

Klimaschutz in Nordrhein-Westfalen

Zum Entwurf eines Gesetzes zur Förderung des Klimaschutzes in
Nordrhein-Westfalen mit Stand vom 21.06.2011

Rechtsgutachten

im Auftrage der

Unternehmer NRW
Landesvereinigung der Unternehmensverbände
Nordrhein-Westfalen e.V.

von

Professor Dr. Martin Beckmann
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Honorarprofessor der Universität Münster

Münster, Juli 2011

Inhaltsverzeichnis

A. Einführung	4
B. Rechtliche Stellungnahme zum Kabinettsentwurf	5
I. Gesetzgebungskompetenz des Landes	6
II. Gesetzeszweck (§ 1)	7
1. Unvereinbarkeit mit dem Emissionshandelsrecht	8
2. Mangelnde Bestimmtheit der Klimaschutzziele	9
3. Herleitung der Klimaschutzziele	10
4. Unzureichende Abwägung mit anderen Belangen.....	12
III. Anwendungsbereich des Gesetzes	14
1. Persönlicher Anwendungsbereich	15
2. Sachlicher Anwendungsbereich.....	16
IV. Klimaschutzziele (§ 3)	17
1. Umwandlung zur Soll-Verpflichtung	17
2. Vorrangregelung (§ 3 Abs. 2).....	19
V. Umsetzung der Klimaschutzziele durch die Landesregierung (§ 4)	20
1. Überblick über die Umsetzungspflichten der Landesregierung.....	20
2. Vorrang des Klimaschutzes	21
3. Verhältnis zur Raumordnung.....	22
VI. Klimaschutz durch andere öffentliche Stellen (§ 5)	24
1. Verpflichtung zu Klimaschutzmaßnahmen	24
2. Verpflichtung zur Aufstellung von Klimaschutzkonzepten	25
3. Mangelnde Gesetzgebungskompetenz für eine Ausrichtungspflicht.....	27

VII. Klimaschutzplan (§ 6)	30
1. Zulässiger Planinhalt	30
2. Verbindlichkeit des Klimaschutzplans	31
C. Zusammenfassung	35
Anlage zum Ergänzungsgutachten	38
Zusammenfassung des Rechtsgutachtens zum Arbeitsentwurf	38
I. Gesetzgebungskompetenz des Landes	38
II. Weitere verfassungsrechtliche Anforderungen	39
III. Rechtliche Anforderungen an die Aufstellung eines Klimaschutzplans	40
IV. Klimaschutzziele als Ziele der Raumordnung	40
V. Klimaschutz durch Landesplanung	42

A. Einführung

Das Landeskabinett Nordrhein-Westfalen hat am 21.06.2011 den Entwurf für ein Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes in Nordrhein-Westfalen beschlossen. Mit dem Gesetz sollen verbindliche Klimaschutzziele für Nordrhein-Westfalen festgelegt werden. Der Kabinettsentwurf schreibt einen Arbeitsentwurf mit dem Stand vom 22.02.2011 fort.

Zu dem Arbeitsentwurf hat der Unterzeichner im Auftrage der Landesvereinigung der Unternehmensverbände Nordrhein-Westfalen e.V. rechtsgutachtlich im April 2011 Stellung genommen. Das Rechtsgutachten sollte die Frage klären, ob dem Landesgesetzgeber die Gesetzgebungskompetenz für das von der Landesregierung beabsichtigte Landes-Klimaschutzgesetz und das von der Landesregierung im Entwurf vorgelegte Erste Klimaschutz-Umsetzungsgesetz zusteht. Außerdem sollte geklärt werden, welche weiteren verfassungsrechtlichen Anforderungen, insbesondere im Zusammenhang mit der hinreichenden Bestimmtheit, des Gesetzesvorbehalts und der Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden zu beachten sind. Geprüft werden sollte außerdem, ob und inwieweit eine Strategische Umweltprüfung erforderlich ist, welche rechtlichen Anforderungen an die Einführung eines Klimaschutzplans zu stellen sind und ob und inwieweit die beabsichtigten Klimaschutzziele vom Landesgesetzgeber zu Zielen der Raumordnung bestimmt werden können.

Das Rechtsgutachten des Unterzeichners kam zu dem Ergebnis, dass das beabsichtigte Landes-Klimaschutzgesetz und das Erste Klimaschutz-Umsetzungsgesetz, wenn die Gesetze in der Fassung der Entwürfe vom 22.02.2011 verabschiedet worden wären, verfassungswidrig gewesen wären.

Die Landesvereinigung der Unternehmensverbände Nordrhein-Westfalen e.V. hat den Unterzeichner gebeten, in Ergänzung zu dem bereits vorgelegten Rechtsgutachten auch zu dem Kabinettsentwurf Stellung zu nehmen.

Schwerpunkt der nachfolgenden Stellungnahme sind die wesentlichen Änderungen des Kabinettsentwurfs gegenüber dem Arbeitsentwurf mit dem Stand vom 22.02.2011. Geklärt werden soll insbesondere, ob mit den Änderungen des Kabinettsentwurfs gegenüber dem Arbeitsentwurf die verfassungsrechtlichen Bedenken, die gegenüber dem Arbeitsentwurf erhoben worden sind, ausgeräumt werden können. Zur Vermeidung von Wiederholungen wird hinsichtlich der Ergebnisse des Rechtsgutachtens zu dem Arbeitsentwurf des Klimaschutzgesetzes auf das Gutachten verwiesen. Die Zusammenfassung dieses Gutachtens wird dieser Stellungnahme als Anlage der Einfachheit halber noch einmal beigelegt (S. 38 ff.).

B. Rechtliche Stellungnahme zum Kabinettsentwurf

Mit dem Kabinettsentwurf verändert die Landesregierung ihr Konzept zum Schutz des Klimas. Mit dem Arbeitsentwurf zielte die Landesregierung darauf ab, ihre Klimaschutzziele vornehmlich mit dem Instrumentarium der Raumordnung durchzusetzen. Die Klimaschutzziele sollten durch das Erste Gesetz zur Umsetzung des Klimaschutzgesetzes mittelbar zu Zielen der Raumordnung bestimmt werden, um mit der Hilfe der sich aus den Raumordnungsklauseln des Bundesrechts ergebenden Bindungswirkung von Zielen der Raumordnung die Klimaschutzziele bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen durchzusetzen. Der Kabinettsentwurf sieht nicht mehr vor, dass die Klimaschutzziele des Klimaschutzgesetzes unmittelbar vom Landesgesetzgeber in einem parallel beschlossenen Umsetzungsgesetz zu Zielen der Raumordnung erklärt werden. Damit wird der Kritik, dass die Klimaschutzziele des Klimaschutzgesetzes nicht zu Zielen der Raumordnung erklärt werden können, Rechnung getragen.

Siehe dazu *Beckmann*, Klimaschutz durch Landesplanung – Anmerkungen zum Entwurf eines Klimaschutzgesetzes NRW, NWVB1 2011, 249 ff.; *Schink*, Regelungsmöglichkeiten der Bundesländer im Klimaschutz, UPR 2011, 91, 97 ff.

Das bedeutet allerdings nicht, dass die von der Landesregierung mit dem Kabinettsentwurf nunmehr beabsichtigte Verpflichtung aller öffentlichen Stellen auf den Klimaschutz bedenkenfrei wäre. Die gesetzliche Formulierung abstrakter Klimaschutzziele, die Instrumente zu ihrer Umsetzung und ihre Verzahnung mit der räumlichen Gesamtplanung bleiben unter

rechtsstaatlichen Gesichtspunkten und hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenz des Landes problematisch. Im Nachfolgenden soll nicht jeder einzelnen Änderung des Kabinettsentwurfs im Vergleich zum Arbeitsentwurf nachgegangen werden. Vielmehr sollen die Zweifel an der Gesetzgebungskompetenz des Landes und die rechtsstaatlichen Bedenken an den von der Landesregierung zur Förderung des Klimaschutzes in Nordrhein-Westfalen beabsichtigten Regelungen zu den Klimaschutzziele, dem Klimaschutzplan und den Klimaschutzkonzepten sowie der Verzahnung dieser klimaschützenden Ziele und Instrumente mit der räumlichen Gesamtplanung begründet werden.

I. Gesetzgebungskompetenz des Landes

Die Landesregierung geht ausweislich der Gesetzesbegründung davon aus, dass sich die Gesetzgebungskompetenz des Landes für das Klimaschutzgesetz aus Art. 70 Abs. 1 GG ergibt. In der Gesetzesbegründung heißt es dazu, bestehende Vorgaben auf europäischer und auf Bundesebene würden beachtet und in ihrer Wechselwirkung einbezogen. Die verbleibende Regelungskompetenz des Landesgesetzgebers folge aus Art. 70 GG. Auf diese Kompetenznorm lässt sich jedoch der umfassende Regelungsansatz des Klimaschutzgesetzes nicht stützen. Die Länder haben nämlich das Recht der Gesetzgebung nach Art. 70 Abs. 1 GG nur, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Der Landesgesetzgeber kann insoweit Regelungen zum Klimaschutz nur treffen, soweit er damit nicht zu abweichungsfesten Vorschriften des Bundesrechts im Bereich der konkurrierenden und der ausschließlichen Bundesgesetzgebung in Kollision gerät.

Beckmann, Klimaschutz in Nordrhein-Westfalen, I+E 2011, 67, 69; *Schink*, I+E 2011, 52 ff.

Da das Grundgesetz keinen eigenständigen Gesetzgebungstitel zum Klimaschutz für den Bund vorsieht, der Bund jedoch unstreitig weitreichende Gesetzgebungskompetenzen im Bereich des Klimaschutzes besitzt, die sich aus einer Zusammenschau verschiedener Kompetenztitel ergeben, ist der Landesgesetzgeber durchaus berechtigt, ein Klimaschutzgesetz zu

erlassen. Dabei muss er allerdings die klimaschützenden Regelungen des Bundes beachten. Ob und inwieweit das Land eine Gesetzgebungskompetenz für das Klimaschutzgesetz besitzt, hängt insoweit vom konkreten Inhalt des Gesetzes ab. Die verfassungsrechtlichen Zweifel an einer fehlenden Gesetzgebungskompetenz werden – auch unter Berücksichtigung des konkreten Inhalts des Gesetzes – durch die Änderungen des Kabinettsentwurfs nicht ausgeräumt.

II. Gesetzeszweck (§ 1)

– Zweck des Klimaschutzgesetzes ist nach § 1 S. 1 des Kabinettsentwurfs die verbindliche Festlegung von Klimaschutzziele sowie die Einrichtung eines institutionellen Rahmens für die Erarbeitung, Umsetzung, Überprüfung, Berichterstattung und Fortschreibung von Klimaschutzmaßnahmen. Damit sollen nach § 1 S. 2 des Kabinettsentwurfs der Klimaschutz in Nordrhein-Westfalen nachhaltig verbessert, die negativen Auswirkungen des Klimawandels begrenzt und Beiträge zu den nationalen und internationalen Anstrengungen beim Klimaschutz geleistet werden. Dieser Gesetzeszweck wird von der Gesetzgebungskompetenz des Landes abgedeckt.

Hendler, Das Gesetzgebungsvorhaben der nordrhein-westfälischen Landesregierung zum Klimaschutz, Rechtsgutachten im Auftrage der RWE Power AG und der E.ON AG, Juli 2011, S. 6 f. (im Nachfolgenden zitiert als „*Hendler*, Klimaschutz, S.).

Der Landesgesetzgeber ist angesichts zahlreicher Klimaschutzvorschriften des Bundes berechtigt, einen institutionellen Rechtsrahmen für Klimaschutzmaßnahmen zu regeln. Entscheidend für die Frage nach der Gesetzgebungskompetenz des Landes, ist allerdings wie dieser institutionelle Rechtsrahmen im Einzelnen ausformuliert wird.

Hendler, Klimaschutz, S. 7; *Beckmann*, Klimaschutz in Nordrhein-Westfalen, I+E 2011, 67, 69.

Problematisch sind allerdings die in § 1 des Kabinettsentwurfs vorgesehenen verbindlichen Klimaschutzziele. Sie kollidieren mit den europäischen und bundesrechtlichen Regelungen zum Emissionshandelsrecht.

