedstaatlicher Ebene hinzukäme.

3. Abschließende Regelungen in TEHG, ZuG und BImSchG?

Auch das Treibhausgas-Emissionsgesetz (TEHG) und das Zuteilungsgesetz (ZuG) widersprechen dem Gesetzentwurf nicht. Sie regeln zwar abschließend die Umsetzung des europäischen Emissionshandelssystems in nationales Recht[46], dieses System ist aber – wie oben gesehen – nicht abschließend. Hinzu kommt, dass Ländergesetzgebung im Bereich Klimaschutz der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 72 I i. V. mit Art. 74 I Nr. 11, 24 GG unterfällt. In diesem Bereich sind Ergänzungen bundesrechtlicher Regelungen durch Landesgesetze möglich, wenn die Regelungen des bundesrechtlichen Klimaschutzes insoweit nicht abschließend sind. Da der Bund keine gesetzlichen Klimaschutzziele bestimmt und auch kein umfassendes Klimaschutzrecht erlassen hat, können die Länder ergänzende Regelungen vorsehen[47].

Nichts Anderes ergibt sich aus dem Bundes-Imissionsschutzgesetz (BImSchG). Zwar regelt § 5 I 3 BImSchG, dass Anforderungen zur Begrenzung von Treibhausgasemissionen für Anlagen, die dem Emissionshandel unterliegen, nur zulässig sind, um zur Erfüllung der Pflichten nach § 5 I 1 Nr. 1 BImSchG sicherzustellen, dass im Einwirkungsbereich der Anlage keine schädlichen Umwelteinwirkungen entstehen. Noch konkreter wird § 5 I 4 BImSchG. Danach dürfen zur Erfüllung der Pflicht zur effizienten Verwendung von Energie keine Anforderungen gestellt werden, die über die Pflichten hinausgehen, welche das Treibhausgas-Emissionsgesetz begründet. Dies heißt aber lediglich, dass die für den Immissionsschutz zuständigen Behörden bei der Genehmigungserteilung die Energieeffizienzpflicht des § 5 I 1 Nr. 4 BImSchG bei TEHG-Anlagen nicht so anwenden dürfen, dass die Genehmigungsanforderungen über das Treibhausgas-Emissionsgesetz hinausgehen. § 5 I 3 und 4 BImSchG betreffen somit die immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsvoraussetzungen, nicht aber die Frage, ob raumbeeinflussende Vorhaben mit den Mitteln der Landesplanung in Hinblick auf ihre CO_2-Emissionen und damit in Regelung einer Standortverknappung CO_2-intensiver Anlagen steuerbar sind[48]. Die Vorschriften sollen die Handlungsspielräume des Bundesverordnungsgebers und der Immissionsschutzbehörden bei der Ausgestaltung der Vorsorgeanforderungen des Bundes-Imissionsschutzgesetzes begrenzen, können aber naturgemäß nicht mit dem Mittel einer immissionsschutzrechtlichen Vorschrift das Recht der Raumordnung gestalten. Unabhängig davon, dass den Ländern – wie ausgeführt – im Raumordnungsrecht eine Abweichungsbefugnis zusteht, hätte es dazu einer Regelung im Raumordnungsgesetz bedurft.

