REDEKER | SELLNER | DAHS RECHTSANWÄLTE

REDEKER SELLNER DAHS | Postfach 13 64 | D-53003 Bonn

An die Präsidentin
des Landtages Nordrhein-Westfalen
Frau Carina Gödecke
Platz des Landtags 1
40002 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/206

Alle Abg

Dr. Alexander Schink

Sekretariat Melanie Irrgang
Telefon +49 / 228 / 7 26 25 145
Telefax +49 / 228 / 7 26 25 99
irrgang@redeker.de

Bonn, den 22.Oktober 2012 Reg.-Nr.: 45/00020-11 SNK/m_22.10.12

Vorab Telefax: (0211) 884-3025

Anhörung zum Entwurf des Klimaschutzgesetzes NRW

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin Gödeke,

zur Vorbereitung der Anhörung zum Gesetzentwurf der Landesregierung, Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes in Nordrhein-Westfalen (Lt-Drucks. 16/127) gebe ich die nachfolgende Stellungnahme ab:

1. Allgemeine Vorbemerkungen

1.1 Verfassungsrechtliche Problematik

Der Entwurf des nordrhein-westfälischen Klimaschutzgesetzes begegnet nach wie vor in mehrfacher Hinsicht erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken; darüber hinaus bestehen Bedenken wegen seiner Vereinbarkeit mit dem ROG. Das gilt insbesondere für folgende Regelungen:

- Bestimmung des Klimaschutzziels in § 3 Abs. 1,
- Verbindlichkeit der Klimaschutzziele gem. § 3 für die Landesregierung (§ 4 Abs. 1 Satz 1),

Berlin
Leipziger Platz 3
D-10117 Berlin
Tel. +49 30 885665-0
Fax +49 30 885665-99

Bonn
Mozartstraße 4-10
D-53115 Bonn
Tel. +49 228 72625-0
Fax +49 228 72625-99

Brüssel
172, Avenue de Cortenbergh
B-1000 Brüssel
Tel. +32 2 74003-20
Fax: +32 2 74003-29

Leipzig
Mozartstraße 10
D-04107 Leipzig
Tel. +49 341 21378-0
Fax +49 341 21378-30

London
265 Strand
London WC2R 1BH
Tel. +44 20 740486-41
Fax +44 20 743003-06

Deutsche Bank Bonn
BLZ 380 700 59
Konto 0 360 990

Sparkasse Köln Bonn
BLZ 370 501 98
Konto 8 383

Rechtsanwälte
Partnerschaftsgesellschaft
Sitz Bonn
Partnerschaftsgesellschaft
AG Essen PR 1947
UST-ID: DE 122128379

www.redeker.de

- Verpflichtung zur Umsetzung der Vorgaben des Klimaschutzplans durch andere öffentliche Stellen nach § 5 Abs. 2,

- Ermächtigung zur Verbindlichkeitserklärung von Inhalten des Klimaschutzplans nach § 6 Abs. 6,

- Umsetzung des § 6 Abs. 6 durch den LEP durch Einfügung eines § 12 Abs. 7 LPlG NRW.

Rechtspolitisch problematisch ist überdies § 4 Abs. 4 des Entwurfs, da diese Regelung zum einen wegen der Bindung der Landesregierung an Gesetz und Recht und damit auch an das Klimaschutzgesetz überflüssig ist und zum anderen dem Klimaschutz – jedenfalls nach der Begründung des Gesetzentwurfs - gegenüber sämtlichen anderen Belangen beim Erlass von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften einen Vorrang einräumt und diesen Vorrang auch auf bestehende Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften ausdehnt. Klimaschutzziele sind zwar wichtige öffentliche Belange. Grundsätzlich sollte jedoch - wie bei allen anderen Belangen auch - beim Erlass von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften im Einzelfall entschieden werden, welchem Aspekt Vorrang eingeräumt wird. Warum ausgerechnet der Klimaschutz in der Weise überhöht wird, dass er vor anderen sozialen, wirtschaftlichen und Umweltbelangen beim Erlass von Rechtsverordnungen zu verfolgen ist, leuchtet angesichts der Gewichtigkeit anderer Belange (z.B. Arbeitsmarktsituation, wirtschaftliche Prosperität, Forschung und Bildung) auch angesichts der grundrechtlichen Fundierung anderer Belange in keiner Weise ein.

Wegen der Begründung verweise ich im Einzelnen auf die **anliegende Abhandlung** „Zum Entwurf des nordrhein-westfälischen Klimaschutzgesetzes", in der im Einzelnen zur Verfassungsrechtskonformität des Klimaschutzgesetzes und seiner Vereinbarkeit mit dem ROG Stellung genommen wird.

1.2 Zweifelhafter politischer Ansatz des KlimaSchG NRW

Im Übrigen bestehen gegen die im Entwurf des KlimaSchG vorgesehene Begrenzung der Treibhausgasemissionen für Nordrhein-Westfalen grundsätzliche und fundamentale Bedenken auch deshalb, weil die EU-rechtlichen Regelungen und das TEHG für die Begrenzung von klimarelevanten Emissionen grundsätzlich einen EU-weiten und allenfalls nationalen Maßstab zugrundelegen. Dieser Regelungsmechanismus kann dazu führen, dass Erfolge bei der Reduktion von klimarelevanten Emissionen in Nordrhein-

Westfalen bei europaweiter bzw. nationaler Betrachtung dazu führen können, dass andere Regionen ihre Emissionen nicht in gleicher Weise vermindern müssen, sondern Vorteile aus der nordrhein-westfälischen Anstrengung insoweit erlangen, als diese Ergebnisse dort zur Anrechnung kommen und ggf. sogar eine Emissionserhöhung gestatten. Es ist deshalb zweifelhaft, ob das KlimaSchG NRW bei EU-weiter oder nationaler Betrachtung überhaupt Vorteile für den Klimaschutz bewirken kann. Klimaschutzpolitik muss EU-weit und national wirken. Der Ansatz, über einen verfassungsrechtlich höchst problematischen nordrhein-westfälischen Sonderweg Klimaschutzpolitik durch Festlegung von Emissionshöchstmengen zu betreiben, erscheint vor diesem Hintergrund verfehlt. Sinnvoller wäre es, konkrete Maßnahmen im Rahmen der EU-rechtlichen und nationalen Klimaschutzvorgaben, etwa bei der energetischen Gebäudesanierung anzugehen, statt durch Planung (Klimaschutzplan, Landesplanung) eher langfristige Zielsetzungen ohne wirkliche Relevanz für den Klimaschutz anzustoßen. Aus dem Gesetz atmet ein planungseuphorischer Ansatz, der ohne konkrete Maßnahmen auskommt und diese auch nicht zum Gegenstand einer politischen Debatte, sondern zum Inhalt eines Klimaschutzplans macht. Als politisches Instrument ist das KlimaSchG NRW höchst fragwürdig; seine Wirkungen drohen angesichts der EU-rechtlichen und nationalen Dimension der Klimaschutzvorgeben zu verpuffen. Eines wird es jedoch bringen: Aus dem nordrhein-westfälischen Sonderweg werden sich erhebliche Wettbewerbsnachteile für die nordrhein-westfälische Wirtschaft ergeben. Es ist mehr als fraglich, ob die im Ergebnis eher symbolische, denn wirklich klimarelevante Wirkung des Gesetzes dies rechtfertigt.

2. Änderungsvorschläge

Aus den vorstehenden Bedenken gegen Verfassungsrechtskonformität und Vereinbarkeit der Regelungen des Gesetzentwurfs mit dem ROG ergeben sich im Einzelnen die nachfolgenden Änderungsvorschläge:

2.1 § 3 Klimaschutzziele

§ 3 Abs. 1 des Gesetzentwurfs sollte folgende Fassung erhalten:

> (1) Das Land Nordrhein-Westfalen strebt an, in Nordrhein-Westfalen die Gesamtsumme der Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2020 um mindestens 25 % und bis zum Jahr 2050 um mindestens 80 % im Vergleich zu den Gesamtemission des Jahres 1990 zu verringern.

Begründung:

Die bisherige Fassung des § 3 Abs. 1 kann zu Fehlinterpretationen führen. Als Soll-Vorschrift suggeriert sie eine rechtliche Verbindlichkeit, von der nach der einschlägigen Rechtsprechung nur aus besonderen Gründen abgewichen werden kann. Klimaschutzziele als verbindliche rechtliche Zielvorgaben sind verfassungsrechtlich nicht nur deshalb problematisch, weil dem Land Nordrhein-Westfalen hierfür die Gesetzgebungskompetenz fehlt. Als gesetzlich zwingende Vorgabe wirkten solche Ziele überdies auf immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren ein mit der Folge, dass hierüber neue Anforderungen für die Zulassung von CO_2-emittierenden Anlagen geschaffen werden. Dies ist durch Landesrecht rechtlich unzulässig. Darüber hinaus stellen die Klimaschutzziele politische Ziele dar. Sie sollten deshalb so formuliert werden, dass ihr politischer Charakter deutlich wird. Die Formulierung „strebt an" stellt dies sicher.

2.2 § 4 Umsetzung der Klimaschutzziele durch die Landesregierung

2.2.1 § 4 Abs. 1 erhält folgende Fassung:

> (1) Im Rahmen der Erfüllung ihrer Aufgaben berücksichtigt die Landesregierung die Klimaschutzziele des § 3 Abs. 1. Dazu stellt sie insbesondere einen Klimaschutzplan auf und konkretisiert die Klimaschutzziele als Ziele und Grundsätze der Raumordnung. Sie räumt
> ...

Begründung:

Die Regelungen in § 4 Abs. 1 Satz 1, 2 des Entwurfs sind rechtlich problematisch, da die Landesregierung hierdurch verpflichtet wird, die Klimaschutzziele des § 3 Abs. 1 ohne Abwägung mit anderen Belangen im LEP umzusetzen und zu verwirklichen. Eine solche Verpflichtung verstößt gegen das verfassungsrechtliche Abwägungsgebot, das im Übrigen in § 7 Abs. 2 ROG für die Raumordnung verankert ist. Die vorgeschlagene Fassung stellt zum einen sicher, dass die Landesregierung die Klimaschutzziele des § 3 Abs. 1 bei ihrem Handeln berücksichtigt. Darüber hinaus gewährleistet sie, dass Abwägungsvorbehalte, etwa bei der Raumordnung, tatsächlich gewahrt bleiben. Als Mittel zur Umsetzung der Klimaschutzziele und ihrer Konkretisierung dient nach wie vor der Klimaschutzplan.

2.2.2 § 4 Abs. 4 wird ersatzlos gestrichen.

Begründung:

Eine Verpflichtung zur Berücksichtigung der Inhalte des Klimaschutzgesetzes beim Erlass von Rechtsverordnungen ergibt sich bereits aus der Bindung der Landesregierung an Gesetz und Recht (Art. 20 Abs. 1 GG). Ebenso wie in anderen Regelungszusammenhängen ist deshalb eine gesonderte Bestimmung im Klimaschutzgesetz nicht erforderlich. Sie ist politisch aus deshalb verfehlt, weil sie suggeriert, dass es im Rahmen der Umsetzung von landesrechtlichen Klimaschutzanforderungen einer besonderen Regelung bedarf, die die Landesregierung zur Einhaltung und Unterstützung der im Klimaschutzgesetz NRW konkretisierten Anforderungen verpflichtet.