1. Unvereinbarkeit mit dem Emissionshandelsrecht

Die Klimaschutzziele des § 3 Abs. 1 des Kabinettsentwurfs verpflichten zur Erreichung einer bestimmten quotalen Verringerung der Gesamtsumme der Treibhausgasemissionen in Nordrhein-Westfalen bis zum Jahre 2020 und bis zum Jahre 2050. Diese Klimaschutzziele des Landes beziehen sich damit undifferenziert auf Treibhausgasemissionen, die von Unternehmen erzeugt werden, die dem abschließend bundesrechtlich geregelten Emissionshandel unterliegen, und auf Sachverhalte, die bundesrechtlich nicht abschließend geregelt sind. Es ist nicht davon auszugehen, dass die Klimaschutzziele nur durch Klimaschutzmaßnahmen erreicht werden sollen, die sich auf das verbleibende Drittel der Sachverhalte beziehen, die nicht dem Emissionshandel unterliegen. Die Ziele des Landes für den Klimaschutz wären allein durch Klimaschutzmaßnahmen für solche Sachverhalte nicht erreichbar. Dabei ist zu berücksichtigen, dass auf der Grundlage des bundesrechtlich geregelten Emissionshandelssystems die emissionshandelspflichtigen Unternehmen berechtigt sind, bei entsprechenden Zukäufen von Zertifikaten zusätzliche Treibhausgase zu emittieren. Die Klimaschutzziele des Landes wären, wenn man davon ausgeht, dass sie sich nicht auf emissionshandelspflichtige Unternehmen beziehen sollen, nur erreichbar, wenn dadurch entstehende Defizite durch die nicht dem Emissionshandel unterliegenden Zieladressaten kompensiert würden. Das ist kaum möglich.

Das Emissionshandelssystem geht davon aus, dass der Ausstoß von Treibhausgasen über den Zertifikatehandel gesteuert werden soll. Eine raumplanerische Restriktion emissionshandelspflichtiger Unternehmen unter Verweis auf die Emission von Treibhausgasen ist unzulässig. Unternehmen, die in zulässiger Weise Zertifikate erworben haben, sollen nicht unter dem Gesichtspunkt des Klimawandels an ihrem treibhausgasemittierenden Betrieb gehindert werden. Das gilt auch für die Raumplanung. Es kommt aus Sicht des länderübergreifenden Emissions-

handelssysteme nicht darauf an, ob die Treibhausgasemissionen in Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen oder im benachbarten Rheinland-Pfalz oder in bestimmten Planungsteilräumen dieser Bundesländer entstehen. Entscheidend ist vielmehr, dass die Emissionen insgesamt verringert werden. Es handelt sich bei den Treibhausgasemissionen nicht um ein örtliches oder regionales, sondern um ein weltweites Problem.

2. Mangelnde Bestimmtheit der Klimaschutzziele

Alle öffentlichen Stellen, die das Klimaschutzgesetz zu beachten haben, insbesondere die Träger der Regionalplanung und der Bauleitplanung, werden unmittelbar auf die Klimaschutzziele des Gesetzes verpflichtet. Das wird von der Landesregierung in der Begründung des § 1 des Kabinettsentwurfs ausdrücklich betont. Es bedarf insoweit nach dem Konzept der Landesregierung nicht erst einer Umsetzung der Klimaschutzziele durch den Klimaschutzplan oder durch Klimaschutzkonzepte. Vielmehr gelten die Klimaschutzziele unabhängig davon, ob und inwieweit bereits ein Klimaschutzplan beschlossen, Klimaschutzkonzepte aufgestellt und dementsprechende Ziele und Grundsätze der Raumordnung festgelegt worden sind. Um die Klimaschutzziele zu erreichen, werden nach § 3 Abs. 2 des Kabinettsentwurfs der Steigerung des Ressourcenschutzes, der Ressourcen- und der Energieeffizienz, der Energieeinsparung und dem Ausbau erneuerbarer Energien Vorrang eingeräumt.

Bei Planungen, die der Erreichung der postulierten Klimaschutzziele abträglich sind, müssen sich die Planungsträger fragen, ob ihre Planungen mit den Zielen des Klimaschutzgesetzes und des zu ihrer Erreichung vorgesehenen Vorrangs vereinbar sind. Ohne weitere Konkretisierung durch Unter- und Zwischenziele, durch Strategien und Maßnahmen, sind die Klimaschutzziele zu abstrakt, um für eine unmittelbare Verbindlichkeit aller öffentlichen Stellen zu taugen. Welche Konsequenzen sich für die öffentlichen Stellen in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen bzw. für die Planungsräume der Planungsträger daraus ergeben sollen, dass eine bestimmte Reduktion der Gesamtemissionen erreicht werden soll, erschließt sich nicht. Das Gesetz produziert insoweit für die Träger der Regionalplanung und der Bauleitplanung und damit für alle, die in Nordrhein-Westfalen auf der Grundlage solcher Pläne Investitions-

vorhaben realisieren wollen, erhebliche Rechtsunsicherheiten. Es wäre deshalb notwendig, die Verbindlichkeit von Klimaschutzzielen nicht an den Anfang – vor der Erarbeitung eines Klimaschutzplans und von Klimaschutzkonzepten – zu stellen, sondern auf der Grundlage einer (lediglich) politisch-programmatischen Zielvorgabe entsprechende Planungsprozesse zu initiieren, an deren Ende als Ergebnis auch verbindliche Klimaschutzziele – bzw. übertragen auf das System der Raumplanung – Ziele der Raumordnung stehen können. Unter Berücksichtigung des bundesrechtlich geregelten Emissionshandels dürften solche Ziele der Raumordnung allerdings nicht für das Landesgebiet oder für Planungsteilräume des Landes Ansiedlungsvorhaben unter Verweis auf die Notwendigkeit der Erreichung bestimmter Emissionsminderungsquoten ausschließen oder einschränken.

3. Herleitung der Klimaschutzziele

In der Gesetzesbegründung heißt es zur Herleitung der Klimaschutzziele unter anderem, die Europäische Union habe beschlossen, ihre Emissionen um 20 % bis zum Jahre 2020 gegenüber 1990 zu mindern; dieses Ziel werde auf 30 % aufgestockt, falls andere Industriestaaten vergleichbarer Anstrengungen unternähmen und Entwicklungsländer angemessen zur Treibhausgasreduktion beitragen. Bis zum Jahre 2050 werde die Europäische Union ihre Emissionen um 80-95 % gegenüber 1990 senken. Die Bundesrepublik Deutschland habe sich zum Ziel gesetzt, ihre Treibhausgasemissionen bis 2020 um mindestens 40 % und bis 2050 um mindestens 80 % zu reduzieren. Um dieses Ziel bis Mitte des Jahrhunderts zu erreichen, sei ein grundlegender Wandel in allen Sektoren erforderlich.

Die Klimaschutzziele des Kabinettsentwurfs orientieren sich demnach offenbar an den Klimaschutzzielen der Europäischen Union und der Bundesrepublik Deutschland. Auf den ersten Blick sind Klimaschutzziele des Landes, die sich an den Emissionsminderungszielen für Treibhausgase der Europäischen Union und der Bundesrepublik Deutschland orientieren, eine konsequente Ergänzung dieser Zielvorgaben auf der räumlich beschränkten Ebene eines Bundeslandes. Sie übernehmen die politisch anvisierten Emissionsminderungsziele auf die Landesebene. Zu bedenken ist allerdings, dass die Emissionsminderungsziele der Europäischen

Union und der Bundesrepublik Deutschland auf einem Konzept des Emissionshandels beruhen. Sie sollen dementsprechend im Wege des europaweiten und bundesdeutschen Wettbewerbs, das heißt mit Hilfe des Kosten- und Preisdrucks im Rahmen des Zertifikatehandels erreicht werden. Die anteilige räumliche Durchreichung von Emissionsminderungszielen auf die Gebiete einzelner Bundesländer oder sogar einzelner Planungsregionen innerhalb der Bundesländer ist mit einem solchen Konzept des Emissionshandels unvereinbar, weil sie den Emissionshandel über die Grenzen von Bundesländern und Planungsregionen hinweg behindert oder sogar verhindert. Die auf europäischer und bundesdeutscher Ebene vorformulierten Klimaschutzziele sind deshalb nicht geeignet, auf kleinräumigere Planungsregionen anteilig verteilt zu werden. Die verbindliche Festlegung von Klimaschutzzielen mit abstrakten Reduktionsraten für alle öffentlichen Stellen in Nordrhein-Westfalen und insbesondere für die Träger der Regionalplanung der Bauleitplanung führt dazu, dass die Reduktionsziele auf einzelne Planungsregionen raumplanerisch verteilt werden. Genau das ist jedoch durch das Emissionshandelssystem nicht vorgesehen.

Zwar behauptet die Landesregierung in der Begründung des Kabinettsentwurfs, die Klimaschutzziele des Kabinettsentwurfs berücksichtigten bereits die strukturellen Besonderheiten des Landes Nordrhein-Westfalen. Näher begründet wird dies allerdings nicht. Nimmt man zur Kenntnis, dass erst bei der Erstellung des Klimaschutzplans die Wirkungsbeiträge und die Wechselwirkungen von Maßnahmen des Bundes sowie der Europäischen Union auf Nordrhein-Westfalen einbezogen und dargestellt werden sollen und dass die Wirkungsbeiträge und Wechselwirkungen von Produktionsverlagerungen nach und aus Nordrhein-Westfalen bei der Berechnung der Gesamtemissionen in geeigneter Weise ebenfalls erst bei der Aufstellung des Klimaschutzplans berücksichtigt werden, dann wird schon insoweit offenkundig, dass eine ernsthafte Berücksichtigung der strukturellen Besonderheiten des Landes Nordrhein-Westfalen noch gar nicht stattgefunden hat.

Als misslich erweist sich insoweit die von der Landesregierung beabsichtigte Reihenfolge, nach der zunächst verbindliche Klimaschutzziele vorformuliert und erst danach ein Klimaschutzplan auf Landesebene und Klimaschutzkonzepte auf allen anderen Planungsebenen

erarbeitet werden sollen. Der im Kabinettsentwurf vorgesehene Inhalt des Klimaschutzplans verdeutlicht die Ermittlungsdefizite vor der Aufstellung verbindlicher Klimaschutzziele. Der Klimaschutzplan soll nach § 6 Abs. 2 S. 1 des Kabinettsentwurfs unter anderem die notwendigen Maßnahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele sowie zur Begrenzung der negativen Auswirkungen des Klimawandels konkretisieren. Der Klimaschutzplan besteht nach § 6 Abs. 4 des Kabinettsentwurfs aus verschiedenen Elementen. Dazu gehören Zwischenziele zur Reduktion der Gesamtmenge von Treibhausgasen, Ziele zum Ausbau der erneuerbaren Energien und der Erhöhung der Ressourcen- und Energieeffizienz, eine Ermittlung und Darstellung der Potenziale und der Beiträge für die einzelnen Sektoren, Strategien und Maßnahmen, um die Klimaschutzziele sowie die in Klimaschutzplan genannten Zwischenziele und sektoralen Zwischenziele zu erreichen. Hinzu kommen ein verbindliches Konzept für eine CO₂-neutrale Landesverwaltung und sektorspezifische Strategien und Maßnahmen, um die negativen Auswirkungen des Klimawandels zu begrenzen. Aus diesen Vorgaben für den Klimaschutzplan folgt, dass Klimaschutzziele vom Landesgesetzgeber beschlossen werden sollen, obwohl Maßnahmen, die zur Erreichung dieser Klimaschutzziele notwendig sind, erst noch entwickelt werden müssen, obwohl die Potenziale und möglichen Beiträge einzelner Sektoren sowie Strategien und Maßnahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele noch nicht entwickelt sind.

Landesgesetzliche Klimaschutzziele sollten deshalb lediglich politisch/programmatische Leitlinien für den zu erarbeitenden Klimaschutzplan und die aufzustellenden Klimaschutzkonzepte vorgeben, nicht jedoch – bevor der Planungsprozess überhaupt begonnen hat – verbindliche Zielvorgaben für alle öffentlichen Stellen in Nordrhein-Westfalen festlegen.

4. Unzureichende Abwägung mit anderen Belangen

Die Klimaschutzziele sind nicht auf der Grundlage einer (planerischen) Abwägung mit anderen privaten und öffentlichen Belangen aufgestellt, sondern von der Landesregierung ausschließlich klimaschutzbezogen vorgegeben worden. Klimaschutzziele, die in einer solchen Weise eindimensional zu Stande gekommen sind, taugen nicht für eine unmittelbare Verbindlichkeit für alle öffentlichen Stellen in Nordrhein-Westfalen, weil der aus dem Rechtsstaats-

prinzip entwickelte Verhältnismäßigkeitsgrundsatz die unabgewogene und einseitige Priorisierung eines Belangs verbietet. Das Abwägungsgebot wird nicht nur aus dem Wesen einer rechtsstaatlichen Planung abgeleitet, sondern gilt als Ausdruck eines verfassungsrechtlich verankerten Gemeinwohlverständnisses.

