

KLIMASCHUTZ UND RAUMPLANUNGSRECHT

Prof. Dr. Arndt Schmehl, Universität Hamburg

Veranstaltungsreihe Umwelt- und Planungsrecht
in Praxis und Wissenschaft (UPPW), Vortrag Nr. 15

Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg &
Umweltbundesamt

Halle, 10. Juli 2012

ÜBERSICHT

- Einführung und Fragestellung
- Instrumentelle Gründe und Grenzen für den Einsatz der Raumplanung im Klimaschutz
- Reichweite des Klimaschutzes in der Raumplanung – geltender Rechtsrahmen und Beispiele, u.a.:
 - die Diskussion um den Raumbezug des Klimaschutzes
 - die Abgrenzung zur Fachplanung
 - indirekte Kohleverbrennungskontingentierung per Raumplanung? Erkenntnisse aus „Datteln IV“
- Neue Landes-Klimaschutzgesetzgebung: CO₂-Reduktionsziele als Ziele der Raumordnung (NRW)?
- Weitere Perspektiven

KLIMASCHUTZ IN DER RAUMPLANUNG: INSTRUMENTELLE GRÜNDE UND GRENZEN (1)

- **Instrumentelle Gründe der Attraktivität der Raumplanung für das Emissions-Reduktionsziel :**
 - horizontaler (fachübergreifender) Querschnittscharakter von Klimaschutz und Raumplanung
 - vertikaler (ebenenübergreifender) Querschnittscharakter von Klimaschutzzielen und Raumplanung – Funktion der Raumplanung als notwendiger Transmissionsriemen für das Herunterbrechen des globalen Treibhausgas-Reduktionsziels
 - Globalität und Überindividualität des Schutzguts Klima verlangt nach Instrumenten, die ohne private Durchsetzungsmacht auskommen
 - Einfluss auf die Verfügbarkeit von Raum für eine Vielzahl klimarelevanter Vorhaben
 - Diskretionäre Spielräume des Planungsrechts – bieten Raum für eine gewünschte Verrechtlichung von Verwaltungspolitik
 - Prägung der notwendigen Verteilungsentscheidungen (wo findet wieviel Klimaschutz statt?) durch Raumplanung denkbar

KLIMASCHUTZ IN DER RAUMPLANUNG: INSTRUMENTELLE GRÜNDE UND GRENZEN (2)

- **Generelle Grenzen des Instruments in Bezug auf den Klimaschutz:**
 - Raumbezug der zu treffenden Maßnahmen – aber nicht des Schutzguts Makroklima selbst
 - weiterhin hohe Abstraktionsebene des Ziels
 - Fragen des Verhältnisses zu spezielleren Regelungen mit demselben Ziel
 - „kein allgemeinpoltisches Mandat der Raumplanung“

GEGENWÄRTIGE REICHWEITE DES KLIMASCHUTZZIELS IM RAUMPLANUNGSRECHT (1)

§ 2 Abs. 2 ROG. **Grundsätze der Raumordnung** sind insbesondere:
6. **Der Raum ist in seiner Bedeutung für die Funktionsfähigkeit** der Böden, des Wasserhaushalts, der Tier- und Pflanzenwelt sowie **des Klimas** einschließlich der jeweiligen Wechselwirkungen zu entwickeln, zu sichern oder, soweit erforderlich, möglich und angemessen, wiederherzustellen. Wirtschaftliche und soziale Nutzungen des Raums sind unter Berücksichtigung seiner ökologischen Funktionen zu gestalten; [...] Den **räumlichen Erfordernissen des Klimaschutzes** ist Rechnung zu tragen, sowohl durch Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, als auch durch solche, die der Anpassung an den Klimawandel dienen. **Dabei sind 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.

