

# Das Bundes-Klimaschutzgesetz: Herausforderungen für das Planungsrecht

**Prof. Dr. Sabine Schlacke**

Geschäftsführende Direktorin des Instituts für Umwelt- und Planungsrecht sowie des Zentralinstituts für Raumplanung

Münsteraner Gespräche zum Umwelt- und Planungsrecht  
Mittwoch, 9.12.2020



# Das Bundes-Klimaschutzgesetz: Herausforderungen für das Planungsrecht

- **Bundesweites Klimaschutzziel:** Minderung der Treibhausgasemissionen bis 2030 um 55% im Vergleich zu 1990
- **Emissionsbudgets** bis 2030 für folgende Sektoren:

Energie	Industrie	Verkehr	Gebäude	Landwirtschaft	Abfall/Sonstige
---------	-----------	---------	---------	----------------	-----------------

→ erstmals **sektorenübergreifende Rahmenregelung für bundesweiten Klimaschutz!**

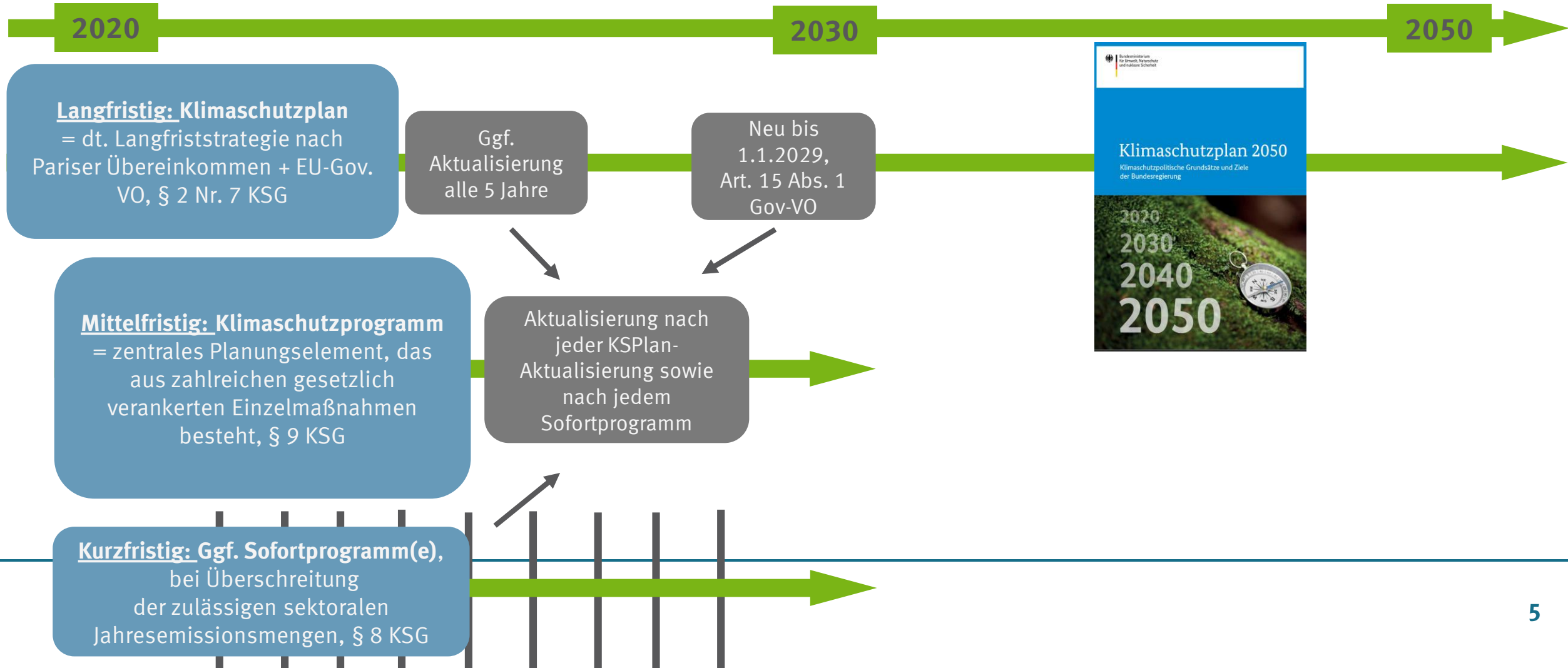
# Vortragsgliederung

- I. Klimaschutzplanung als Planung im verwaltungsrechtlichen Sinne?
- II. Vereinbarkeit der Klimaschutzplanung mit der durch das Grundgesetz normierten Wirtschaftsordnung
- III. Bindungswirkung der Klimaschutzplanung und der Klimaschutzziele gegenüber der Verwaltung
- IV. Herausforderungen für das Verwaltungsprozessrecht
- V. Würdigung

# I. Klimaschutzplanung als Planung im verwaltungsrechtl. Sinne

- allg. VerwR: keine allgemeingültige Definition
- **Planung als das vorausschauende Setzen von Zielen und gedankliche Vorwegnehmen der zu ihrer Verwirklichung erforderlichen Verhaltensweisen**
- **Kerncharakteristika von Plänen** als Handlungsform:
  - Träger sind der Staat (Bund/Länder) oder Kommunen
  - Festsetzung vorausschauender Maßnahmen zur Erreichung bestimmter vorgeschriebener Ziele
  - Pläne beruhen auf einer Analyse des Ist-Zustands und einer Prognose künftiger Entwicklungen
  - Fortschreibung von Plänen, um flexibel auf neue Umstände und Entwicklungen zu reagieren