Hoppe, in: Hoppe/Bönker/Grotefels (Hrsg.), Öffentliches Baurecht, 4. Auflage, München 2010, § 7 Rn. 1.

Auf einer abstrakten, europaweiten oder zumindest bundesweiten Ebene mag eine ausschließlich klimaschutzbezogene Zielsetzung sinnvoll möglich sein. In dem Maße jedoch, in dem auf kleinräumigere Planungsregionen, insbesondere auf Gebiete einzelner Kommunen verbindlich eingewirkt werden soll, bedarf es vor einer verbindlichen Festlegung von Planungszielen einer Abwägung mit anderen öffentlichen und zumindest generalisierend auch mit privaten Belangen. Rechtsstaatliche Voraussetzung eines die Träger der Regionalplanung und der Bauleitplanung verbindlichen Ziels ist es, dass bei der Aufstellung dieses Ziels die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander abgewogen worden sind. Die planerische Abwägung korrespondiert rechtsstaatlich mit der Rechtsfolge der strikten Beachtlichkeit des Ziels. Das gilt nicht nur für Ziele der Raumordnung, sondern als Konsequenz des Rechtsstaatsprinzips auch für sonstige zwingende Planungsvorgaben.

Deshalb bedarf es einer Veränderung der Planungssystematik des Kabinettsentwurfs. Soll es sich – wie in dem Kabinettsentwurf angelegt – bei dem Klimaschutzplan und den Klimaschutzkonzepten um eine klimaschutzbezogene Fachplanung handeln, die ausschließlich unter Gesichtspunkten eines optimalen Klimaschutzes erarbeitet werden soll, können die Planinhalte nicht mit Bindungswirkung gegenüber allen öffentlichen Stellen in Nordrhein-Westfalen ausgestattet werden. Die Ergebnisse der Klimaschutzplanung können allenfalls berücksichtigungsfähige Belange im Rahmen einer umfassenderen planerischen Abwägung konkretisieren. Damit ist eine Verpflichtung der Landesplanung – wie sie in § 17 Abs. 1 S. 3 des Entwurfs für das Landesplanungsgesetz NRW neu geregelt werden soll – genauso unvereinbar wie die in § 5 Abs. 1 S. 2 des Kabinettsentwurfs vorgesehene Verpflichtung der Träger der

Regionalplanung und der Bauleitplanung, die Vorgaben des Klimaschutzplans bei der Aufstellung ihrer Klimaschutzkonzepte umzusetzen und ihre Bauleitplanung und Regionalplanung an den von ihnen unter Beachtung der Vorgaben des Klimaschutzplans erstellten Klimaschutzkonzepten auszurichten.

Sollen die öffentlichen Stellen in Nordrhein-Westfalen dagegen verpflichtet werden, die Vorgaben des Klimaschutzplans bei der Aufstellung ihrer Klimaschutzkonzepte umzusetzen, bedürfte es einer Regelung des Planaufstellungsverfahrens, die rechtsstaatlichen Anforderungen genügt. Erforderlich wäre insbesondere eine Beteiligung der durch den Plan verpflichteten öffentlichen Stellen, insbesondere der Kommunen, deren Planungshoheit verfassungsrechtlich geschützt ist. Außerdem würde ein Klimaschutzplan, der von den öffentlichen Stellen verbindlich umzusetzen ist, eine umfassende planerische Abwägung voraussetzen, bei der die Belange, die im Rahmen des Beteiligungsverfahrens vorgetragen werden, auch ordnungsgemäß berücksichtigt werden können. Auch ein in dieser Weise durch ein rechtsstaatliches Beteiligungsverfahren und um eine planerische Abwägung ergänzter Klimaschutzplan könnte nicht für alle öffentlichen Stellen Verbindlichkeit beanspruchen. Für die Bauleitplanung und die Regionalplanung sind die Besonderheiten des bundesrechtlich geregelten Raumordnungsrechts und des Städtebaurechts zu beachten. Mit den Bestimmungen des Raumordnungsrechts und des Städtebaurechts wäre eine verbindliche planerische Steuerung der Regionalplanung und der Bauleitplanung über einen Klimaschutzplan nicht zulässig. Darauf soll im Nachfolgenden noch eingegangen werden

III. Anwendungsbereich des Gesetzes

§ 1 S. 3 des Kabinettsentwurfs beschränkt den Anwendungsbereich des Gesetzes ausdrücklich auf die öffentlichen Stellen. Die Regelung des Arbeitsentwurfs zum sachlichen Geltungsbereich des Gesetzes ist gestrichen worden.

1. Persönlicher Anwendungsbereich

In der Gesetzesbegründung heißt es dazu, das Gesetz richte sich an die öffentlichen Stellen in Nordrhein-Westfalen, für die eine unmittelbare Verbindlichkeit bestehe. Verpflichtungen für nicht öffentliche Stellen entstünden erst nach entsprechenden Normsetzungen in dafür vorgesehenen Verfahren. Eine solche Klarstellung ist sinnvoll, weil sie Missverständnisse darüber verhindert, ob die Klimaschutzziele auch von privaten Personen zu beachten sind, ob z.B. von Privatpersonen Anpassungsmaßnahmen im Sinne von § 3 Abs. 3 des Kabinettsentwurfs verlangt werden können.

Die ausdrückliche Einschränkung des persönlichen Anwendungsbereichs des Gesetzes auf öffentliche Stellen ändert aber nichts daran, dass die Verpflichtung dieser öffentlichen Stellen auf die Klimaschutzziele des Gesetzes mit dem bundesrechtlich abschließend geregelten Emissionshandelsrecht kollidiert. Den öffentlichen Stellen im Sinne des Klimaschutzgesetzes sollen nach § 2 Abs. 2 S. 2 des Kabinettsentwurfs natürliche oder juristische Person des Privatrechts gleichstehen, bei denen öffentliche Stellen einen bestimmenden Einfluss haben. Ein bestimmender Einfluss in diesem Sinne soll nach der Gesetzesbegründung vorliegen, wenn die öffentlichen Stellen im Sinne von § 2 Abs. 2 S. 1 des Kabinettsentwurfs, ob allein oder zusammen, unmittelbar oder mittelbar die Mehrheit des gezeichneten Kapitals besitzen, und/oder über die Mehrheit der mit den Anteilen verbundenen Stimmrechte verfügen und/oder mehr als die Hälfte der Mitglieder des Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsorgans bestellen können. Da es sich bei diesen natürlichen oder juristischen Personen auch um emissionshandelspflichtige Unternehmen handelt, erstreckt der Gesetzgeber seine Klimaschutzziele und sonstigen Anforderungen an öffentliche Stellen ausdrücklich auch auf emissionshandelspflichtige Unternehmen.

Hinzu kommt, dass auch die ausweislich der Gesetzesbegründung beabsichtigte mittelbare Steuerung der Vorhaben privater Personen über eine die an die Klimaschutzziele angepasste Landesplanung, Regionalplanung und Bauleitplanung mit dem Emissionshandelssystem kol-

liert, soweit Unternehmen und Betriebe, die dem Emissionshandel unterliegen, planerisch wegen ihrer Treibhausgasemissionen eingeschränkt werden sollen.

2. Sachlicher Anwendungsbereich

Gegenüber dem Arbeitsentwurf ist eingewendet worden, das Klimaschutzgesetz finde nach § 2 des Arbeitsentwurfs Anwendung auf alle Sachverhalte, die unmittelbar oder mittelbar zu einer Emission von Treibhausgasen in Nordrhein-Westfalen führten. Sie beträfen damit private Haushalte, Gewerbe- und Industriebetriebe, immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftige Anlagen, den Straßen- und Schienenverkehr sowie alle sonstigen Treibhausgasemissionen verursachende Tätigkeiten oder Anlagen. Die zentralen Instrumente des Gesetzes, die Klimaschutzziele und der Klimaschutzplan seien im gesamten Anwendungsbereich des Gesetzes einsetzbar, das heißt auf alle Sachverhalte, die unmittelbar oder mittelbar zu einer Emission von Treibhausgasen in Nordrhein-Westfalen führen. Da aber nach der Erkenntnis der Landesregierung etwa zwei Drittel der in Nordrhein-Westfalen emittierten Treibhausgase dem Emissionshandelsrecht unterlägen, könne auf diese Sachverhalte das Klimaschutzgesetz nicht angewendet werden. Der Klimaschutz für emissionshandlungspflichtige Unternehmen sei abschließend bundesrechtlich geregelt.

Beckmann, I+E 2011, 67, 69; *Schink*, Regelungsmöglichkeiten der Bundesländer im Klimaschutz, UPR 2011, 81, 94; *Hendler*, Klimaschutz, S. 8 f.

Dieser Kritik begegnet der Kabinettsentwurf durch eine Streichung der Bestimmung zum sachlichen Geltungsbereich. Mit einer solchen Streichung des § 2 des Arbeitsentwurfs lassen sich jedoch die Zweifel an der Gesetzgebungskompetenz des Landes nicht ausräumen. Der Wegfall der erwähnten Vorschrift ändert nämlich nichts daran, dass das Klimaschutzgesetz auch in der Fassung des Kabinettsentwurfs einen sachlichen Anwendungsbereich behält, der die Kompetenzgrenzen des Landes überschreitet. Angesichts einer im Kabinettsentwurf fehlenden Regelung zum sachlichen Geltungsbereich muss der Anwendungsbereich aus den im Gesetz geregelten Zielen und Instrumenten im Einzelnen abgeleitet werden. Die Klimaschutz-

ziele des § 3 des Kabinettsentwurfs beziehen sich auf die Gesamtsumme der in Nordrhein-Westfalen entstehenden Treibhausgasemissionen und damit auch auf die dem Emissionshandelsrecht unterfallenden Emissionen. Die Vorrangregelung des § 3 Abs. 2 des Kabinettsentwurfs beschränkt sich ebenfalls nicht auf Sachverhalte, die nicht bereits bundesrechtlich geregelt sind. Dasselbe gilt für die in § 3 Abs. 2 des Kabinettsentwurfs geforderten sektorspezifischen und auf die jeweilige Region abgestimmten Anpassungsmaßnahmen. Mit der Streichung der Regelung des sachlichen Anwendungsbereichs lassen sich deshalb die verfassungsrechtlichen Zweifel an der Gesetzgebungskompetenz nicht ausräumen.

IV. Klimaschutzziele (§ 3)

§ 4 des Arbeitsentwurfs sah vor, dass die Gesamtsumme der Treibhausgasemissionen bis zum Jahre 2020 um mindestens 25 % und bis zum Jahre 2050 um 85-95 % im Vergleich zu den Gesamtemissionen des Jahres 1990 zu verringern sei. Der Kabinettsentwurf regelt dieses Klimaschutzziel nicht mehr als ausnahmslos zwingende Verpflichtung, sondern als Soll-Vorschrift. Die Gesamtsumme der Treibhausgasemissionen in Nordrhein-Westfalen „soll“ in einem bestimmten Umfang verringert werden. Das Klimaschutzziel des Arbeitsentwurfs für das Jahr 2050 (80-95 % Verringerung) ist außerdem auf die Quote von „mindestens 80 %“ im Vergleich zu den Gesamtemissionen des Jahres 1990 verändert worden.

1. Umwandlung zur Soll-Verpflichtung

Die Änderung des Klimaschutzziels zu einer Soll-Verpflichtung ändert nichts an ihrer Verbindlichkeit. Die Kritik an der verbindlichen Festlegung von abstrakten Klimaschutzzielen ist deshalb auch unter dem Gesichtspunkt einer vermeintlichen Abschwächung des Klimaschutzziels durch eine Soll-Verpflichtung nicht einzuschränken.

Soll-Vorschriften werden regelmäßig so verstanden, dass sie eine Regel-Ausnahme-Struktur zum Ausdruck bringen. Für den Regelfall enthalten sie zumeist eine verpflichtende Anordnung, von der lediglich in atypischen Einzelfällen eine Ausnahme zulässig sein soll.

Siehe dazu für das Planungsrecht Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 16.12.2010 – 4 C 8/10, DVBl 2011, 491.

