

Ministerium für Klimaschutz, Umwelt,
Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz
des Landes Nordrhein-Westfalen

per E-Mail:

achim.dahlen@mkulnv.nrw.de

katharina.opitz@mkulnv.nrw.de

Ansprechpartner:

Dr. Andrea Garrelmann (LKT NRW)

Dr. Peter Queitsch (StGB NRW)

Axel Welge (Deutscher Städtetag)

Tel.-Durchwahl:

0211- 300491-320 (LKT NRW)

0211 - 4587-236 (StGB NRW)

0221 - 3771-281 (StT NRW)

Fax-Durchwahl: 0211-300491-5320

E-Mail:

Andrea.Garrelmann@lkt-nrw.de

Peter.Queitsch@kommunen-in-nrw.de

Axel.Welge@staedtetag.de

Aktenzeichen: 61.60.01 (LKT NRW)

Datum: 20.07.2011

Stellungnahme zu dem Entwurf eines Klimaschutzgesetzes NRW
Beschluss der Landesregierung vom 21.06.2011;
Schreiben des MKULNV NRW vom 22.06.2011

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für Ihr Schreiben vom 22.06.2011, mit welchem die Verbändeanhörung zu dem von der Landesregierung am 21.06.2011 beschlossenen Entwurf eines Klimaschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen (KlimaschutzG-E NRW) eingeleitet wird.

Zu dem Gesetzentwurf nehmen wir wie folgt Stellung:

1. Grundsätzliches

Das zentrale Ziel des Gesetzentwurfs – die Verringerung des Treibhausgasausstoßes als Beitrag zum nachhaltigen Klimaschutz – wird von den nordrhein-westfälischen Kommunen unterstützt. Gerade auf kommunaler Ebene wurden und werden auf freiwilliger Basis vielfältige Maßnahmen zum Klimaschutz ergriffen. So fördern die nordrhein-westfälischen Kommunen seit langem im Rahmen ihrer Möglichkeiten den Klima- und Ressourcenschutz, indem sie z. B. Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz und zur Energieeinsparung durchführen oder auch die erneuerbaren Energien gezielt fördern. Gleichzeitig profitieren die kommunalen Haushalte unmittelbar davon, wenn etwa bei einer energetischen Sanierung kommunaler Gebäude die Betriebskosten nach der Refinanzierung der Investitionen dauerhaft sinken.

Die mit dem Gesetzentwurf verfolgte Zielsetzung tragen wir auch aus Gründen der Wirtschafts- und Standortförderung mit. Denn Klimaschutz durch CO₂-Einsparung ist ein zentraler Schlüssel, um den Wirtschafts- und Industriestandort Nordrhein-Westfalen in einer globalisierten Weltwirtschaft zu positionieren. Die Verwirklichung von Klimaschutzziele kann sich als Motor positiv auf die Energie- und Umweltwirtschaft, auf das Gewerbe und Handwerk in Nordrhein-Westfalen auswirken; beispielhaft sei auf die Entwicklung und Produktion von Solar-Modulen,

Windkraftanlagen, neuer Wärmedämmungs-, Heizungs- und Beleuchtungstechniken verwiesen. Insofern können den industriell und mittelständisch geprägten Regionen des Landes Wachstumschancen und neue Märkte eröffnet werden, was sich nicht zuletzt auch positiv auf die Gewerbesteuer-Einnahmen auswirken dürfte.

Nordrhein-Westfalen ist allerdings ein Industrieland, in dem auch Produkte und Waren produziert werden, die einen energieintensiven Produktionsprozess bedingen. Ein Klimaschutzgesetz darf diese Produktionsbereiche und deren Fortbestand nicht außer Betracht lassen. Klimaschutz und Klimaanpassung müssen dort ansetzen, wo effektiv Erfolge erzielt werden können, ohne die Tätigkeit von energieintensiven Produktionen zu gefährden.

Maßnahmen der Landesregierung, die die vorstehend skizzierten Entwicklungen aufgreifen und gezielt unterstützen, sind aus kommunaler Sicht zu begrüßen. Zu diesen Maßnahmen kann auch der Erlass eines Klimaschutzgesetzes gehören. **Der hierzu vorgelegte Gesetzentwurf begegnet allerdings teilweise erheblichen rechtlichen Bedenken und bedarf deshalb einer grundlegenden Überarbeitung.** Wie im Folgenden noch näher auszuführen sein wird, enthält der Gesetzentwurf zum Teil sehr allgemein gehaltene Regelungen und Zielvorgaben, die zur Folge haben, dass das Gesetz aus sich heraus kaum anwendbar ist, was zu Irritationen und Rechtsunsicherheiten führen wird.

Ferner bestehen erhebliche Zweifel, dass die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Bestimmtheit gesetzlicher Vorgaben eingehalten werden. Insbesondere sehen wir Präzisierungsbedarf hinsichtlich der Adressaten und Pflichten für die Anpassung an den Klimawandel.