Zu konstatieren ist dabei freilich, dass die jetzt vorgeschlagene Regelung dem Klimaschutz gegenüber anderen Belangen keinen absoluten Vorrang mehr einräumt, sondern lediglich seine "Unterstützung" durch neue Rechtsverordnungen, Verwaltungsvorschriften und Förderprogramme verlangt. Zudem sollen bestehende Rechtsverordnungen, Verwaltungsvorschriften oder Förderprogramme nur "gegebenenfalls geändert oder aufgehoben werden, soweit sie den Zielen des Gesetzes entgegenstehen." Damit wird erfreulicherweise dem Klimaschutz kein Vorrang vor anderen Regelungen eingeräumt. Die Bestimmung bringt damit freilich eine Selbstverständlichkeit zum Ausdruck: Bestehendes Landesrecht ist in jedem Fall bei dem Erlass neuer Rechtsvorschriften, Verwaltungsvorschriften oder Förderprogrammen zu berücksichtigen. Diese Selbstverständlichkeit kommt in der Begründung allerdings nicht zum Ausdruck. Hiernach wird die Landesregierung offenbar nach wie vor für verpflichtet gehalten, dem Klimaschutz absoluten Vorrang vor anderen Belangen einzuräumen, wenn es dort (Begründung zu § 4, LT-Drucks. 16/127 S. 19) heißt: "Daher muss nach Ziffer 1 gewährleistet sein, dass neue Verwaltungsvorschriften und Rechtsverordnungen sowie die Verwendung von Fördermitteln des Landes die Ziele dieses Gesetzes unterstützen und ihnen nicht entgegenstehen. Darüber hinaus ist die Landesregierung nach Ziffer 2 angehalten, bestehende Verwaltungsvorschriften und Rechtsverordnungen, die den Zielen des Gesetzes entgegenstehen, aufzuheben oder entsprechend anzupassen." Damit soll offenbar entgegen der Formulierung im Gesetz auch weiterhin an der Verpflichtung zur Anpassung aller untergesetzlicher Normen, Verwaltungsvorschriften und Förderprogramme an die Ziele des KlimaSchG festgehalten werden. Gesetzeswortlaut und –begründung stimmen offensichtlich nicht überein. Das nach wie vor wirklich Gewollte geht aus der Begründung hervor: Vorrang des Klimaschutzes und sein

Überhöhung zu einem Belang, der stets Vorrang genießt. Wegen der offenbaren Divergenz zwischen Formuliertem und Gewollten sollte die Regelung des § 4 Abs. 4 gestrichen werden, da sie in ihrer Formulierung eine Selbstverständlichkeit zum Ausdruck bringt (Nr. 1) und Missverständnisse, die sich aus der Begründung ergeben, ausgeräumt werden sollten. Im Übrigen ist mehr als fraglich, ob und warum es gerade für den Klimaschutz eines besonderen Verfahrens nach § 4 Abs. 4 Nr. 2 zur Anpassungen untergesetzlicher Rechtsnormen und von Förderprogrammen an das Klimaschutzgesetz bedarf. Für andere, politisch gleich wichtige Ziele und Belange, wie schulischen, sozialen oder jugendpolitischen Anliegen, sind solche Regelungen bislang unbekannt. Dann aber bedarf es eines solchen Verfahrens auch für den Klimaschutz nicht.

2.3 § 5 Klimaschutz durch andere öffentliche Stellen

2.3.1 § 5 Abs. 1 Satz 2 erhält folgende Fassung:

> (1) ... Die anderen öffentlichen Stellen, mit Ausnahme der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der Stellen nach § 2 Abs. 2 Satz 2, bei denen ein bestimmender Einfluss durch die Gemeinden und Gemeindeverbände besteht, stellen Klimaschutzkonzepte auf.

Begründung:

Nach der vorgeschlagenen Fassung des § 5 Abs. 3 sind auch die Gemeinden und Gemeindeverbände sowie die Stellen nach § 2 Abs. 2, bei denen diese einen bestimmenden Einfluss ausüben, zur Erstellung von Klimaschutzkonzepten verpflichtet, denn auch sie sind sonstige öffentliche Stellen i. S. d. § 2 Abs. 1 Satz 1 – sie werden dort ausdrücklich genannt. Satz 2 des § 5 Abs. 1 hat deshalb eine zu weitreichende Formulierung, da gerade keine Verpflichtung der Kommunen zur Aufstellung von Klimaschutzkonzepten begründet werden soll, wie aus § 5 Abs. 1 Satz 3 folgt. Das Gewollte sollte deshalb klargestellt werden.

2.3.2 § 5 Abs. 2 Satz 1 erhält folgende Fassung:

> (2) Die anderen öffentlichen Stellen berücksichtigen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Inhalte des Klimaschutzplans nach § 6.

Begründung:

Die vorgeschlagene Fassung verpflichtet alle Träger öffentlicher Verwaltungen i.S.d. § 2 Abs. 2 Klimaschutzgesetz NRW dazu, bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Inhalte des Klimaschutzplans umzusetzen, soweit diese für verbindlich erklärt worden sind. Aus der Begründung geht dabei hervor, dass sich die Umsetzungspflicht beziehen soll auf "die quantitativen Ausbauziele für erneuerbare Energien, auf die Steigerung des Ressourcenschutzes und der Ressourcen- und Energieeffizienz sowie der Energieeinsparung, auf die Umsetzung nachhaltiger Strategien und Reduktion der Treibhausgasemissionen, die geeignet sind, die Erreichung der landesweiten Ziele und Zwischenziele zu unterstützen sowie auf die Umsetzung geeigneter Maßnahmen zur Begrenzung der negativen Auswirkungen des Klimawandels." Die so bestimmte unbedingte Verpflichtung ist in dreifacher Hinsicht rechtlich unzulässig und darüber hinaus rechtssystematisch problematisch:

- Die unbedingte Verpflichtung zur Umsetzung der nach § 6 Abs. 6 für verbindlich erklärten Klimaschutzziel ist nur möglich, wenn z. B. das Ziel der Reduktion von Treibhausgasemissionen auch bei der Vorhabenzulassung nach Immissionsschutzrecht berücksichtigt wird. Hierzu verpflichtet § 5 Abs. 2 die Immissionsschutzbehörden, soweit solche Ziele verbindlich gemacht werden. Dies ist wegen § 5 Abs. 1 Satz 4 BImSchG unzulässig; dort ist ausdrücklich bestimmt, dass für Anlagen, die nach Immissionsschutzrecht zugelassen werden, in Bezug auf Treibhausgasemissionen keine Anforderungen gestellt werden dürfen, die über Pflichten hinausgehen, die das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz begründet.
- § 5 Abs. 2 verpflichtet unmittelbar auch die Gemeinden als sonstige öffentliche Stellen i. S. d. § 2 Abs. 2 zur Umsetzung der für verbindlich erklärten Inhalte des Klimaschutzplanes. Auch die gemeindliche Bauleitplanung ist an diese Inhalte deshalb unmittelbar gebunden. Sie unterliegen keiner Abwägung mit anderen Belangen. Eine solch weitgehende rechtliche Verpflichtung für die Bauleitplanung ist verfassungsrechtlich unzulässig, da der Bundesgesetzgeber die Bedeutung des Klimaschutzes als abwägungserheblichen Belang bereits in § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB konkretisiert und seinen Stellenwert festgelegt hat; nach § 1 Abs. 7 BauGB unterliegt dieser Belang in der Bauleitplanung der Abwägung mit anderen Belangen. Diese Regelung ist bundesrechtlich verbindlich und kann verfassungsrechtlich durch ein KlimaSchG NRW nicht außer kraft gesetzt werden. Genau dies bewirkt jedoch § 5 Abs. 2.

- Rechtssystematisch ist die Regelung in § 5 Abs. 2 deshalb verfehlt, weil das rechtliche Verhältnis zur Landesplanung im Gesetz ungeklärt bleibt. Nach § 5 Abs. 2 müssen die Regionalräte als sonstige öffentliche Stellen die für verbindlich erklärten Vorgaben des Klimaschutzplanes berücksichtigen. Einer Abwägung sind diese Inhalte nicht zugänglich. Dies verstößt gegen die bundesrechtlichen Vorgaben aus § 7 Abs. 2 ROG und ist deshalb verfassungsrechtlich unzulässig. Darüber hinaus ist das Verhältnis zum vorgeschlagenen § 12 Abs. 7 ROG unklar. Nach dieser Regelung müssen für verbindlich erklärte Inhalte des Klimaschutzplanes nur dann in Raumordnungsplänen umgesetzt werden, soweit sie durch Ziele oder Grundsätze der Raumordnung gesichert werden können. Sie müssen deshalb raumbedeutsam sein. Auf diese Frage kommt es nach § 5 Abs. 2 nicht an. Der Gesetzentwurf lässt deshalb offen, ob nach § 5 Abs. 2 auch solche Ziele in Raumordnungsplänen umzusetzen sind, die nicht raumbedeutsam sind.

Wegen der vielen verfassungsrechtlichen Unklarheiten, die § 5 Abs. 2 aufwirft, und der Unabgestimmtheit zur für das Raumordnungsrecht vorgesehenen Bestimmung in § 12 Abs. 7 ROG sollte § 5 Abs. 2 in eine bloße Pflicht zur Berücksichtigung der Inhalte des Klimaschutzplanes geändert werden.

2.4 § 6 Klimaschutzplan

2.4.1 § 6 Abs. 1 und 2 erhalten folgende Fassung:

(1) Als Fachplanung des Klimaschutzes erstellt die Landesregierung einen Klimaschutzplan, der die notwendigen Maßnahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele nach § 3 konkretisiert. Der Klimaschutzplan bedarf der Zustimmung des Landtages. Dieser wird erstmals im Jahr 2013 erstellt und danach alle fünf Jahre fortgeschrieben.

(2) Der Klimaschutzplan wird unter umfassender Beteiligung von gesellschaftlichen Gruppen sowie der kommunalen Spitzenverbände aufgestellt. Näheres über die beteiligten Gruppen sowie das Verfahren zur Aufstellung des Klimaschutzplans, insbesondere zur Mitwirkung an der Planerstellung und zur Öffentlichkeitsbeteiligung bestimmt die Landesregierung durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Landtages.

Begründung:

Klargestellt werden sollte in § 6 Abs. 1, dass der Klimaschutzplan ein Fachplan des Klimaschutzes ist. Die vorgeschlagene Fassung gewährleistet dies. Damit wird insbesondere deutlich, dass der Klimaschutzplan im Rahmen der Landesplanung bzw. der Raumordnung und Bauleitplanung lediglich als Fachplan und damit als Abwägungsmaterial zu beachten ist. Eine Verbindlichkeit des Klimaschutzplans für nachfolgende und andere Planungsebenen soll hingegen ausgeschlossen werden. Der Klimaschutzplan wird damit anderen Fachplänen, wie etwa dem Landschaftsrahmenplan, in seiner Rechtswirkung gleichgestellt.

Als Plan, der landespolitische Ziele des Klimaschutzes konkretisiert und festsetzt, sollte der Klimaschutzplan der Zustimmung des Landtages unterworfen sein, wie dies in § Abs. 1 des Entwurfs jetzt auch vorgesehen ist.

Die Erstellung des Klimaschutzplans als Fachplan bedarf der umfassenden Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen sowie der kommunalen Spitzenverbände. Das Verfahren der Beteiligung und der Erarbeitung des Planes sollte durch Rechtsverordnung näher konkretisiert werden. Das gilt insbesondere unter Berücksichtigung dessen, dass der Klimaschutzplan einer strategischen Umweltprüfung zu unterziehen ist mit der Folge, dass eine Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Erstellung des Klimaschutzplanes erforderlich ist. Zudem überlässt es die jetzige Formulierung der Landesregierung, festzulegen, wer zu den zu beteiligenden gesellschaftlichen Gruppen gehören soll. Angesichts der zentralen Bedeutung und der Scharnierfunktion, die der Klimaschutzplan für die Steuerung der Umsetzung der Ziele des Gesetzes haben soll, wird dieses Verfahren der beabsichtigten Verpflichtung zur Einbeziehung aller betroffenen gesellschaftlichen Gruppen nicht gerecht. Diesen sollte durch Rechtsverordnung vielmehr ein Rechtsanspruch auf Beteiligung eingeräumt werden. Ziel sollte es weiter sein, die Beteiligung nicht lediglich auf eine Anhörung, sondern eine Mitwirkung an der Erstellung der Planinhalte zu erstrecken.

2.4.2 § 6 Abs. 6 Satz 1 und 2 werden ersatzlos gestrichen.

Begründung:

Würden Teilinhalte des Klimaschutzplanes durch Rechtsverordnung für verbindlich erklärt, sind sie für alle Behörden des Landes, ggf. auch für außenstehende Dritte verbindlich und zu befolgen. Für die Raumordnung und die Bauleitplanung folgte hie-

raus, dass die Inhalte des Klimaschutzplans, die für verbindlich erklärt werden, dort ohne Abwägung mit anderen Belangen umgesetzt werden müssten. Dies ist sowohl in der Bauleitplanung als auch in der Raumordnung rechtlich wegen der verfassungsrechtlichen Verankerung des Abwägungsgebots auf beiden Planebenen sowie der ausdrücklichen Anordnung einer planerischen Abwägung in §§ 1 Abs. 7 BauGB bzw. 7 Abs. 2 ROG unzulässig. Durch die Streichung des § 6 Abs. 6 des Entwurfs wird gewährleistet, dass der Klimaschutzplan bei anderen (Fach-)Planungen und hier insbesondere der Raumordnung und Landesplanung sowie der Bauleitplanung als Fachplan wirkt mit der Folge, dass seine Inhalte einer planerischen Abwägung zugänglich sind.

2.4.3 § 6 Abs. 6 Satz 3 erhält folgende Fassung:

> (6) Ein aus der Umsetzung des Klimaschutzplans resultierender finanzieller Ausgleich (Belastungsausgleich) …

Begründung:

Folgeänderung zur Streichung des § 6 Abs. 6 Sätze 1 und 2.

