ZIR ZENTRALINSTITUT FÜR RAUMPLANUNG AN DER UNIVERSITÄT MÜNSTER
FORSCHUNGSINSTITUT FÜR DEUTSCHES UND EUROPÄISCHES ÖFFENTLICHES RECHT
Direktor Prof. Dr. Hans D. Jarass, LL.M.

Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster
Wilmergasse 12–13, 48143 Münster

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/208

Alle Abg

48143 Münster, 23.10.2012

TELEFON: 02 51 83-2 97 80
FAX: 02 51 83-2 97 90
E-MAIL: zir@uni-muenster.de
www.uni-muenster.de/jura.zir
UNSER ZEICHEN:
z/fo/novelle LPIG/b-Stn-2-KlimaschutzG

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung (LT-Drs. 16/127 v. 26.06.2012)
Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes in Nordrhein-Westfalen

Dr. Susan *Grotefels*
Geschäftsführerin des Zentralinstituts für Raumplanung an der Universität Münster

Die grundsätzliche Zielsetzung des Gesetzentwurfs, die Förderung des Klimaschutzes in Nordrhein-Westfalen, soll ohne Zweifel unterstützt werden. Indes gibt es auch mit Blick auf den nun vorliegenden Gesetzentwurf rechtliche Bedenken. Wünschenswert wäre eine kritischere Auseinandersetzung mit den zahlreichen Stellungnahmen zum Entwurf der letzten Legislaturperiode für das Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes in Nordrhein-Westfalen gewesen. So ist nur aus ganz wenigen Änderungen im Gesetzentwurf eine Reaktion des Gesetzgebers auf die zur letzten Ausschussanhörung am 23. Januar 2012 vorgebrachten Bedenken herauszulesen. Da der aktuelle Gesetzentwurf im Wesentlichen dem Gesetzentwurf vom 10. Oktober 2011 (LT-Drs. 15/2953) entspricht, möchte ich an dieser Stelle der Einfachheit halber auf die Ausführungen in meiner Stellungnahme vom 16. Januar 2012 verweisen. Folgendes soll jedoch erneut angemerkt werden:

1. Gesetzgebungskompetenz des Landes

Die Gesetzgebungskompetenz des Landes sollte noch deutlicher in der Einleitung und ggf. in der Gesetzesbegründung erläutert werden, da durchaus kompetenzrechtliche Zweifel bestehen können. Dafür bedarf es einer umfassenden verfassungsrechtlichen Prüfung, die in der Kürze der Zeit nicht zu leisten ist. So ist zwar mit Blick auf die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich des Immissionsschutzes die verbleibende

Gesetzgebungskompetenz des Landes angesprochen (LT-Drs 16/127, S. 16), jedoch fehlt es gänzlich an einer Auseinandersetzung mit der Kompetenz des Landes zur Abweichung vom Raumordnungsrecht des Bundes. Aus Klarstellungsgründen sollte in der Gesetzesbegründung deutlicher insbesondere auf die einzelnen Abweichungen der Landesgesetze vom Raumordnungsgesetz des Bundes hingewiesen werden. Es bedarf in diesem Zusammenhang noch einer intensiveren Prüfung des Zitiergebots.

2. Verhältnis von Klimaschutz und Raumordnung

Dann schreibt Art. 1, § 4 Abs. 1 des Gesetzentwurfs nach wie vor der Raumordnung eine Konkretisierungsfunktion im Verhältnis zu den Klimaschutzzielen des § 3 zu. Diese Regelung steht im engen Zusammenhang mit Art. 2 des Gesetzentwurfs zu den ergänzenden Einfügungen von § 12 Abs. 6 und 7 LPlG-Entwurf. Danach besteht die Pflicht zur raumordnerischen Umsetzung der Klimaschutzziele des § 3 sowie der Festlegungen des Klimaschutzplans in den Raumordnungsplänen auf Landes- und Regionalebene. Eine Konkretisierung oder Entwicklung kann innerhalb einer Planungsart bei unterschiedlichen Planungsstufen geboten sein, so z.B. in der Bauleitplanung im Verhältnis von Flächennutzungsplan und Bebauungsplan, in der Raumordnung im Verhältnis von Landesentwicklungsplan und Regionalplan oder bei der Verkehrswegeplanung im Verhältnis von Linienbestimmung und Planfeststellung. Auch innerhalb der Gesamtplanung gibt es Regelungen zum Verhältnis der Bauleitpläne zu den Festlegungen in den Raumordnungsplänen. Nach dem Entwurf des Klimaschutzgesetzes soll demgegenüber die Raumordnung als Gesamtplanung eine Fachplanung konkretisieren.