Darüber hinaus schränkt der Gesetzentwurf die kommunale Selbstverwaltung und hier insbesondere die kommunale Planungshoheit in nicht zu rechtfertigender Weise ein. Und nicht zuletzt legt der Gesetzesentwurf den Kommunen neue Pflichten und daraus resultierend finanzielle Belastungen auf, ohne die entstehenden Kosten nach Maßgabe des **Konnexitätsausführungsgesetzes** abzuschätzen und für einen entsprechenden Kostenausgleich Sorge zu tragen. Die strikte Einhaltung des Konnexitätsprinzips nach Art 78 Abs. 3 der Landesverfassung ist für die Städte, Gemeinden und Kreise eine unabdingbare Voraussetzung für die Übernahme neuer Pflichtaufgaben.

2. Zu Artikel 1 (Klimaschutzgesetz NRW)

Zu den einzelnen Vorschriften ist Folgendes anzumerken:

2.1 Zu § 1 KlimaschutzG-E NRW (Zweck des Gesetzes)

Zweck des Gesetzes ist die verbindliche Festlegung von Klimaschutzziele sowie die Einrichtung eines institutionellen Rahmens für die Erarbeitung, Umsetzung, Überprüfung, Berichterstattung und Fortschreibung von Klimaschutzmaßnahmen. Innerhalb dieses prozessgesteuerten Rahmens muss **den Kommunen und den sie vertretenden kommunalen Spitzenverbänden eine besondere Rolle zuerkannt werden, die sowohl ihrer Bedeutung bei der Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen als auch ihrer verfassungsrechtlich herausgehobenen Stellung gerecht wird.**

Abgesehen davon, dass deshalb den kommunalen Spitzenverbänden beispielsweise bei der Erarbeitung des sog. Klimaschutzplans besondere Verfahrens- und Mitwirkungsrechte zuerkannt werden müssen (näher dazu unter 2.6.2), sollte auch in der einleitenden Gesetzesbestimmung die besondere, verfassungsrechtlich verbürgte Rolle der Kommunen bei der Erarbeitung, Umsetzung, Überprüfung, Berichterstattung und Fortschreibung von Klimaschutzmaßnahmen betont werden.

Weiterhin regen wir an, dass - vorbehaltlich einer entsprechenden Regelung zum Belastungsausgleich - in § 1 neben dem Klimaschutz auch die Klimaanpassung erwähnt wird. § 1 Satz 1 sollte deshalb lauten:

„Zweck dieses Gesetzes ist die verbindliche Festlegung von Klimaschutzzielen (...) von Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen“.

2.2 Zu § 2 KlimaschutzG-E NRW (Begriffsbestimmungen)

Zur Erreichung des in § 1 definierten Zwecks soll sich das Gesetz an die in § 2 benannten öffentlichen Stellen richten. Zu diesen öffentlichen Stellen sollen neben Städten, Gemeinden und Kreisen („Gemeinden und Gemeindeverbände“) auch natürliche oder juristische Personen des Privatrechts gehören, bei denen ein bestimmender Einfluss öffentlicher Stellen gegeben ist.

Soweit damit auch kommunale Unternehmen ausdrücklich durch den vorliegenden Entwurf eines Klimaschutzgesetzes adressiert und ihnen bestimmte Pflichten auferlegt werden sollen, geben wir zu bedenken, dass mit der jüngsten Änderung der §§ 107 ff. GO NRW die Handlungs- und Gestaltungsspielräume der Kommunen im wirtschaftlichen Bereich vergrößert worden sind. Dem widerspräche es, den kommunalen Unternehmen nunmehr mit dem Klimaschutzgesetz Verpflichtungen aufzuerlegen, die für vergleichbare Unternehmen des privaten Sektors und kommunale Unternehmen in anderen Bundesländern nicht gelten. Insbesondere solche kommunalen Unternehmen, die sich im Wettbewerb behaupten müssen, würden dadurch Wettbewerbsnachteile erfahren. Allein deshalb sollten kommunale Unternehmen von der Anwendbarkeit des Klimaschutzgesetzes ausgenommen werden.

2.3 Zu § 3 KlimaschutzG-E NRW (Klimaschutzziele)

2.3.1 Gesetzgebungszuständigkeit

Es ist grundsätzlich sachgerecht, dass sich das Land NRW bei der Begrenzung von Treibhausgasemissionen gem. § 3 Abs. 1 KlimaschutzG-E NRW an Zielen orientiert, die international und national anerkannt sind. Zweifel bestehen allerdings, ob das Land für eine **eigene gesetzliche Regelung die nötige Gesetzgebungskompetenz vorweisen kann**, da insbesondere die schon bestehenden bundesrechtlichen Festlegungen der Normierung verbindlicher Klimaschutzziele in einem Landesgesetz entgegenstehen könnten.

Dieses gilt vor allem insoweit, als sich die beabsichtigten Klimaschutzziele auf Sachverhalte beziehen, die unmittelbar oder mittelbar zu einer Emission von Treibhausgasen in NRW führen. Sie betreffen damit überwiegend solche Sachverhalte, die bundesrechtlich – z. B. im TEHG - bereits abschließend geregelt sind. Nicht zuletzt könnten dadurch solche Unternehmen, die bereits dem Immissionshandel unterliegen, doppelt belastet werden.

Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, dass ein Klimaschutzgesetz NRW einen Rechtsrahmen bildet, der den Klimaschutz und die Klimaanpassung unter Beachtung des Bundesrechts fördert.

2.3.2 Gesetzlicher Vorrang bestimmter Maßnahmen

Soweit mit § 3 Abs. 2 KlimaschutzG-E NRW ein Vorrang verschiedener Maßnahmen, wie beispielsweise des Ausbaus erneuerbarer Energien, normiert werden soll, **fehlt es an einer näheren Konkretisierung jenes gesetzlichen Vorrangs**, was zu Fragen und Rechtsunsicherheiten führt.

Neben einem speziell planungsrechtlichen Vorrang, der aber nach unserer Auffassung in jedem Fall unzulässig wäre (dazu nachfolgend unter Ziff. 2.4 und 3.), könnte hier ein allgemeiner Vorrang gemeint sein, der sich in einem umfassenden Sinne auf sämtliche Aspekte behördlichen Handelns, z. B. auch im Vergaberecht, auswirken kann.

Ein derart allgemeiner und abwägungsfreier Vorrang kann unseres Erachtens schon deshalb nicht bestehen, weil eine Berücksichtigung anderer Belange immer möglich bleiben muss. So muss beispielsweise trotz einer weitgehenden Unterstützung des Ausbaus erneuerbarer Energien bei behördlichen Entscheidungen die Versorgungssicherheit, auch der energieintensiven Industrien, angemessen berücksichtigt werden können.

Deshalb ist der Begriff „Vorrang“ durch einen Begriff zu ersetzen, der eine rechtlich gebotene Abwägung zulässt (z. B.: „besonderer Stellenwert“).

2.3.3 Sektor- und regionsspezifische Maßnahmen

Fraglich erscheint weiterhin, was mit den in § 3 Abs. 3 KlimaschutzG-E NRW vorgesehenen sektor- und regionsspezifischen Maßnahmen gemeint ist. Im Hinblick darauf, dass die nordrhein-westfälische Industrie in ihrer Wettbewerbsfähigkeit nicht benachteiligt und industriegeprägte Regionen nicht in ihrer Entwicklung gehemmt werden dürfen, sehen wir Klarstellungsbedarf.

2.4 Zu § 4 KlimaschutzG-E NRW (Umsetzung der Klimaschutzziele durch die Landesregierung)

Soweit sich das Land mit § 4 KlimaschutzG-E NRW selbst Vorgaben zur Erreichung der Klimaschutzziele setzt, ist das aus kommunaler Sicht nicht zu beanstanden. Dass gem. § 4 Abs. 3 KlimaschutzG-E NRW die **Klimaschutzziele als Ziele und Grundsätze der Raumordnung konkretisiert werden sollen, geht jedoch insofern zu weit, als damit auch die kommunale Planungshoheit gebunden werden soll.**

Dabei ist eine Festlegung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung in der beabsichtigten Form schon deshalb kaum umsetzbar, weil das allgemeine Ziel der Beschränkung von Treibhausgasemissionen keinerlei Raumbezug aufweist. Um als Ziel der Raumordnung gelten zu können, muss eine entsprechende Zielfestlegung geeignet sein, Vorsorge für Raumfunktionen und Raumnutzungen zu treffen. Dem genügt eine Regelung nicht, die ihre Ziele völlig unabhängig von räumlichen Bezügen lediglich im Blick auf ein Gesamtreduktionsziel setzt.

Das Klimaschutzziel ist zudem bereits über § 2 Abs. 2 Nr. 6 Sätze 1 und 6 ROG als Grundsatz der Raumordnung festgelegt. Die beabsichtigte Regelung wäre somit eine unzulässige Einschränkung der kommunalen Planungshoheit, indem eine Vorrangstellung des Klimaschutzes gegenüber allen anderen abwägungserheblichen Belangen erzielt werden soll. Eine Abwägung zugunsten anderer Belange muss in jedem Fall möglich bleiben.

Die Regelung in § 4 Abs. 3 KlimaschutzG-Entwurf kann daher allenfalls vorgeben, dass **der Belang des Klimaschutzes als ein Belang in die Landesplanung und den Landesentwicklungsplan Eingang findet.** Es sind aber im Rahmen des Landesentwicklungsplans immer auch andere Belange zu beachten. Dieses gilt insbesondere deshalb, um Abwägungsfehler oder Abwägungsdefizite in Planungsprozessen zu vermeiden. Hier besteht anderenfalls die begründete Gefahr, dass Pläne durch die Gerichte als fehlerhaft eingestuft werden, was weitreichende Konsequenzen auch für die Errichtung von Anlagen und Bauwerken nach sich ziehen kann.