IV. Entwurf des Klimaschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen

Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen hat einen Gesetzentwurf zu einem Klimaschutzgesetz Nordrhein-Westfalen und zu einem 1. Klimaschutz-Umsetzungsgesetz vorgelegt. Nach § 4 des Entwurfs des Klimaschutzgesetzes soll die Gesamtsumme der Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2020 um mindestens 25% und bis zum Jahr 2050 um 80–95% im Vergleich zu den Gesamtemissionen des Jahres 1990 verringert werden. Nach § 5 I des Entwurfs erarbeitet die Landesregierung einen Klimaschutzplan, der die notwendigen Maßnahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele sowie zur Begrenzung der negativen Auswirkungen des Klimawandels benennt. Dabei sind auch die Wirkungsbeiträge und Wechselwirkungen von Maßnahmen des Bundes sowie der Europäischen Union auf Nordrhein-Westfalen zu berücksichtigen. Der Klimaschutzplan wird erstmals im Jahr 2012 erstellt und danach alle fünf Jahre fortgeschrieben. In § 5 II des Entwurfes sind die zentralen Elemente des Klimaschutzplans benannt, wie etwa eine Aufteilung der zu erbringenden Beiträge auf einzelne Sektoren (§ 5 II Nr. 3), Strategien und Maßnahmen, um die Erreichung der Klimaschutzziele sowie der im Klimaschutzplan genannten Zwischenziele und sektoralen Zwischenziele sicherzustellen (§ 5 II Nr. 4) und ein verbindliches Konzept für eine CO_2-neutrale Landesverwaltung (§ 5 II Nr. 5). Nach § 5 V des Entwurfs des Klimaschutzgesetzes wird der Klimaschutzplan vom Landtag beschlossen. Das 1. Klimaschutz-Umsetzungsgesetz regelt, dass die in § 4 des Entwurfs des Klimaschutzgesetzes genannten Minderungsziele „Ziele der Raumordnung und Landesplanung" sind. Eine weitere Konkretisierung hat im Landesentwicklungsplan und den Regionalplänen zu erfolgen (§ 1 S. 2 des Entwurfs des 1. Klimaschutz-Umsetzungsgesetzes).

Wie dargelegt, ist der Gesetzentwurf nicht rechtswidrig, weil er etwa die Grundstruktur der Raumordnung verkennt oder weil er die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes verletzt. Derart grundsätzliche Kritik an dem Vorhaben ist unberechtigt. Zu prüfen wird jedoch sein, wie und ob man die Zielfestlegungen nach Durchführung der auch für gesetzliche Ziele der Raumordnung geltenden Abwägungspflicht aufstellt. Die dem Land zukommende Ermächtigung zur (Raumordnungs-) Planung umfasst notwendig die Einräumung planerischer Gestaltungsfreiheit. Diese unterliegt jedoch – wie jede staatliche Planung – den rechtsstaatlichen Bindungen des Abwägungsgebots. Das Abwägungsgebot verlangt *erstens*, dass eine Abwägung überhaupt stattfindet, dass *zweitens* in die Abwägung an Belangen eingestellt wird, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muss und dass *drittens* weder die Bedeutung der betroffenen Belange verkannt wird, noch dass ein Ausgleich zwischen ihnen in einer Weise vorgenommen wird, die zur objektiven Gewichtigkeit der Belange außer Verhältnis steht[49].

Die Frage wird daher nicht sein, ob dem Entwurf des Klimaschutzgesetzes und des Klimaschutz-Umsetzungsgesetzes grundsätzliche rechtliche Erwägungen entgegenstehen, nein, die Kunst wird sein, die darin getroffenen Regelungen auch nach Abwägung aller dafür und dagegen sprechenden Belan-

42 *Groß*, ZUR 2011, 171 (176).
43 *Epiney*, ZUR 2010, 236 (242).
44 SRU-Gutachten (o. Fußn. 36), Nr. 451.
45 *Epiney*, ZUR 2010, 236 (243).
46 *Schink*, UPR 2001, 91 (94).
47 *Groß*, ZUR 2011, 171.
48 Aus diesem Grund wird die praktische Bedeutung dieser Begrenzung auch als „gering" angesehen, so *Jarass*, BImSchG, 7. Aufl. (2007), § 5 Rdnr. 104a; *Sellner/Reidt/Ohms*, ImmissionsschutzR und Industrieanlagen, 3. Aufl. (2006), S. 219, und *Dietlein*, in: *Landmann/Rohmer*, Stand: Sept. 2005, § 5 Rdnr. 204b.
49 Vgl. grdl. *BVerwG*, BRS 22 Nr. 4 = BeckRS 1969, 30426362, und jüngst zur Landesentwicklungsplanung *VGH Kassel*, NVwZ 2010, 661; *Erbguth/Schoeneberg*, Raumordnungs- und LandesplanungsR, 2. Aufl. (1992), S. 252f.

