bdew
Energie. Wasser. Leben.

BDEW Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e.V.
Reinhardtstraße 32
10117 Berlin

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/198

Alle Abg

Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes zur Förderung des Klimaschutzes in Nordrhein-Westfalen (Drs. 16/127)

Berlin, 23. Oktober 2012

1 Vorbemerkung

Die Energiewirtschaft bekennt sich zu den Herausforderungen des Klimawandels. Die Unternehmen im BDEW beteiligen sich bereits heute aktiv an dem erforderlichen Umbau der Energieversorgung mit dem Ziel, diese in der Zukunft klimaneutral zu stellen. Die mit der Aufgabe des Klimaschutzes und dem Umbau der Energieversorgung verbundenen Herausforderungen erfordern von den Unternehmen aber auch erhebliche Investitionen. Aufgabe der Landesregierungen sollte es entsprechend sein, politische Rahmenbedingungen und Anreize für die notwendigen Investitionen, vor allem in Infrastrukturen, zu schaffen. Gleichzeitig sollte vermieden werden, durch zusätzliche länderspezifische Vorgaben und Instrumente, wenn auch mit dem Ziel eines verstärkten Klimaschutzes, die Investitionsbedingungen durch rechtliche Unwägbarkeiten zu erschweren. Nicht zuletzt sollte das Ziel im Blick behalten werden, Erzeugungskapazitäten zu erhalten, die im Rahmen der Energiewende zur Kapazitätssicherung dienen und Aufgaben der Systemstabilität wahrnehmen sollen.

Vor diesem Hintergrund sieht der BDEW weiterhin Kernpunkte des von der Landesregierung Nordrhein-Westfalen vorgelegten überarbeiteten Entwurfs eines Gesetzes zur Förderung des Klimaschutzes in Nordrhein-Westfalen (Drs. 16/127 vom 26. Juni 2012) sowohl hinsichtlich des Klimaschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen (i. F. KlimaSchutzG-E genannt) in Art. 1 als auch hinsichtlich der Änderung des Landesplanungsgesetzes Nordrhein-Westfalen (i. F. LPlG-E genannt) in Art. 2 kritisch.

Der grundlegenden Konzeption aber auch der Ausgestaltung der Regelungen im Einzelnen begegnen nach der Überarbeitung weiterhin erheblichen rechtlichen Bedenken. Der Gesetzentwurf ist in wesentlichen Punkten rechtswidrig. Daneben enthält er zahlreiche Regelungen, deren Voraussetzungen und Rechtsfolgen für die Betroffenen unklar sind und die zudem auch in ihrem Zusammenspiel mit anderen Regelungen des Gesetzes Unklarheiten aufwerfen. Es steht in Frage, ob das Gesetz überhaupt den gewünschten wirksamen Beitrag zum Klimaschutz leisten kann, während gleichzeitig schon jetzt absehbar ist, dass es zu erheblichen Rechtsunsicherheiten für die Behörden und die betroffene Wirtschaft und damit zu erheblichen Planungs- und Investitionsunsicherheiten führen wird.

Die Unternehmen im BDEW begrüßen ausdrücklich das Ziel der Landesregierung, eigene Beiträge Nordrhein-Westfalens zur Erreichung der globalen Klimaschutzziele zu leisten. Insbesondere werden die Hilfen und Beratungsangebote in den Bereichen Gebäudesanierung, Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung und des Ausbaus Erneuerbarer Energien als wichtige und sinnvolle Ansätze angesehen. Soweit Erzeugungsanlagen, die dem Emissionshandelssystem unterliegen, bereits durch die Teilnahme am Emissionshandel zur CO_2-Minderung beitragen, wird sich das Minderungspotential an dieser Stelle im Zuge des Fortschreitens der Energiewende weiter erheblich reduzieren.

Ist die politische Initiative, sich für den Klimaschutz auch auf Landesebene stark zu machen, demnach grundsätzlich zu begrüßen, so sollte die Umsetzung durch Regelungen in formellen Gesetzen doch die Anforderungen an eine rechtmäßige, verständliche und vorhersehbare Rechtsetzung erfüllen. Insbesondere in den folgenden Punkten sieht der BDEW deshalb Änderungsbedarf.