2.5 § 9 Klimaschutzrat Nordrhein-Westfalen

§ 9 Abs. 2 Satz 2 wird gestrichen.

Begründung:

Politische Initiativen können nach der Landesverfassung nur vom Landtag oder der Landesregierung ausgehen. § 9 Abs. 2 Satz 2 suggeriert, dass auch der Klimaschutzrat auf eigene Initiative hin eine Befassung des Landtages mit seinen Vorschlägen initiieren kann; das folgt insbesondere aus § 9 Abs. 4. Inhaltlich sollte es bei der Wächterfunktion und der Beratung der Landesregierung durch den Klimaschutzrat verbleiben.

2.6 § 12 Abs. 3 und Abs. 6 LPlG NRW

§ 12 Abs. 3 LPlG NRW erhält folgende Fassung:

> "Vorliegende Fachbeiträge und Konzepte (z. B. der Klimaschutzplan, Klimaschutzkonzepte) sind bei der Erarbeitung von Raumordnungsplänen zu berücksichtigen.

§ 12 Abs. 6 LPlG NRW(neu) wird ersatzlos gestrichen.

Begründung:

Satz 1 des § 12 Abs. 6 LPlG (neu)sollte gestrichen werden, weil er inhaltlich § 2 Nr. 6 letzter Satz ROG entspricht und damit eine bloße Wiederholung der kraft Bundesrecht ohnehin geltenden Rechtslage darstellt.

Der Vorschlag in § 12 Abs. 6 Satz 2 LPlG suggeriert im Übrigen eine rechtliche Verbindlichkeit der Inhalte des Klimaschutzplans für Raumordnung und Landesplanung. Er steht damit im Widerspruch zur – zu begrüßenden - Regelung in § 12 Abs. 3 des Entwurfs, wo ausdrücklich eine Berücksichtigungspflicht für Klimaschutzkonzepte aufgenommen werden soll. Es genügt, diese Regelung auch auf den Klimaschutzplan zu erstrecken. Hierdurch würde das gesetzgeberisch Gewollte auch verdeutlicht. Der Klimaschutzplan als Fachplan des Klimaschutzes ist bei der Aufstellung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung lediglich zu berücksichtigen und ist muss sich einer Abwägung mit ggf. entgegenstehenden anderen Belangen stellen. Dies sollte durch die vorgeschlagene Formulierung des § 12 Abs. 3 LPlG NRW deutlich gemacht werden.

Der im Entwurf enthaltene Vorschlag wird demgegenüber der rechtlichen Wirkung des Klimaschutzplanes nicht gerecht. Verfassungsrechtlich und raumordnungsrechtlich ist eine unmittelbar verbindliche Rechtswirkung auf Raumordnungspläne unzulässig, da Ziele und Grundsätze der Raumordnung gem. § 7 Abs. 2 ROG und der Ausfluss des Verhältnismäßigkeitsprinzips des Art. 20 Abs. 1 GG nur nach Abwägung mit anderen Belangen aufgestellt werden dürfen. § 12 Abs. 6 stellt dies nicht sicher. Auch insoweit ist hinzuweisen auf die Begründung zu § 12 Abs. 6, wo es heißt: "Es ist mit Zielen und Grundsätzen dafür zu sorgen, dass derartige raumordnerische Festlegungen auch auf den nachfolgenden Planungsebenen erfolgen." Diese Formulierung macht aus einem Abwägungsbelang, den der Klimaschutzplan darstellen soll, eine unmittelbar verbindliche Regelung. Dies ist wegen § 7 Abs. 2 ROG rechtlich unzulässig.

2.7 § 12 Abs. 7 LPlG NRW

Der Vorschlag zur Einfügung des § 12 Abs. 7 LPlG NRW wird ersatzlos gestrichen.

Begründung:

Folgeänderung zur Streichung des § 6 Abs. 6.

Im Übrigen verstößt die vorgeschlagene Regelung offensichtlich gegen § 7 Abs. 2 ROG. Für die für verbindlich erklärten Inhalte des Klimaschutzplanes sieht § 12 Abs. 7 ROG eine Verpflichtung zur Umformung in Ziele und Grundsätze der Raumordnung vor, soweit dies rechtlich möglich ist. Diese Inhalte sind auf keiner Ebene des Prozesses, also weder bei der Aufstellung des Klimaschutzplanes noch bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen einer umfassenden Abwägung mit anderen, ihnen etwa widerstreitenden (wirtschaftlichen, sozialen oder arbeitsmarktbezogenen) Belangen zu unterziehen. Hierzu sieht das KlimaSchG NRW insbesondere für den Klimaschutzplan keine Verpflichtung vor. Eine solche Festlegung von Zielen der Raumordnung ist nach § 7 Abs. 2 ROG bundesrechtlich unzulässig. Zudem widerspricht sie der Regelung über Ziele der Raumordnung in § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG; hiernach müssen Ziele der Raumordnung "abschließend abgewogen" sein. Dem widerspricht § 12 Abs. 7 diametral; die Vorschrift wäre wegen eines Verstoßes gegen Bundesrecht verfassungswidrig.

Mit freundlichen Grüßen

(Dr. Alexander Schink)
Rechtsanwalt

VBl. 2/2012
Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung

ABHANDLUNGEN

Zum Entwurf des nordrhein-westfälischen Klimaschutzgesetzes

Rechtsanwalt Dr. Alexander Schink, Staatssekretär a. D., Rechtsanwälte Redeker Sellner Dahs, Bonn

Die nordrhein-westfälische Landesregierung will Vorreiter im Klimaschutz sein. Zur Umsetzung dieses ehrgeizigen Ziels soll ein Klimaschutzgesetz erlassen werden, das für Nordrhein-Westfalen ein CO_2-Minderungsziel von mindestens 25 % bis zum Jahre 2020 festschreiben und über einen Klimaschutzplan die zu seiner Realisierung erforderlichen Maßnahmen formulieren und umsetzen soll. Die Vorentwürfe des in den Landtag eingebrachten Gesetzentwurfes sahen sich erheblicher Kritik ausgesetzt. Bemängelt wurden vor allem die fehlende Gesetzgebungskompetenz des Landes und die seinerzeit vorgesehene unmittelbare Wirkung der Klimaschutzziele als Ziele der Raumordnung. Der Beitrag geht der Frage nach, ob der vorliegende Gesetzentwurf, der gegenüber den vorlaufenden Entwürfen zahlreiche Änderungen aufweist, rechtskonform und mit der Gesetzgebungsgebungskompetenz sowie dem ROG vereinbar ist. Beide Fragen sind zu verneinen.

1. Einführung

Das Klimaschutzrecht hat in der jüngsten Vergangenheit eine stürmische Entwicklung genommen. Auf internationaler Ebene, durch die EU und durch den nationalen Gesetzgeber sind eine Fülle von rechtlichen Regulierungen erlassen worden, die das Ziel verfolgen, klimaschädliche Emissionen einzudämmen und die unvermeidbaren Folgen des Klimawandels zu begrenzen. Auf der Bundesebene haben insbesondere die Meseberger-Beschlüsse der Bundesregierung aus dem Jahre 2007 zu einer Fülle von gesetzlichen Neuregelungen geführt, die eine Stärkung der Energieeffizienz und eine Förderung Erneuerbarer Energien zum Ziel hatten.[1] Das Klimaschutzrecht hat sich inzwischen als eigenes (Querschnitts-)Rechtsgebiet etabliert.[2]

Auffallend ist dabei, dass die Bundesländer im Bereich der Klimaschutzgesetzgebung bislang Zurückhaltung haben walten lassen. Zwar haben die meisten Bundesländer eigene Klimaschutzprogramme beschlossen.[3] Rechtlich verbindliche Regelungen zum Klimaschutz gab es bislang indessen nur vereinzelt. Das Land Nordrhein-Westfalen hat jetzt den Entwurf eines Landesklimaschutzgesetzes in den Landtag eingebracht, dessen zentraler Inhalt die Festlegung verbindlicher Klimaschutzziele und ihre Umsetzung über einen Klimaschutzplan und die Raumordnung und Landesplanung ist.[4] Dieses Vorhaben des Landes Nordrhein-Westfalen ist heftig umstritten. Den Vorentwürfen wurde attestiert, dass die Festlegung gesetzlicher Klimaschutzziele die Gesetzgebungskompetenz des Landes Nordrhein-Westfalen überschreitet, dass diese Vorgaben wegen fehlender Raumbedeutsamkeit nicht als Ziele der Raumordnung und Landesplanung festgesetzt werden können und hier verbindliche Vorgaben für die Standortentscheidung zugunsten bzw. zu Lasten CO_2-armer bzw. CO_2-intensiver Nutzungen sein können und dass ein so gestaltetes Umsetzungskonzept letztlich gegen das Abwägungsgebot des § 7 Abs. 2 ROG verstößt.[5] Der jetzt in den Landtag eingebrachte Gesetzentwurf weist gegenüber den Vorentwürfen[6] einige nicht unerhebliche Veränderungen auf, die Anlass geben, die Kritik an den bisherigen Gesetzentwürfen einer erneuten Überprüfung zu unterziehen.

2. Der Gesetzentwurf für ein Klimaschutzgesetz Nordrhein-Westfalen

Der Gesetzentwurf für ein Klimaschutzgesetz Nordrhein-Westfalen enthält folgende wesentlichen Regelungselemente:

- Nach § 1 KlimaSchG-E NRW soll Zweck der gesetzlichen Regelung die Festlegung von Klimaschutzzielen sowie die Schaffung der rechtlichen Grundlagen für die Erarbeitung, Umsetzung, Überprüfung, Berichterstattung über Fortschreibung von Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen sein. Das Wort „verbindliche", das in den Vorentwürfen enthalten war, ist aus dem Gesetzentwurf, nicht aber der Begründung[7] gestrichen worden.
- § 3 Abs. 1 KlimaSchG-E NRW legt die Klimaschutzziele für das Land Nordrhein-Westfalen fest. Dort heißt es: „Die Gesamt-

1 Eingehend hierzu *Koch*, Klimaschutzrecht, NVwZ 2011, 641, 643 ff.; *ders.*, Klimaschutzrecht, in: Gesellschaft für Umweltrecht, Dokumentation zur 34. Fachtagung 2010, 2011, S. 41, 61 ff.

2 In diesem Sinne z. B. *Koch*, NVwZ 2011, 642; *Gärditz*, JuS 2008, 324; *Möller/Schulze-Fielitz* in: dies.,(Hrsg.) Europäisches Klimaschutzrecht, 2009, S. 9, 15. Vgl. auch *Schlacke*, Die Verwaltung, Beiheft 2011, 2010, S. 121. Zur Systematisierung des Klimaschutzrechts: *Sailer*, Klimaschutzrecht und Umweltenergierecht – Zur Systematisierung beider Rechtsgebiete, NVwZ 2011, 718 ff.

3 Überblick dazu bei *Schink*, Regelungsmöglichkeiten der Bundesländer im Klimaschutz, UPR 2011, 91, 91 f.

4 Gesetzentwurf der Landesregierung vom 10.10.2011, Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes in Nordrhein-Westfalen LT-Drs. 15/2953.

5 So *Beckmann*, Klimaschutz in Nordrhein-Westfalen, I+E 2011, 67 ff.; *ders.*, Klimaschutz durch Landesplanung – Anmerkungen zum Entwurf eines Klimaschutzgesetzes NRW, NWVBl. 2011, 249 ff.; *Schink*, UPR 2011, 93 ff., 97 ff.; *ders.*, Der Entwurf des Klimaschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen, I + E 2011, 52 ff. A. A.: *Klinger/Wegener*, Klimaschutzziele in der Raumordnung – zugleich ein Beitrag zum Entwurf des Klimaschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen, NVwZ 2011, 905 ff.; *Ekardt*, Zur Vereinbarkeit eines Landesklimaschutzrechts mit dem Bundes-, Verfassungs- und Europarecht, UPR 2011, 371 ff.

6 Zu diesen referierend *Schink*, I+E 2011, 52, 52 ff.

7 Vgl. Gesetzentwurf, LT-Drs. 15/2953, Art. 1 A (S. 15), Einzelbegründung zu § 1, S. 16.

summe der Treibhausgasemissionen in Nordrhein-Westfalen soll bis zum Jahr 2020 um mindestens 25 % und bis zum Jahr 2050 um mindestens 80 % in Vergleich zu den Gesamtemissionen des Jahres 1990 verringert werden."