ge umzusetzen. Diese Abwägung kann hier nicht vorweggenommen werden. Sie wird Aussagen dazu treffen müssen, warum die Klimaschutzziele des Umsetzungsgesetzes als Ziele der Landesplanung und nicht als Grundsätze ausgestaltet werden. Sie wird ebenfalls zu benennen haben, wie der sektorenspezifische Ansatz des Klimaschutzplans mit dem allgemeinen Ziel des § 1 des Klimaschutz-Umsetzungsgesetzes verbunden wird und wie ein mögliches „Windhundrennen" um verbleibende CO_2-Kapazitäten vermieden, jedenfalls aber rechtsstaatlich fair geregelt wird. Dabei wird auch zu erörtern sein, ob etwa der Bebauungsplan für ein allgemeines Wohngebiet mit Kindergarten (der in seiner Umsetzung ebenfalls zu CO_2-Emissionen führt) nicht mehr aufgestellt werden kann, wenn die Planfeststellung für eine Autobahn die noch vorhandenen CO_2-Kapazitäten „verbraucht" hat. Nach Beteiligung der bei der Planaufstellung hinzuziehenden Öffentlichkeit wird ebenfalls zu begründen sein, warum gerade dieser Beitrag als Klimaschutzziel für ein Bundesland festgelegt wird und warum Träger von Planungen und Maßnahmen Klimaschutzbeiträge, die sie außerhalb des Bundeslandes gegebenenfalls erbracht haben, nicht anrechnen lassen können. Die Abwägung wird auch zu erörtern haben, wie die prozentualen CO_2-Minderungsziele praxistauglich umgesetzt und – auch unter Berücksichtigung sachverständiger Hilfe – operabel gemacht werden können. Diese und viele andere Fragen werden sich im Rahmen der Abwägung stellen, wobei schon die Beteiligung der Öffentlichkeit über die Beteiligung hinausgehen muss, die bei der ebenfalls durchzuführenden Strategischen Umweltprüfung zur Erarbeitung des Klimaschutzplans durchzuführen ist.

V. Fazit

Der Entwurf des Klimaschutzgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen ist der konsequenteste ordnungsrechtliche Ansatz, der bisher zum Schutz des Klimas in Deutschland vorgelegt wurde. Das Vorgehen, prozentuale Klimaschutzziele über die Raumordnung verbindlich zu machen, begegnet keinen prinzipiellen rechtlichen Bedenken. Spannend wird vielmehr sein, wie das Abwägungsverfahren mit den Vorstellungen umgeht und wie die Ziele praxistauglich umgesetzt werden.

Rechtsanwalt Dr. Tobias Lieber*

Aufgaben und Kompetenzgrenzen der Raumordnung – Eine Erwiderung

Raumordnung und Fachplanung sind Teile mehrschichtiger Prozesse zur Gestaltung des Raumes. Die Kompetenzgrenzen beider Planungsebenen entscheiden deshalb auch über die Verteilung von Gestaltungsmöglichkeiten. Die Debatte um das Nachtflugverbot am Flughafen Frankfurt a. M. macht dies besonders deutlich. Nachfolgend werden die Kompetenzen der Raumordnung aus Sicht des ROG 2008 beleuchtet.

I. Einleitung

Juristische Grundsatzdebatten werden in der Regel durch konkrete Streitfälle ausgelöst. Einen solchen Anlass bieten derzeit die Urteile des *VGH Kassel* zum Ausbau des Flughafens Frankfurt a. M. und insbesondere zur Gestaltung der dortigen Nachtflugregelung[1]. Da der *VGH Kassel* die Zulassung von Flugbetrieb zwischen 23 Uhr und 5 Uhr auch unter Berufung auf eine Festlegung im hessischen Landesentwicklungsplan (LEP-Änderung 2007) beanstandet hat[2], führt jede Würdigung der Entscheidungen zwangsläufig zur Frage der Regelungsbefugnis von Raumordnungsplänen.