Weiterhin ist darauf zu verweisen, dass es solchen Kommunen, die sich in der **Haushaltssicherung oder der vorläufigen Haushaltsführung befinden, aufgrund**

haushaltsrechtlich begründeter Beschränkungen unmöglich sein kann, bestimmte klimaschützende Maßnahmen umzusetzen. Die Landesregierung (Ministerium für Inneres und Kommunales) ist insofern gefordert, jenen Kommunen in Abwägung mit dem Ziel eines Haushaltsausgleichs in geeigneter Weise zu ermöglichen, nachweisbar rentierliche Klimaschutzmaßnahmen (Investitionen in die energetische Gebäudesanierung etc.) durchzuführen.

Insoweit wird die Regelung in § 4 Abs. 5 Nr. 2 KlimaschutzG-E NRW begrüßt. Insbesondere ist es wichtig, dass bestehende administrative Regelungen und Verordnungen, die den Zielen des künftigen Klimaschutzgesetzes entgegenstehen, aufgehoben oder geändert werden.

Wichtig wäre in § 4 Abs. 5 Nr. 1 KlimaschutzG-E NRW aber auch ein klares Bekenntnis des Landesgesetzgebers, Maßnahmen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung nachhaltig zu fördern.

2.5 Zu § 5 KlimaschutzG-E NRW (Klimaschutz durch andere öffentliche Stellen)

Durch § 5 KlimaschutzG-E NRW sollen u. a. die Städte, Gemeinden und Kreise verpflichtet werden, Maßnahmen zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung zu ergreifen sowie hierzu Klimaschutzkonzepte aufzustellen.

Vorweg sei an dieser Stelle bereits angemerkt, dass eine Pflicht der Kommunen zur Erstellung von Klimaschutzkonzepten und daraus resultierender Maßnahmen abgelehnt wird, wenn das Land zeitgleich keine ausreichende und verlässliche Finanzierungsgrundlage mit dem Klimaschutzgesetz NRW schafft.

2.5.1 Grundlagen der Erstellung kommunaler Klimaschutzkonzepte

2.5.1.1 Bestimmtheit der Regelung

Die in § 5 Abs. 1 KlimaschutzG-E NRW vorgesehene Pflicht zur Erstellung von kommunalen Klimaschutzkonzepten wird nicht weiter konkretisiert und ist somit aus sich heraus nicht umsetzbar.

Hinsichtlich der zu erstellenden Konzepte bleiben wesentliche Einzelheiten unklar. Fraglich ist beispielsweise, ob und wie Konzepte überprüft werden, welchen Anforderungen sie genügen müssen, wie mit bereits bestehenden Klimaschutzkonzepten verfahren werden soll und inwieweit im kreisangehörigen Raum eine Abstimmung zwischen Kreisen und kreisangehörigen Städte wie Gemeinden erwartet wird, um unnötigen Aufwand zu vermeiden und eine sachgerechte Abstimmung zu ermöglichen. **Schon wegen dieser Unklarheiten ist der vorgesehene Zeitplan für die Aufstellung eines kommunalen Klimaschutzkonzeptes** (zwei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes, vgl. § 5 Abs. 3 KlimaschutzG-E NRW) **nicht einzuhalten**.

Erschwerend kommt hinzu, dass wesentliche Inhalte und Anforderungen an ein Klimaschutzkonzept von dem auf Landesebene aufzustellenden Klimaschutzplan gem. § 6 KlimaschutzG-E NRW abhängen. Dieser Plan soll aber erst im Laufe des Jahres 2012 erstellt werden. Den Kommunen verbliebe damit – bei rechtzeitiger Fertigstellung des Klimaschutzplanes – lediglich ein Jahr für die Erstellung ihrer eigenen Klimaschutzkonzepte.

2.5.1.2 Wegfall der Bundesförderung

Es besteht außerdem die Gefahr, dass mit der landesgesetzlich geregelten Pflicht zur Aufstellung von Klimaschutzkonzepten die bisherige Förderung durch den Bund verloren geht. Derzeit besteht eine Förderung von Klimaschutzkonzepten nordrhein-westfälischer Kommunen durch

das Bundesumweltministerium im Rahmen des Förderprogramms „Klimaschutzinitiative“. Danach fördert das Bundesumweltministerium die Erstellung von kommunalen Klimaschutzkonzepten mit 65 % bei Kommunen, die nicht in der Haushaltssicherung sind. Kommunen in der Haushaltssicherung erhalten eine Förderung von 85 %, Kommunen im Nothaushalt sogar 95 % Förderung. Ebenso ist in der Förderkulisse des Bundes bereits genau vorgegeben, wie der Inhalt von Klimaschutzkonzepten auszusehen hat.