- Abs. 2 des § 3 KlimaSchG-E NRW legt darüber hinaus fest, dass zur Verringerung der Treibhausgasemissionen der Steigerung des Ressourcenschutzes, der Ressourcen- und Energieeffizienz, der Energieeinsparung und dem Ausbau Erneuerbarer Energien besondere Bedeutung zukommt.
- Wichtig für die Umsetzung der Klimaschutzziele des § 3 KlimaSchG-E NRW ist § 4 des Gesetzentwurfs. Nach Abs. 1 Satz 1 dieser Vorschrift sind die Klimaschutzziele des § 3 für die Landesregierung „unmittelbar verbindlich". Satz 2 dieser Regelung ordnet an, dass die Landesregierung verpflichtet ist, ihre Handlungsmöglichkeiten zu nutzen, um die landesweiten Klimaschutzziele nach § 3 insgesamt zu erreichen und diese insbesondere durch Erstellung und Umsetzung eines Klimaschutzplans und die Raumordnung zu konkretisieren. Weiter hat sie der Steigerung des Ressourcenschutzes, der Ressourcen- und Energieeffizienz, der Energieeinsparung und dem Ausbau Erneuerbarer Energien „besondere Bedeutung" einzuräumen und Maßnahmen zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung im Rahmen ihrer Möglichkeiten zu fördern (§ 4 Abs. 1 Sätze 3, 4 KlimaSchG-E NRW).
- § 4 Abs. 2 KlimaSchG-E NRW verpflichtet die Landesregierung weiter dazu, einen Klimaschutzplan nach § 6 zu erstellen.
- Weiter hat sie dafür Sorge zu tragen, dass neue Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften sowie die Verwendung von Fördermitteln des Landes die Ziele des Gesetzes unterstützen und durch ein geeignetes Verfahren bestehende Rechtsvorschriften und Verwaltungsvorschriften überprüft und ggf. geändert oder aufgehoben werden, soweit sie den Zielen des Gesetzes entgegenstehen (§ 4 Abs. 4 KlimaSchG-E NRW).
- Die Verpflichtungen anderer öffentlicher Stellen i. S. d. § 2 Abs. 2 KlimaSchG-E NRW sind geringer ausgeprägt als die der Landesregierung. Diese haben Klimaschutzkonzepte aufzustellen, und zwar innerhalb einer Frist von zwei Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes. Gemeinden und Gemeindeverbände sowie solche Körperschaften und Gesellschaften, bei denen ein bestimmender Einfluss durch Gemeinden und Gemeindeverbände besteht, können erst aufgrund einer Rechtsverordnung zur Aufstellung von Klimaschutzgesetzes verpflichtet werden, in der ein Belastungsausgleich nach Maßgabe des Konnex-AG NRW aufzunehmen ist (§ 5 Abs. 1 KlimaSchG-E NRW).
- § 6 KlimaSchG-E NRW sieht die Aufstellung eines Klimaschutzplanes durch die Landesregierung und unter „umfassender Beteiligung von gesellschaftlichen Gruppen sowie der kommunalen Spitzenverbände" vor, der vom Landtag beschlossen wird. Aufgabe des Klimaschutzplanes ist es, die notwendigen Maßnahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele nach § 3 zu konkretisieren (§ 6 Abs. 2 Satz 1 KlimaSchG-E NRW). Dabei sind auch die Wirkungsbeiträge und Wechselwirkungen von Maßnahmen des Bundes sowie der Europäischen Union auf Nordrhein-Westfalen einzubeziehen und darzustellen; dasselbe gilt für Wirkungsbeiträge und Wechselwirkungen von Produktionsverlagerungen nach und aus Nordrhein-Westfalen (§ 6 Abs. 3, Sätze 1, 2 KlimaSchG-E NRW). § 6 Abs. 4 KlimaSchG-E NRW beschreibt die Inhalte des Klimaschutzplanes. Zu seinen zentralen Elementen gehören Zwischenziele zur Gesamtmenge von Treibhausgasen für den Zeitraum bis 2050, Ziele zum Ausbau der Erneuerbaren Energien, zur Energieeinsparung, zur Erhöhung der Ressourcen- und Energieeffizienz sowie des Ressourcenschutzes, eine Ermittlung und Darstellung der Potenziale und der Beiträge für die einzelnen Sektoren, nachhaltige Strategien und Maßnahmen, um die Klimaschutzziele sowie die im Klimaschutzplan genannten Zwischenziele und sektoralen Zwischenziele zu erreichen.
- Gem. § 6 Abs. 6 KlimaSchG-E NRW soll die Landesregierung ermächtigt werden, durch Rechtsverordnung „Vorgaben des Klimaschutzplanes nach § 6 Abs. 4 Nr. 2, 4 und 6 für öffentliche Stellen für verbindlich zu erklären. Gegebenenfalls ist in der Rechtsverordnung ein Belastungsausgleich nach dem Konnex-AG NRW festzulegen.
- § 8 regelt – in Übereinstimmung mit den Vorentwürfen – das Monitoring.
- § 9 KlimaSchG-E NRW sieht die Bildung eines Klimaschutzrates aus „fünf Persönlichkeiten aus verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen" vor, der die Aufgabe hat, die Einhaltung der Klimaschutzziele zu beachten und die Landesregierung bei der Erarbeitung und Fortentwicklung des Klimaschutzplanes zu beraten.
- Um eine Verzahnung mit dem Landesplanungsrecht sicherzustellen, sieht Art. 2 eine Änderung von Vorschriften des LPlG NRW vor. Nach § 12 Abs. 3 LPlG-E NRW sollen insbesondere Klimaschutzkonzepte bei der Erarbeitung von Raumordnungsplänen zu berücksichtigen sein. § 12 Abs. 5 LPlG-E NRW sieht vor, dass in Raumordnungsplänen die räumlichen Erfordernisse des Klimaschutzes und die Anpassung an den Klimawandel als Ziele und Grundsätze der Raumordnung festzulegen sind. Sie sind dort als „raumbezogene Ziele und ansonsten als Grundsätze umzusetzen"; auch können nachgeordneten Planungsebenen entsprechende räumliche Konkretisierungsaufträge erteilt werden. Nach § 17 Abs. 1 Satz 3 LPlG-E NRW soll der LEP auch die Voraussetzungen dafür schaffen, dass die gem. § 6 Abs. 6 KlimaSchG-E NRW für verbindlich erklärten Vorgaben des Klimaschutzplanes raumordnerisch festgesetzt werden.

Im Gegensatz zu den Vorentwürfen ist die jetzige Fassung des Klimaschutzgesetzes weniger stringent – und vor allem – nicht auf eine unmittelbare Umsetzung im Raumordnungsrecht angelegt. Dies kommt zunächst bei der Zielsetzung des Gesetzes zum Ausdruck, denn jedenfalls nach dem Wortlaut des Gesetzes ist eine verbindliche Festlegung von Klimaschutzzielen nicht Zweck des Gesetzes. Vielmehr sollen die Klimaschutzziele – zunächst – lediglich Bindungswirkung für die Landesregierung entfalten und diese verpflichten (§ 4 Abs. 1 KlimaSchG-E NRW). Andere öffentliche Stellen und die Gemeinden und Gemeindeverbände sowie von ihnen beherrschte öffentliche und private Unternehmen sowie private Rechtsträger werden durch das KlimaSchG-E NRW nicht unmittelbar gebunden. Die Klimaschutzziele des § 3 sind für sie nicht unmittelbar rechtsverbindlich. Allerdings sind andere öffentliche Stellen verpflichtet, Klimaschutzkonzepte aufzustellen; für die Gemeinden und Gemeindeverbände sowie von Ihnen abhängige private und öffentliche Unternehmen gilt dies nur auf der Basis einer – noch zu erlassenden – Rechtsverordnung (§ 5 Abs. 1 KlimaSchG-E NRW). Sind Inhalte des Klimaschutzplans nach § 6 Abs. 6 KlimaSchG-E NRW durch Rechtsverordnung verbindlich gemacht, gelten diese freilich auch für die anderen öffentlichen Stellen. Mittelbar kann damit das Klimaschutzziel des § 3 Abs. 1 KlimaSchG-E NRW auch für andere öffentliche Stellen verbindlich gemacht werden. Ebenfalls können Konkretisierungen dieses Ziels über § 6 Abs. 6 KlimaSchG-E NRW verbindlich vorgegeben werden.

Unmittelbare Auswirkungen auf die Raumordnung und Landesplanung, die Regional- und die Bauleitpläne sollen Klimaschutzziele des § 3 KlimaSch-E NRW und der nach § 6 KlimaSchG-E NRW aufzustellende Klimaschutzplan ebenfalls nicht haben. Allerdings ist eine – zweifache – Verbindlichkeitswirkung im KlimaSchG-E NRW angelegt: Das Klimaschutzziel des § 3 KlimaSchG-E NRW ist gem. § 4 Abs. 1 des Entwurfs für die Landesregierung verbindlich. Sie hat hiernach alle Handlungsmöglichkeiten zu nutzen, um diese Ziele insgesamt zu erreichen und muss sie insbesondere durch Erstellung und Umsetzung eines Klimaschutzplanes und die Raumordnung konkretisieren. Insbeson-

dere bei der Erarbeitung einer Neufassung des LEP, in dem Klimaschutzaspekte berücksichtigt werden, ist damit das Klimaschutzziel des § 3 für die Landesregierung eine verbindliche Vorgabe; dasselbe gilt für die Erarbeitung des Klimaschutzplanes. Mittelbar wird damit das Klimaschutzziel des § 3 KlimaSchG-E NRW auch für die Raumordnung und Landesplanung und hier auch für die Regionalplanung verbindlich. Letztlich schlägt es damit wegen § 4 Abs. 1 ROG und § 1 Abs. 4 BauGB auch auf die Bauleitplanung durch. Der zweite Strang der Verbindlichkeit folgt aus § 12 Abs. 6 LPlG-E NRW. Danach sind in Raumordnungsplänen die räumlichen Erfordernisse des Klimaschutzes als Ziele und Grundsätze und Raumordnung festzulegen. Können Ziele zur Umsetzung des § 3 KlimaSchG-E NRW als raumbezogene Ziele formuliert werden, sollen sie nach dieser Vorschrift in die Raumordnungspläne als Ziele der Raumordnung eingehen; ansonsten sind sie als Grundsätze umzusetzen. Auch aus dieser Regelung folgt, dass die Klimaschutzziele des § 3 KlimaSchG-E NRW letztlich Verbindlichkeitswirkung für die Raumordnung und die Regionalplanung und in der Folge die Bauleitplanung haben; der Gesetzentwurf geht allerdings davon aus, dass eine Formulierung als Ziele der Raumordnung nur möglich ist, wenn das allgemeine Ziel des § 3 KlimaSchG-E NRW in konkretisierte räumliche Ziele zur Standortausweisung für potenziell klimaschädliche Anlagen, Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien, zur nachhaltigen Nutzung des Freiraumes oder anderer konkretisierender räumlicher Ziele umgesetzt ist. Letztlich folgt dies auch aus § 17 Abs. 1 Satz 3 LPlG-E NRW. Hiernach sind im LEP die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die nach § 6 Abs. 6 KlimaSchG-E NRW für verbindlich erklärten Inhalte die Vorgaben des Klimaschutzplanes raumordnerisch umgesetzt werden. Diese Vorschrift soll eine „Scharnierfunktion" zwischen Klimaschutzplan und Raumordnungsplänen gewährleisten, und zwar dergestalt, dass Inhalte des Klimaschutzplans, die für verbindlich erklärt worden sind, unmittelbar in Pläne der Raumordnung aufgenommen werden.

3. Gesetzgebungskompetenz

Ungeachtet der Beschränkung der unmittelbaren Verbindlichkeit des KlimaSchG-E NRW ausschließlich für die NRW-Landesregierung und die Beschränkung auf die Aufnahme von räumlichen Erfordernissen des Klimaschutzes in die Landesplanung und in die Raumordnungspläne sowie des Verzichts auf unmittelbare Wirkungen gegenüber der Bauleitplanung stellt sich die Frage, ob das Land NRW eine Gesetzgebungskompentenz für das KlimaSchG in der Fassung des Entwurfs vom 10.10.2011 hat. Dazu führt der Gesetzentwurf folgendes aus:[8]

„Bei der Ergreifung von Maßnahmen zur Zielerreichung gilt es, bestehende Vorgaben auf europäischer und Bundesebene zu beachten. Es ist darauf hinzuweisen, dass das Landesrecht hinsichtlich des Betriebes von Anlagen des Umwandlungssektors, soweit sie dem europäischen Treibhausgasemissionshandelssystem unterliegen aufgrund des Bundesimmissionsschutzgesetzes über keine direkten ordnungsrechtlichen Einflussmöglichkeiten zur Emissionsreduktion verfügt. Etwa $^2/_3$ der in Nordrhein-Westfalen emittierten Treibhausgase unterliegen dem Emissionshandel. Das marktwirtschaftliche Instrument zur CO_2-Minderung in diesem Sektor ist der auf europäischer Ebene stattfindende Emissionshandel. Das auf europäischem Recht fußende Treibhausgas-Emissionshandelssystem schließt Maßnahmen zur Reduzierung von Treibhausgasemissionen für dem Emissionhandelssystem unterliegende Anlagen außerhalb ordnungsrechtlicher Anforderungen auf Landesebene nicht aus. Die Regelungen des europäischen Rechts und des Bundesimmissionsschutzgesetzes haben insoweit keinen gegenüber Landesrecht abschließenden Charakter. Sie sind vielmehr als Teil eines Maßnahmenmixes zu verstehen. Die verbleibende Regelungskompetenz des Landesgesetzgebers folgt insoweit aus Art. 70 Grundgesetz."