2 Zum Gesetzentwurf

2.1 Gesetzesfolgen für die Betroffenen nicht hinreichend erkennbar – Nach Fertigstellung des Klimaschutzplans ist eine ergänzende Anhörung erforderlich

Das KlimaSchutzG-E stellt abstrakte Klimaschutzziele auf, ohne jedoch zu konkretisieren, durch welche Strategien und Maßnahmen diese Ziele erreicht werden können und sollen. Zwar werden bestimmte Instrumente vorgesehen (Erstellen eines Klimaschutzplans durch die Landesregierung, Erstellung von Klimaschutzkonzepten durch die Kommunen und „kommunalen Unternehmen“[1], Konkretisierung der Klimaschutzziele in den Raumordnungsplänen). Mit welchen Inhalten diese Instrumente gefüllt werden (sollen), ist zum jetzigen Zeitpunkt jedoch völlig unklar. Diese Unklarheit trifft die Unternehmen der Energiewirtschaft gleichermaßen wie die Kommunen. Auch der überarbeitete Gesetzentwurf stellt einen institutionellen Ermächtigungs- und Verpflichtungsrahmen auf, ohne den Betroffenen die Möglichkeit zu geben, die zu erwartenden Pflichten und Rechtsfolgen näher einschätzen zu können.

Insbesondere der – als zentrales Element des Gesetzes angelegte – Klimaschutzplan der Landesregierung bedarf einer Konkretisierung, um eine Bewertung des Gesetzes zuzulassen. Für die Unternehmen der Energiewirtschaft ist auf der Grundlage des Gesetzentwurfs nicht erkennbar, ob und wenn überhaupt, welche sektorspezifischen und regionalen Anforderungen entsprechend den vorgelegten „Eckpunkten für den Klimaschutzplan Nordrhein-Westfalen“ zu erwarten sind. Dies bewirkt eine Rechts- und Planungsunsicherheit, die vermeidbar wäre, ohne die inhaltliche Zielsetzung der Landesregierung zu beeinträchtigen. Wenn das Landesklimaschutzgesetz Nordrhein-Westfalen auch tatsächlich die ihm zugedachte klimaschützende Wirkung entfalten soll, so bedarf es unstreitig der näheren Ausarbeitung eines inhaltlichen Konzeptes zur Erreichung der Ziele, d. h. des Klimaschutzplans.

Nach Ausarbeitung des Klimaschutzplans sollte den Betroffenen die Möglichkeit einer gesamtbewertenden Stellungnahme eingeräumt werden. Der Entwurf des Klimaschutzgesetztes und der Entwurf des Klimaschutzplans sind gemeinsam einer Konsultation mit den Betroffenen zu unterziehen. Zum jetzigen Zeitpunkt ist eine Folgeneinschätzung nicht abschließend möglich.

Der BDEW begrüßt, dass geplant ist, das Klimaschutzgesetz zeitgleich mit dem Klimaschutzplan in Kraft zu setzen. Ein Inkrafttreten des Gesetzes vor der Verabschiedung des Klimaschutzplans hätte wegen der fehlenden systematischen Koordination der einzelnen vorgesehenen Instrumente negative Folgen, auf die der BDEW in seinen voran gegangenen Stellungnahmen wiederholt hingewiesen hat. Der Vollständigkeit halber und verbunden mit dem

[1] Vgl. § 2 Abs. 2 Satz 2: Natürliche oder juristische Personen des Privatrechts, bei denen ein *bestimmender Einfluss der öffentlichen Stellen des Landes NRW* besteht, stehen den öffentlichen Stellen des Landes NRW im Sinne des Gesetzentwurfes gleich. Diese werden nachfolgend vereinfacht als „kommunale Unternehmen“ bezeichnet. Andere Unternehmen die mehrheitlich privat oder durch öffentliche Stellen anderer Bundesländer geführt werden, werden nachfolgend als „privatwirtschaftliche Unternehmen“ bezeichnet.

Appel, das Ziel einer gleichzeitigen Verabschiedung nicht wieder aufzugeben, sind die Kritikpunkte im Folgenden noch einmal dargestellt.