GEGENWÄRTIGE REICHWEITE DES KLIMASCHUTZZIELS IM RAUMPLANUNGSRECHT (2)

§ 9 ROG Umweltprüfung

(1) Bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen nach § 8 ist von der für den Raumordnungsplan zuständigen Stelle eine Umweltprüfung durchzuführen, in der die **voraussichtlichen erheblichen Auswirkungen des Raumordnungsplans auf**

1. Menschen, einschließlich der menschlichen Gesundheit, Tiere, Pflanzen und die biologische Vielfalt,
2. Boden, Wasser, Luft, **Klima** und Landschaft,
3. Kulturgüter und sonstige Sachgüter sowie
4. die Wechselwirkung zwischen den vorgenannten **Schutzgütern zu ermitteln** und in einem Umweltbericht **frühzeitig zu beschreiben und zu bewerten** sind;

REICHWEITE DES KLIMASCHUTZES DURCH RAUMPLANUNG (1)

Art. 74 Nr. 31 GG: Die konkurrierende Gesetzgebung erstreckt sich auf folgende Gebiete: ... **die Raumordnung**

§ 1 ROG Aufgabe und Leitvorstellung der Raumordnung

(1) ¹Der Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland und seine **Teilräume** sind **durch zusammenfassende, überörtliche und fachübergreifende Raumordnungspläne**, durch raumordnerische Zusammenarbeit und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen **zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern**. [...]

(3) ¹Die Entwicklung, Ordnung und Sicherung der Teilräume soll sich in die Gegebenheiten und Erfordernisse des Gesamttraums einfügen; die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamttraums soll die Gegebenheiten und Erfordernisse seiner Teilräume berücksichtigen (**Gegenstromprinzip**).

REICHWEITE DES KLIMASCHUTZES DURCH RAUMPLANUNG (2) – RAUMBEZUG

- Kritik an einer allgemeinpolitischen Aufladung der Raumordnung, mit der Regelungslücken geschlossen werden sollen, Konflikt zur Gesetzgebungskompetenz
- Enge Auslegung der Raumordnung:
 - Nur Ausweisung von Standorten, da sonst bereits allgemeinpolitisches Mandat
- Weite Auslegung:
 - Es geht um den Raumnutzungskonflikt zwischen Nutzungen, dieser darf dann auch anhand des Kriteriums „klimaverträglich oder klimaunverträglich“ entschieden werden.
 - Allein die Fachplanung wäre mit der Berücksichtigung klimarelevanter Aspekte überfordert
 - Folge: Planung darf auch auf eine Minimierung von Umweltbelastungen ausgerichtet sein (dafür letztlich auch § 1 Abs. 2 ROG und § 2 Abs. Nr. 6 S. 1 und S. 6 ROG).

REICHWEITE DES KLIMASCHUTZES DURCH RAUMPLANUNG (3)

- Kritik an zu weitreichender Berufung auf die Gesichtspunkte der Überörtlichkeit und Überfachlichkeit infolge des Klimaschutzziels

Jedoch begrenzt und weiterhin begrenzbar anhand der Begriffe:

- Überörtlichkeit: Planungen/Maßnahmen, die über das Gebiet einer Gemeinde hinaus von Bedeutung sind
- Überfachlichkeit: Bei Abstimmung mit den Raumnutzungsansprüchen anderer Fachbereiche

REICHWEITE DER RAUMPLANUNG (4) - ILLUSTRATION

- Zeichnerische Festlegung des Standorts eines Kraftwerks als Ziel der Raumordnung im LEP NRW akzeptiert (OVG Münster, Urt. v. 3.9.2009 - 10 D 121/07.NE)
- Nachtflugverbot bei der Erweiterung des Flughafens Frankfurt a.M. als Grundsatz der Raumordnung akzeptiert (VGH Kassel, Urteil vom 21.8.2009 - 11 C 227/08.T u.a.)

FOLGEN BEI RAUMBEDEUTSAMKEIT VON STANDORTENTSCHEIDUNGEN

- z.B. BVerwG, Urt. v. 16.3.2006 – 4 A 1075/04 – Schönefeld:
 - Die Wahl eines Standorts für einen internationalen Verkehrsflughafen ist vorrangig eine raumordnerische Entscheidung
- Folgen:
- Abwägung darf von Planfeststellungsbehörde nicht durch eigene ergebnisoffene Abwägung ersetzt werden
 - Bei unüberwindbaren Hindernissen muss Planfeststellungsbehörde Vorhaben ablehnen
 - Bei Anfechtung der Planfeststellung Inzidentkontrolle der Standortentscheidung durch das Gericht

„EIGENSTÄNDIGKEIT DER FACHPLANUNG“ IN GEFAHR?