Diese Argumentation verkürzt die Problematik der Gesetzgebungskompetenz des Landes für die Festlegung verbindlicher Klimaschutzziele und vermag eine Kompetenz des Landesgesetzgebers aus Art. 70 Abs. 1 GG nicht zu begründen.

a) Wirkungen des Klimaschutzziels des § 3 KlimaSchG-E NRW

Was tatsächlich gewollt ist, wird aus der sogenannten „Hintergrundinformation" zum NRW-Klimaschutzgesetz deutlich, die das Klimaschutz-Ministerium NRW auf seiner Homepage veröffentlicht hat.[9] Dort heißt es unter dem Stichwort „Werden jetzt keine Kraftwerke mehr gebaut?": „Das Klimaschutzgesetz regelt nicht die Zulassung von Einzelanlagen. Planungen für neue Kraftwerke müssen allerdings im Einklang mit den Klimaschutzzielen des Landes stehen." Weiter findet sich dort die Aussage, dass für die Regionalplanung zwar nicht das Klimaschutz-Ministerium zuständig sei, dass der künftige Klimaschutzplan NRW „... Vorgaben enthalten (könne), die Grundlage für die Regionalplanung und die Bauleitplanung werden." Noch deutlicher heißt es an anderer Stelle: „Der LEP wird auf die Vorgaben des Klimaschutzplans verweisen, die dadurch eine Verbindlichkeit für die Regional- und Bauleitplanung erlangen". Aus diesen Aussagen wird die Zielsetzung der Klimaschutzziele aus § 3 KlimaSchG-E NRW deutlich: In der im Klimaschutzplan konkretisierten Form sollen sie einfließen in den LEP und die Regionalpläne und damit letztlich Standortentscheidungen in der Bauleitplanung beeinflussen. An der Regelungssystematik hat sich damit eigentlich nichts geändert: Angestrebt wird, die Zulassung von Industrieanlagen, die klimaschädliche Gase emittieren, über das Klimaschutzziel des § 3 KlimaSchG-E NRW, den Klimaschutzplan und seine sektoralen und räumlichen Festlegungen und seine unmittelbare Wirkung über Ziele der Raumordnung und Landesplanung zu beschränken oder auszuschließen. Als Scharnier hierfür dienen dabei auch weiterhin §§ 4 ROG und 1 Abs. 4 BauGB, die die Gemeinden verpflichten, die zur Konkretisierung des Klimaschutzziels des § 3 KlimaSchG-E im Klimaschutzplan erarbeiteten sektoralen und regionalen Vorgaben für eine Reduzierung klimaschädlicher Gase in außenverbindliche Bebauungspläne umzusetzen. Der Unterschied zu den Vorentwürfen liegt lediglich darin, dass eine unmittelbare Verbindlichkeit für die gemeindliche Bauleitplanung jetzt nicht mehr beabsichtigt ist; vielmehr wird lediglich noch auf die – zur Erreichung des Ziels ausreichende – Anpassungsverpflichtung der gemeindlichen Bauleitplanung aus § 1 Abs. 4 BauGB gesetzt.

b) Sperrwirkung des TEHG und ZuG

Angesichts dessen, dass auf der europäischen und der Bundesebene für nach Immissionsschutzrecht zulassungsbedürftige Anlagen, die klimaschädliche Gase emittieren, das Emissionshandelsrecht das Mittel sein soll, eine Emissionsminderung zu erreichen, stellt sich die Frage, ob dem Land Nordrhein-Westfalen ungeachtet der Regelungen im TEHG und ZuG eine Gesetzgebungskompetenz für eine derart wirkende gesetzliche Regelung zukommt.

Der Gesetzentwurf geht davon aus, dass die Regelungen des TEHG und ZuG und die europarechtlichen Regelungen, deren Umsetzung beide Gesetze dienen, nicht abschließend sind. Insbesondere *Ekardt*[10] und *Klinger/Wegener*[11] haben diese Argumentation gestützt.

8 Gesetzentwurf, LT-Drucks. 15/2953, S. 16.
9 Vgl. zum folgenden Umweltministerium NRW: Hintergrundinformationen: Das NRW-KlimaSchutzgesetz – Fragen und Antworten –, im Internet unter www.umwelt.nrw.de/klima/pdf/klimaschutz.
10 UPR 2011, 372 ff.
11 NVwZ 2011, 105 ff.

aa) Sperrwirkung von Art. 9 IED-RL?

Dabei haben sie zunächst darauf hingewiesen, dass sich aus Art. 9 IED-RL eine Beschränkung der Mitgliedstaaten und damit auch ihrer staatlichen Untergliederungen für eine Ergänzung von klimawirksamen Instrumenten neben dem Emissionshandelssystem für die Zulassung emittierender Anlagen nicht ergebe.

Nach Art. 9 Abs. IED-RL[12] dürfen bei Anlagen, die unter die Emissionshandelsrichtlinie 2003/87 EG fallen, keine Grenzwerte für direkte Emissionen und Treibhausgasen in der Genehmigung enthalten sein. Aus dieser Regelung ergibt sich, dass auch die EU für die Reduzierung von Treibhausgasemissionen für solche Anlagen, die unter den Emissionshandel fallen, ausschließlich auf den Emissionshandel als Instrument setzt.[13]

Zur Rechtfertigung der EU-Konformtität des KlimaSchG-E NRW wird rekuriert auf Art. 193 AEUV.[14] Nach dieser Bestimmung können die Mitgliedstaaten im Umweltrecht sogenannte „nationale Alleingänge" beschreiten, indem sie Regelungen treffen, die in ihrer Wirkung über die EU-rechtlich vorgesehenen Maßnahmen hinausgehen (Schutzverstärkung). Das Umweltrecht ist nach dieser Vorschrift insgesamt nicht abschließend.[15] Die Problematik im vorliegenden Zusammenhang besteht darin, dass das EU-Sekundärrecht, nämlich die Art. 9 Abs. 1 IED-RL eine über das Emissionshandelssystem hinausreichende Regelung der Mitgliedstaaten zur Reduzierung von Treibhausgasemissionen ausschließt, während Art. 193 AEUV diese offenbar ermöglicht. In diesem Spannungsfeld treten *Klinger/Wegener* und *Ekhardt*[16] dafür ein, dass aus dem Sekundärrecht, also aus der Art. 9 Abs. 1 IED-RL eine Beschränkung des EU-Primärrechts und damit des Art. 193 S. 2 AEUV nicht abgeleitet werden könne, da letztere Regelung höherrangig sei und damit Vorrang genieße.

Ob dies für die IED-RL wirklich zutrifft – Zweifel daran bestehen deshalb, weil Art. 193 AEUV überwiegend dort nicht für anwendbar gehalten wird, wo Umweltschutzrichtlinien auch auf andere Kompetenzen der EU gestützt worden sind – kann dahinstehen.[17] Denn trotz der Formulierung in Art. 9 Abs. 1 IED-RL misst sich diese Richtlinie nämlich selbst keine abschließende Wirkung bei. Nach Nr. 10 der Erwägungsgründe sind die Mitgliedstaaten vielmehr nicht daran gehindert, verstärkte Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen, sofern solche Maßnahmen mit den Verträgen vereinbar sind und der Kommission kommuniziert wurden. Weitergehende Schutzmaßnahmen der Mitgliedstaaten und damit auch ihrer staatlichen Untergliederungen sind durch Art. 9 Abs. 1 IED-RL nach dieser eindeutigen Regelung folglich nicht untersagt. Im Rahmen des Art. 193 AEUV können vielmehr Schutzverstärkungsmaßnahmen getroffen werden.

bb) Sperrwirkung nach nationalem Recht – TEHG, ZUG

Daraus allein folgt indessen noch nicht, dass die Bundesländer berechtigt sind, über das Emissionshandelssystems des TEHG und des ZUG hinausgehende weitere Anforderungen an die Zulassungsfähigkeit von Anlagen zu stellen, die Treibhausgase emittieren.

Zwar mag das Europäische Recht solche Maßnahmen zulassen. Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen im Nationalen Recht regelt sich jedoch ausschließlich nach dem GG. Wenn – wie hier – der Bund im Rahmen seiner konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit Regelungen erlassen hat, sind die Länder jedenfalls dann nicht berechtigt weitergehende eigenständige Regelungen zu erlassen, wenn der Bund von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz abschließenden Gebrauch gemacht hat. Das gilt auch dann, wenn das EU-Recht Regelungsspielräume eröffnet, der Bund sie jedoch nicht nutzen möchte. Nachbesserungen solcher abschließender bundesrechtlicher Regelungen sind ihnen nicht gestattet.[18]

Gerade darauf zielt die Systematik des KlimaSchG-E NRW indessen ab. Zunächst ist festzustellen, dass das TEHG und das ZUG für die Anlagen, die am Emissionshandel teilnehmen, abschließende Regelungen darstellen.[19] Der maßgebende Grund für die insoweit abschließende Regelung des TEHG liegt darin, dass nach dessen Vorschriften für die Reduzierung von Treibhausgasemissionen auf ein marktwirtschaftliches System gesetzt wird. Die Unternehmen haben hiernach die Wahl, entweder Emissionen ihrer eigenen Anlage zu verringern, oder aber Berechtigungen zuzukaufen. Statt ordnungsrechtlicher Vorgaben sollen mit Marktmechanismen, nämlich einem Zertifizierungssystem und einer zunehmenden Verknappung der Zertifikate die klimapolitischen Ziele verwirklicht werden; auf eine ordnungsrechtliche Lösung mit der Vorgabe von festen Reduktionszielen für jede Anlage soll bewusst verzichtet werden. Dass dieses System abschließend ist, lässt sich vor allem aus § 5 Abs. 1 S. 2 ff. BImSchG ableiten. Danach richten sich die Anforderungen der immissionsschutzrechtlichen Vorsorge bei Treibhausgasen nach den Anforderungen der § 5 und 6 Abs. 1 TEHG; weitergehende Anforderungen zur Begrenzung von Treibhausgasemissionen sind nur zulässig, um zur Erfüllung der Pflichten nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG sicherzustellen, dass im Einwirkungsbereich der Anlage keine schädlichen Umwelteinwirkungen entstehen (§ 5 Abs. 1 S. BImSchG). Danach können von Anlagenbetreibern keine über das TEHG hinausgehenden Maßnahmen zur Emissionsbegrenzung verlangt werden.[20] Dieses Regelungssystem, das nach den Angaben im Gesetzentwurf der Landesregierung $^2/_3$ der Treibhausgase emittierenden Anlagen in Nordrhein-Westfalen erfasst[21], wird durch die Regelungssystematik des KlimaSchG-E NRW konterkariert: Als Umsetzungshebel zur Reduzierung von Treibhausgasemissionen aus Industrieanlagen wird nicht der Emissionshandel, sondern die Raumordnung und Landesplanung eingesetzt, und zwar vor allem für die Anlagen, die wegen ihrer Treibhausgasemissionen unter das Emissionshandelsrecht fallen. Beabsichtigt ist, anstelle der mittelbaren marktwirtschaftlichen Anreize zur Minderung von CO_2-Emissionen, die Flächenverfügbarkeit treten zu lassen. Durch Reduktion der möglichen Standorte für solche Anlagen soll mittelbar ihre Zulassung erschwert, ja verhindert werden mit dem Ziel, hierdurch zu einer Minderung von Treibhausgasemissionen zu kommen. Das gerade soll nach dem Sinngehalt des TEHG und des ZUG nicht das Mit-

12 Richtlinie 210/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung und Umweltverschmutzung, ABL. 334/17, S. 17.

13 So im Ausgangspunkt auch *Klinger/Wegner*, NVwZ 2011, 908; *Ekardt*, UPR 2011, 275 f.

14 *Klinger/Wegener*, NVwZ 2011, 908; *Ekhardt*, UPR 2011, 375 f.