Die Pflicht zur Erstellung von Klimaschutzkonzepten und zur Anpassung der Landes- und Regionalplanung muss an die tatsächliche Vorlage des Klimaschutzplans geknüpft werden. Damit könnten auch die Unklarheiten – namentlich die fehlende praktische Koordination der einzelnen gesetzlichen Vorgaben – beseitigt werden, die mit Blick auf das Verhältnis der einzelnen vorgesehenen Instrumente zueinander bestehen. Auch wenn der Gesetzentwurf für Kommunen und „kommunale Unternehmen“ einen zeitlichen Ablauf vorsieht, der ein gleichzeitiges Verbindlichwerden sowohl der Vorgaben des Klimaschutzplanes als auch der Verpflichtung zur Aufstellung der Klimaschutzkonzepte jedenfalls grundsätzlich möglich macht, stellt er diesen nicht sicher. Es sollte daher bereits im KlimaSchutzG-E geregelt werden, dass die Rechtsverordnungen zur Verbindlichkeit der Pflicht zur Aufstellung der Klimaschutzkonzepte und der Konkretisierung der Anforderungen an die Klimaschutzkonzepte nach § 5 Abs. 1 Satz 3 KlimaSchutzG-E sowie der Verbindlicherklärung von Vorgaben des Klimaschutzplanes nach § 6 Abs. 6 Satz 1 KlimaSchutzG-E für Kommunen und „kommunale Unternehmen“ gleichzeitig erlassen werden, um die geforderte Ablaufkoordinierung sicherzustellen.

Da nach § 4 Abs. 1 Satz 1 KlimaSchutzG-E die Klimaschutzziele für die Landesregierung unmittelbar verpflichtend sind, muss die Landesregierung sie unmittelbar - vor Vorliegen des Klimaschutzplans - im Landesentwicklungsplan konkretisieren. Ein Zuwarten auf den Klimaschutzplan und seine Umsetzung im Landesentwicklungsplan ist nicht vorgesehen. Die Vorgaben des Landesentwicklungsplans sind wiederum auf den nachfolgenden Planungsebenen verbindlich oder jedenfalls zu berücksichtigen. Aus § 6 Abs. 4 Satz 2 KlimaSchutzG-E geht hervor, dass durch den Klimaschutzplan konkrete Vorgaben für die Regionalplanung aufgestellt werden sollen. Auch hier wirkt sich die Ungleichzeitigkeit zulasten der Planungssicherheit aus. Damit könnten sich frühzeitige Arbeiten an den Klimaschutzkonzepten und einer daran ausgerichteten Regionalplanung aber durch später ergehende Vorgaben des Klimaschutzplans unmittelbar erledigen oder maßgebliche Änderungen erfordern. Die Problematik stellt sich gleichermaßen für die Träger der Bauleitplanung und die „kommunalen Unternehmen“ (siehe auch unter 2.5), die mit den sich ändernden, zeitlich nicht abgestimmten Vorgaben der Landesplanung umgehen müssen.

Eine zeitliche Inkonsistenz ergibt sich auch aus den Vorgaben für die Landesregierung zur Erarbeitung des Landesentwicklungsplans nach § 17 Abs. 1 Satz 3 LPlG-E. Einerseits sind die Klimaschutzziele des § 3 KlimaSchutzG-E für die Landesregierung unmittelbar verbindlich und zu berücksichtigen, andererseits ist für die Erstellung des Landesentwicklungsplans die durch Rechtsverordnung erklärte Verbindlichkeit der Vorgaben des Klimaschutzplans nach § 6 Abs. 6 Satz 1 KlimaSchutzG-E maßgeblich.

In einer Situation, in der zwischen dem Inkrafttreten des Gesetzes und der Verabschiedung des Klimaschutzplans eine spürbare zeitliche Lücke besteht, fehlt es an einer systemischen Koordination der Instrumente. Hierdurch wird die Gefahr erheblicher Effizienzverluste geschaffen. Zudem entstehen weitgehende Rechtsunsicherheiten bei den Betroffenen (Kommunen wie Unternehmen), die durch eine klarere zeitliche Konzeption vermeidbar wären.

Schließlich sollte in § 6 Abs. 1 KlimaSchutzG-E ergänzend klargestellt werden, dass auch spätere Fortschreibungen des Klimaschutzplans vom Landtag beschlossen werden müssen. In dem vorliegenden Entwurf bleibt bislang zudem vollständig offen, welche Rechtsnatur der Klimaschutzplan haben soll. Auch hierzu muss im Sinne der Rechtssicherheit eine Klarstellung erfolgen.

