

**Beschlussvorlage der Verwaltung  
Nachtragsvorlage**

Diese Vorlage

- ersetzt die Ursprungsvorlage.
- ergänzt die Ursprungsvorlage.

Gremium	Sitzung am	Beratung
<b>Ausschuss für Umwelt und Klimaschutz</b>	07.02.2023	öffentlich

Beratungsgegenstand (Bezeichnung des Tagesordnungspunktes)

**Beschlüsse des BKB aus der Sitzung vom 19.10.2022 – Umgang mit § 13 Berücksichtigungsgebot des Klimaschutzgesetzes (KSG)**

Betroffene Produktgruppe

11.14.04 Luft Stadtklima, Lärm

Auswirkungen auf Ziele, Kennzahlen

Klimaschutz

Auswirkungen auf Ergebnisplan, Finanzplan

Ggf. Frühere Behandlung des Beratungsgegenstandes (Gremium, Datum, TOP, Drucksachen-Nr.)

BKB, 31.08.2022, TOP Ö7.1, 4357/2020-2025; BKB, 19.10.2022, TOP Ö5.1, 4357/2020-2025, BKB, 18.01.2023, TOP Ö7.5, 5304/2020-2025

Beschlussvorschlag:

1. Der Empfehlung des Bielefelder Klimabeirats (BKB) aus der Sitzung vom 19.10.2022, das in § 13 Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) formulierte Berücksichtigungsgebot bei allen kommunalen Planungen und Entscheidungen vollumfänglich umzusetzen, wird nicht gefolgt. Die vom BKB empfohlene höchste Priorisierung von Belangen des Klimaschutzes bei Abwägung gegenüber anderen Belangen ist als rechtlich problematisch einzustufen.
2. Des Weiteren hat der BKB empfohlen die Verwaltung zu beauftragen, einen Handlungsleitfaden zu erarbeiten, der vor allem die Berücksichtigung von Klimaschutzbelangen in den Bereichen Verkehr und Bauleitplanung gewährleistet. Die Entwicklung eines Handlungsleitfadens, in dem die Priorisierung des Klimaschutzes im Rahmen von Planungen und Entscheidungen von vornherein festgeschrieben wird, wird für rechtlich problematisch gehalten und daher nicht gefolgt.

Da der Stadtentwicklungsausschuss in der Sitzung vom 24.01.2023 die Einrichtung einer Arbeitsgruppe initiiert hat, die die Umsetzung vorgebrachter Vorschläge für die Ausgestaltung von Leitlinien für Bauen und Stadtentwicklung prüfen soll, beschließt der AfUK, die Verwaltung möge prüfen, ob in dieser Arbeitsgruppe die Fragestellungen des BKB mit erörtert werden können.

## **Dem AfUK und dem BKB wird über das Ergebnis der Arbeitsgruppe berichtet.**

### **Begründung:**

Der BKB hat in der Sitzung am 19.10.2022 die nachstehenden Empfehlungen unter 1 und 2 ausgesprochen, die hiermit zur Entscheidung an den AfUK vorgelegt werden. Da es sich hierbei in Teilen um die Umsetzung eines Bundesgesetzes handelt, wurde das städtische Rechtsamt zur Prüfung der Umsetzbarkeit auf kommunaler Ebene hinzugezogen. Die rechtliche Bewertung des Rechtsamtes liegt nun vor und bildet die Grundlage der Begründungen zu 1 und 2.

### **Zu 1:**

#### A) Grundsätzliche Bedeutung des § 13 KSG

Das Berücksichtigungsgebot gem. § 13 Abs. 1 S. 1 und 2 KSG besagt:

*„Die Träger öffentlicher Aufgaben haben bei ihren Planungen und Entscheidungen den Zweck dieses Gesetzes und die zu seiner Erfüllung festgelegten Ziele zu berücksichtigen. Die Kompetenzen der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände, das Berücksichtigungsgebot innerhalb ihrer jeweiligen Verantwortungsbereiche auszugestalten, bleiben unberührt.“*

Vorbildfunktion der öffentlichen Verwaltung:

Dieses Gebot konkretisiert die allgemeine Vorbildfunktion der öffentlichen Hand und soll nach dem Willen des Gesetzgebers bei allen Planungen und Entscheidungen zum Tragen kommen, soweit im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben Entscheidungsspielräume bestehen, „insbesondere, soweit die zugrunde liegenden Vorschriften bestimmte Entscheidungen vom Vorliegen von ‚öffentlichen Interessen‘ oder ‚vom Wohl der Allgemeinheit‘ abhängig machen, wenn sie den zuständigen Stellen Planungsaufgaben geben oder Abwägungs-, Beurteilungs- und Ermessensspielräume zuweisen“ (so BVerwG, Urt. v. 4.5.2022 – 9 A 7/21, Rz. 62 unter Hinweis auf BT-Drs. 19/14337, 36).