15 In diesem Sinne: *Meßerschmidt*, Europäisches Umweltrecht, 2011, § 2 Rn. 311; *Jarass*, Verstärkter Umweltschutz der Mitgliedstaaten nach Art. 176 EG, NVwZ 2000, 529.

16 a. a. O.

17 Für eine Sperrwirkung des Sekundärrechts in diesen Fällen: *Breier*, in: Lenz/Borchardt, AEUV, 2010, Art. 176 Rn. 4; *Epiney* in: Bieber/Epiney/Haag, Europäische Union, 8. Aufl. 2009, § 32 Rn. 42; *Grabitz/Nettesheim* in: Grabitz/Hilf, Kommentar zur Europäischen Union, 3. Aufl. 1995 ff., Art. 130 t EGV Rn. 14; *Krämer* in: von der Groeben, EUV/EGV, Kommentar, 6 Aufl. 2003, Art. 130 t EGV Rn. 11, *Scherer/Heselhaus*, in: Dauses, Handbuch des EU Wirtschaftsrechts, Rn. 7. A. A.: *Calliess*, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, Kommentar, 4. Aufl. 2011, Art. 176 Rn. 9; *Epiney*, Umweltrecht der Europäischen Union, 2. Aufl. 2005, S. 126 f. Vgl. auch *Kotzur* in: Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2010, Art. 193 Rn. 4.

18 BVerfGE 36, 193, 211; 36, 314, 320; 85, 184, 174; *Sannwald* in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf/Sannwald, Grundgesetz, Kommentar, 12. Aufl. 2011, Art. 72 Rn. 32; *Degenhart*. In: Sachs, GG, Kommentar, 5. Aufl. 2009, Art. 72 Rn. 32 f.; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Kommentar, 11. Aufl. 2011, Art. 72 Rn. 11; *Sailer*, in: Epping/Hillgruber, Grundgesetz, Kommentar, 2009, Art. 72 Rn. 1 ff.

19 *Beckmann*, I+E 2011, 69 ff.; *Schink*, UPR 2011, 94 ff.

20 *Jarass*, BImSchG, Kommentar, 8. Aufl. 2010, § 5 Rn. 68 a; *Kotulla*, in: Kotulla, BImSchG, Kommentar, Stand 12/2009, § 5 Rn. 123 c; *Sellner/Reidt/Ohms*, Immissionsschutz und Industrieanlagen, 3. Aufl. 2006, Rn. 1/129.

21 Dazu *Beckmann*, I+E 2011, 70.

tel für die Treibhausgasminderung sein. Vielmehr wird hiernach ausschließlich auf marktwirtschaftliche Anreize und Instrumente gesetzt. Ordnungsrechtliche und planerische Maßnahmen sollen hingegen nicht eingesetzt werden. Letztlich geht es dem Land NRW darum, die bisherige mangelnde Effizienz des Emissionshandelssystems[22] zu überspielen, indem zur Emissionsminderung aus emissionshandelspflichtigen Anlagen auf andere, nämlich planungsrechtliche Instrumente und damit einer Verknappung der Verfügbarkeit von Flächen für die Zulassung solcher Anlagen gesetzt wird. Ein solches Vorgehen stellt eine typische Nachbesserung eines abschließenden bundesrechtlichen Instruments dar und ist verfassungsrechtlich unzulässig. Die nur mittelbare Wirkung der Treibhausgasminderungsziele des § 3 KlimaSchG-E sowie des Klimaschutzplanes ändert an dieser Sachlage nichts. Denn für die Frage, ob eine abschließende bundesrechtliche Regelung durch Landesrecht nachgebessert, konterkariert wird, kommt es nicht auf eine unmittelbare Wirkung an, sondern auf die Zielsetzung der Landesgesetzgebung. Diese aber ist, wie ausgeführt, darauf gerichtet, neben dem Emissionshandelssystem für Anlagen mit Treibhausgasemissionen ein weiteres System zur Reduktion von Treibhausgasen zu etablieren. Dies ist jedenfalls für die Anlagen, die unter das TEHG und das ZUG fallen, verfassungsrechtlich unzulässig.

cc) Sperrwirkung des BImSchG

Dieses Ergebnis folgt letztlich auch aus dem BImSchG, das insoweit abschließend ist, als es um anlagenbezogene Regelungen geht.[23] Nicht nur ergibt sich hieraus ein Rechtsanspruch auf Anlagengenehmigung dann, wenn die Genehmigungsvoraussetzungen des Immissionsschutzrechts erfüllt sind. Weiter folgt aus § 5 Abs. 1 S. 2 ff. BImSchG vielmehr auch, dass über §§ 5, 6 TEHG hinausgehende Maßnahmen zur Minderung von Emissionen von den Anlagenbetreibern nicht verlangt werden dürfen.[24] Auch in diesem Zusammenhang ist beachtlich, dass § 5 Abs. 1 S. 2 ff. BImSchG für die Regulierung von Treibhausgasemissionen im Emissionsschutzrecht einen Paradigmenwechsel vollzogen hat:[25] Nicht mehr ordnungsrechtliche Instrumente, das Vorsorgeprinzip und die Regulierung von Emissionen sollen insoweit maßgebend sein, sondern marktwirtschaftliche Instrumente sollen das Ziel der Treibhausgasminderung erreichen. Es soll nicht auf einzelne Anlagen eingewirkt werden und dort der Stand der Technik und das Vorsorgeprinzip umgesetzt werden, sondern mit dem Ziel einer Gesamtminderung der Treibhausgasemissionen wird auf marktwirtschaftliche Anreize gesetzt. Die vorsorgebezogenen Anforderungen des BImSchG sind bei der Vermeidung und Minderung von Treibhausgasemissionen zugunsten des Emissionshandels suspendiert.[26] Über das TEHG hinaus gehende Anforderungen sind insoweit sowohl im Hinblick auf Vorsorgepflichten als auch auf das Effizienzgebot ausgeschlossen.[27] Im Hinblick auf private Betreiberpflichten und den Klimaschutz gelten hiernach ausschließlich die Anforderungen des Emissionshandelsrechts.[28]

Auch dieses System wird durch die Regelungssystematik des KlimaSchG-E NRW konterkariert und nachgebessert: Letztlich soll durch raumordnerische Entscheidungen die Zulassungsfähigkeit von CO_2emittierenden Anlagen gesteuert und begrenzt werden. Damit wird mittelbar auf die Zulassungsfähigkeit von Treibhausgas emittierenden Anlagen Einfluss genommen und die in § 5 Abs. 1 S. 2 ff. BImSchG zum Ausdruck gebrachte abschließende Regelungssystematik unterlaufen. Ein solches Vorgehen ist wegen der für emissionshandelspflichtige Anlagen abschließenden Regelung im Immissionsschutzrecht auch mit § 5 Abs. 1 S. 2 ff. BImSchG unvereinbar. Dem Land fehlt auch insoweit die Gesetzgebungskompetenz.

Demgegenüber kommt dem Umstand, dass der Bund keine gesetzlichen Klimaschutzziele bestimmt und auch kein umfassendes Klimaschutzgesetz erlassen hat, keine Bedeutung zu. Dieser Umstand ermächtig die Länder nicht dazu, ergänzende eigene Regelungen vorzusehen.[29] Vielmehr sind die konkreten Rahmenbedingungen der Bundesgesetzgebung zu beachten. Dort wo der Bund in einem bestimmten Sachbereich von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz abschließenden Gebrauch gemacht hat, sind die Länder von der Gesetzgebung ausgeschlossen. Wie ausgeführt, trifft dies auf die Systematik des Emissionshandelsrechts zu. In diese dürfen die Länder nicht korrigierend und verbessernd eingreifen. Eine Gesetzgebungskompetenz für das KlimaSchG-E NRW besitzt das Land Nordrhein-Westfalen damit nicht.

4. Raumordnungsrechtliche Problematik

Die in den Vorentwürfen zum KlimaSchG-E NRW enthaltene raumordnungsrechtliche Problematik, die insbesondere darin bestand, dass die Klimaschutzziele des § 3 KlimSchG-E NRW mangels Raumbedeutsamkeit nicht Ziel der Raumordnung und Landesplanung sein konnten,[30] scheint durch den jetzt in den Landtag eingebrachten Gesetzentwurf geklärt: Die Klimaschutzziele des § 3 KlimaSchG-E NRW sollen nicht Ziele der Raumordnung werden. Vielmehr sollen zukünftig nach § 12 Abs. 6 LPlG NRW in Raumordnungsplänen lediglich die räumlichen Erfordernisse des Klimaschutzes und der Anpassung an den Klimawandel als Ziele und Grundsätze der Raumordnung festgelegt werden. Damit hält sich die Regelung jedenfalls vordergründig im Rahmen der Kompetenzordnung der Raumordnung, denn sie beschränkt die Festlegung klimaschützender Maßnahmen in Raumordnungsplänen als Ziele der Raumordnung auf solche Maßnahmen, die raumbedeutsam und raumwirksam sind. Insbesondere Standorte für erneuerbare Energien, eine klimafreundliche Freiraumkonzeption, die einen Beitrag zur Reduzierung des Kohlendioxidausschusses leistet, und die Verhinderung einer klimaschädlichen Zersiedlung sollen damit raumordnungsrechtlich gesichert werden.[31]

Bedenken ergeben sich allerdings in zweifacher Hinsicht:

Nach § 6 Abs. 6 KlimaSchG-E NRW können die Inhalte des Klimaschutzplanes durch Rechtsverordnung für unmittelbar verbindlich erklärt werden. Diese Regelung zielt vornehmlich auf die Raumordnung und Landesplanung, denn nach § 17 Abs. 1 S. 3 LPlG-E NRW sollen über den LEP die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, die für verbindlich erklärten Vorgaben des Klimaschutzplanes raumordnerisch umzusetzen. Insoweit stellt sich die Frage, ob den raumordnerischen Abwägungsanforderungen hinreichend Rechnung getragen ist und ob durch § 17 Abs. 1 S. 3 LPlG-E NRW über den Auftrag der Raumordnung hinausgehende Regelungen ermöglicht werden.

Probleme bereitet weiter die Regelung in § 4 Abs. 1 S. 1 KlimaSchG-E NRW. Danach sind die Klimaschutzziele des § 3 LPlG-E NRW für die nordrheinwestfälische Landesregierung verbindlich; sie ist verpflichtet diese mit allen ihr zur Verfügung stehenden Maßnahmen umzusetzen. Da die Landesregierung die Verantwortung für die Aufstellung des LEP NRW trägt, ergibt

22 Dazu *Ekhardt*, UPR 2011, 372 ff.
23 *Degenhart*, in: Sachs, GG (Fn. 18), Art. 72 Rn. 30; *Jarass*, BImSchG (Fn. 20), Einl. Rn. 41, 44.
24 *Beckmann*, I+E 2011, 71 f.; *Schink*, I+E 2011, 57 f.; *Ders*, UPR 2011, 96 f.
25 So *Beckmann*, I+E 2011, 70.
26 *Beckmann*, I+E 2011, 72.
27 *Jarass*, BImSchG (Fn. 20), § 5 Rn. 68 a, 104 a; *Verheyen*, Die Bedeutung des Klimaschutzes bei der Genehmigung von Kohlekraftwerken und bei der Zulassung des Kohleabbaus, ZUR 2010, 403, 406.
28 *Verheyen*, a. a. O.
29 So aber *Klinger/Wegener*, NVwZ 2011, 909; *Groß*, ZUR 2011, 171.
30 Hierzu: *Beckmann*, NWVBl 2011, 350 ff., *Schink*, UPR 2011, 97 ff.; *ders*, I+E 2011, 63 ff.; a. A. *Klinger/Wegener*, NVwZ 2011, 905 ff.
31 Dazu KlimaSchG-E, LT-Drucks. 15/2953, Begründung zu § 12 Abs. 6 LPlG-E NRW.

sich hieraus zugleich die Verpflichtung, die Klimaschutzziele des § 3 LPlG-E NRW in der Landesplanung zu realisieren und diese dort zu beachten. Auch insoweit stellt sich deshalb die Frage nach der Reichweite dieser Umsetzungsverpflichtung sowie der Erfüllung der Anforderungen des Abwägungsgebotes des § 7 Abs. 2 ROG.

a) Verbindlichkeit von Vorgaben des Klimaschutzplans gem. § 6 Abs. 6 KlimaSchG-E NRW

In § 6 Abs. 6 KlimaSchG-E NRW wird nicht näher erläutert, welche Rechtsfolgen im Einzelnen sich aus der Erklärung der Verbindlichkeit einzelner Vorgaben des Klimaschutzplanes ergeben sollen.