Nach diesseitigem Kenntnisstand haben im Mitgliedsbereich des Landkreistages NRW und des Städte- und Gemeindebundes NRW 57 kreisangehörige Städte und Gemeinden und 5 Kreise aus NRW einen Förderungsantrag beim Bund für ein integriertes Konzept gestellt. Allein die Förderungssumme des Bundesumweltministeriums beläuft sich pro Kommune bzw. Kreis zurzeit durchschnittlich auf 56.000 € bzw. 68.000 € (ohne Eigenanteil der Kommune). Wird im Mittel von einer Fördersumme von 62.000 € ausgegangen, so entsteht für das Land NRW bei 373 kreisangehörigen Städten und Gemeinde und 31 Kreisen ein Finanzierungsbedarf von ca. 21,2 Millionen Euro bezogen auf diejenigen Kommunen (kreisangehörige Städte, Gemeinden, Kreise: $404 - 57 - 5 = 342$), die noch keinen Förderungsantrag beim Bund gestellt haben.

Ginge diese Bundesförderung durch eine Pflicht zur Aufstellung kommunaler Klimaschutzkonzepte verloren, so würden im Ergebnis Fördermittel des Bundes zulasten nordrhein-westfälischer Kommunen verstärkt in andere Länder fließen. Auch die Förderung des Bundes für den Klimamanager ist gefährdet, da das Bundesumweltministerium prüft, ob das integrierte Klimaschutzkonzept dem Bundesstandard entspricht.

Eine Pflicht zur Erstellung von Klimaschutz- und Klimaanpassungskonzepten darf zudem nicht dazu führen, dass heute bereits umsetzbare sinnvolle Maßnahmen zum Klimaschutz bzw. zur Klimaanpassung, nicht umgesetzt werden, weil zunächst ein Konzept erstellt wird. Hierdurch geht im Zweifelsfall wertvolle Zeit für die Umsetzung von Maßnahmen verloren. Ebenso darf sich nicht die Situation einstellen, dass bereits erstellte Klimaschutzkonzepte zeitlich ausgesetzt werden, weil zunächst eine Anpassung an den Klimaschutzplan NRW erfolgen muss.

Im Übrigen kann auch nicht ausgeschlossen werden, dass eine Pflicht zur Erstellung von Konzepten aufgrund der zunehmenden Nachfrage zu einer deutlichen Erhöhung der Kosten für die Erstellung führt.

2.5.1.3 Beratung und Hilfestellung für die Kommunen

Wenn die Gesamtsumme der Treibhausemissionen in NRW bis zum Jahr 2020 um mindestens 25 % - also in rund 8 ½ Jahren - verringert werden soll, ist es unverzichtbar, dass die Kommunen auf diesem Weg nachhaltig und konkret unterstützt werden. Es ist deshalb besonders wichtig, dass das Land NRW die Beratung und Hilfestellung für die Kommunen ausbaut. Hierfür stehen in NRW zwei Institutionen bereits heute zur Verfügung.

Es gibt zum einen die „Servicestelle: Kommunaler Klimaschutz“. Diese Einrichtung wird seit dem Jahre 2008 durch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit gefördert und ist beim Deutschen Institut für Urbanistik in Köln angesiedelt. Die Servicestelle zeichnet sich durch eine hohe fachliche Kompetenz aus und genießt nicht nur bei den kommunalen Spitzenverbänden, sondern auch bei unseren Mitgliedern großes Vertrauen. Mit den Beratungen zur „Richtlinie zur Förderung von Klimaschutzprojekten in sozialen, kulturellen und öffentlichen Einrichtungen“ haben bereits viele Kommunen auch in Nordrhein-Westfalen erfolgreich Klimaschutzkonzepte und Klimaschutzprojekte auf den Weg gebracht. Hier wäre – finanziert durch das Land - die Einrichtung einer „NRW-Abteilung“ möglich.

Zum anderen besteht seit dem Jahr 2009 nur für Nordrhein-Westfalen das „Klimanetzwerk“, in welchem zurzeit 35 kreisangehörige Städte und Gemeinden bei der Aufstellung von Klimaschutz-

und Klimaanpassungskonzepten betreut werden. Die Vorgänger-Landesregierung hat dieses Klimanetzwerk für kleine Städte und Gemeinden für den Zeitraum 2009 bis 2011 bei der Kommunal- und Abwasserberatung NRW des Städte- und Gemeindebundes NRW eingerichtet und gefördert. Insbesondere für kleinere Städte und Gemeinden besteht hier eine wichtige Anlaufstelle zur Unterstützung der Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen.

Auf diesen bestehenden Strukturen sollte aufgebaut werden.

2.5.2 Konnexitätsprinzip

Soweit den Kommunen und kommunalen Unternehmen durch § 5 KlimaschutzG-E NRW neue Pflichten und daraus resultierend finanzielle Belastungen auferlegt werden, weisen wir ausdrücklich darauf hin, dass sich erhebliche finanzielle Belastungen nicht allein aus der Verpflichtung zur Aufstellung von Klimaschutzkonzepten ergeben, die sich je nach Größe einer Kommune auf einen fünf- bis sechststelligen Betrag belaufen können. Hinzu kommen vor allem die sich aus der Umsetzung jener Konzepte ergebenden – oftmals erheblichen – Folgekosten.