Geltende Abgrenzung zur Fachplanung:

- Raumplanung stimmt Fachplanungen aufeinander ab
- Fachplanungen sind an Ziele der Raumordnung gebunden, § 4 Abs. 1 ROG
- jedoch „darf die Raumordnung nicht die Fachplanung ersetzen“
- Fachplanungsträger haben keine selbstständige rechtliche Position wie etwa die Gemeinden durch Art. 28 II 1 GG
- daher wohl im Ergebnis vor allem eine Frage der Zweckmäßigkeit (weniger der Rechtmäßigkeit), die vielfältig gestaltbar ist

ABGRENZUNG ZUR BAULEITPLANUNG (1)

- **Raumordnung:** Rahmenvorgaben mit verbindlich abgewogenem Kern und Konkretisierungsmöglichkeiten für nachfolgende Plangeber
- hinreichender Gestaltungsspielraum der Kommunen ist zu beachten; zu bewältigende Aufgabe muss Bedeutung zukommen, die über Gebiet der Gemeinde hinausreicht
- parzellengenaue Festlegung von Kraftwerksstandorten dennoch möglich
- Planerische Konflikte sind dort zu lösen, wo es am besten möglich ist.

ABGRENZUNG ZUR BAULEITPLANUNG (2)

- **BVerwG, Urteil vom 15.5.2003 – 4 CN 9/01:**
Die dem Träger der Regionalplanung durch Landesgesetz auferlegte Verpflichtung, in einem Regionalplan regionalbedeutsame Infrastrukturvorhaben gebietsscharf auszuweisen, ist mit der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 II 1 GG) vereinbar, wenn diese Ausweisung durch überörtliche Interessen von höherem Gewicht gerechtfertigt ist und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahrt

Z.B. HESSEN (1)

Landesentwicklungsplan Hessen 2000/Änderungsverfahren 2007

8.3 (Grundsatz): Einstellung klimatischer Belange in Abwägungen hat sich nach der Einstufung der Räume für ihre Bedeutung für Klimaschutz und Luftreinhaltung zu orientieren.

11.2 (Grundsatz): Gebietskörperschaften sollen Energiekonzepte zu Klimaschutzkonzepten weiterentwickeln

Regionalplan Südhessen 2010:

Grundzüge der Planung, Seite 28: Verstärkte Berücksichtigung des Klimaschutzes sowie der Vorsorge vor den Folgen des Klimawandels als wichtige Querschnittsaufgabe bei allen Planungen der Region

Z.B. HESSEN (2)

Regionalplan Südhessen 2010 (Forts.):

G4.6-1(Grundsatz der Raumordnung, § 3 I Nr. 1 ROG): Bei klimarelevanten Planungen sind klimaschützende Aspekte zu berücksichtigen, insbesondere die Reduzierung von CO₂. Damit will die Region einen Beitrag zur Minderung der weltweiten Klimaveränderungen leisten.

G8.2-1: Regenerative Energien sollen genutzt werden

G8.2.-2: Förderung der Biomasseanlagen

Begründung zu 8.2: Hinweis auf Zielvorgaben des Landes Hessen für den Anteil der erneuerbaren Energien auf 20 % des Endenergieverbrauchs (ohne Verkehr) bis 2020

Z.B. HESSEN (3)

Regionalplan Mittelhessen 2010:

7.2.1-1(G): Begrenzung der Klima gefährdenden Gase bei der Energienutzung, Begrenzung und Einklang mit internationalen Vereinbarungen zum Klimaschutz

7.2.1-2(G): Nutzung regionaler erneuerbarer Energie hat Vorrang vor fossilen Energieträgern