Auch der Begriff der Umsetzung ist im Planungsrecht ungewöhnlich und bedarf der näheren Erläuterung in der Gesetzesbegründung. In der Diktion des Planungsrechts gibt es bisher insbesondere die Pflicht zur Anpassung an oder zur Beachtung von Zielen der Raumordnung einerseits und zur Berücksichtigung von Grundsätzen der Raumordnung andererseits. Das Verhältnis der Raumordnung zur Fachplanung ist in den geltenden §§ 4, 5 ROG aber gerade konträr zum vorliegenden Gesetzentwurf angelegt, indem eine Bindungswirkung u.a. der Fachplanungsträger an die raumordnerischen Festlegungen bundesrechtlich vorgeschrieben wird.

Die genannten Regelungen führen somit zu einem rechtssystematischen Bruch, da damit die Raumordnung als Gesamtplanung nicht mehr die unterschiedlichen Fachplanungen und die damit verbundenen Ansprüche an den Raum koordinieren kann, sondern nur noch Umsetzungsinstrument einer bestimmten Fachplanung ist. Dass das Klimaschutzgesetz eine Fachplanung regeln soll, wird mit Art. 1, § 6 Abs. 5 des Gesetzentwurfs noch verdeutlicht. Nach dieser Vorschrift sind bei der Erstellung des Klimaschutzplans Maßnahmen aus *anderen Fachplanungen* zu berücksichtigen. Wenn es sich auch beim Klimaschutz um eine neue Dimension der Fachplanung handelt, so wird dabei dennoch nur ein bestimmter Aufgabenbereich betrachtet im Gegensatz zu den Aufgaben, die der Raumordnung als überörtlicher Gesamtplanung gemäß § 1 Abs. 1 ROG zukommen. Danach ist der Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland und seine Teilräume durch zusammenfassende, überörtliche und fachübergreifende Raumordnungspläne, durch raumordnerische Zusammenarbeit und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern. Die unterschiedlichen Anforderungen an den Raum sind aufeinander abzustimmen und die auf der jeweiligen Planungsebene auftretenden Konflikte auszugleichen. Es ist Vorsorge für einzelne Nutzungen und Funktionen des Raums zu treffen.

Die Umsetzungs- und Konkretisierungspflichten für die Raumordnung sollten also aufgrund ihrer Systemwidrigkeit im Klimaschutzgesetz möglichst keinen Niederschlag finden.

Wenn eine umfassende Berücksichtigung der Klimaschutzziele in der Raumordnung gewünscht ist, so könnte eher an die Änderung der allgemeinen Vorschriften des Landesplanungsgesetzes in § 1 oder gar an eine Änderung des § 1 ROG – dann natürlich durch den Bundesgesetzgeber – entsprechend dem Vorbild der Änderung der §§ 1, 1a BauGB durch das Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden vom 22. Juli 2011 (BGBl. I S. 1509) gedacht werden. So könnte zukünftig systematisch einwandfrei und damit wirkungsvoller auf die Änderung der Leitvorstellung des § 1 Abs. 2 ROG hingewirkt werden.