Zu Recht erkennt zwar der vorliegende Gesetzentwurf in den einleitenden Bemerkungen unter F. an, dass die **Regelungen des Konnexitätsausführungsgesetzes** Anwendung finden. Es fehlt jedoch an einer für diesen Fall durch § 6 Konnexitätsausführungsgesetz ausdrücklich vorgeschriebenen Kostenfolgeabschätzung, die dem vorliegenden Gesetzentwurf oder einem gesonderten Belastungsausgleichsgesetz beigefügt werden muss. Die Planung und insbesondere die Umsetzung von Anpassungsmaßnahmen haben ebenso hohe oder sogar höhere finanzielle Auswirkungen als Maßnahmen zum vorbeugenden Klimaschutz. Auch das muss im Zuge der Kostenfolgeabschätzung berücksichtigt werden.

Ebenso ist die gem. § 7 Konnexitätsausführungsgesetz geforderte frühzeitige Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände unterblieben. Angesichts dieser **schwerwiegenden Verfahrensmängel** und insbesondere des in seiner Höhe und Auskömmlichkeit völlig offenen Belastungsausgleichs sehen sich viele Kommunen nicht an eine etwaige gesetzliche Pflicht zur Aufstellung von Klimaschutzkonzepten etc. gebunden.

2.5.3 Vorgaben für die Bauleitplanung

Die in § 5 Abs. 2 KlimaschutzG-E NRW getroffene Regelung, dass die Kommunen und die Träger der Regionalplanung ihre Bauleit- und Regionalplanung an den von ihnen erstellten Klimaschutzkonzepten ausrichten, ist planungsrechtlich nicht begründbar und führt dazu, dass durch die Verwaltungsgerichte wiederum Abwägungsfehler bzw. Abwägungsdefizite festgestellt werden könnten. § 5 Abs. 2 KlimaschutzG-E NRW ist deshalb zu streichen.

2.6 Zu § 6 KlimaschutzG-E NRW (Klimaschutzplan)

2.6.1 Bestimmtheitsanforderungen

Ein zentrales Element des vorliegenden Gesetzentwurfs ist ein Klimaschutzplan, der unter „Beteiligung von gesellschaftlichen Gruppen“ erstellt und vom Landtag beschlossen werden soll. Die Konkretisierung der Klimaschutzmaßnahmen soll damit auf ein untergesetzliches, von der Exekutive auszugestaltetes Regelwerk verlagert werden, dessen rechtlicher Charakter unklar ist. **Dass eine solche gesetzliche Regelung den rechtsstaatlichen Anforderungen an die hinreichende Bestimmtheit genügt, ist zu bezweifeln.** Wir sehen den Gesetzgeber daher in der Pflicht, zur Vermeidung von Rechtsunsicherheiten und etwaigen gerichtlichen Auseinandersetzungen eine entsprechende Klarstellung vorzunehmen.

2.6.2 Kommunale Verfahrens- und Mitwirkungsrechte

Unabhängig davon trägt die beabsichtigte Erstellung des Klimaschutzplans nicht der besonderen Rolle der Kommunen und der sie vertretenden kommunalen Spitzenverbände Rechnung. Die kommunale Selbstverwaltung genießt Verfassungsrang. Der dem Gesetzentwurf offenbar zugrundeliegende Ansatz, Kommunen einfach mit nicht näher bestimmten gesellschaftlichen Gruppen gleichzusetzen, ist damit nicht vereinbar. Um ihrer verfassungsrechtlich verbürgten Stellung wie auch der Bedeutung der Kommunen bei der Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen gerecht zu werden, müssen ihnen, vertreten durch die kommunalen Spitzenverbände, besondere Verfahrens- und Mitwirkungsrechte bei der Erarbeitung des Klimaschutzplans zuerkannt werden.

Aus diesem Grund sollte – unbeschadet der unter 2.6.1 angesprochenen rechtlichen Bedenken – § 6 Abs. 1 KlimaschutzG-E NRW wie folgt formuliert werden:

„Die Landesregierung erstellt unter Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände und von gesellschaftlichen Gruppen einen Klimaschutzplan, der vom Landtag beschlossen wird.“

Außerdem regen wir an, den Beteiligungsprozess namentlich zu bezeichnen z. B. als „Arbeitsgruppe Klimaschutzplan NRW“

2.6.3 Sicherung des Industriestandorts

Nach § 6 Abs. 3 KlimaschutzG-E NRW sollen auch die Wirkungsbeiträge und Wechselwirkungen von Produktionsverlagerungen nach und aus Nordrhein-Westfalen bei der Berechnung der Gesamtemissionen in geeigneter Weise berücksichtigt werden. Wir verstehen diese Regelung dahingehend, dass sie auf die Sicherung des Industriestandorts Nordrhein-Westfalen abzielt und zu verhindern sucht, dass es aufgrund klimaschutzrechtlicher Vorgaben zu einer Verlagerung von Produktionsstätten kommt, zumal dies nicht dem Ziel eines globalen Klimaschutzes dienen würde. In diesem Sinne begrüßen wir die in § 6 Abs. 3 KlimaschutzG-E NRW vorgesehene Regelung ausdrücklich.