2.2 Fehlende Gesetzgebungskompetenz für CO_2-Emissionsminderungsziele - Anwendungsbereich des Gesetzes muss beschränkt werden

Es ist bereits vielfach kritisch darauf hingewiesen worden, dass dem Land Nordrhein-Westfalen für die Inhalte des Klimaschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen weitgehend die Gesetzgebungszuständigkeit fehlt[2]. Die formulierten rechtlichen Einwände scheinen auch im überarbeiteten Gesetzentwurf jedoch nicht vollständig aufgegriffen worden zu sein. In der Begründung zum Gesetzentwurf wird ausdrücklich anerkannt, dass dem Landesgesetzgeber für ordnungsrechtliche Anforderungen an Anlagen, die dem Emissionshandel unterliegen, die Gesetzgebungskompetenz fehlt. Allerdings ist diese mangelnde Gesetzgebungskompetenz nicht auf ordnungsrechtliche Anforderungen im Rahmen von konkret anlagenbezogenen Normierungen beschränkt. So verbieten sich rechtssystematisch entgegen der Gesetzesbegründung auf Seite 14 auch jegliche andere landesrechtliche Regelungen, die mit dem immissionsschutzrechtlichen Zulassungsregime nicht vereinbar sind und sich auf das abschließend durch den Bund ausgestaltete Emissionshandelssystem auswirken.

An dieser Stelle soll noch einmal hervorgehoben werden, dass es sich bei dem Einwand fehlender Zuständigkeit im Fall des KlimaSchutzG-E nicht nur um einen bloß formal-juristischen Einwand handelt. Vielmehr gerät das Gesetz in der im Entwurf vorliegenden Form in einen ernsthaften inhaltlichen Konflikt mit anderen bundesgesetzlichen Regelungen. Der Bund hat mit den Regelungen zum Treibhausgasemissionshandel (TEHG, ZuG) jedenfalls für die Reduzierung von Treibhausgasemissionen aus Industrieanlagen (für die von dem System erfassten Anlagen) abschließende Regelungen getroffen. Diese abschließenden Regelungen werden auch im bundesrechtlich abschließend geregelten Anlagenzulassungsrecht (BImSchG) vollzogen, indem gemäß § 5 Abs. 1 Satz 2 ff. BImSchG über das TEHG hinausgehende Emissionsminderungsanforderungen nicht verlangt werden dürfen.

Die bundesgesetzlichen Regelungen würden daher mit eigenständigen landesspezifischen Emissionsminderungsvorgaben für die dem Emissionshandel unterliegenden Industrieanlagen in ihrer Wirksamkeit unterlaufen. Genau genommen würden sie um einen zusätzlichen Wirkmechanismus eines landesspezifischen „flächenbewirtschafteten Emissionsrechtes“ er-

---

[2] U. a. Rechtsgutachten *Prof. Dr. Martin Beckmann*, Klimaschutz in Nordrhein-Westfalen, Rechtliche Rahmenbedingungen für den Erlass eines Klimaschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen, März 2011; *ders.*, zum aktuellen Gesetzentwurf vom 21.06.2011, Juli 2011; *ders.*, Klimaschutz in Nordrhein-Westfalen, I+E 2011, S. 67 ff; *Schink*, Regelungsmöglichkeiten der Länder im Klimaschutz, UPR 2011, S. 91 ff.; *ders.*, Der Entwurf des Klimaschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen, I+E 2011, S. 52 ff.

gänzt, der das System des Emissionshandels (System des marktwirtschaftlichen Anreizes) verändern würde – ohne im Übrigen einen zusätzlichen Beitrag für den Klimaschutz zu bewirken. Denn die im Emissionshandel zugelassenen Gesamtemissionen würden nicht verringert. Eine solche Abänderung oder Ergänzung einer bundesrechtlich abschließend geregelten Materie steht dem Land Nordrhein-Westfalen kompetenzrechtlich nicht zu.

Die vereinzelten juristischen Diskussionen dahingehend, ob die Regelungen des europäischen Treibhausgasemissionshandelssystem abschließend sind oder gemäß Art. 193 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) die einzelnen Mitgliedsstaaten verstärkte Schutzmaßnahmen ergreifen dürfen, helfen in dieser Frage nicht. Hieraus könnte lediglich eine ggf. mögliche ergänzende Gesetzgebungskompetenz des Bundes resultieren, die dieser nicht genutzt hat. Eine Gesetzgebungskompetenz des Landesgesetzgebers gemäß Art. 70 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG) lässt sich hieraus nicht begründen.