Vollzug im Bundes- / Landesrecht:

Die wohl überwiegende Meinung der rechtlichen Kommentatoren vertritt mit dem Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) die Auffassung, dass Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände nur bei der Ausführung von Bundes-, nicht aber dem Vollzug von Landesrecht an § 13 Abs. 1 S. 1 KSG gebunden sind. Begründet wird dies damit, dass der Bund nicht in Verwaltungsbereiche regulatorisch hineinwirken darf, für die er keine Gesetzgebungskompetenz hat. (vgl. Guckelberger: Konturen des Berücksichtigungsgebots des § 13 Abs. 1 S. 1 KSG (KlimR 2022, 294/295) m.w.N., auch auf das Urteil des BVerwG v. 4.5.2022 – 9 A 7/21, Rz. 62).

Durch § 13 Abs. 1 S. 2 KSG sollen keine neuen Aufgaben auf Träger öffentlicher Aufgaben übertragen werden. Da die Länder gem. § 14 Abs. 1 KSG eigene Landesklimaschutzgesetze erlassen können, obliege es ihnen, insoweit eigene Regelungen zum Berücksichtigungsgebot aufzustellen. § 13 Abs. 1 S. 2 KSG enthalte für die Länder und Gemeinden sowie Gemeindeverbände nur einen Appell oder eine Aufforderung zum ausgestaltenden Tätigwerden in ihrem Bereich.

Andere Autoren erachten dagegen eine solche Einschränkung aus kompetenzrechtlichen Gründen nicht für geboten (vgl. Guckelberger, a.a.O., m.w.N.).

#### B) Rechtliche Zulässigkeit Klimaschutz höchste Priorität einzuräumen

Sowohl die Kommentarliteratur als auch die Rechtsprechung hat sich mit der Frage der Gewichtung des Klimaschutzes im Rahmen von Abwägungen bei Entscheidungen und Planungen bereits auseinandergesetzt.

Die Kommentierung von Fellenberg/Guckelberger (Klimaschutzrecht, 2022) führt dazu aus, dass das Gewicht, das dem Zweck des Klimaschutzgesetzes und den zu seiner Erfüllung festgelegten

Zielen in der jeweiligen Entscheidung oder Planung zukommt, nicht gesetzlich determiniert sei. Dementsprechend könne § 13 Abs. 1 S. 1 KSG auch keinen Gewichtungsvorrang gegenüber anderen Belangen begründen. Es handele sich deshalb um ein Berücksichtigungs- und nicht um ein Optimierungsgebot.

Würden andere Belange unter Hinweis auf den Vorrang von Belangen des Klimaschutzes zurückgestellt, begründe dies daher einen Abwägungs- bzw. Ermessensfehler. Erforderlich sei aber, dass sich der Träger öffentlicher Aufgaben mit dem Klimaschutz auseinandersetzt und dem Belang des Klimaschutzes in Abwägung mit allen anderen Belangen Rechnung trägt (vgl. hierzu Fellenberg/Guckelberger, Klimaschutzrecht, 2022, § 13 KSG, Rz. 26 m.w.N.).

Erst recht statuiere § 13 Abs. 1 S. 1 Klimaschutzgesetz keine Beachtungspflicht. Dies trage der Vielzahl der in die Planung oder Entscheidungen einzubeziehenden gegenläufigen Belange Rechnung. Klimaschutzbelange könnten mithin im Entscheidungsprozess auch hinter entgegenstehende, gewichtigere Belange zurücktreten.

Ebenso habe der Gesetzgeber davon abgesehen, nach dem Muster etwa des Vermeidungsgebots der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung ein strikt zu beachtendes, durch die planerische Abwägung nicht zu überwindendes Vermeidungsgebot zu begründen, dass es geböte, Vorhaben stets so klimaschonend wie möglich umzusetzen (Fellenberg/Guckelberger, a.a.O. m.w.N.).