7.2.1-3(G): Anstreben von Kraft-Wärme-Kopplung

7.2.1-3(G): Kommunale Energiekonzepte für erneuerbare Energien

7.2.1-9(G): Bei raumbedeutsamen Planungen von Energieversorgungsunternehmen sind Alternativen zu prüfen, unter anderem die Potentiale der erneuerbaren Energien

Begründung/Erläuterung: Wald auch bedeutend als natürliche Senke für CO₂

Z.B. SACHSEN-ANHALT (1)

Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt 2010

- Z66: Die Verkehrsinfrastruktur und die Verkehrsangebote sind so zu entwickeln, dass die Erreichbarkeit der Zentralen Orte in optimaler Qualität gewährleistet wird. Begründung dazu u.a. Klimaschutz.
- Z69: Schienennetz erhalten, ausbauen, modernisieren, Begründung Klimaschutz
- G56: Großräumige Verkehrslenkung, Begründung Klimaschutz
- Z82: Ortsumgehungen, Begründung Klimaschutz
- G58: Minimierung Flächenverbrauch bei Entwicklung des Straßennetzes, Begründung Klimaschutz
- G77: Ausbau erneuerbarer Energien entsprechend Klimaschutzprogramm und Energiekonzept des Landes

Z.B. SACHSEN-ANHALT (2)

Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt 2010

- G78: Regionalpläne sollen Konzepte zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms und des Energiekonzeptes des Landes erarbeiten
- G79: Energieeffizienz
- G80: Energieeinsparmaßnahmen
- Z106 und Z107: Neubau Hochspannungsleitung, auch wegen erneuerbarer Energien
- Z108: Räumliche Steuerung der Errichtung von Windkraftanlagen
- Z109 und Z110 und G82: In den Regionalplänen sind die räumlichen Voraussetzungen für die Nutzung der Windenergie zu sichern

Z.B. SACHSEN-ANHALT (3)

Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt 2010

- G98-108: diverse Grundsätze zum Klimaschutz und zum Klimawandel, besonders G98: bei der Fachplanung sind alle Möglichkeiten zur CO₂-Reduzierung auszuschöpfen sowie G101: Flächen für regenerative Energien sollen gesichert und freigehalten werden
- G117: Klimaschutz bei der Entwicklung der Landwirtschaft zu berücksichtigen

STEUERUNG „FOSSILER“ KRAFTWERKSKAPAZITÄT DURCH RAUMPLANUNGSRECHT? – ERKENNTNISSE AUS DEM FALL „DATTELN“(1)

- Beispiel für die Kategorie eines „systemrelevanten Einzelvorhabens“, zugleich mit hoher Symbolwirkung
- LEP NRW: Zeichnerische Darstellung von konkreten Großkraftwerks-Standorten aufgrund landesweiten Konzepts
- Stadt Datteln: Vorhabenbezogener Bebauungsplan für Kraftwerk fünf Kilometer vom landesplanerischen Standort entfernt

STEUERUNG „FOSSILER“ KRAFTWERKSKAPAZITÄT DURCH RAUMPLANUNGSRECHT? – ERKENNTNISSE AUS DEM FALL „DATTELN“(2)

- Problem: Hat die Standortdarstellung über die Vorrangwirkung nach innen hinaus auch eine Ausschlusswirkung gegenüber anderen möglichen Standorten?
 - Contra: Standortabwägung auf der hochstufigen Ebene sichert nur ausreichendes Angebot (außer im Fall des Eignungsgebiets)
 - Pro: Formenstrenge kommt nach dem planerischen Willen – und ohne abschließenden Charakter ergibt ein Standortkonzept, das...
 - der „ökonomischen und ökologischen Erneuerung des Landes“ (LEP)
 - der vorrangigen Verwendung einheimischer Energieträger und
 - dem Vorrang der Einsparung und Effizienzsteigerung vor dem Neubau...verpflichtet ist, keinen Sinn. Die festgelegten Standorte sind demnach als besser bewertet worden sind als andere. (OVG Münster)
- § Absage an Angebotsgedanken in Reinform
- § Standort-Kontingentierung demnach aus energiepolitischen Gründen möglich – und hier nach dem OVG bereits gegeben