Ein Landesklimaschutzgesetz Nordrhein-Westfalen mit eigenen Emissionsminderungszielen müsste also in jedem Fall sicherstellen, dass Industrieanlagen, die dem Emissionshandel unterfallen, von jeglichen Strategien und Maßnahmen zur Emissionsreduzierung ausgenommen werden. Entfallen müssen auch Ansätze, die zwar keine unmittelbare Emissionsminderung vorgeben, die Zulassung oder den Betrieb dieser Anlagen aber gleichwohl aus Gründen der Emissionsminderung beschränken. Zu nennen sind hier insbesondere planerische Beschränkungen der Regional- oder Bauleitplanung, also etwa Negativplanungen und Flächenverknappungen für CO_2-emittierende Industrieanlagen. Auch solche Maßnahmen würden das bundesgesetzlich abschließend geregelte System einer Emissionsminderung durch den Emissionshandel in unzulässiger Weise ergänzen.

Nach alledem müsste der Gesetzentwurf aus Rechtsgründen zwingend um eine Regelung im Gesetzestext ergänzt werden, aus der eindeutig hervorgeht, dass Industrieanlagen, die dem Emissionshandel unterfallen, vom Anwendungsbereich des Gesetzes ausgenommen sind. Ob die Festlegung von abstrakten Emissionsminderungszielen dann überhaupt noch den richtigen Ansatz darstellt, ist fraglich. Sinnvoller erscheint die zielgerichtete Förderung konkreter Klimaschutzmaßnahmen, z. B. zur Energieeinsparung beim Verbraucher, Gebäudesanierung, Förderung und Ausbau der Wärmenutzung aus KWK-Anlagen und im Bereich Verkehr.

2.3 Konkretisierungspflicht der Klimaschutzziele als Ziele der Raumordnung in Raumordnungsplänen rechtswidrig – Vorgaben für die Raumordnung sollten entfallen

Über die Verbindlichkeit der Klimaschutzziele für die Landesregierung im Sinne des § 4 Abs. 1 Satz 2 KlimaSchutzG-E werden die Klimaschutzziele des Landesklimaschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen im Landesentwicklungsplan konkretisiert und darauf aufbauend in den übrigen Raumordnungsplänen nach § 12 Abs. 6 Satz 1 LPlG-E als „raumbezogene Ziele und Grundsätze“ der Raumordnung umgesetzt. Neben dem Umstand, dass Ziele der Raumordnung aufgrund der fehlenden Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer durch den Landesgesetzgeber nicht als zusätzliches Regelungsinstrument zur Nachbesserung vermeintli-

cher Schwächen des Emissionshandelssystems eingesetzt werden dürfen (siehe unter 2.2), ist die angestrebte Regelung aus weiteren Gründen rechtswidrig.

Bereits eine rechtssystematisch konforme Umsetzung nach § 12 Abs. 6 Satz 1 LPlG-E als „raumbezogene Ziele und Grundsätze“ der Raumordnung in der Praxis begegnet erheblichen Zweifeln. Beschränkt sich nämlich die vorgesehene *Konkretisierung* der Klimaschutzziele auf eine bloße Übernahme der Klimaschutzziele als Ziele der Raumordnung in die Raumordnungspläne, so wären diese Ziele der Raumordnung rechtswidrig, denn es fehlt ihnen an dem für ein Ziel der Raumordnung erforderlichen Raumbezug. Die Kompetenz der Raumordnung beschränkt sich auf die Lösung von Raumnutzungskonflikten, d. h. die räumliche Verortung von Raumnutzungsansprüchen und Raumfunktionen. Die Klimaschutzziele des Gesetzentwurfs, die eine allgemein-politische Zielsetzung ohne konkreten Raumbezug beinhalten, lassen sich in ihrer Allgemeinheit keiner Raumfunktion zuordnen. Sie sind auch unstreitig nicht raumordnend motiviert. Eine bloße Übernahme der Klimaschutzziele in die Raumordnungspläne wäre folglich rechtlich unzulässig.