Eine Annäherung hieran kann zunächst über die Form der Verbindlichkeitserklärung erfolgen. Die Erklärung soll durch Rechtsverordnung erfolgen. Daraus ergibt sich zunächst, dass hierauf die allgemeinen Regelungen über die Wirkung von Rechtsnormen Anwendung finden. Insbesondere folgt hieraus eine Rechtsverbindlichkeit für die Adressaten der Verordnung.[32] Adressaten der Verbindlichkeitserklärung sind gem. § 6 Abs. 6 S. 1 KlimaSchG-E NRW die öffentlichen Stellen, d.h. Landesregierung, Behörden, Einrichtungen, Sondervermögen und sonstige Stellen des Landes sowie Gemeinden und Gemeindeverbände sowie die von den vorstehend genannten beherrschten öffentlichen und privaten Gesellschaften (vgl. § 2 Abs. 2 KlimaSchG-E NRW). Eine Außenverbindlichkeit für Private ist daher nicht möglich.

Ebenso wie die Verbindlichkeitserklärung nach § 29 Abs. 4 KrW-/ABFG hat die nach § 6 Abs. 6 KlimaSchG-E NRW schon wegen ihrer Regelung in einer Rechtsverordnung eine unmittelbare Außenwirkung.[33] Die verbindlichen Aussagen sind folglich einer erneuten Befassung entzogen, sofern sie hinreichend detaillierte und abschließende Entscheidungen enthalten.[34] Daraus folgt folgendes: Sind Standorte für erneuerbare Energien in den für verbindlich erklärten Klimaschutzzielen des Klimaschutzplans dargestellt, sind diese Darstellungen unmittelbar verbindlich nicht nur für die Raumordnung und Landesplanung, sondern auch für die gemeindliche Bauleitplanung. Rechtlich werden damit die Inhalte und Ziele des Klimaschutzplanes zu Zielen der Raumordnung und Landesplanung erhoben. Das gilt auch, soweit im Klimaschutzplan für verbindlich erklärte Standortreduzierungen für Treibhausgas emittierende Anlagen oder ein regionales Verbot der Zulassung solcher Anlagen enthalten ist. Raumordnungspläne, also etwa die Regionalplanung oder die Bauleitpläne, dürfen wegen der unmittelbar außenwirksamen Verbindlichkeitserklärung in einem solchen Fall Standorte für alle oder bestimmte Treibhausgas emittierende Anlagen nicht mehr darstellen bzw. ausweisen.

Denkbar ist darüber hinaus eine Wirkung auch für Zulassungsentscheidungen. Wird im Klimaschutzplan eine Reduktion der Treibhausgasemissionen bestimmter Anlagentypen oder in bestimmten Regionen vorgesehen und werden diese Vorgaben gem. § 6 Abs. 6 KlimaSchG-E NRW für verbindlich erklärt, hat dies wegen der unmittelbaren Außenwirkungen der Verbindlichkeitserklärung auch Folgerungen für Zulassungsentscheidungen: Die Verbindlichkeitserklärung bewirkt wegen ihrer unmittelbaren Bindungswirkung für alle öffentlichen Stellen und damit auch die Genehmigungsbehörden, dass Zulassungsentscheidungen, die gegen die Festsetzungen des Klimaschutzplans verstoßen, rechtlich unzulässig sind. Damit wirkt die Verbindlichkeitserklärung zwar zunächst behördenintern. Sie erlangt über die Raumordnung und Landesplanung, die Bauleitplanung und das Zulassungsregime für CO_2-emittierende Anlagen aber letztlich Außenverbindlichkeit auch für private Antragsteller.

Diese Wirkung ist in mehrfacher Hinsicht rechtlich problematisch:

b) Verstoß gegen das Bauplanungsrecht

Eine unmittelbare Wirkung der Klimaschutzziele auf die Bauleitplanung ist rechtlich unzulässig. Denn das bei der Bauleitplanung zu berücksichtigende Klimaschutzziel (vgl. § 1 Abs. 6 Nr. 7 a BauGB) wird über die Vorgaben des BauGB hinaus durch die verbindlich erklärten Inhalte des Klimaschutzplans näher konkretisiert und den Gemeinden verbindlich vorgegeben. Der Belang des Klimaschutzes erfährt so eine inhaltlich nähere Ausgestaltung mit verbindlicher Wirkung für die Gemeinden. Sie müssen die für verbindlich erklärten Inhalte des Klimaschutzplans in der Bauleitplanung antizipieren und umsetzen; eine Abwägung ist insoweit nicht mehr möglich. Konkret kann hieraus folgen, dass sie keine Standorte für CO_2-emittierende Anlagen, insbesondere für Kraftwerke mehr ausweisen dürfen und solche Ausweisungen dort einschränken und zurücknehmen müssen, wo sie bereits getroffen sind. Eine Abwägung ist insoweit nicht mehr möglich. Vielmehr handelt es sich bei den für verbindlich erklärten Inhalten des Klimaschutzplanes um verbindliche Vorgaben für die Bauleitplanung. Damit wird in den Abwägungsvorgang und das Abwägungsergebnis der Bauleitplanung eingegriffen. Der Belang „Klimaschutz" in § 1 Abs. 6 Nr. 7 a BauGB wird mit für die Gemeinden verbindlicher Wirkung ausgeformt und strukturiert und mit einem gesetzlichen Vorrang vor anderen Belangen ausgestattet. Eine solche Wirkung kann die Verbindlichkeitserklärung für Klimaschutzpläne gem. § 6 Abs. 6 KlimaSchG-E NRW nicht haben. Das folgt daraus, dass der Bund durch das BauGB abschließend von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für Bauplanungsrecht aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG Gebrauch gemacht hat.[35] Einflussnahmen sind den Ländern lediglich über das Raumordnungsrecht gestattet. Hier sollen verbindliche Ziele in der Weise aufgestellt werden, dass sie endabgewogen sind, d.h. einer Abwägung mit anderen ggfs. entgegenlaufenden Belangen unterzogen worden sind. Von dieser Systematik weicht § 6 Abs. 6 KlimaSchG-E NRW ab. Die Ziele der Raumordnung werden über die Verbindlichkeitswirkung des § 6 Abs. 6 KlimaSchG-E durch ein Instrument, nämlich den Klimaschutzplan ersetzt, für den eine umfassende Abwägung aller Belange nicht angeordnet ist. Eine solche Regelung verstößt gegen die Planungssystematik des § 1 Abs. 4 BauGB und ist damit für die Bauleitplanung unwirksam.

c) Keine Beachtung des Abwägungsgebotes

Die für verbindlich erklärten Inhalte des Klimaschutzplanes sind für die Adressaten unmittelbar verbindlich; sie dürfen sich hierüber nicht hinwegsetzen. Gem. § 2 Abs. 2 KlimaSchG-E NRW erstreckt sich die Verbindlichkeit auch auf die Landesregierung sowie alle ihr nachgeordneten Dienststellen und damit auch die Landesplanungsbehörde sowie die Bezirksplanungsräte als Träger der Regionalplanung. Eine Abwägung der für verbindlich erklärten Inhalte des Klimaschutzplans ist damit nicht mehr möglich; die Inhalte müssen voll-inhaltlich in die Raumordnungspläne übernommen werden. Damit stellt sich die Frage, ob diese Systematik dem Erfordernis der planerischen Abwägung, das gem. § 7

32 In diesem Sinne für die Verbindlichkeitserklärung gemäß § 29 Abs. 4 KrW-/ABFG, der die Regelung des § 6 Abs. 6 KlimaSchG-E NRW offenbar nachgebildet ist: *Paetow*, in: Kunig/Paetow/Versteyl, KrW-/AbfG, Kommentar, 2. Aufl. 2003, § 29 Rn. 74.

33 Zu § 29 KrW-/AbfG: *Erbguth*, in: Jarass/Petersen/Weidemann, Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, Kommentar, Stand: 5/2011, § 29 Rn. 88; *Schink*, in: Schink/Schmecken/Schwade, Abfallgesetz des Landes NRW, 2. Aufl. 1996, § 18 Anm. 3.1.

34 *Erbguth* und *Schink*, jeweils a.a.O.

35 BVerfG, Baurechtsgutachten, BVerfGE 3, 407, 427; BVerwGE 129, 318 Rn. 11; *Just*, in: Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, 4. Aufl. 2010, § 2 Rn. 5; *Jarass/Pieroth*, GG (Fn . 18), Art. 74 Rn. 38; *Schmidt-Bleibtreu/Sannwald*, GG (Fn. 18), Art. 7 Rn. 209 ff.

Abs. 2 Satz 1, 2. HSROG auch für Raumordnungspläne gilt,[36] Rechnung trägt.

Nach Raumordnungsrecht können Ziele der Raumordnung nur solche raumrelevanten Regelungen sein, die Ergebnis einer abschließenden Abwägung sind und die als landesplanerische Letztentscheidungen so bestimmt sind, dass für den Adressaten erkennbar ist, was im Einzelnen Gegenstand der Beachtens- und Anpassungspflicht ist, und zwar bezogen auf einen geographisch ganz bestimmten Raum.[37] Das KlimaSchG-E NRW sieht für die Aufstellung der Inhalte des Klimaschutzplans eine Abwägung nicht vor. Eine ausdrückliche Regelung, die eine Abwägung verbindlich vorschreibt, enthält § 6 KlimaSchG-E NRW nicht. Dort heißt es vielmehr lediglich, dass der Klimaschutzplan die notwendigen Maßnahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele nach § 3 konkretisiert (§ 6 Abs. 2 S. 1 KlimaSchG-E NRW). Weiter sind in § 6 Abs. 4 KlimaSchG-E NRW die zentralen Elemente des Klimaschutzplans beschrieben; Satz 2 des § 6 Abs. 4 KlimaSchG-E NRW bestimmt darüber hinaus, dass er auch Hinweise und Vorgaben für die Gebiete des Landes gem. § 2 Abs. 3 LPlG NRW enthält, soweit diese erforderlich sind. Maßnahmen aus anderen Fachplanungen, die zur Erreichung der Klimaschutzziele nach § 3 geeignet sind, sind ebenfalls zu berücksichtigen (§ 6 Abs. 5 KlimaSchG-E NRW).

Aus diesen rechtlichen Regelungen folgt, dass es sich beim Klimaschutzplan um einen sektoralen Fachplan handelt. In ihm werden – wie es für solche Pläne kennzeichnend ist[38] – fachliche Ziele vorgegeben, die ein bestimmtes Fachinteresse – den Klimaschutz – konkretisieren sollen und sich einer Abwägung mit anderen, ggf. gegenläufigen Zielen erst auf einer anderen Planebene, nämlich bei der Gesamtplanung (Raumordnungsplanung, Bauleitplanung) oder der Planfeststellung stellen müssen. Dieser Struktur folgt auch der Klimaschutzplan. Sein Regelungsgegenstand und Inhalt ist das fachliche Ziel des Klimaschutzes. Wie die Auflistung der zentralen Elemente des Klimaschutzplans in § 6 Abs. 4 KlimaSchG-E NRW zeigt, geht es um einen sektoralen Ansatz: Der Klimaschutzplan beschreibt und legt fest, wie das Klimaschutzziel des § 3 KlimaSchG-E NRW regional und sektoral aufgefächert und umgesetzt werden soll. Dies wird auch in der Gesetzesbegründung deutlich. Danach sollen im Klimaschutzplan „Potenziale verschiedener Sektoren und Regionen zur Minderung der Treibhausgasemissionen erarbeitet sowie deren mögliche Beiträge zur Erreichung der landesweiten Klimaschutzziele nach § 3 ermittelt und festgelegt werden".[39] In dieser Begründung kommt deutlich die sektorale Ausrichtung des Klimaschutzplans zum Ausdruck. Allerdings wird an anderer Stelle dargelegt, dass auch ökologische, ökonomische und soziale Belange bei Teilaspekten zu berücksichtigen sind. Zu § 6 Abs. 4 Nr. 4 KlimaSchG-E NRW, wonach nachhaltige Strategien und Maßnahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele, der Zwischenziele und sektoralen Ziele zentrales Element des Klimaschutzplans sind, wird in der Begründung ausgeführt, dass nachhaltig die Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer und sozialer Belange meint.[40] Daraus folgt indessen nicht, dass eine umfassende Abwägung der Inhalte des Klimaschutzplans vorgesehen ist. Die Berücksichtigungsnotwendigkeit auch ökonomischer und sozialer Belange wird nämlich abgeleitet aus dem unbestimmten Rechtsbegriff der Nachhaltigkeit. Die Notwendigkeit einer Gesamtabwägung der Inhalte des Klimaschutzplans mit ggf. entgegenstehenden anderweitigen Belangen lässt sich hieraus gerade nicht ableiten.