Von einer solchen Regel-Ausnahme-Struktur ist jedoch bei der Formulierung der Klimaschutzziele nicht auszugehen. Denn der Gesetzgeber regelt nicht eine Vielzahl von Einzelfällen, in denen eine bestimmte Emissionsminderung verlangt wird, von der im Ausnahmefall abgewichen werden darf. Vielmehr gibt der Gesetzgeber ein Gesamtziel vor, an dessen Erreichung alle öffentlichen Stellen in Nordrhein-Westfalen unmittelbar und mittelbar über weitere Rechtsetzung und Pläne auch natürliche und juristische Personen des Privatrechts mitwirken sollen. Der Wechsel von einer ausnahmslos zwingenden Verpflichtung zu einer Soll-Pflicht bleibt ohne Konsequenzen, weil die Verfehlung der Klimaschutzziele zu den im Gesetz genannten Fristen ohnehin für keinen Zieladressaten eine Sanktion auslöst. Für die fortlaufende Verpflichtung jedoch, im jeweiligen Zuständigkeitsbereich der öffentlichen Stellen durch Klimaschutzmaßnahmen auf die Erreichung der Ziele hinzuwirken, bleibt es im Ergebnis gleich, ob die Klimaschutzziele als zwingende Verpflichtung oder als Soll-Vorschrift formuliert werden. Die Klimaschutzziele bleiben – was in § 1 S. 1 des Kabinettsentwurfs ausdrücklich vorgesehen ist – auch als Soll-Vorschrift eine verbindliche Festlegung für alle öffentlichen Stellen.

Welche Konsequenzen sich aus der Beschränkung auf eine Soll-Verpflichtung für den konkreten Fall, insbesondere für die planerische Abwägung bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen und Bauleitplänen ergeben sollen, ist ungewiss. Das führt zu erheblichen Rechtsunsicherheiten insbesondere vor dem Hintergrund der nicht immer zuverlässig zu kalkulierenden Rechtsprechung. Welche Anforderungen sich aus den Klimaschutzzielen des § 3 des Kabinettsentwurfs und eines Klimaschutzplans für die planerische Abwägung im Einzelfall ergeben, ist schwer abzuschätzen.

Zu klimaschützenden Anforderungen des geltenden Landesentwicklungsplans NRW siehe das umstrittene Datteln-Urteil des Oberverwaltungsgerichts Münster vom 03.09.2009 – 10 D 121/07, NuR 2009, 801; *Appel*, Die Bindungswirkungen des Raum-

ordnungsrechts für nachfolgende Planungs- und Genehmigungsverfahren – zugleich Anmerkung zur Datteln-Entscheidung des OVG Münster, UPR 2011, 161, 168 f.; *Reidt*, Regelungsmöglichkeiten und Grenzen in Raumordnungsplänen – dargestellt am Beispiel des Klimaschutzes, DVBl 2011, 789 ff.

Das Klimaschutzgesetz wird deshalb, wenn es in der Fassung des Kabinettsentwurfs verabschiedet wird, die Planungssicherheit für die Träger der Landesplanung, der Regionalplanung und der Bauleitplanung sowie für Vorhabenträger, die auf den Bestand dieser Pläne vertrauen, erheblich beeinträchtigen.

2. Vorrangregelung (§ 3 Abs. 2)

Der Kabinettsentwurf hält an der abstrakten Vorrangregelung fest (§ 3 Abs. 2 des Kabinettsentwurfs = § 4 Abs. 2 des Arbeitsentwurfs). Diese Vorrangregelung ist weiterhin nicht hinreichend bestimmt. Zwar wird durch eine Ergänzung in § 1 S. 3 des Kabinettsentwurfs klargestellt, dass unmittelbare Pflichten nur für öffentliche Stellen geregelt werden sollen. Gleichwohl bleibt zweifelhaft, bei welchen Entscheidungen öffentlicher Stellen der in § 3 Abs. 2 des Kabinettsentwurfs geregelte Vorrang gelten soll. Unklar bleibt auch, ob es sich um einen relativen, situationsabhängigen oder um einen absoluten und situationsunabhängigen Vorrang handeln soll, ob der Vorrang sich auf Ermessensentscheidungen oder auf gebundene Entscheidungen auswirken soll, ob der Vorrang bei der Erteilung von Baugenehmigungen zu beachten sein soll etc.

In der Gesetzesbegründung heißt es dazu, den mit Vorrang ausgestatteten Belangen käme bei Abwägungsentscheidungen, insbesondere bei Planungsprozessen ein besonderes Gewicht zu. Ob sich daraus ergeben soll, dass nur bei Abwägungsentscheidungen (welche Abwägungsentscheidungen außerhalb von Planungsprozessen sind gemeint?) oder auch bei anderen Ermessensentscheidungen oder bei Entscheidungen, die eine Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe eine nachvollziehende Abwägung erfordern, bleibt unklar.

V. Umsetzung der Klimaschutzziele durch die Landesregierung (§ 4)

Die §§ 4, 5 des Kabinettsentwurfs verfolgen – im Vergleich zum Arbeitsentwurf – eine neue Systematik, in dem die Umsetzung der Klimaschutzziele durch die Landesregierung und der Klimaschutz durch andere öffentliche Stellen getrennt jeweils in einer eigenen Bestimmung geregelt werden.

1. Überblick über die Umsetzungspflichten der Landesregierung

§ 4 Abs. 1 des Kabinettsentwurfs verpflichtet die Landesregierung, ihre Handlungsmöglichkeiten zu nutzen, um die landesweiten Klimaschutzziele insgesamt zu erreichen und diese insbesondere durch den Klimaschutzplan und Instrumente der Raumordnung zu konkretisieren. § 4 Abs. 2 verpflichtet die Landesregierung – wie bislang der Arbeitsentwurf auch – zur Erarbeitung eines Klimaschutzplans. Nach § 4 Abs. 3 des Kabinettsentwurfs sind die Klimaschutzziele des § 3 des Kabinettsentwurfs im Landesentwicklungsplan und darauf aufbauend in den übrigen Raumordnungsplänen als Ziele der Raumordnung, und ansonsten als Grundsätze der Raumordnung zu konkretisieren. Der Landesentwicklungsplan soll nach § 4 Abs. 3 S. 2 des Kabinettsentwurfs die Voraussetzungen dafür schaffen, dass die Vorgaben des Klimaschutzplans raumordnerisch umgesetzt werden. Gemäß § 4 Abs. 4 des Kabinettsentwurfs hat die Landesregierung eine Vorbildfunktion bei der Erreichung der Klimaschutzziele; sie hat ein verbindliches Konzept für eine CO₂-neutrale Landesverwaltung vorzulegen. Nach § 4 Abs. 5 des Kabinettsentwurfs hat die Landesregierung dafür Sorge zu tragen, dass ihr Handeln im Einklang mit den Zielen des Gesetzes steht: Neue administrative Regelungen und Verordnungen sowie die Verwendung von Fördermitteln des Landes sollen die Ziele des Gesetzes unterstützen und ihnen nicht entgegenstehen. Bestehende administrative Regelungen und Verordnungen, die den Zielen des Gesetzes entgegenstehen, sollen aufgehoben oder entsprechend geändert werden. Über die bisherigen Regelungen des Arbeitsentwurfs hinaus wird die Landesregierung verpflichtet, zu Letztgenanntem ein Verfahren zu entwickeln (§ 4 Abs. 5 Nr. 2 S. 2 des Kabinettsentwurfs).

2. Vorrang des Klimaschutzes

§ 4 Abs. 1 des Kabinettsentwurfs verpflichtet die Landesregierung dazu, ihre Handlungsmöglichkeiten zu nutzen, um die landesweiten Klimaschutzziele insgesamt zu erreichen und diese insbesondere durch den Klimaschutzplan und Instrumente der Raumordnung zu konkretisieren. Aus dieser Verpflichtung ergibt sich ein von der Landesregierung zu beachtender Vorrang des Klimaschutzes gegenüber anderen Aufgaben und Belangen. Dieser Vorrang wird bestätigt durch die Verpflichtung, administrative Regelungen und Verordnungen, die den Klimaschutzziele entgegenstehen, aufzuheben oder entsprechend zu ändern. Für Konfliktfälle, in denen die Belange des Klimaschutzes mit anderen Belangen, etwa sozialen Belangen oder wirtschaftlichen Belangen, kollidieren, räumen diese Regelungen dem Klimaschutz situationsunabhängig Vorrang ein.

Mit dem Verfassungsauftrag der Landesregierung ist eine solche abstrakte und einseitige Priorisierung nur schwer zu vereinbaren. Die Landesregierung hat eine Doppelfunktion: Sie ist einerseits die Spitze der Landesverwaltung und andererseits politisches Führungsorgan, das das Land gemeinsam mit dem Parlament in schöpferischer Gestaltung leitet.

Heusch, in: Heusch/Schönenbroicher, die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, Kommentar, Siegburg 2010, Art. 3 Rn. 9; *Di Fabio*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 3. Auflage 2004, § 27 Rn. 22.

In ihrer Funktion als vollziehendes Organ besteht die Aufgabe der Landesregierung zwar in erster Linie darin, die vom Landtag beschlossenen Gesetze umzusetzen. Gleichwohl müssen ihr Entscheidungsspielräume verbleiben, die sie selbstständig und eigenverantwortlich ausfüllen kann. Die Verpflichtung der Landesregierung, sämtlichen administrative Regelungen und Verordnungen, die von ihr erlassen werden, den Klimaschutzziele unterzuordnen und sie, soweit sie mit diesen Ziele nicht übereinstimmen, aufzuheben oder zu ändern, wird der Gesamtverantwortung der Landesregierung für das Allgemeinwohl unter Berücksichtigung aller öffentlichen und privaten Belange nicht gerecht. Damit soll die Bedeutung des Klimaschutzes

als öffentlicher Belang nicht relativiert werden. Gleichwohl muss bei dem Erlass von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften die Möglichkeit bestehen bleiben, Regelungen zu treffen oder aufrechtzuerhalten, die aus Gründen des öffentlichen Wohls geboten sind, obwohl sie den Klimaschutzziele abträglich sind.

3. Verhältnis zur Raumordnung

Der Kabinettsentwurf vom 21.06.2011 sieht – anders als der Arbeitsentwurf – nicht mehr vor, dass die Klimaschutzziele des Klimaschutzgesetzes vom Landesgesetzgeber zu Zielen der Raumordnung erklärt werden. Die Kritik, dass die Klimaschutzziele keine Ziele der Raumordnung sein können, wird damit aufgenommen. Darin liegt ein Fortschritt des Kabinettsentwurfs gegenüber dem Arbeitsentwurf. Das bedeutet allerdings nicht, dass die von der Landesregierung mit dem Kabinettsentwurf beabsichtigte Systematik bedenkenfrei wäre.

Nach § 4 Abs. 1 des Kabinettsentwurfs ist die Landesregierung verpflichtet, ihre Handlungsmöglichkeiten zu nutzen, um die landesweiten Klimaschutzziele unter anderem durch die Instrumente der Raumordnung zu konkretisieren. Die Klimaschutzziele des § 3 des Kabinettsentwurfs sind gemäß § 4 Abs. 3 S. 1 des Kabinettsentwurfs im Landesentwicklungsplan und darauf aufbauend in den übrigen Raumordnungsplänen als Ziele der Raumordnung, und ansonsten als Grundsätze der Raumordnung zu konkretisieren. In der Gesetzesbegründung heißt es dazu, um einen stetigen, konsequenten und integrierten Klimaschutz in Nordrhein-Westfalen zu etablieren, sollten die Klimaschutzziele im Landesentwicklungsplan und darauf aufbauend in den übrigen Raumordnungsplänen soweit möglich als Ziele der Raumordnung konkretisiert werden. Nur wenn dies nicht möglich sei, sollten die Klimaschutzziele zumindest als Grundsätze der Raumordnung umgesetzt werden.

Die auch im Zusammenhang mit der Landes- und Regionalplanung beabsichtigte Priorisierung der Klimaschutzziele ist mit § 7 Abs. 2 S. 1 Raumordnungsgesetz (ROG) nicht zu vereinbaren. Nach dieser Vorschrift sind bei der Aufstellung der Raumordnungspläne die öffentlichen und privaten Belange, soweit sie auf der jeweiligen Planungsebene erkennbar und von

Bedeutung sind, gegeneinander und untereinander abzuwägen; bei der Festlegung von Zielen der Raumordnung ist abschließend abzuwägen. Diese Regelung ist Ausfluss des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes; das Gebot gerechter Abwägung hat nach der Rechtsprechung Verfassungsrang.

Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (Hrsg.), Kommentar zum ROG, München 2010, § 7 Rn. 21 mit Nachweisen zur Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts.