Nach dem Umsetzungsauftrag des § 12 Abs. 6 LPlG-E sind die Klimaschutzziele als „raumbezogene Ziele“ umzusetzen. Auch wenn die Umsetzung der Klimaschutzziele als Ziele der Raumordnung unter der Maßgabe einer Ausformung mit dem erforderlichen Raumbezug stehen soll, so ist die Regelung darüber hinaus dennoch rechtswidrig. Der Umsetzungs- und Konkretisierungsauftrag in § 12 Abs. 6 LPlG-E belässt dem Planungsträger nämlich erkennbar keine Abwägung der Klimaschutzziele mit anderen Belangen. Für die Landesregierung und die Regionalplanungsbehörden sind die Klimaschutzziele nach § 4 Abs. 1 KlimaSchutzG-E verbindlich. Eine Abwägung insbesondere des Klimaschutzziels der Verringerung der Treibhausgasemissionen in Nordrhein-Westfalen (§ 3 Abs. 1 KlimaSchutzG-E) ist im Gesetzentwurf nicht erkennbar. Vielmehr wird eine abwägungsfeste Vorgabe gegeben. Der Festlegung von Zielen der Raumordnung muss aber eine planerische Abwägung vorausgehen (können). Dies gebietet nicht zuletzt das verfassungsrechtliche Gebot der Verhältnismäßigkeit.

Soweit der vorliegende Gesetzentwurf in der Begründung um eine Aussage ergänzt wurde, nach der eine Abwägung mit anderen Belangen erhalten bleibe (Seite 24), hat dies im Gesetzestext keinerlei Niederschlag gefunden. Für eine Auslegung besteht insoweit kein Raum.

Der Umsetzungs- und Konkretisierungsauftrag für die Raumordnung aus § 4 Abs. 1 Satz 2 KlimaSchutzG-E und § 12 Abs. 6 LPlG-E müsste nach alledem entweder entfallen oder mindestens für eine Abwägung mit anderen Belangen geöffnet werden.

2.4 Absolute Vorrangstellung und unabgewogene Verbindlichkeit der Klimaschutzziele verfassungsrechtlich und einfachgesetzlich unzulässig – Geltende Abwägungsgrundsätze müssen berücksichtigt werden

Das KlimaSchutzG-E enthält an verschiedenen Stellen Regelungen, die einen (unbedingten) Vorrang der Klimaschutzziele begründen und damit eigentlich erforderliche Abwägungsvorgänge vorab untersagen oder zumindest maßgeblich modifizieren. Diese Regelungen sind aus verschiedenen Gründen rechtlich unzulässig.

Die „verbindliche“ Festlegung von Klimaschutzzielen in § 1 Satz 1 KlimaSchutzG-E wurde gestrichen, findet sich aber weiterhin im allgemeinen Teil der Begründung und in der Begründung zu § 1.

Begrüßenswert ist, dass die unbestimmte Formulierung eines Vorrangs der Klimaschutzziele im überarbeiteten Gesetzentwurf in § 3 Abs. 2 KlimaSchutzG-E entfallen ist. Die Verpflichtung der Landesregierung, ihre Handlungsmöglichkeiten zu nutzen, um die Klimaschutzziele zu erreichen (§ 4 Abs. 1 KlimaSchutzG-E), erscheint jedoch weiterhin als unbedingte Vorrangregelung, die das politische Ermessen begrenzen soll. Insoweit konkretisierend stellt § 4 Abs. 4 seinem Wortlaut nach weitere Vorrangregelungen auf, die das politische Ermessen zulasten anderer politischer Ziele und Notwendigkeiten von Gesetzes wegen einschränken. Derartige Regelungen erscheinen verfassungsrechtlich bedenklich, da sie Entscheidungen in einer Weise vorprägen, die zu einer pauschalen Nichtberücksichtigung anderer rechtlich oder sogar verfassungsrechtlich geschützter Positionen führen kann.Nach § 6 Abs. 6 KlimaSchutzG-E gelten die Vorgaben des Klimaschutzplans durch Rechtsverordnung als verbindlich. Damit sind diese Vorgaben auch für die Kommunen als Bauleitplanungsbehörden verbindlich. Eine rechtskonforme Abwägung mit anderen Belangen ist aufgrund der vorgegebenen Verbindlichkeit nicht mehr möglich. Statt durch Ziele der Raumordnung im Rahmen des Raumordnungsrechts nimmt das Land über dieses Instrument der durch Rechtsverordnung für verbindlich erklärten Vorgaben des Klimaschutzplans Einfluss auf das Bauplanungsrecht. Auf diesem Wege greift das KlimaSchutzG-E richtungsgebend in die Bauleitplanung ein. Für einen solchen Eingriff in das Planungsrecht steht dem Landesgesetzgeber jedoch keine Gesetzgebungskompetenz zu, da die Materie bereits abschließend bundesrechtlich geregelt ist. Darüber hinaus stehen verbindliche Vorgaben der durch Abwägung geprägten Planungssystematik des Baugesetzbuches entgegen. Eine rechtskonforme Abwägung der Ziele vor der verbindlichen Vorgabe ist ebenfalls - zumindest nicht erkennbar - im KlimaSchutzG-E angelegt.