STEUERUNG „FOSSILER“ KRAFTWERKSKAPAZITÄT DURCH RAUMPLANUNGSRECHT? – ERKENNTNISSE AUS DEM FALL „DATTELN“ (3)

- **Begrenzte Reichweite der Hoffnungen der Kraftwerksgegner wegen Zielabweichungsverfahrens**
z.B.: § 16 Abs. 1 LPlG NRW: Von Zielen der Raumordnung kann im Einzelfall in einem besonderen Verfahren abgewichen werden, wenn die Grundzüge der Planung nicht berührt werden und die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist.
- **Raumordnerische Vertretbarkeit**
 - verlangt (wohl nur), dass die höherstufige Abwägung potentiell auch ein Ergebnis mit der gewünschten Abweichung hervorbringen könnte
- **Unberührtheit der Grundzüge der Planung**
 - Auslegung vor dem Hintergrund, dass das Zielabweichungsverfahren gerade dazu dienen soll, eine neue dezentrale Einschätzung mit der höherstufigen Vorgabe abzugleichen

DER NÄCHSTE SCHRITT IN NRW? (1)

- Klimaschutzgesetze bisher: Modell Hamburg (1997), Entwurf Berlin – weitgehend auf staatliches Eigenhandeln, Förderprogramme und Anforderungen an Gebäude bezogen
- Weitergehender Entwurf Nordrhein-Westfalen: CO₂-Minderungsvorgaben, die verbindlich festgeschrieben als Ziele der Raumordnung und Landesplanung für alle Planungsträger verbindlich gemacht werden sollen

Der **Schritt zur Quantifizierung** als „**Stein des Anstoßes**“:

§ 3 Abs. 1 KlimaschutzG NRW-E: Klimaschutzziele

Die Gesamtsumme der Treibhausgasemissionen in Nordrhein-Westfalen soll bis zum Jahr 2020 um mindestens 25 Prozent und bis zum Jahr 2050 um mindestens 80 Prozent im Vergleich zu den Gesamtemissionen des Jahres 1990 verringert werden.

(Vergleich: IPPC [sog. „Weltklimarat“] -Forderung für 2050 global 95 %)

DER NÄCHSTE SCHRITT IN NRW? (2)

§ 6 KlimaschutzG NRW-E

Klimaschutzplan

(1) Die Landesregierung erstellt unter umfassender Beteiligung von gesellschaftlichen Gruppen sowie der kommunalen Spitzenverbände einen Klimaschutzplan, der vom Landtag beschlossen wird.

(2) Der Klimaschutzplan konkretisiert die notwendigen Maßnahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele nach § 3. Der Klimaschutzplan wird erstmals im Jahr 2012 erstellt und danach alle fünf Jahre fortgeschrieben.

DER NÄCHSTE SCHRITT IN NRW? (3)

§ 12 LPIG NRW-E

(6) In den Raumordnungsplänen sind die räumlichen Erfordernisse des Klimaschutzes und der Anpassung an den Klimawandel als Ziele und Grundsätze der Raumordnung festzulegen. Zur **raumordnerischen Umsetzung des § 3 Klimaschutzgesetz Nordrhein-Westfalen sind die genannten Klimaschutzziele als raumbezogene Ziele und ansonsten als Grundsätze umzusetzen und/oder nachgeordneten Planungsebenen entsprechende räumliche Konkretisierungsaufträge zu erteilen.**

§ 17 LPIG NRW-E [...] Der Landesentwicklungsplan schafft die Voraussetzungen dafür, dass die gemäß § 6 Absatz 6 Klimaschutzgesetz Nordrhein-Westfalen für verbindlich erklärten Vorgaben des Klimaschutzplans raumordnerisch umgesetzt werden.