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts gilt für die Bewertung des Ergebnisses im Rahmen der Abwägungsentscheidung, „dass § 13 Abs. 1 S. 1 KSG eine Berücksichtigungspflicht, aber keine gesteigerte Beachtungspflicht formuliert und nicht im Sinne eines Optimierungsgebots zu verstehen ist (vgl. Frenz/Schink, 2. Aufl. 2022, KSG § 13 Rn. 25; Klinski/Scharlau/v. Swieykowski-Trzaska/Keimeyer/Sina NVwZ 2020, 1 (6); Schlacke EurUP 2020, 338 (343 und 344); Kment NVwZ 2020, 1537 (1543 f.); Hermes EurUP 2021, 162 (165 f.); Wickel ZUR 2021, 332 (337); Appel/Meyn DB1Beil. 2021, 5 (6)).

Der im Übrigen denkbar weite sachliche Anwendungsbereich der Regelung des § 13 Abs. 1 S. 1 KSG wird hierdurch deutlich eingeschränkt (vgl. Fellenberg/Guckelberger, Klimaschutzrecht, 2022, § 13 KSG, Rz. 16 ).

Vor diesem Hintergrund ist eine vorweggenommene einseitige Priorisierung des Klimaschutzes als rechtlich problematisch einzustufen.

## **Zu 2.**

Der BKB hat die Erarbeitung eines Handlungsleitfadens empfohlen, der insbesondere die beiden folgenden Fragestellungen behandelt:

- a) Welche Daten und Befunde müssen jeweils erhoben und in welcher Weise aufbereitet werden, damit bei der Abwägung eine sachgerechte Entscheidung getroffen werden kann?
- b) Welche Priorisierungskriterien oder –indizes können bzw. sollen bei der Abwägung der Ergebnisse angewendet werden? Insbesondere: Welche ganz besonders schwerwiegenden und unabweisbaren Gründe sind geeignet, dem Klimaschutz entgegenzustehen?

Wenn das Berücksichtigungsgebot des § 13 KSG nach dem Willen des Gesetzgebers insbesondere querschnittartig Regelungslücken schließen soll, soweit die Fachgesetze die Berücksichtigung des Klimaschutzes nicht ausdrücklich vorschreiben, muss zunächst in jedem Einzelfall geprüft werden, ob bereits fachgesetzlich die Berücksichtigung des Klimaschutzes im Rahmen von Abwägungs-, Beurteilungs- und Ermessensspielräumen vorgeschrieben ist. Die dann vorzunehmende Abwägung ist immer im Einzelfall anhand dieser jeweils fachgesetzlichen Vorgaben und aufgrund der jeweiligen örtlichen Verhältnisse zu treffen. Soweit fachgesetzlich keine Regelungen existieren, kommt das Berücksichtigungsgebot des Bundes (bzw. ggfls. das des Landes NRW) zum Tragen. Nach der Rechtsprechung des BVerwG ist § 13 KSG anwendbar „überall dort, wo materielles Bundesrecht auslegungsbedürftige Rechtsbegriffe verwendet oder

Planungs-, Beurteilungs- oder Ermessensspielräume konstituiert“. Hier sind „der Zweck und die Ziele des Bundesklimaschutzgesetzes als (mit-)entscheidungserhebliche Gesichtspunkte in die Erwägungen einzustellen“ (BVerwG a.a.O.).

Die in einem Handlungsleitfaden generell vorweggenommene Gewichtung zugunsten des Klimaschutzes würde die Gefahr in sich bergen, dass im Rahmen einer gerichtlichen Überprüfung die Entscheidung wegen fehlerhafter Gewichtung der zu berücksichtigenden Belange als nicht ermessensgerecht eingestuft und aufgehoben wird.

Die Entwicklung eines Handlungsleitfadens, in dem die Priorisierung des Klimaschutzes im Rahmen von Planungen und Entscheidungen von vornherein festgeschrieben wird, wird daher aufgrund des komplexen rechtlichen und sachlichen Hintergrundes für rechtlich problematisch gehalten.

Im StEA wurden mit dem Antrag der Koalitionsfraktionen (Drucksachen-Nr.: 5111/2020-2025) Vorschläge für die Ausgestaltung von Leitlinien Bauen und Stadtentwicklung vorgelegt, die sich teilweise auch auf Belange des Klimaschutzes beziehen. Der StEA hat in seiner Sitzung vom 24.01.2023 beschlossen, hierzu zunächst eine Arbeitsgruppe einzusetzen. Es sollte von der Verwaltung geprüft werden, ob in dieser Arbeitsgruppe auch die vom BKB formulierten Fragestellungen mit erörtert werden können.

Da das Ergebnis der Arbeitsgruppe sowohl für die Mitglieder des AfUK als auch des BKB relevant ist, ist eine Berichterstattung zusätzlich zum StEA wichtig.

Beigeordneter

Martin Adamski

Wenn die Begründung länger als drei Seiten ist, bitte eine kurze Zusammenfassung voranstellen.