# I. Klimaschutzplanung als Planung im verwaltungsrechtl. Sinne?



## II. Klimaschutzprogramm 2030 im Überblick



## III. Vereinbarkeit der Klimaschutzplanung mit dem GG

- Das GG schreibt explizit keine bestimmte Wirtschaftsordnung fest  
→ allerdings zentralgesteuerte staatliche Planwirtschaft ist implizit nicht zulässig ist
  - Klimaschutzplanung stellt keinen *unmittelbaren* Eingriff in die Grundrechte Einzelner dar
    - Klimaschutzplan ist lediglich Strategie, Klimaschutzprogramm bindet nur die Bundesregierung, nicht aber Private
    - konkreten Einzelgesetze zur Umsetzung der Maßnahmen des Klimaschutzprogramms könnten Eingriffe in Grundrechte darstellen
  - Klimaschutzplanung hingegen nur vorsorgliche Schutz- oder Rahmenplanung i.S.d. Art. 20a GG
- **mit dem Grundgesetz vereinbar**

## IV. Bindungswirkung der Klimaschutz*planung* ggü. der Verwaltung

- Pläne binden lediglich die Bundesregierung, Ressortverantwortung bestimmter Bundesministerien
- keine unmittelbare Wirkung für andere Planungen des Bundes und der Länder
- Auch die eigenen Klimaschutzpläne der Länder bleiben unberührt (Öffnungsklausel, § 14 Abs. 1 S. 2 KSG)  
→ Nur Verpflichtung zur Kooperation zwischen Bund und Ländern (vgl. § 14 Abs. 2 KSG) aber nicht zur Berücksichtigung der Klimaschutzplanung des Bundes

**→ Keine unmittelbare Bindungswirkung der Klimaschutzpläne gegenüber Bundes- oder Landesverwaltung oder gegenüber Kommunen**



## IV. Bindungswirkung der Klimaschutz*ziele* ggü. der Verwaltung

„Träger öffentlicher Aufgaben haben bei ihren Planungen und Entscheidungen den Zweck dieses Gesetzes und die zu seiner Erfüllung festgelegten Ziele zu berücksichtigen“, § 13 Abs. 1 S. 1 KSG

- Berücksichtigungsgebot in § 13 Abs. 1 KSG
- Klimaschutzziele sind bei Interpretation von unbestimmten Rechtsbegriffen sowie bei der Ausübung von Beurteilungs-, Ermessens- und Abwägungsspielräumen zu berücksichtigen
- „Wegwägen“ des Klimaschutzbelangs zulässig

## IV. Bindungswirkung der Klimaschutz*ziele* ggü. der Verwaltung

- Konsequenzen des Berücksichtigungsgebots für die Verwaltung:
  - **Ermittlung und Gewichtung von Klimaauswirkungen in allen Bereichen der Verwaltung**
  - **Quantifizierte Ziele bzw. Jahresemissionsmengen erhöhen Begründungs- und Rechtfertigungslast und machen den Belang Klimaschutz kontrollierbarer und transparenter**
  - **Berücksichtigung auch in Bereichen, in denen Klimaschutzbelang gesetzgeberisch bisher nicht normiert ist**

## V. Herausforderungen für das Verwaltungsprozessrecht

- Rechtsschutzausschluss in § 4 Abs. 1 S. 7 KSG: Keine Individual- und Verbandsklagen zur Überprüfung von Klimaschutzziele und der Einhaltung der Klimaschutzplanung
- **Normwiderspruch zwischen § 4 Abs. 1 S. 7 KSG und dem Verbandsklagerecht nach dem UmwRG**
- Verbandsklagebefugnis (§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 lit. a UmwRG i.V.m. Anlage 5 Nr. 2.13 UVPG) ist unionsrechtlich und völkerrechtlich bedingt
- **Unionsrechtskonformität des § 4 Abs. 1 S. 7 KSG zweifelhaft → Lösung des Widerspruchs durch Nichtanwendung, da keine unionsrechtskonforme Auslegung möglich**

## VI. Würdigung

- Durch Klimaschutzplanung wird **Klimaschutz zur Querschnittsaufgabe** jeglicher Verwaltung
- KSG enthält kein eigenes Fehlerfolgenregime bei Verletzung des Berücksichtigungsgebots → allg. Regime wird ex post nur selten zur Korrektur oder gar Aufhebung einer Entscheidung führen
- Ex ante: verfahrensmäßige Operationalisierung des Berücksichtigungsgebots fehlt vollständig
- Mangel an Koordinationsregeln für die verschiedenen Planungsebenen
- unionsrechtswidriger Rechtsschutzausschluss sollte gestrichen werden

**Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!**

**Zum Weiterlesen:**

*Schlacke*, Bundes-Klimaschutzgesetz:  
Klimaschutzziele und -pläne als  
Herausforderung des Verwaltungsrechts,  
EurUP 2020, S. 338 ff.

**Prof. Dr. Sabine Schlacke**  
sabine.schlacke@uni-muenster.de