BEGRIFF UND WIRKUNG DER ZIELE UND GRUNDSÄTZE DER RAUMORDNUNG

§ 3 ROG Begriffsbestimmungen

(1) Im Sinne dieses Gesetzes sind [...]

2. **Ziele der Raumordnung: verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, [...] abschließend abgewogenen [...] Festlegungen** in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums;
3. Grundsätze der Raumordnung: Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen [...]

DER NÄCHSTE SCHRITT IN NRW? (4)

Diskussion der Möglichkeit von **quantifizierten Emissionsreduktionszielen als Zielen der Raumordnung** i.S.v. § 3 ROG:

- **Vereinbarkeit mit EU-Recht?**
 - Emissionshandelsrichtlinie; Richtlinie über Industrieemissionen (IED-RL); aber Schutzverstärkungsmaßnahme i.S.v. Art. 193 AEUV
- **Vereinbarkeit mit dem BImSchG bei TEHG-Anlagen?**
 - TEHG abschließend für Vorsorgepflicht bzgl. Treibhausgas
 - Regelung per Raumplanung ohne Anlagenbezug zulässig
- **Gesetzgebungskompetenz – BImSchG, TEHG abschließend?**
 - aber: keine bundesrechtlichen CO₂-Grenzwerte und auch kein allgemeines Klimaschutzgesetz des Bundes
- **Vereinbarkeit mit dem bundesrechtlichen Abwägungsgebot?**
 - Je nach Auslegung des Gesetzentwurfs teilweise zu verneinen, da die Verbindlichkeitsfrage erst zu den Ergebnissen der Abwägung gehören kann, also nicht gesetzlich vorzugeben ist

DER NÄCHSTE SCHRITT IN NRW? (5)

- NRW-Entwurf wirkt teils als ein bewusst forsches Ausloten der rechtlichen Grenzen
- nicht aufzulösendes, daher wohl hinzunehmendes Dilemma: die Rechtmäßigkeit quantifizierter Emissionsreduktionsziele im Raumplanungsrecht setzt letztlich eine Begrenzung ihrer Durchsetzungskraft im theoretisch denkbaren harten Konfliktfall voraus – damit aber schwächt sich die Quantifizierung in ihrem Geltungsanspruch gewissermaßen selbst

KURZFAZIT UND PERSPEKTIVEN

- § Klimaschutz durch Raumplanung möglich – grundsätzlich auch bis hin zur Standortsteuerung und zur Quantifizierung von Zielen – und prinzipiell auch sinnvoll, da es sich instrumentell wegen des Querschnittscharakters und aus anderen Gründen (s. Folie 2) anbietet
- § Reichweite dabei in mehrerlei Hinsicht begrenzt (s. Folie 3 und rechtliche Grenzen)
- § diese Grenzen erweisen sich nicht als sonderlich „klimaspezifisch“, sondern eher raumordnungstypisch – wer mehr Klimaschutz durch Raumplanung möchte, müsste die Raumplanung entsprechend auch insgesamt stärken, hier letztlich in Richtung eines landesweiten/regionalen Verständigungsprozesses über den jeweils eigenen Klimaschutzbeitrag

KURZFAZIT UND PERSPEKTIVEN

- § die erwähnten Restriktionen der Raumplanung sind auch ein relevanter Gesichtspunkt für die politische, strategische Entscheidung, ob Raumplanung zu den *vorrangigen* Betätigungsfeldern der Klimapolitik gerechnet werden soll oder andere Instrumente stärker vorangetrieben werden sollen
- § auch dies spricht andererseits nicht für eine gänzliche Ausklammerung des Klimaschutzes aus der Raumplanung, schon weil diese für einige Aspekte von Klimaschutz unverzichtbar ist

SCHLUSS

Vielen Dank für Ihre
Aufmerksamkeit!

Prof. Dr. Arndt Schmehl
arndt.schmehl@uni-hamburg.de
<http://www.oefsr.uni-hamburg.de>

Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht
Fakultät für Rechtswissenschaft, Universität Hamburg
Rothenbaumchaussee 33, 20146 Hamburg, Tel. 040 428 38 3026