Der Bundesgesetzgeber sieht in § 2 Abs. 1 ROG vor, dass die Grundsätze der Raumordnung im Sinne der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung nach § 1 Abs. 2 ROG anzuwenden und durch Festlegungen in Raumordnungsplänen zu konkretisieren sind, soweit dies erforderlich ist. Zu den Grundsätzen der Raumordnung zählen auch die räumlichen Erfordernisse des Klimaschutzes. Nach § 2 Abs. 2 S. 6 ROG ist den räumlichen Erfordernissen des Klimaschutzes Rechnung zu tragen, sowohl durch Maßnahmen, die den Klimawandel entgegenwirken, als auch durch solche, die der Anpassung an den Klimawandel dienen. Dabei sind nach § 2 Abs. 2 S. 7 ROG die räumlichen Voraussetzungen für den Ausbau der erneuerbaren Energien, für eine sparsame Energienutzung sowie für den Erhalt und die Entwicklung natürlicher Senken für klimaschädliche Stoffe und für die Einlagerung dieser Stoffe zu schaffen. Grundsätzlich sind die bundesgesetzlichen Grundsätze der Raumordnung im Rahmen der Abwägung als gleichrangig einzustufen. Der Klimaschutz hat insoweit keinen grundsätzlichen Vorrang vor anderen Grundsätzen der Raumordnung.

Allerdings ist der Landesgesetzgeber auf der Grundlage der ihm gemäß Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 GG eingeräumten Abweichungsbefugnis im Bereich des Raumordnungsrechts grundsätzlich berechtigt, von der Systematik der Grundsätze der Raumordnung des Bundes abzuweichen. Dementsprechend könnte der Landesgesetzgeber einem Grundsatz der Raumordnung, der bundesrechtlich gleichberechtigt neben anderen Grundsätzen der Raumordnung zu berücksichtigen ist, einen Vorrang einräumen. Allerdings ist der Landesgesetzgeber an die Grenzen des bereits wiederholt angesprochenen rechtsstaatlichen Abwägungsgebots gebunden. Er darf deshalb bei der Aufstellung von Zielen der Raumordnung, bei der Verpflichtung

der Landesregierung zur Aufstellung von Zielen der Raumordnung und bei der Priorisierung bestimmter Grundsätze der Raumordnung nicht außer Acht lassen, dass das aus dem Verhältnismäßigkeitsgebot abgeleitete Abwägungsgebot erwartet, dass betroffene Belange mit ihrem Gewicht in die Abwägung eingestellt werden. Mit einem in diesem Sinne verstandenen Abwägungsgebot ist es nicht zu vereinbaren, die Landesregierung abstrakt/generell zu verpflichten, die Klimaschutzziele – soweit möglich, das heißt vorrangig – durch Ziele der Raumordnung umzusetzen. Die landesplanerische Abwägung, die bei der Aufstellung von Zielen der Raumordnung notwendig ist, setzt eine Abwägungsoffenheit voraus, die bereits bei der Frage einsetzt, ob eine abschließende, letztverbindliche Abwägung im Sinne eines Ziels der Raumordnung im konkreten Fall möglich ist. Auch wenn § 4 Abs. 3 S. 1 des Kabinettsentwurfs keine zwingende Konkretisierung der Klimaschutzziele als Ziele der Raumordnung vorsieht, wird der Zielaufstellung vor der Konkretisierung der Klimaschutzziele durch Grundsätze der Raumordnung ein abstrakter Vorrang eingeräumt, der den Plangeber unangemessen einschränken soll.

VI. Klimaschutz durch andere öffentliche Stellen (§ 5)

Nach § 5 Abs. 1 S. 1 des Kabinettsentwurfs haben alle öffentlichen Stellen eine Vorbildfunktion beim Klimaschutz. § 5 verpflichtet die öffentlichen Stellen in ihren Zuständigkeitsbereichen Klimaschutzmaßnahmen zu ergreifen und Klimaschutzkonzepte aufzustellen; die Kommunen und die Träger der Regionalplanung werden verpflichtet, ihre Bauleiter- und Regionalplanung an den von Ihnen erstellten Klimaschutzkonzepten auszurichten.

1. Verpflichtung zu Klimaschutzmaßnahmen

Nach § 5 Abs. 1 S. 1 des Kabinettsentwurfs müssen – mit Ausnahme der Landesregierung – alle öffentlichen Stellen in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen Klimaschutzmaßnahmen zur Minderung der Treibhausgase, zum Ausbau der erneuerbaren Energien sowie zur Anpassung an den Klimawandel ergreifen. Eine solche weitreichende Verpflichtung ist unverhältnismäßig. Sie ist weder geeignet, erforderlich noch angemessen, weil es bei zahlreichen öf-

fentlichen Stellen schlicht keinen relevanten Bedarf für Klimaschutzmaßnahmen zur Minderung der Treibhausgase, zum Ausbau der erneuerbaren Energien sowie zur Anpassung an den Klimawandel geben wird. Ein relevanter Beitrag kann von vielen öffentlichen Stellen insoweit zum Klimaschutz nicht geleistet werden. Eine zwingende Verpflichtung, Klimaschutzmaßnahmen zu ergreifen, macht insoweit keinen Sinn. Die Verpflichtung kann sich deshalb allenfalls auf geeignete, erforderliche und angemessene Klimaschutzmaßnahmen erstrecken. Ist in diesem Sinne kein Raum für Klimaschutzmaßnahmen, ist eine entsprechende Verpflichtung nicht möglich. Das muss im Gesetz klargestellt werden.

2. Verpflichtung zur Aufstellung von Klimaschutzkonzepten

§ 5 Abs. 1 S. 1 verpflichtet alle öffentlichen Stellen – mit Ausnahme der Landesregierung, die stattdessen einen Klimaschutzplan erarbeitet – zur Aufstellung von Klimaschutzkonzepten. Die Gesetzgebungskompetenz des Landes für eine solche Verpflichtung ist nicht zweifelhaft. Fraglich ist allerdings, ob eine Verpflichtung aller öffentlichen Stellen zur Aufstellung von Klimaschutzkonzepten tatsächlich noch verhältnismäßig, d.h. geeignet, erforderlich und angemessen bezogen auf den Klimaschutz ist.

Zu bedenken ist in diesem Zusammenhang der weite Adressatenkreis der Verpflichtung. Zu den öffentlichen Stellen zählen nach § 2 Abs. 2 S. 1 des Kabinettsentwurfs alle Behörden, Einrichtungen, Sondervermögen sowie sonstige Stellen des Landes, Gemeinden und Gemeindeverbände sowie sonstige der Aufsicht des Landes unterstehende juristische Person des öffentlichen Rechts und deren Vereinigungen. Ob all diese Einrichtungen mit einem eigenen Klimaschutzkonzept tatsächlich zum Klimaschutz beitragen können, erscheint zweifelhaft.

Allerdings lässt der Kabinettsentwurf den verpflichteten öffentlichen Stellen hinsichtlich Form und Inhalt der Klimaschutzkonzepte weitgehenden Freiraum. Eine bestimmte Form ist nicht vorgesehen. Auch der konkrete Inhalt und Detaillierungsgrad des Klimaschutzkonzepts wird vom Gesetzgeber nicht vorgeschrieben. § 5 Abs. 1 S. 2 des Kabinettsentwurfs sieht allerdings vor, dass die Vorgaben des Klimaschutzplans nach § 6 Abs. 4 Nr. 2, 4 und 6 umzu-

setzen sind. Demnach müssen die Klimaschutzkonzepte die Ziele des Klimaschutzplans zum Ausbau der erneuerbaren Energien und der Erhöhung der Ressourcen- und Energieeffizienz beachten. Sie müssen Strategien und Maßnahmen befolgen, die der Klimaschutzplan zur Erreichung der Klimaschutzziele sowie der in Klimaschutzplan genannten Zwischenziele und sektoralen Zwischenziele formuliert. Schließlich müssen die Klimaschutzkonzepte sektorspezifische Strategien und Maßnahmen umsetzen, die der Klimaschutzplan entwickeln soll, um die negativen Auswirkungen des Klimawandels zu begrenzen. Ob und inwieweit einzelne öffentliche Stellen mit Hilfe eigener Klimaschutzkonzepte dazu einen Beitrag leisten können, ist zweifelhaft.

Da der Gesetzgeber keine Sanktion für den Fall eines unzureichenden Klimaschutzkonzepts vorsieht, könnte man versucht sein, die Verpflichtung zur Aufstellung von Klimaschutzkonzepten lediglich als Versuch anzusehen, die öffentlichen Stellen des Landes zu veranlassen, in ihren Zuständigkeitsbereichen auf der Grundlage ihrer eigenen Kompetenz mit eigenen Ideen die Ziele des Klimaschutzes zu befördern. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass die Klimaschutzkonzepte der Träger der Regionalplanung und der Kommunen Grundlage der Regionalplanung und der Bauleitplanung werden sollen. Bei der gerichtlichen Plankontrolle wird sich die Frage stellen, ob die auf Klimaschutzkonzepte ausgerichteten Regionalpläne und Bauleitpläne ordnungsgemäß abgewogen sind. Inzident sind damit auch die Klimaschutzkonzepte der Träger der Regionalplanung und der Bauleitplanung einer gerichtlichen Kontrolle unterworfen. Angesichts der Unbestimmtheit der Anforderungen an die Klimaschutzkonzepte sind die Anforderungen der Rechtsprechung an die Aufstellung und den Inhalt solcher Konzepte und insbesondere an die planerische Abwägung, die auf solchen Konzepten aufbaut, nicht absehbar. Die Verpflichtung zur Aufstellung von Klimaschutzkonzepten als Grundlage der Regionalplanung und der Bauleitplanung erhöht somit die Rechtsmittelanfälligkeit der Planung und gefährdet damit Investitionen auf der Grundlage solcher Planungen.

Dabei ist auch zu bedenken, dass die insbesondere den Kommunen und den Trägern der Regionalplanung eingeräumte Frist zur Aufstellung von Klimaschutzkonzepten zu kurz ist. Die Kommunen und die Träger der Regionalplanung sollen – wie alle anderen öffentlichen Stellen

auch – verpflichtet werden, Klimaschutzkonzepte innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes fertig zu stellen. Dabei sollen sie die Vorgaben des Klimaschutzplans umsetzen. Der Klimaschutzplan soll aber erstmals im Jahre 2012 erstellt werden. Geht man davon aus, dass der Beschluss des Landtages erst in der zweiten Jahreshälfte oder gar gegen Ende des Jahres 2012 gefasst wird, bleibt – abhängig vom Inkrafttreten des Gesetzes – den öffentlichen Stellen ein völlig unzureichender Zeitraum von etwa einem Jahr, um entsprechend den Vorgaben des Klimaschutzplans ein Klimaschutzkonzept aufzustellen, das geeignet ist, Grundlage der zukünftigen Planung zu sein. Das dürfte für kleinere Kommunen aufgrund ihrer beschränkten Planungskompetenz und für größere Kommunen aufgrund der höheren Komplexität eines tauglichen und belastbaren Klimaschutzkonzeptes nicht zu leisten sein.

Der Gesetzgeber täte deshalb gut daran, auf eine Ausrichtungsverpflichtung zu verzichten und sich darauf zu beschränken, den Klimaschutz als bei der Planung zu berücksichtigenden Belang zu regeln. Das ist jedoch bereits heute der Fall (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 6, 7 ROG).

3. Mangelnde Gesetzgebungskompetenz für eine Ausrichtungspflicht

Ein Verzicht auf die Ausrichtungspflicht ist im Übrigen auch deshalb angezeigt, weil die landesgesetzliche Verpflichtung der Kommunen, ihre Bauleitplanung vermittelt über ein von ihnen aufzustellendes Klimaschutzkonzept an den Vorgaben des Klimaschutzplans auszurichten, mit der Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Bauleitplanung nicht zu vereinbaren ist. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Städtebaurecht ergibt sich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG.

Siehe dazu *Just*, in: Hoppe/Bönker/Grotefels (Hrsg.), Öffentliches Baurecht, 4. Auflage, München 2010, § 2 Rn. 5.

Danach zählt unter anderem das Bodenrecht (ohne das Recht der Erschließungsbeiträge) zur konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes. Zum Bodenrecht zählen solche nicht privatrechtlichen Vorschriften, welche die rechtlichen Beziehungen des Menschen zum Grund und Bo-

den regeln. Teil des Bodenrechts ist unbestritten das Recht der städtebaulichen Planung, da sie die rechtliche Qualität des Bodens im Sinne einer baulichen Nutzbarkeit bestimmt.

Just, in: Hoppe/Bönker/Grotefels (Hrsg.), Öffentliches Baurecht, 4. Auflage, München 2010, § 2 Rn. 5.

Der Bundesgesetzgeber hat von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz erschöpfend Gebrauch gemacht und das Städtebaurecht praktisch vollständig geregelt.

Krautzberger, in: Battis/Krautzberger/Löhr (Hrsg.), Kommentar zum Baugesetzbuch, 11. Auflage, München 2009, Einleitung Rn. 10; *Just*, in: Hoppe/Bönker/Grotefels (Hrsg.), Öffentliches Baurecht, 4. Auflage, München 2010, § 2 Rn. 6

Raum für eine Landesgesetzgebung besteht lediglich dort, wo die Länder ausdrücklich ermächtigt werden, ergänzende baurechtliche Vorschriften zu erlassen bzw. durch Satzung Baurecht zu setzen und damit örtlichen Gegebenheiten Rechnung zu tragen.

Just, in: Hoppe/Bönker/Grotefels (Hrsg.), Öffentliches Baurecht, 4. Auflage, München 2010, § 2 Rn. 6.

Die materiellen-rechtlichen Anforderungen an die Bauleitplanung sind insbesondere in den §§ 1, 1 a Baugesetzbuch (BauGB) geregelt. Dort ist insbesondere vorgesehen, dass die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen sind. Eine Verpflichtung, die Bauleitplanung an Klimaschutzkonzepten auszurichten, die ihrerseits der Konkretisierung und Umsetzung eines landesgesetzlichen Klimaschutzplans dienen, ergibt sich aus dem Bundesrecht nicht.

Eine Gesetzgebungskompetenz des Landes für die in § 5 Abs. 2 des Kabinettsentwurfs vorgesehene Ausrichtungsverpflichtung könnte insoweit nur bestehen, wenn sich das Land auf seiner Abweichungskompetenz im Bereich der Raumordnung beziehen könnte. Das würde allerdings voraussetzen, dass es sich bei den Klimaschutzkonzepten, an denen sich die Bauleitplanung ausrichten soll, und bei dem Klimaschutzplan, dessen Vorgaben bei der Aufstellung der

Klimaschutzkonzepte zu berücksichtigen sind, um Raumordnungspläne handelt. Das ist jedoch nicht der Fall.

Beckmann, NWVBl 2011, 249, 252 f.

Nach § 3 Abs. 1 Nr. 7 ROG sind Raumordnungspläne zusammenfassende, überörtliche und fachübergreifende Pläne. Von einem in diesem Sinne zusammenfassenden, überörtlichen und fachübergreifenden Plan kann weder beim Klimaschutzplan noch bei den Klimaschutzkonzepten die Rede sein. Klimaschutzplan und Klimaschutzkonzepte dienen vielmehr der Konkretisierung von Maßnahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele. Es handelt sich insoweit nicht um zusammenfassende und fachübergreifende Planung, sondern um eine eindimensionale Klimaschutzfachplanung. Die Ausrichtungspflicht der Kommunen bei der Aufstellung von Bauleitplänen lässt sich deshalb nicht mit einer Raumordnungskompetenz des Landes rechtfertigen.

Siehe dazu auch *Hendler*, Klimaschutz, S. 37.

Die Klimaschutzziele des Klimaschutzgesetzes können auch nicht als Formulierung öffentlicher Belange gerechtfertigt werden, die in der bauleitplanerischen Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB zu berücksichtigen wären. Die Abwägungsrelevanz des Klimabelangs ist in § 1 Abs. 6 Nr. 7 a BauGB abgehandelt. Es handelt sich um einen bundesrechtlich abschließend geregelten Planungsbelang. Das Land Nordrhein-Westfalen ist insoweit nicht berechtigt, die Gemeinden über die bundesrechtlich bereits geregelten Klimabelange hinaus zu verpflichten, ihre Bauleitplanung auf bestimmte Klimaschutzziele, auf einen Klimaschutzplan oder auf Klimaschutzkonzepte auszurichten.

Siehe *Hendler*, Klimaschutz, S. 38; *Schink*, I+E 2011, 52, 59.

VII. Klimaschutzplan (§ 6)

Die Landesregierung erstellt gemäß § 6 Abs. 1 des Kabinettsentwurfs – wie bereits in § 5 Abs. 1 S. 1 des Arbeitsentwurfs vorgesehen – einen Klimaschutzplan, der vom Landtag beschlossen wird. Neu im Kabinettsentwurf geregelt ist die Beteiligung von „gesellschaftlichen Gruppen“ bei der Erstellung des Klimaschutzplans. Die in § 5 Abs. 3 des Arbeitsentwurfs noch vorgesehene Beteiligung der Träger öffentlicher Belange ist im Kabinettsentwurf gestrichen worden. Der Klimaschutzplan ist nach § 6 Abs. 2 S. 2 des Kabinettsentwurfs erstmals im Jahre 2012 zu erstellen und danach alle fünf Jahre fortzuschreiben. Der Arbeitsentwurf sah noch eine Verpflichtung zur Erstellung des Klimaschutzplans für das Jahr 2011 vor. Die zentralen Elemente des Klimaschutzplans sind im Kabinettsentwurf – verglichen mit dem Arbeitsentwurf – im Wesentlichen gleich geblieben. Der Kabinettsentwurf verzichtet allerdings auf regionale Strategien und Maßnahmen zur Begrenzung der negativen Auswirkungen des Klimawandels. Diese sollen offenbar von den Trägern der Regionalplanung im Rahmen der von ihnen aufzustellenden Klimaschutzkonzepte und der sich daran ausrichtenden Regionalplanung entwickelt werden.

1. Zulässiger Planinhalt

Der Landesgesetzgeber ist auf der Grundlage des Art. 70 Abs. 1 GG befugt, die Landesregierung zur Erstellung eines Klimaschutzplans zu verpflichten. Auch gegen die von der Landesregierung beabsichtigten Inhalte des Klimaschutzplans bestehen grundsätzlich keine rechtlichen Bedenken.

So zutreffend *Schink*, Der Entwurf des Klimaschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen, I+E 2011, 52, 65.

Vorzugswürdig wäre es sogar, wenn der Klimaschutzplan nicht nur die Maßnahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele konkretisieren würde, sondern wenn konkrete Klimaschutzziele erst mit dem Klimaschutzplan aufgestellt würden. Der Gesetzgeber sollte sich auf die Schaffung eines institutionellen Rahmens für die Erarbeitung, Umsetzung, Überprüfung, Be-

richterstattung und Fortschreibung von Klimaschutzmaßnahmen beschränken und es der Klimaschutzplanung überlassen, Klimaschutzziele unter Berücksichtigung der besonderen Strukturen des Landes aufzustellen und die für die Erreichung dieser Klimaschutzziele notwendigen Maßnahmen zu entwickeln.

2. Verbindlichkeit des Klimaschutzplans

Die entscheidende Frage ist somit nicht, ob der Landesgesetzgeber berechtigt ist, die Landesregierung zur Erstellung eines Klimaschutzplans zu verpflichten, sondern welche Bindungswirkung der Klimaschutzplan auslösen darf. Der Kabinettsentwurf geht davon aus, dass der Klimaschutzplan für alle öffentlichen Stellen des Landes Nordrhein-Westfalen verbindlich ist. Denn alle öffentlichen Stellen sollen mit ihren Klimaschutzkonzepten die Vorgaben des Klimaschutzplans nach § 6 Abs. 4 Nr. 2, 4 und 6 des Kabinettsentwurfs umsetzen. Außerdem wird die Landesregierung in § 4 Abs. 3 S. 2 des Kabinettsentwurfs verpflichtet, mit dem Landesentwicklungsplan die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Vorgaben des Klimaschutzplans raumordnerisch umgesetzt werden. Der Klimaschutzplan soll insoweit auch für die Landesplanung verbindlich werden. Nicht zuletzt sollen die Träger der Regionalplanung und der Bauleitplanung, vermittelt über ihre Klimaschutzkonzepte, die Vorgaben des Klimaschutzplans nach § 6 Abs. 4 Nr. 2, 4 und 6 des Kabinettsentwurfs umsetzen.

Dieser Verbindlichkeitsanspruch des Klimaschutzplans gegenüber allen öffentlichen Stellen in Nordrhein-Westfalen und insbesondere gegenüber der Landesplanung, der Regionalplanung und Bauleitplanung ist weder mit dem im Kabinettsentwurf vorgesehenen Aufstellungsverfahren noch mit der im Kabinettsentwurf vorgesehenen Rechtsform (schlichter Landtagsbeschluss) noch mit den raumordnungsrechtlichen und städtebaurechtlichen Vorgaben des Bundesrechts vereinbar. Hinsichtlich des Verhältnisses der Klimaschutzplanung zur Raumplanung und zur Bauleitplanung kann auf die Ausführungen zu § 4 Abs. 1 des Kabinettsentwurfs und zu den Ausrichtungspflichten nach § 5 Abs. 2 des Kabinettsentwurfs verwiesen werden. Zur gebotenen Rechtsform des Plans, zum Beteiligungsverfahren und zum Umfang der planerischen Abwägung ist Folgendes anzumerken.

a) Rechtsform des Plans

Bei dem Klimaschutzplan handelt es sich weder um ein Gesetz noch um eine Rechtsverordnung. Es handelt sich vielmehr um einen Plan, der von der Landesregierung erstellt und vom Landtag beschlossen wird. In dem Rechtsgutachten zum Arbeitsentwurf wird die Auffassung vertreten, es komme letztlich nicht auf die Rechtsform des Planes, sondern darauf an, dass vor der Planaufstellung ein rechtsstaatlich hinreichendes Beteiligungsverfahren durchgeführt werde, dass die Anforderungen des Abwägungsgebots eingehalten würden, dass die Publizität des Plans und damit dessen Zugänglichkeit für die Zieladressaten sichergestellt werde. Insoweit sei es – für sich genommen – nicht zu beanstanden, dass der Klimaschutzplan lediglich durch einen schlichten Parlamentsbeschluss des Landtags beschlossen werden soll.

Siehe dazu *Beckmann*, Klimaschutz in Nordrhein-Westfalen. Rechtliche Rahmenbedingungen für den Erlass eines Klimaschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen, Rechtsgutachten, April 2011, S. 66 ff.

Demgegenüber vertritt *Hendler* die Auffassung, der Klimaschutzplan könne nicht als eine den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügende untergesetzliche Rechtsnorm eigener Art betrachtet werden. Nicht jedes normative Regelwerk, das als Plan bezeichnet werde, könne rechtlich wie ein Raumordnungsplan behandelt werden. Die für Raumordnungspläne geltende Ausnahme vom Erfordernis einer traditionellen Rechtssatzform greife deshalb beim Klimaschutzplan nicht ein. Dieser bedürfe vielmehr der Form des Gesetzes oder der Rechtsverordnung.

Hendler, Klimaschutz, S. 18 ff.

Hendler weist ergänzend darauf hin, dass Art. 16 der Landesverfassung NRW den Universitäten und denjenigen Hochschulen, die ihnen als Stätten der Forschung und der Lehre gleichstehen, ein eigenständiges Grundrecht auf eine ihrem besonderen Charakter entsprechende Selbstverwaltung gewähre. Eingriffe in das verfassungsrechtlich geschützte Selbstverwal-

tungsrecht der Universitäten sei nur zulässig, wenn sie durch Gesetz bzw. auf hinreichender gesetzlicher Grundlage durch untergesetzliche Rechtsnormen erfolgten. Der Klimaschutzplan bedürfe, soweit er ein Konzept für die CO₂-neutrale Landesverwaltung enthalte, das auch für die Hochschulen des Landes verbindlich sein solle, der Form des Gesetzes oder der Rechtsverordnung.

Hendler, Klimaschutz, S. 21 ff.

Folgt man dieser Auffassung, dann ist die im Kabinettsentwurf vorgesehene Aufstellung des Plans im Wege eines schlichten Parlamentsbeschlusses unzulässig. Folgt man dieser Auffassung nicht, kommt es darauf an, ob und inwieweit die erwähnten verfahrensrechtlichen und materiell-rechtlichen Anforderungen an das Planverfahren und an die Planungsentscheidung eingehalten werden.

b) Unzureichende Beteiligung

§ 6 Abs. 1 des Kabinettsentwurfs sieht vor, dass der Klimaschutzplan unter Beteiligung von gesellschaftlichen Gruppen erstellt wird. Welche gesellschaftlichen Gruppen konkret damit gemeint sind, ergibt sich aus dem Gesetz nicht. Ob insbesondere eine Beteiligung aller Kommunen beabsichtigt ist, die an die Vorgaben des Klimaschutzplans gebunden werden sollen, ergibt sich aus dem Gesetz nicht. Eine solche Beteiligung wäre aber zur Wahrung der Planungshoheit der Gemeinden sicher erforderlich, nicht zuletzt weil sie ihre Bauleitplanung über Klimaschutzkonzepte, bei denen die Vorgaben des Klimaschutzplans umzusetzen sind, ausrichten sollen.

Die Landesregierung geht in der Begründung ihres Kabinettsentwurfs davon aus, dass der Klimaschutzplan einer Strategischen Umweltprüfung nach § 4 a des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung im Lande Nordrhein-Westfalen (UVPG NRW) zu unterziehen ist. Gesetzlich vorgeschrieben ist die Strategische Umweltprüfung im Klimaschutzgesetz nicht. Der Verweis auf § 4 a UVPG NRW in § 5 Abs. 4 S. 2 des Arbeitsentwurfs ist gestrichen wor-

den. Das Verfahren für die Strategische Umweltprüfung richtet sich gemäß § 4 a UVPG NRW nach den Vorschriften des UVPG des Bundes. Nach §§ 14 h, 14 i UVPG ist bei der Strategischen Umweltprüfung eine Beteiligung der Behörden, deren umwelt- und gesundheitsbezogener Aufgabenbereich durch den Plan unter das Programm berührt wird, sowie der Öffentlichkeit erforderlich. Die Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung betrifft allerdings nur die Bewertung und Berücksichtigung von Umweltbelangen. Es handelt sich bei der Strategischen Umweltprüfung um eine umweltinterne Prüfung. Die Beteiligung in diesem Verfahren ersetzt somit nicht eine Beteiligung der von der Klimaschutzplan betroffenen Träger der Bauleitplanung, deren Planungsbelange umfassend, d.h. über die im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung zu berücksichtigenden Umweltbelange hinaus, zu berücksichtigen sind. Eine umfassende Anhörung der Kommunen ist somit weder über die im Kabinettsentwurf vorgesehene Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen noch über die nach Ansicht der Landesregierung notwendige Strategische Umweltprüfung gewährleistet.

Siehe dazu *Beckmann*, Klimaschutz in Nordrhein-Westfalen. Rechtliche Rahmenbedingungen für den Erlass eines Klimaschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen, Rechtsgutachten, April 2011, S. 70 ff.

c) **Umfassende planerische Abwägung**

Der Notwendigkeit einer umfassenden Beteiligung der von der Klimaschutzplanung betroffenen Träger der Bauleitplanung entspricht das Erfordernis, die im Rahmen einer solchen Beteiligung vorgetragene Belange und Interessen auch hinreichend berücksichtigen zu können. Das würde voraussetzen, dass bei der Aufstellung des Klimaschutzplans eine umfassende planerische Abwägung stattfindet. Das ist jedoch offenbar nicht beabsichtigt. § 6 Abs. 5 des Kabinettsentwurfs schreibt vor, dass bei der Erstellung des Klimaschutzplans Ziele und Maßnahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele und Vorbeugung des Klimawandels aus anderen Fachplanungen zu berücksichtigen sind. Das macht deutlich, dass es sich bei dem Klimaschutzplan um eine reine Fachplanung handeln soll.

Der Gesetzgeber könnte deshalb allenfalls regeln, dass der Klimaschutzplan bei der Aufstellung von Klimaschutzkonzepten und bei der Aufstellung und Fortschreibung von Raumordnungsplänen im Sinne eines „Fachbeitrags Klimaschutz“ zu berücksichtigen ist.

In diesem Sinne *Schink*, I+E 2011, 52, 65.

Eine strikte Umsetzungsverpflichtung (§ 5 Abs. 1 S. 2 des Kabinettsentwurfs) und/oder eine Ausrichtungsverpflichtung für die Planungsträger (§ 5 Abs. 2 des Kabinettsentwurfs) ist dagegen nicht zulässig.

C. Zusammenfassung

Der Kabinettsentwurf sieht nicht mehr vor, dass die Klimaschutzziele vom Landesgesetzgeber zu Zielen der Raumordnung erklärt werden. Das bedeutet allerdings nicht, dass die von der Landesregierung nunmehr beabsichtigte Verpflichtung aller öffentlichen Stellen auf den Klimaschutz und insbesondere die Verzahnung der Klimaschutzziele mit der Raumplanung bedenkenfrei wäre.

Die Klimaschutzziele des Kabinettsentwurfs beziehen sich weiterhin undifferenziert auch auf Treibhausgasemissionen, die von Unternehmen erzeugt werden, die dem abschließend bundesrechtlich geregelten Emissionshandel unterliegen. Für die Aufstellung solcher Klimaschutzziele fehlt dem Landesgesetzgeber die Gesetzgebungskompetenz.

Klimaschutzziele des Landesgesetzgebers sollten lediglich politisch-programmatisch einen klimaschutzbezogenen Planungsprozess initiieren und keine konkreten Emissionsminderungsziele festlegen. Konkrete Klimaschutzziele sollten nicht bereits vor Aufstellung des Klimaschutzplans festgelegt werden, sondern Ergebnis einer Klimaschutzplanung sein, bei der räumliche und strukturelle Besonderheiten des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen tatsächlich berücksichtigt werden können.

Verbindliche Ziele der Raumordnung zum Klimaschutz sollten erst auf der Grundlage eines Klimaschutzplans aufgestellt werden, der als abwägungsrelevanter Belang bei der Aufstellung und Änderung von Raumordnungsplänen zu berücksichtigen ist.

Die Klimaschutzziele des Kabinettsentwurfs übernehmen Emissionsminderungsziele der Europäischen Union und der Bundesrepublik Deutschland auf Landesebene ohne hinreichend zu berücksichtigen, dass die Emissionsminderungsziele auf einem Konzept des Emissionshan-

dels beruhen und nicht dazu geeignet sind, auf Gebiete einzelner Bundesländer oder sogar einzelner Planungsregionen räumlich aufgeteilt zu werden.

Die Streichung der Bestimmung zum sachlichen Geltungsbereich des Gesetzes ändert nichts daran, dass sich der Kabinettsentwurf auf Sachverhalte bezieht, die bereits bundesrechtlich abschließend geregelt sind. Die verfassungsrechtlichen Zweifel an der fehlenden Gesetzgebungskompetenz des Landesgesetzgebers lassen sich deshalb durch die Streichung der Bestimmung zum Geltungsbereich nicht ausräumen.

Die Änderung der gesetzlichen Klimaschutzziele zu einer Soll-Verpflichtung ändert nichts an ihrer Verbindlichkeit. Die Kritik an einer verbindlichen Festlegung abstrakter Klimaschutzziele ist deshalb auch unter dem Gesichtspunkt einer vermeintlichen Abschwächung des Klimaschutzziels durch eine Soll-Verpflichtung nicht einzuschränken.

Die Vorrangregelung (§ 3 Abs. 2 des Kabinettsentwurfs) ist weiterhin nicht hinreichend bestimmt. Die pauschale Verpflichtung der Landesregierung, administrative Regelungen und Verordnungen, die den Klimaschutzzielen entgegenstehen, nicht zu erlassen bzw. aufzuheben, verträgt sich nicht mit der umfassenden Gesamtverantwortung der Landesregierung für das Allgemeinwohl.

Die Verpflichtung der Landesregierung, Ziele des Klimaschutzes vorrangig durch Ziele der Raumordnung und nachrangig durch Grundsätze der Raumordnung zu konkretisieren, schränkt die für die Aufstellung von Raumordnungsplänen erforderliche planerische Gestaltungsfreiheit unangemessen ein.

Eine unbedingte und uneingeschränkte Verpflichtung aller öffentlichen Stellen in Nordrhein-Westfalen, in ihren Zuständigkeitsbereichen Klimaschutzmaßnahmen zu ergreifen, ist unverhältnismäßig.

Auch die Pflicht aller öffentlichen Stellen, innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes Klimaschutzkonzepte aufzustellen, ist unverhältnismäßig. Insbesondere ist die Frist für die Aufstellung der Konzepte angesichts der erstmaligen Aufstellung des Klimaschutzplans im Jahr 2012 zu kurz.

Die Pflicht, Regionalplanung und Bauleitplanung auf Klimaschutzkonzepte auszurichten, erhöht die Rechtsmittelanfälligkeit dieser Pläne und gefährdet damit Investitionen auf der Grundlage solcher Pläne.

Der Landesgesetzgeber ist nicht berechtigt, für die Aufstellung oder Änderung von Bauleitplänen eine Ausrichtung auf Klimaschutzkonzepte zu verlangen.

Der Landesgesetzgeber ist zwar berechtigt, die Landesregierung zur Aufstellung eines Klimaschutzplans zu verpflichten. Für eine unmittelbare Außenwirkung, insbesondere für eine Ausrichtungsverpflichtung der Träger der Regionalplanung und der Bauleitplanung, fehlt es nach

dem Gesetzentwurf jedoch an einem ordnungsgemäßen Beteiligungsverfahren und einer umfassenden planerischen Abwägung. Darüber hinaus ist zweifelhaft, ob ein schlichter Parlamentsbeschluss, mit dem der Klimaschutzplan aufgestellt werden soll, eine Bindungswirkung gegenüber rechtlich selbstständigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts, insbesondere gegenüber Kommunen rechtfertigen kann.

Münster, 20.07.2011

Prof. Dr. Beckmann
Rechtsanwalt

Anlage zum Ergänzungsgutachten

Zusammenfassung des Rechtsgutachtens zum Arbeitsentwurf

I. Gesetzgebungskompetenz des Landes

Das Grundgesetz sieht keine eigenständige Gesetzgebungskompetenz für den Klimaschutz vor. Nach Art. 70 Abs. 1 GG haben die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Der Bund besitzt weitreichende Gesetzgebungskompetenzen im Bereich des Klimaschutzes, die sich aus einer Zusammenschau verschiedener Kompetenztitel in Art. 73, 74 GG ergeben. Von besonderer Bedeutung für den Klimaschutz ist der Kompetenztitel Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG. Klimaschutz lässt sich insbesondere als Teil der Luftreinhaltung einordnen.

Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung nach Art. 72 Abs. 1 GG nur, wenn und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz keinen Gebrauch gemacht hat. Der Bundesgesetzgeber ist auf der Grundlage seiner Gesetzgebungskompetenzen in vielfältiger Weise mit Gesetzen des raumbedeutsamen und stoffbezogenen Umweltrechts, des Fachplanungsrecht sowie des Energierechts mit dem Ziel auch des Klimaschutzes tätig geworden.

Vor dem Hintergrund der bundesgesetzlichen Regelungen mit klimaschützender Zielsetzung ist das Klimaschutzgesetz NRW problematisch, weil es eine sehr große Bandbreite unterschiedlicher Sachverhalte regelt, bei denen Treibhausgase emittiert werden.

Die Festschreibung einer Gesamtsumme von Treibhausgasemissionen im Klimaschutzgesetz NRW bezieht sich nach § 2 des Arbeitsentwurfs auf alle Sachverhalte, die unmittelbar oder mittelbar zu einer Emission von Treibhausgasen in Nordrhein-Westfalen führen. Sie betreffen damit private Haushalte, Gewerbe- und Industriebetriebe, immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftige Anlagen, den Straßen- und Schienenverkehr sowie alle sonstigen Treibhausgasemissionen verursachenden Tätigkeit oder Anlagen.

Klimaschutzziele des Landes dürfen jedoch nur für solche Sachverhalte gelten, die nicht abschließend vom Bundesgesetzgeber geregelt sind.

Das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG) enthält zwar keine abschließende Regelung für Maßnahmen zur Reduzierung von Treibhausgasen. Der Bundesgesetzgeber hat verschiedene weitere Regelungen getroffen, mit denen die Emission von Treibhausgasen verringert werden soll. Abschließend vom Bundesgesetzgeber geregelt ist jedoch die Reduktion von Treibhausgasen durch den Emissionshandel. Die am Emissionshandel teilnehmenden Unternehmen haben die Wahl, entweder die Emissionen ihrer Anlagen durch technische Vorkehrungen zu verringern oder aber Zertifikate zuzukaufen, um zusätzliche Treibhausgase emittie-

ren zu dürfen. Daraus folgt, dass die Klimaschutzziele des Landes nicht auf Unternehmen angewendet werden können, die am Emissionshandel teilnehmen.

Der Landesgesetzgeber ist nicht berechtigt, Emissionsminderungsziele für emissionshandelspflichtige Unternehmen vorzuschreiben. Damit werden bereits zwei Drittel der Sachverhalte, die zu Emissionen von Treibhausgasen führen, von den Klimaschutzzielen des Landes nicht erfasst.

Die Festlegung von Emissionszielen für Treibhausgase im Zuteilungsgesetz des Bundes und in der Zuteilungsverordnung bedeutet nicht, dass dem Landesgesetzgeber landesrechtliche Regelungen mit dem Ziel weiterer Emissionsminderung von vornherein verboten wären. Soweit Regelungen des Landesimmissionsschutzrechts, des Landesnaturschutzrechts oder des Landesplanungsrechts unmittelbar oder mittelbar zu einer Reduzierung von Treibhausgasemissionen beitragen sollen (z.B. durch die Flächenzuordnung im Rahmen der Raumplanung) stehen diese dem Bundesrecht nicht entgegen. Abstrakte Zielvorgaben im Sinne einer Emissionsbegrenzung sind dagegen abschließend im Bundesrecht geregelt.

Klimaschutzziele des Landes, die den Betreibern immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftiger Anlagen, die am Emissionshandel teilnehmen, zusätzliche Beiträge zur Verringerung von Treibhausgasemissionen abverlangen, sind mit dem Emissionshandelsrecht des Bundes unvereinbar.

Die Klimaschutzziele des § 4 Abs. 1 des Arbeitsentwurfs sind auch nicht deshalb mit dem Emissionshandelsrecht und dem immissionsschutzrechtlichen Anlagenzulassungsrecht des Bundes vereinbar, weil es sich ohne ihre Verbindlichmachung als Ziele der Raumordnung bei ihnen nur um abstrakte Programmsätze bzw. Appellregelungen handelte. Vielmehr werden die Klimaschutzziele über die Vorrangregelung des § 4 Abs. 2 des Arbeitsentwurfs, über das Optimierungsgebot des § 6 Abs. 2 des Arbeitsentwurfs, über die Sicherstellungsverpflichtung aller öffentlichen Stellen nach § 6 Abs. 3 S. 1 des Arbeitsentwurfs und über die Ausrichtungspflicht des § 8 Abs. 2 des Arbeitsentwurfs für die Bauleit- und Regionalplanung unmittelbar durch das geplante Klimaschutzgesetz NRW verbindlich.

II. Weitere verfassungsrechtliche Anforderungen

Die Klimaschutzziele des Kabinettsentwurfs und die Vorrangregelung des Kabinettsentwurfs für den Klimaschutz erfüllen auch nicht die rechtsstaatlichen Anforderungen an die hinreichende Bestimmtheit. Dasselbe gilt für die im Gesetz vorgesehene Verpflichtung der Kommunen und der Träger der Regionalplanung, ihre Bauleit- und Regionalplanung an den Zielen des Klimaschutzgesetzes auszurichten. Diese Ausrichtungspflicht ist im Übrigen auch mit dem Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden unvereinbar. Ein absoluter Vorrang für den Klimaschutz kollidiert mit dem im Rechtsstaatsprinzip wurzelnden Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.

III. Rechtliche Anforderungen an die Aufstellung eines Klimaschutzplans

Rechtsstaatlich defizitär sind auch die Verfahrensanforderungen an die Aufstellung des Klimaschutzplans. Die Verpflichtung zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung unter Verweis auf die Beteiligungsvorschriften für eine Strategische Umweltprüfung reicht angesichts der begrenzten Zielsetzung der Strategischen Umweltprüfung nicht aus. Der Gesetzgeber muss entweder auf die Außenverbindlichkeit des Klimaschutzplans verzichten oder aber die Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung so ausgestalten, dass die durch eine Außenverbindlichkeit Betroffenen öffentlichen Stellen mit eigener Rechtspersönlichkeit hinreichend Gelegenheit haben, sich zu dem Planentwurf zu äußern.

IV. Klimaschutzziele als Ziele der Raumordnung

Abstrakte Zielvorgaben zur Verringerung einer Gesamtsumme von Treibhausgasemissionen verfolgen kein auf gesamtplanerische Koordinierung ausgerichtetes Planungskonzept im raumordnungsrechtlichen Sinne. Klimaschutzziele im Sinne des § 4 Abs. 1 des Arbeitsentwurfs können deshalb nicht als Ziele der Raumordnung ausgewiesen werden.

Dass die Klimaschutzziele als Ziele der Raumordnung vom Gesetzgeber bestimmt werden sollen, ist grundsätzlich nicht zu beanstanden. § 8 Abs. 1 S. 1 ROG verpflichtet die Länder zur Aufstellung von Raumordnungsplänen, lässt jedoch die Rechtsform, in der diese Pläne aufgestellt werden, offen.

Die Bestimmung von Klimaschutzzielen des § 4 des Arbeitsentwurfs und des Klimaschutzplans zu Zielen der Raumordnung durch den Gesetzgeber setzt allerdings voraus, dass der Gesetzgeber im Gesetzgebungsverfahren für ein Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren und für eine Strategische Umweltprüfung Sorge trägt. Außerdem setzt die Aufstellung von Zielen der Raumordnung eine planerische Abwägung voraus, die den rechtsstaatlichen Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes hinreichend Rechnung trägt.

Ob die Landesregierung beabsichtigt, für das Erste Ausführungsgesetz zum Klimaschutzgesetz NRW ein Gesetzgebungsverfahren durchzuführen, dass diesen Anforderungen genügt, bleibt abzuwarten.

Über § 4 Klimaschutzgesetz NRW in der Fassung des Arbeitsentwurfs, § 1 Erstes Klimaschutz-Umsetzungsgesetz sollen die Klimaschutzziele des § 4 Klimaschutzgesetz NRW zu Zielen der Raumordnung bestimmt werden, die über die Raumordnungsklauseln des BauGB und der Fachgesetze bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen für öffentliche Stellen und andere Personen, die durch Ziele der Raumordnung gebunden werden (vgl. §§ 4, 5 ROG), zu beachten sind. Die parallele Verpflichtung zur Umsetzung der Klimaschutzziele als Ziele der Raumordnung auf den verschiedenen Ebenen der Planungshierarchie ist unzulässig.

Dass der Landesgesetzgeber im ersten Klimaschutz-Umsetzungsgesetz die Klimaschutzziele zu Zielen der Raumordnung bestimmen soll, bedeutet nicht, dass es sich bei den Klima-

schutzzielen tatsächlich um Ziele der Raumordnung handelt. Entscheidend sind vielmehr Inhalt, Zweck und Konkretisierungsgrad der jeweiligen Planaussage.

Ziele der Raumordnung sind nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raumes. Bei den Klimaschutzzielen des § 4 Klimaschutzgesetz NRW handelt es sich nicht um Ziele der Raumordnung im vorgenannten Sinne.

Es fehlt bereits daran, dass weder das Klimaschutzgesetz NRW noch das Erste Klimaschutz-Umsetzungsgesetz ein Raumordnungsplan ist. Nach § 3 Abs. 1 Nr. 7 ROG sind Raumordnungspläne zusammenfassende, überörtliche und fachübergreifende Pläne nach den §§ 8, 17 ROG. Raumordnungspläne soll nach § 8 Abs. 5 S. 1 ROG Festlegungen zur Raumstruktur enthalten, insbesondere zu der anzustrebenden Siedlungsstruktur und der anzustrebenden Freiraumstruktur.

Ziele der Raumordnung sind definitionsgemäß Teil von Raumordnungsplänen. Verpflichtende Regelungen außerhalb von Raumordnungsplänen sind keine Ziele der Raumordnung, auch wenn der Gesetzgeber sie als solche bezeichnet.

Festlegungen in Raumordnungsplänen müssen, wenn sie ein Ziel der Raumordnung sein sollen, räumlich und sachlich bestimmt oder bestimmbar sein. Eine in diesem Sinne auch räumlich und sachlich bestimmte oder bestimmbar Festlegung ergibt sich weder aus § 4 Abs. 1 des Arbeitsentwurfs noch aus § 1 Erstes Klimaschutz-Umsetzungsgesetz.

Emissionsminderungsziele sind auch nicht als Mengenziele zulässig. Im Unterschied zu abstrakten Vorgaben für die Verringerung von Treibhausgasemissionen sind flächenbezogene Mengenziele räumlich hinreichend konkret. Auf ihrer Grundlage können nachfolgende Planungsstufen in ihrem Planungsgebiet das Maß der Umwidmung von Freiraum in Siedlungsraum steuern. Eine konkrete räumliche Vorgabe für die räumliche Entwicklung einzelner Plangebiete lässt sich dagegen aus einem abstrakten Emissionsminderungsziele nicht ableiten.

Von einem Ziel der Raumordnung kann nur gesprochen werden, wenn es sich bei den textlichen oder zeichnerischen Vorgaben um solche handelt, die von dem Planungsträger abschließend abgewogen worden sind. Die allgemein gehaltene Begründung des Klimaschutzgesetzes NRW und des Ersten Klimaschutz-Umsetzungsgesetzes vermittelt nicht der Eindruck, dass eine konkrete Abwägung der durch eine solche Zielfestlegung betroffenen öffentlichen und privaten Belange stattgefunden hätte oder noch stattfinden soll.

Die Festlegung von Klimaschutzzielen des Klimaschutzplans als Ziele der Raumordnung würde voraussetzen, dass die fachlichen Ziele des Klimaschutzplans im Sinne einer fachübergreifenden Koordinierung mit anderen öffentlichen und privaten Interessen und Belangen

abgewogen und zum Ausgleich gebracht werden. Die pauschale Übernahme von Klimaschutzzielen eines Klimaschutzplans als Ziele der Raumordnung reicht dafür nicht aus.

Aus dem Klimaschutzgesetz NRW und aus dem Ersten Klimaschutz-Umsetzungsgesetz ergibt sich nicht, dass der Landesgesetzgeber beabsichtigt, einen eigenständigen, vom Bundesrecht abweichenden Begriff der Ziele der Raumordnung zu verwenden.

Ein landesrechtlich eigenständiger Begriff der Ziele der Raumordnung wäre mit erheblichen Nachteilen verbunden. Er hätte nämlich zur Folge, dass die Beachtungspflichten der bundesrechtlichen Raumordnungsklauseln nicht für die landesrechtlichen Ziele der Raumordnung gelten würden.

Für eine gesamträumliche Aufgabenwahrnehmung ist es unerlässlich, dass für die Raumordnung in Bund und Ländern einheitliche Rechtsbegriffe gelten und dass die Bindungswirkungen der Erfordernisse der Raumordnung einheitlich geregelt sind. Der Landesgesetzgeber ist deshalb nicht berechtigt, gesetzlichen Regelungen, die den Mindestanforderungen an Ziele der Raumordnung des Bundesrechts nicht erfüllen, gleichwohl den Rechtscharakter eines Ziels der Raumordnung einzuräumen. Die Klimaschutzziele des Klimaschutzgesetzes NRW sind deshalb keine Ziele der Raumordnung, selbst wenn der Landesgesetzgeber sie in einem Umsetzungsgesetz als solche bezeichnet.

V. Klimaschutz durch Landesplanung

Selbstverständlich können der Landesgesetzgeber und die Landesplanungsbehörde die Instrumente der Landesplanung auch für den Klimaschutz einsetzen. Das gilt allerdings nur für solche Ziele, für deren Aufstellung der Gesetzgeber über eine Gesetzgebungskompetenz verfügt. Das ist bei den allgemeinen Klimaschutzzielen des § 4 des Arbeitsentwurfs nicht der Fall.

Zum Schutz des Klimas können Vorbehalts-, Vorrang- oder Eignungsgebiete z.B. für Windenergieanlagen, Photovoltaikanlagen oder auch für Kraftwerkstandorte ausgewiesen werden. Zulässig ist es auch, im Sinne des Klimaschutzes bestimmten Gebieten eine spezifische Raumfunktion einzuräumen, etwa der eines regionalen Grünzugs.

Nach § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 1 ROG ist der Raum in seiner Bedeutung für die Funktionsfähigkeit unter anderem auch des Klimas zu entwickeln. Ein absoluter Vorrang des Klimaschutzes im Rahmen der planerischen Abwägung besteht allerdings nicht.

Eine Beschränkung des Einsatzes bestimmter Brennstoffe kommt nur in Betracht, wenn sie auf der Grundlage einer planerischen Abwägung zur Lösung vorhandener oder zu erwartender Planungskonflikte notwendig ist. Die Raumordnungsplanung ist nicht berechtigt, unabhängig von einer konkreten planungsrechtlichen Situation Vorgaben zum Emissionsverhalten von Anlagen, zu ihrer Leistungsgröße oder abstrakt zu ihrer Klimarelevanz zu machen. Aufgabe

der Raumordnung ist es allein, zu entscheiden, ob emittierende Anlagen unter Berücksichtigung ihres Emissionsverhaltens an bestimmten Standorten realisiert werden können.

Auch Anforderungen an die Energieeffizienz von Anlagen können grundsätzlich nicht als Ziele der Raumordnung gestellt werden. Es ist kein plausibler Grund dafür ersichtlich, eine bestimmte Energieeffizienz von Anlagen raumbezogen an bestimmten Standorten zu fordern und an anderen Standorten darauf zu verzichten.