Bei den dargestellten rechtlichen Einwänden handelt es sich nicht nur um formal-juristische Argumente. Die nach anderen Gesetzen bestehenden ausgewogenen Abwägungsgrundsätze sollten nicht leichtfertig zugunsten einer bestimmten Zielsetzung verschoben werden. Auch wenn es sich beim Klimaschutz um ein wichtiges Ziel handelt, ist aus rechtsstaatlichen Gründen eine ausgewogene Abwägung mit anderen rechtlich schützenswerten Interessen geboten.

2.5 Direkte Verpflichtung „kommunaler Unternehmen“ – Wettbewerbsnachteile müssen verhindert werden

Gemäß § 2 Abs. 2 Satz 2 KlimaSchutzG-E stehen natürliche oder juristische Personen des Privatrechts, bei denen ein *bestimmender Einfluss* der öffentlichen Stellen des Landes Nordrhein-Westfalen besteht, den öffentlichen Stellen des Landes Nordrhein-Westfalen im Sinne des Gesetzentwurfes gleich. Erst aus der Begründung wird deutlich, dass es sich bei dem bestimmenden Einfluss um unmittelbare oder mittelbare Kapitalmehrheiten und/oder Mehrheiten in Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsorganen handeln soll. Aus Gründen der Rechtsklarheit sollte eine eindeutige Definition im Gesetzestext festgelegt werden.

Mit § 5 Abs. 1 KlimaSchutzG-E werden den „kommunalen Unternehmen“ gesetzliche Pflichten auferlegt: Sie haben eine Vorbildfunktion beim Klimaschutz, stellen Klimaschutzkonzepte auf und setzen insbesondere die Vorgaben (Anforderungen) des Klimaschutzplans gemäß § 6 Abs. 4 Ziffer 2, 4 und 6 KlimaSchutzG-E um. Wie bereits unter 2.1 ausgeführt, können die sich aus dem Klimaschutzplan ergebenden Vorgaben und Anforderungen heute nicht bewertet werden, da dieser erst in 2012 erstellt und anschließend durch den Landtag beschlossen werden soll. Um insbesondere auch für die „kommunalen Unternehmen“ Rechtssicherheit mit Blick auf die ihnen auferlegten Pflichten zu schaffen, ist der Klimaschutzplan zusammen mit dem KlimaSchutzG-E vorzulegen.

Darüber hinaus ist die Frist zur Erstellung der Klimaschutzkonzepte durch „kommunale Unternehmen“ und Gemeinden nach § 5 Abs. 3 Satz 2 KlimaSchutzG-E im Sinne einer am Klimaschutzplan ausgerichteten, sorgfältigen Entwicklung von Klimaschutzkonzepten zwingend so zu fassen, dass die Klimaschutzkonzepte zeitlich koordiniert nach dem Erlass einer Rechtsverordnung nach § 6 Abs. 6 Satz 1 KlimaSchutzG-E zur Erklärung der Verbindlichkeit von Vorgaben des Klimaschutzplans fertigzustellen sind. Anderenfalls besteht die Gefahr, dass die Unternehmen Klimaschutzkonzepte erstellen oder zumindest mit deren Erstellung beginnen und diese nach den für sie unabhängig davon durch Rechtsverordnung verbindlich erklärten Vorgaben des Klimaschutzplans wieder anpassen müssen. Auch hier ist durch eine entsprechende Formulierung im Gesetzentwurf eine zeitliche Konsistenz zu gewährleisten.