Für die reine fachliche Orientierung des Klimaschutzplans spricht schließlich § 17 Abs. 1 S. 3 LPlG-E NRW. In § 17 Abs. 1 S. 2 LPlG NRW ist die Funktion des LEP als Landschaftsprogramm hervorgehoben. Die Erfordernisse des Naturschutzes und der Landschaftspflege werden nach dieser Norm in den LEP aufgenommen, allerdings nach Abwägung mit anderen raumbedeutsamen Planungen. In diese Regelungssystematik sollen die für verbindlich erklärten Inhalte des Klimaschutzplanes eingefügt werden. Daraus folgt zunächst, dass der Klimaschutzplan nach den Vorstellungen des Gesetzgebers ein sektoraler Fachplan sein soll, denn in die Gesamtplanung soll er über die Regelung des § 17 Abs. 1 S. 3 LPlG NRW einwirken. Dabei verzichtet diese Norm – anders als die für die Belange des Naturschutzes vorgesehen ist – auf das Erfordernis der Abwägung mit anderen raumbedeutsamen Planungen. Daraus folgt zweierlei:

- Zum einen unterliegt der Klimaschutzplan als sektoraler Fachplan nach den Regelungsvorgaben des § 6 KlimaSchG-E NRW keiner Abwägung mit anderen, ggf. entgegenstehenden Belangen.
- Zum anderen ist für die Aufnahme für verbindlich erklärter Inhalte des Klimaschutzplanes in den LEP eine Abwägung nicht vorgesehen.

Gesetzlich ist damit durch das KlimaSchG-E auf eine Abwägung für die Konkretisierung von aus dem Klimaschutzziel des § 3 KlimaSchG-E NRW abgeleiteten regionalen und sektoralen Zielen für die Raumordnung und Landesplanung verzichtet worden. Die Ergebnisse der Fachplanung zum Klimaschutzplan sollen, soweit sie für verbindlich erklärt werden, unmittelbar Inhalt des LEP bzw. der Regionalplanung werden, ohne dass sie sich einer Abwägung mit anderen entgegenstehenden Belangen stellen müssen. Diese Struktur verstößt gegen das aus dem Verhältnismäßigkeitsprinzip und dem Rechtsstaatsgebot abgeleitete Erfordernis planerischer Abwägung und ist ebenfalls rechtlich unzulässig.[41] Zudem liegt auch ein Verstoß gegen das raumordnungsrechtliche Abwägungsgebot des § 7 Abs. 2 Satz 21 ROG vor. Auch deshalb ist die Regelungssystematik der §§ 4, 6 Abs. 6 KlimaSchG-E, 17 Abs. 6 S. 2 LPlG-E rechtlich unzulässig.

d) Bindungswirkung der Landesregierung an die Klimaschutzziele des § 3 KlimaSchG-E NRW

Rechtlich problematisch ist unter diesem Gesichtspunkt auch die aus § 4 Abs. 1 S. 1 KlimaSchG-E NRW folgende Bindungswirkung der Landesregierung NRW an das Klimaschutzziel des § 3 S. 1 KlimaSchG NRW. Die Verpflichtung aus dieser Norm zur Minderung von Treibhausgasen trifft die Landesregierung unmittelbar. Sie ist verpflichtet, diese Anforderungen mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln und damit auch über die Landesplanung umzusetzen. Das Ziel der 25%igen Emissionsminderung bis zum Jahre 2020 kann deshalb bei der Aufstellung des LEP ebenso wenig wie bei der Erarbeitung von Regionalplänen zur Disposition gestellt werden; es ist einer Abwägung nach der rechtlichen Systematik des KlimaSchG-E NRW nicht zugänglich. Die Landesregierung und damit auch die Landesplanungsbehörde und die Bezirksplanungsbehörden sind verpflichtet, dieses Ziel unmittelbar zu beachten, und zwar ohne dass es einer Umsetzung oder Konkretisierung im Klimaschutzplan nach § 6 KlimaSchG-E NRW bedürfte. Partiell, nämlich soweit es um die Größenordnung der Emissionsminderung geht, ist bei der Aufstellung des LEP und der Regionalpläne – und wegen § 4 ROG und § 1 Abs. 4 BauGB auch der Bauleitpläne – eine Abwägung ausgeschlossen. Auch dies verstößt gegen das in § 7 Abs. 1, 2. HS ROG festgelegte Gebot, Ziele der Raumordnung einer umfassenden Abwägung zu unterziehen. Denn aus der Systematik des KlimaSchG-E NRW folgt, dass zwingend eine 25 %ige Reduzierung

36 Dazu: *Hoppe*, in: Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht (Fn. 35), § 4 Rn. 12; *Beckmann*, in: Hoppenberg/de Witt, Handbuch des öffentlichen Baurechts, Stand 2011, Rn. N 62; *Goppel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, Raumordnungsgesetz, 2010, § 7 Rn. 29 ff.

37 *Hoppe/Bönker/Grotefels*, Öffentliches Baurecht (Fn. 35), § 4 Rn. 12.

38 *Isensee/Kirchhof/Hoppe*, Handbuch des Staatsrechts, Band 4, 3. Aufl. 2006, § 77 Rn. 28; *Erbguth*, in: FS Hoppe, 2000, S. 631, 640; *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 3. Aufl. 2005, Rn. 2946 ff.

39 Gesetzentwurf, LT-Drucks. 15/2953, Erläuterungen zu § 6.

40 Gesetzentwurf, LT-Durcks. 15/2953, Begründung zu § 6.

41 Zur rechtsstaatlichen Fundierung des Abwägungsgebotes: BVerwGE 34, 301; 45, 309, 48, 56.

der Treibhausgasemissionen erreicht werden muss; lediglich die Wege dahin stehen einer abwägenden Entscheidung offen, soweit nicht insoweit über § 6 Abs. 6 KlimaSchG-E NRW verbindliche Vorgaben für die Landes-, die Regional- und die Bauleitplanung gemacht werden.

Diese Struktur wäre nur dann mit dem Abwägungsgebot vereinbar, wenn das Klimaschutzziel des § 3 KlimaSchG-E NRW selbst einer umfassenden Abwägung aller Belange unterzogen und in einem den Anforderungen des Abwägungsgebotes genügenden Verfahren aufgestellt worden wäre. Das ist indessen nicht der Fall.

In der Begründung zu § 3 KlimaSchG-E NRW wird dazu zwar ausgeführt, dass die quantitativen Klimaschutzziele „das Ergebnis einer Abwägung" darstellten; „diese orientiert sich", so heißt es weiter „am global anerkannten und wissenschaftlich fundierten Zwei-Grad-Ziel, das als Kompromiss zwischen einer nach klimawissenschaftlichen Erkenntnissen gerade noch für vertretbar gehaltenen Steigerung der mittleren globalen Temperatur und den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Herausforderungen durch die notwendigen Transformationsprozesse zu verstehen ist. Das Ergebnis dieser Abwägung entspricht den Zielvorstellungen auf europäischer und nationaler Ebene. Im Klimaschutzgesetz NRW werden die quantitativen Minderungsziele in zwei Zeithorizonten – für 2020 und 2050 – sowie im Klimaschutzplan in Zwischenzielen festgelegt. Hierbei werden die Belange ökonomischer und sozialer Natur ebenso beachtet wie ökologische, was sich unter anderen in dem Reduktionsziel für 2020 niederschlägt".[42]

In diesem Passus der Begründung wird eine Abwägung nur behauptet. Ausführungen dazu, welche gegebenenfalls dem Klimaschutzziel des § 3 KlimaSchG-E NRW gegenläufigen Belange in die Abwägung eingestellt worden sind und welche Argumente für oder gegen dieses Ziel sprechen, werden nicht genannt. Es wird lediglich auf die Notwendigkeit hingewiesen, das global anerkannte und wissenschaftlich fundierte Zwei-Grad-Ziel zu erreichen. Eine umfassende Abwägung aller Belange stellt dies indessen nicht dar. Dazu würde zumindest gehören, die wirtschaftspolitische Bedeutung des Emissionsminderungsziels und seine Auswirkung auf vorhandene Strukturen und Arbeitsplätze, aber auch die Chancen, die verstärkte Klimaschutzanstrengungen bieten, zusammenfassend darzustellen und unter Abwägung des Für und Wider eine Entscheidung für über die für Nordrhein-Westfalen angemessene Größenordnung eines Reduktionsziels zu treffen. Dazu fehlen jegliche Hinweise und Anhaltspunkte. Eine bloße behauptete Abwägung ersetzt diese naturgemäß nicht.

5. Fazit

Der Entwurf des Klimaschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen begegnet insgesamt nach wie vor erheblichen rechtlichen Bedenken. Weder lässt sich hierfür eine Gesetzgebungskompetenz des Landes Nordrhein-Westfalen begründen noch genügt der Entwurf den aus dem Rechtsstaatsprinzip folgenden Anforderungen planerischer Abwägung bei der Aufstellung von klimaschutzorientierten Zielen der Raumordnung und Landesplanung. Insbesondere die Verbindlichkeitserklärung nach § 6 KlimaSchG-E NRW ist weder mit der Systematik des Rechts der Bauleitplanung noch der des Raumordnungsrechts vereinbar. Auch das Klimaschutzziel des § 3 KlimaSchG-E NRW bedürfte wegen seiner über § 4 Abs. 1 des Gesetzentwurfes mittelbar verbindlichen Wirkung für die Aufstellung des LEP und der Regionalpläne einer umfassenden Abwägung. Diese ist nur behauptet, in der Sache jedoch nicht durchgeführt worden. Anders als der Gesetzentwurf suggeriert, hat er nicht nur eine Bindungswirkung für die Landesregierung und öffentliche Stellen einschließlich der Gemeinden und Gemeindeverbände. Die Bindungswirkung schlägt vielmehr unmittelbar auf die Bauleitplanung und damit auf die Vorhabenzulassung durch. Vor allem die unmittelbare Bindungswirkung der Landeregierung aus § 4 Abs. 1 KlimaSchG-E NRW und die Verbindlichkeitserklärung von Teilen des Klimaschutzplans nach § 6 Abs. 6 KlimaSchG-E NRW sind deshalb rechtsstaatlich mehr als bedenklich und weder mit der Kompetenzordnung des Grundgesetzes noch mit der Abwägungsverpflichtung aus § 7 Abs. 2 ROG vereinbar. Nach wie vor soll die Vorhabenzulassung über im Klimaschutzplan konkretisierte Klimaschutzziele gesteuert werden. Dies ist unzulässig.

42 Gesetzentwurf, LT-Drucks. 15/2953, Begründung zu § 3.

„Ohne Fleiß kein Preis" Gebührenrechtliche Folgen bei Mängeln und Ausfällen der Reinigung öffentlicher Straßen?

Von Ernst-Walter Grieger*

Die strengen Winter der letzten Jahre gepaart mit einer kritischen Einstellung der Bürger gegenüber der Berechtigung zur Erhebung von kommunalen Benutzungsgebühren haben den Kommunen – und nachfolgend den Verwaltungsgerichten – zahlreiche Verfahren beschert, in denen es um die völlige oder zumindest teilweise Erstattung der Gebühren für die Straßenreinigung bzw. die Winterwartung geht. Im Folgenden sollen die Voraussetzungen für begründete Erstattungsverlangen der Bürger bei Leistungsstörungen der Straßenreinigung einer näheren rechtlichen Betrachtung unterzogen werden. Hierbei soll der Begriff der Leistungsstörung sowohl Qualitätsstörungen der Leistung nach Art und Umfang als auch Leistungsausfälle im Hinblick auf die turnusgemäß zu erbringende Quantität der Leistung erfassen.

Nach Redaktionsschluss ist die Neuregelung des § 14 Abs. 3 KAG NRW i. d. F. vom 13.12.2011 (GV.NRW. S. 687) bekannt geworden, die die vorliegende Problematik der Abänderung von Abgabebescheiden betrifft.

A. Befund

Aufgrund der Witterungsverhältnisse mit hohen Schneemengen und vereisten Straßen konnten in den beiden letzten Jahren über mehrere Wochen hinweg weder Fahrbahnen und Gehwege gereinigt noch eine umfassende Winterwartung durchgeführt werden. Schnee und Eis verhinderten entsprechende Leistungen der Kommunen bzw. der von ihnen mit den entsprechenden Arbeiten beauftragten Unternehmen. Diese Leistungsstörungen haben zahlreiche Bürger veranlasst, eine (zumindest teilweise) Erstattung der veranlagten Straßenreinigungsgebühren zu verlangen.

Bei der rechtlichen Aufarbeitung dieser Erstattungsverlangen eröffnen sich Problemfelder, die bisher einer endgültigen rechtli-

* Der Autor ist Vorsitzender Richter der mit Abgabenangelegenheiten befassten 13. Kammer des Verwaltungsgerichts Gelsenkirchen.