3. Einschränkung der planerischen Abwägung

Weiterhin bestehen trotz der Änderungen des Gesetzentwurfs im Regelungstext (§ 12 Abs. 6, 7 LPlG-Entwurf) und in der Begründung (zu Art. 1, § 4 LT-Drs. 16/127, S. 18, zu Art. 2, § 12 Abs. 6, 7 LT-Drs. 16/127, S. 24 f.) Zweifel, dass nach Inkrafttreten der geplanten

Gesetzesänderungen eine umfassende raumordnerische Abwägung noch gewährleistet ist. Die Regelungen schränken trotz ihrer marginalen Änderungen gegenüber dem Vorentwurf immer noch die in § 7 Abs. 2 ROG vorgesehene umfassende Abwägung bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen wesentlich ein. Es ist zunächst sehr zu begrüßen, dass im Regelungstext des § 12 Abs. 6 LPlG-Entwurf die vorrangige Wahl der Ziele gegenüber Grundsätzen der Raumordnung, wie sie der Vorentwurf (LT-Drs. 15/2953) vorsah, nun entfallen ist und nur noch in der Begründung dieser Vorschrift ihren Platz findet (LT-Drs. 16/127, S. 24). Positiv hervorzuheben ist auch der zusätzliche Verweis auf die Abwägung aller Belange bei der Raumordnung in der Begründung zu Art. 1, § 4 (LT-Drs. 16/127, S. 18).

Zwar enthält auch die Begründung zu § 12 Abs. 6 LPlG-Entwurf (LT-Drs. 16/127, S. 24) den Satz „Die Abwägung mit anderen Belangen bleibt so erhalten“. Indessen wird die Abwägung bei der Aufstellung der Raumordnungspläne aber bereits durch die im Gesetzentwurf enthaltenen Pflichten zur Konkretisierung und Umsetzung eingeschränkt, da damit ein bestimmter Inhalt der Raumordnungspläne vorgegeben wird. § 12 Abs. 6 LPlG-Entwurf schreibt anders als § 8 Abs. 5 ROG einen Festlegungsinhalt verpflichtend vor, nämlich die räumlichen Erfordernisse des Klimaschutzes und der Anpassung an den Klimawandel sowie die Konkretisierungsaufträge für nachgeordnete Planungsebenen.

Aus der Pflicht zur raumordnerischen Umsetzung des § 3 Klimaschutzgesetz-Entwurf folgt letztlich die Bindung an die darin vorgegebenen Mengenziele. An dieser Stelle soll nur darauf hingewiesen werden, dass die Quantifizierung von Festlegungen in Raumordnungsplänen durchaus umstritten ist und noch einer weiteren Prüfung bedarf. Die Mengenvorgaben in Zielen der Raumordnung setzen zumindest umfassende empirische Untersuchungen voraus, auf die in der Begründung von Gesetzen und Normen mit Blick auf die Rechtssicherheit hingewiesen werden kann.

Jedenfalls werden durch die Vorgaben des Gesetzentwurfs der Abwägungsspielraum der Raumordnung und indirekt auch die Planungshoheit der Gemeinden nicht unerheblich eingeschränkt. Dies wird noch unterstützt durch die Verbindlicherklärung von Vorgaben des Klimaschutzplans gegenüber öffentlichen Stellen gemäß Art. 1 § 6 Abs. 6 des Gesetzentwurfs. Außerdem wird durch Art. 1, § 4 Abs. 1 S. 3 des Gesetzentwurfs einzelnen Belangen wie z.B. der Steigerung des Ressourcenschutzes eine „besondere Bedeutung“ zugeschrieben. Dies führt ebenfalls zu einer anderen Gewichtung des Klimaschutzes neben

den übrigen Belangen in der raumordnerischen Abwägung und demnach zu einer Aufwertung des bisher gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG gleichberechtigten Grundsatzes des Klimaschutzes.

Die damit aus dem Gesetzentwurf resultierende vorrangige Behandlung des Klimaschutzes in der Raumordnung entspricht aber nicht der Wertung des Raumordnungsgesetzes. Regelungen, die die raumordnerische Abwägung i. S. des § 7 Abs. 2 ROG zugunsten bestimmter Belange beeinflussen, können zwar grundsätzlich auch außerhalb des Raumordnungsgesetzes getroffen werden. Handelt es sich bei ihnen um Landesrecht, muss dieses aber, um verfassungsmäßig zu sein, den Anforderungen an die Abweichungsgesetzgebung gerecht werden und sollte möglichst auch entsprechend gekennzeichnet werden.