Daneben ist nach der derzeitigen Formulierung des § 5 Abs. 1 KlimaSchutzG-E unklar, welche Inhalte der Landesgesetzgeber von den Klimaschutzkonzepten erwartet. Für die Unternehmen ist demnach nicht erkennbar, wie sie ihre Verpflichtung zu erfüllen haben und wie mit der Nichterreichung von gesetzten Zielen umgegangen werden soll. Eine Bewertung der sich aus der Pflicht zur Erstellung eines Klimaschutzkonzeptes ergebenden Anforderungen kann für „kommunale Unternehmen“ und Gemeinden erst erfolgen, wenn eine Rechtsverordnung nach § 5 Abs. 1 Satz 3 KlimaSchutzG-E erlassen worden ist. Eine gesetzliche Verpflichtung, deren Inhalt unklar ist, belastet die Unternehmen mit erheblichen Unsicherheiten und kann zudem zur Zielerreichung nur wenig beitragen.

Unabhängig von dem Vorgesagten sieht es der BDEW grundsätzlich kritisch, wenn die „kommunalen Unternehmen“ mit dem Gesetz besonderen Anforderungen unterworfen werden. In einem gemeinsamen Markt führen andere oder zusätzliche Anforderungen immer zu Wettbewerbsnachteilen für „kommunale Unternehmen“ aus Nordrhein-Westfalen gegenüber privatwirtschaftlichen Unternehmen, gegenüber kommunalen Unternehmen aus anderen Bundesländern oder auch anderen europäischen Wettbewerbern. Die im Klimaschutzplan vorzusehenden Ziele zum Ausbau der Erneuerbaren Energien, zur Erhöhung der Ressourcen- und Energieeffizienz sowie Strategien und Maßnahmen zur Erreichung von Klimaschutzzielen und -zwischenzielen sind auch bei „kommunalen Unternehmen“ Projekt- und Unternehmensentscheidungen, die durch die Unternehmensleitungen zunächst vorrangig auf Basis von v. a. wirtschaftlichen Bewertungen und Abwägungen getroffen werden müssen. Diese Entscheidungen bindend über einen Klimaschutzplan vorzugeben, bedeutet eine Beschränkung unternehmerischer Freiheiten, die sich unmittelbar in Wettbewerbsnachteilen niederschlagen kann.

Die geforderte wettbewerbsneutrale Gestaltung von Vorgaben (Anforderungen) des Klimaschutzplans ist auch nicht durch die pauschale „Wettbewerbsklausel“ in § 6 Abs. 3 KlimaSchutzG-E gesichert. Denn bereits die Pflicht zur Erstellung von Klimaschutzkonzepten stellt eine spürbare Zusatzbelastung dar. Eine gesicherte wettbewerbsneutrale Gestaltung kann nur durch die Streichung der Gleichstellung „kommunaler Unternehmen“ mit öffentlichen Stellen in § 2 Abs. 2 Satz 2 KlimaSchutzG-E erreicht werden. Hierfür spricht auch, dass der gestalterische kommunale Einfluss bereits gesellschaftsrechtlich sichergestellt ist. Eine weitergehende Bindung an allgemein-politische Ziele zulasten der kommunalen Unternehmen - gewissermaßen über die kommunalen Anteilseigner hinweg - ist nicht erforderlich und sollte unterbleiben.

2.6 Absicherung der demokratischen Legitimation des Klimaschutzrates

Gemäß § 9 Abs. 2 Satz 2 KlimaSchutzG-E soll dem Klimaschutzrat die Möglichkeit eröffnet werden, auf „eigene Initiative“ tätig zu werden. Da der Klimaschutzrat nur begrenzt demokratisch legitimiert ist, sollte er für seine Tätigkeit klar an Aufträge des Landtages und/oder der Landesregierung gebunden werden. § 9 Abs. 2 Satz 2 KlimaSchutzG-E ist daher entsprechend zu beschränken, die Befassung auf eigene Initiative sollte entfallen.

Daneben fehlt es in § 9 KlimaSchutzG-E an der Regelung einer Abberufungsmöglichkeit der Mitglieder. Mit einer solchen Regelung wäre z. B. im Falle eines Wechsels der Landesregierung die Möglichkeit eröffnet, mit Blick auf einen möglicherweise geänderten demokratischen Willen Neubesetzungen im Klimarat durchzuführen.

Ansprechpartner:

Dr. Paula Hahn
Fachgebietsleiterin Umweltrecht
BDEW Hauptgeschäftsstelle
Telefon: +49 30 300199-1517
paula.hahn@bdew.de

Dr. Wolfgang van Rienen
Geschäftsführer
BDEW Landesgruppe NRW
Telefon: +49 228 854289-10
wolfgang.vanrienen@bdew-nrw.de