2.6.4 Einzelne Sektoren

In § 6 Abs. 4 Nr. 3 KlimaschutzG-E NRW ist die Rede von „einzelnen Sektoren“. Weder dem Gesetzestext noch der Gesetzesbegründung ist jedoch zu entnehmen, was hierunter zu verstehen ist. Um dem **rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot gerecht zu werden, bedarf es einer entsprechenden Klarstellung.**

2.6.5 Vorgaben für die Planungsregionen

Soweit der Klimaschutzplan nach § 6 Abs. 4 Satz 2 KlimaschutzG-E NRW auch Vorgaben für die Planungsregionen des Landes enthalten soll, können wir das in dieser Allgemeinheit nicht mittragen. Im Einzelnen verweisen wir auf unsere entsprechenden Ausführungen zu den Anforderungen des Planungsrechts unter Ziff. 2.4 sowie nachfolgend unter Ziff. 3.

2.7 Zu § 9 KlimaschutzG-E NRW (Klimaschutzrat)

Der Gesetzentwurf sieht die Einrichtung eines Klimaschutzrates vor, dem neben der Beratung der Landesregierung u. a. die Überwachung der Einhaltung der Klimaschutzziele obliegen und der zudem befugt sein soll, sich auf eigene Initiative mit spezifischen Themen der Klima- und Energiepolitik zu befassen.

Die dem Klimaschutzrat über eine beratende Funktion hinaus zuerkannten Befugnisse lehnen wir aus (verfassungs-) rechtlichen wie politischen Erwägungen ab. Einem demokratisch nicht legitimierten Gremium dürfen solche Befugnisse nach unserem Verständnis nicht zugewiesen werden.

Ein Klimaschutzrat darf nicht mehr als eine beratende Funktion wahrnehmen, wobei die Beratung der Landesregierung und die Einrichtung eines entsprechenden Gremiums an sich keiner gesetzlichen Regelung bedarf.

Mithin kann § 9 KlimaschutzG-E NRW gestrichen werden. Sollte es gleichwohl bei einer gesetzlichen Verankerung des Klimaschutzrates bleiben, erwarten wir, dass für eine angemessene kommunale Mitwirkung Sorge getragen wird.

3. Zu Artikel 2 KlimaschutzG-E NRW (Verhältnis zum Planungsrecht)

Der Gesetzentwurf sieht in Artikel 2 eine Änderung des Landesplanungsgesetzes vor, wonach in den Raumordnungsplänen gemäß § 4 Abs. 3 KlimaschutzG-E NRW die räumlichen Erfordernisse des Klimaschutzes und der Anpassung an den Klimawandel zu konkretisieren sind. Damit würde dem Fachplanungsrecht zwar grundsätzlich die Kernaufgabe zugewiesen, den Gesichtspunkten des Klimaschutzes und der Klimaanpassung Rechnung zu tragen.

Die Regelung des Artikels 2 wäre jedoch im Zusammenhang mit den planungsrechtlichen Regelungen unter Artikel 1 zu sehen: Bereits in § 4 Abs. 3 KlimaschutzG-E NRW soll verbindlich festgelegt werden, dass die Klimaschutzziele nach § 3 des Gesetzes im Landesentwicklungsplan und darauf aufbauend in den übrigen Raumordnungsplänen als Ziele der Raumordnung und ansonsten als Grundsätze der Raumordnung zu konkretisieren sind. Außerdem soll in § 6 Abs. 4 Satz 2 KlimaschutzG-E NRW geregelt werden, dass der Klimaschutzplan auch Vorgaben für die Planungsregionen des Landes enthält, soweit dieses erforderlich ist.

Hierdurch würde der Landesplanung der notwendige Spielraum genommen, denn im Rahmen der Landesplanung können der Klimaschutz und die Klimaanpassung grundsätzlich nur ein Belang unter anderen Belangen sein.

Vor diesem Hintergrund muss auch, wie bereits ausgeführt, **§ 3 Abs. 2 KlimaschutzG-E NRW geändert werden (vgl. Ziff. 2.3.2)**. Hier kann lediglich klargestellt werden, dass die Belange des Klimaschutzes und der Klimaanpassung als besonders bedeutsame Belange neben anderen Belangen zu berücksichtigen sind. Denn Raumordnung und Landesplanung bilden im Gegensatz zur fachlich-sektoral ausgerichteten Fachplanung (z. B. für Verkehr, Wirtschaft, Verteidigung, Abfallentsorgung) eine übergeordnete, überörtliche und zusammenfassende räumliche Gesamtplanung, deren Sinn und Ziel es ist, die vielfältigen Raumnutzungsansprüche, die an den knappen und nicht beliebig vermehrbaren Raum gestellt werden, frühzeitig bestmöglich zu harmonisieren und zu koordinieren.