Die bereits im Vorfeld der LEP-Änderung 2007 geführte Debatte über die kompetenzrechtlichen Grenzen raumordnungsrechtlicher Regelungen zum Nachtflugbetrieb[3] wird in Vorbereitung der ausstehenden Revisionsentscheidungen fortgesetzt[4]. Zuletzt hat *Deutsch* die Urteile des *VGH Kassel* kritisiert und ein sehr restriktives Bild der Kompetenzen der Raumordnung gezeichnet[5]. Dabei ist der Versuch zu begrüßen, die Kompetenzen der Raumordnung aus den gesetzlich normierten Aufgaben- und Befugniszuweisungen abzuleiten. Wenn *Deutsch* dann aber zu dem Fazit gelangt, die Raumordnung regele (nur) die Verortung von Raumnutzungsansprüchen und von Raumfunktionen[6], so beruht dies auf einer zu engen Interpretation des Merkmals der Raumbedeutsamkeit einerseits und einer Überhöhung der Entscheidungsspielräume der Fachplanung andererseits.

Anerkennt man dagegen den eigenen Gestaltungsspielraum der Raumordnung bei der Beurteilung der Raumverträglichkeit und fragt man zugleich nach den Gründen der Aufgabenverteilung zwischen Raumordnung und Fachplanung, so ergibt sich ein anderes Bild. Dieses Bild soll hier aus den einschlägigen Regelungen des ROG 2008 abgeleitet werden. Die auf den Ausgangsfall noch anwendbare alte Rechtslage bleibt ebenso unberücksichtigt wie die vom *VGH Kassel* vorgenommene Interpretation der LEP-Änderung 2007.

II. Aufgaben und Befugnisse der Raumordnung

Das Aufgabenfeld der Raumordnung lässt sich – insofern wohl unstreitig – mit zwei Begriffen abstecken: Die Regelungsgegenstände eines Raumordnungsplans müssen einen *überörtlichen* sowie *überfachlichen* Charakter besitzen (1 und 2). Eine nähere Bestimmung hierzu ergibt sich aus dem Katalog der Grundsätze in § 2 ROG (3).

---

* Der Autor ist Rechtsanwalt in der Kanzlei *Schotten Fridrich Bannasch* Rechtsanwälte, Freiburg i. Br. Diese vertritt betroffene Gemeinden und Bürger im Verfahren um den Ausbau des Flughafens Frankfurt a. M. – Erwiderung auf *Deutsch*, Raumordnung als Auffangkompetenz? – Zur Regelungsbefugnis der Raumordnungspläne, NVwZ 2010, 1520.

1 Vgl. *VGH Kassel*, LKRZ 2010, 66 (69).

2 Vgl. Verordnung über die Änderung des Landesentwicklungsplans Hessen 2000 v. 22. 6. 2007, GVBl I, 406, III 1.

3 *Hobe/Stoffel/Sparwasser/Voßkuhle*, Rechtsgutachten für rechtliche Fragestellungen zur Umsetzung eines „Nachtflugverbots", Gutachten, August 2002, S. 379 ff.; *Hermes*, Rechtsfragen der Verankerung verbindlicher Ziele im Landesentwicklungsplan Hessen, Gutachten, Mai 2006; *Stüer/Hönig*, UPR 2002, 333 (336); *Steinberg/Steinwachs*, NVwZ 2004, 530 (535); *Hoppe*, DVBl 2001, 81 (83).

4 *Steinberg*, DVBl 2010, 137; *ders.*, NVwZ 2010, 273; *Heudler*, LKRZ 2010, 281.

5 *Deutsch*, NVwZ 2010, 1520.

6 *Deutsch*, NVwZ 2010, 1520 (1522).