Insoweit ist auch das Bundesraumordnungsgesetz (ROG) als grundsätzliches gesamträumliches Leitbild der Raumordnung und Landesplanung zu beachten. Dieses gilt insbesondere für die in § 2 Abs. 2 ROG benannten Raumordnungsgrundsätze, die als ausfüllungsbedürftige Rahmegrundsätze raumordnerische Leitsetzungen enthalten, die für die Landesplanung wiederum gemäß § 3 Abs. 2 ROG unmittelbar und verbindlich gelten. **Der Klimaschutz wird in § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG lediglich als eine Zielsetzung neben anderen genannt.** Zu diesen anderen Zielsetzungen gehören z. B. die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastruktur der Daseinsvorsorge (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG) und die Wirtschaftsstruktur (§ 2 Abs. 2 Nr. 4 ROG).

Aufgabe der Landesplanung ist es (§ 4 Abs. 3 ROG), die Verwirklichung der in § 2 ROG niedergelegten Raumordnungsgrundsätze zu sichern und dabei die vielfältigen Raumnutzungsansprüche, die in einem dicht besiedelten Bundesgebiet bestehen, zu harmonisieren und zu koordinieren.

Darüber hinaus ist die Regionalplanung als Bindeglied zwischen der Landesplanung und der örtlichen (gemeindlichen) Bauleitplanung vorgesehen. Die Regionalplanung hat u. a. die Aufgabe, die Landesplanung bezogen auf den regionalen Raum zu konkretisieren. Insoweit entfalten Landesplanung und Regionalplanung Bindungswirkung für die kommunale Bauleitplanung.

Die kommunale Bauleitplanung muss aber ihrerseits auch die bundesrechtlichen Vorgaben im Baugesetzbuch des Bundes (BauGB) beachten. Dieses folgt bereits aus § 1 Abs. 6 BauGB, der die Vielzahl von Belangen aufzählt, die bei der Aufstellung von Bauleitplänen insbesondere zu berücksichtigen sind. Hierzu gehören nach § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB auch die Belange des Umweltschutzes. Daneben bestimmt der neue Abs. 5 in § 1 a BauGB, dass den Erfordernissen des Klimaschutzes sowohl durch Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken als auch durch solche, die der Anpassung an den Klimawandel dienen, in der Bauleitplanung Rechnung getragen werden soll. Es wurde auch ausdrücklich klargestellt, dass dieser Grundsatz in der Abwägung zu berücksichtigen ist. Insoweit ist darauf zu achten, dass Bauleitplanverfahren nicht erschwert werden bzw. Fehler in Bauleitplänen durch Abwägungsdefizite hervorgerufen werden.

Insgesamt kann deshalb das Klimaschutzgesetz NRW nur grundsätzlich dafür Sorge tragen, dass die Gesichtspunkte des Klimaschutzes und der Klimaanpassung in diesen planungsrechtlichen Rechtsrahmen zusätzlich als weiterer wichtiger Belang Eingang finden ohne gegenüber anderen Belangen automatisch eine Vorrangstellung einzunehmen.

Insoweit muss auch, wie bereits erwähnt, § 4 Abs. 3 KlimaschutzG-E NRW dahin angepasst werden, dass die Klimaschutzziele im Landesentwicklungsplan und darauf aufbauend in den übrigen Raumordnungsplänen als ein wichtiger Belang (nicht als Ziele oder Grundsätze) Berücksichtigung finden.

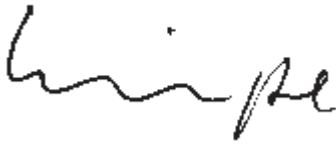
Unter diesem Blickwinkel können deshalb die vorgesehenen Regelungen in § 5 Abs. 2 KlimaschutzG-E NRW (Berücksichtigung der erstellten Klimaschutzkonzepte bei der kommunalen Bauleitplanung und der Regionalplanung) sowie in § 6 Abs. 4 Satz 2 KlimaschutzG-E NRW (Vorgaben im Klimaschutzplan für die Planungsregionen des Landes, soweit erforderlich) **keine verbindlichen Vorgaben treffen, sondern lediglich den Belang „Klimaschutz und Klimaanpassung“ als einen unbestreitbar wichtigen Belang in den Planungsprozess insgesamt einbringen.**

Dabei wird der Gesichtspunkt der Klimaanpassung im Hinblick auf die kommunale Bauleitplanung und die Vermeidung von Hochwasserschäden Eingang finden, um erhebliche Schäden für die Bauwilligen zu vermeiden und um aus Sicht der Gemeinde sog. Planungsschäden (§§ 39, 42 BauGB) nicht entstehen zu lassen.

Wir gehen daher davon aus, dass der Gesetzesentwurf unter Berücksichtigung unserer Anmerkungen umfassende Überarbeitungen erfährt.

Für Rückfragen und ein vertiefendes Gespräch stehen wir gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Folkert Kiepe
Beigeordneter
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Dr. Marco Kuhn
Beigeordneter
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Rudolf Graaff
Beigeordneter des
Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen