

MIRIAM KÖHL

# Klimaschutz durch Berücksichtigungsgebote

*Recht der  
Nachhaltigen Entwicklung*

38

---

**Mohr Siebeck**

# Recht der Nachhaltigen Entwicklung

herausgegeben von

Wolfgang Kahl

38





Miriam Köhl

# Klimaschutz durch Berücksichtigungsgebote

Mohr Siebeck

*Miriam Köhl*, geboren 1996; Studium der Rechtswissenschaft an der Universität Münster und der Université de Poitiers; 2021 Erste Juristische Prüfung; Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Öffentliches Recht der Universität Göttingen; 2025 Promotion (Göttingen); Rechtsreferendariat im Bezirk des Oberlandesgerichts Celle.  
orcid.org/0009-0005-5239-3058

ISBN 978-3-16-200080-4 / eISBN 978-3-16-200081-1  
DOI 10.1628/978-3-16-200081-1

ISSN 1862-0426 / eISSN 2569-4227 (Recht der Nachhaltigen Entwicklung)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <https://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2025 Mohr Siebeck Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Das Recht einer Nutzung der Inhalte dieses Werkes zum Zwecke des Text- und Data-Mining im Sinne von § 44b UrhG bleibt ausdrücklich vorbehalten.

Gedruckt auf alterungsbeständiges Papier.

Mohr Siebeck GmbH & Co. KG, Wilhelmstraße 18, 72074 Tübingen, Deutschland  
[www.mohrsiebeck.com](http://www.mohrsiebeck.com), [info@mohrsiebeck.com](mailto:info@mohrsiebeck.com)

## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2024/2025 von der Juristischen Fakultät der Georg-August-Universität Göttingen als Dissertation angenommen. Rechtsprechung und Literatur befinden sich auf dem Stand von Januar 2025.

Herausgehobener Dank gebührt Prof. Dr. Angela Schwerdtfeger für die wohlwollende und wertschätzende Betreuung der Arbeit. Von der Themenfindung bis zur Fertigstellung stand sie stets mit wertvollen Hinweisen und Ratschlägen zur Seite, ließ mir dabei jedoch immer die nötige wissenschaftliche Freiheit. Auch die Zeit als Mitarbeiterin an ihrem Göttinger Lehrstuhl wird mir in stets in positiver Erinnerung bleiben. Danken möchte ich zudem Prof. Dr. José Martínez für die Übernahme und besonders zügige Erstellung des Zweitgutachtens. Prof. Dr. Dr. h.c. Wolfgang Kahl, M.A. gilt mein Dank für die Aufnahme in diese Schriftenreihe.

Herzlich danken möchte ich meinen ehemaligen Kolleginnen und Kollegen am Lehrstuhl Nicola Adam, Lucas Alheid, Franziska Berg, Katja Sauer, Jakob Schünemann und Cathrin Struß, die durch hilfreiche Anmerkungen, kritische Rückfragen und die nötige Ablenkung in Arbeitspausen alle auf ihre Weise zur Vollendung dieser Dissertation beigetragen haben.

Florian danke ich für seinen Rückhalt und die stete Ermutigung auch in schwierigen Phasen der Arbeit. Neben meiner Schwester Damaris möchte ich abschließend meinen Eltern zutiefst danken, die mir stets bedingungslos und unterstützend zur Seite stehen und ohne die diese Arbeit vermutlich nie entstanden wäre.

Hannover, im November 2025

*Miriam Köhl*



# Inhaltsübersicht

|  |     |
|--|-----|
| Vorwort .....  | V   |
| Inhaltsverzeichnis .....   | XI  |
| Abkürzungsverzeichnis .....  | XXI |
| Einleitung und Gang der Untersuchung .....   | 1   |
| Kapitel 1: Definitionsansätze und Eingrenzung<br>des Untersuchungsgegenstands .....  | 3   |
| <i>A. Das Berücksichtigungsgebot: Konturierung einer Normkategorie ....</i>          | 3   |
| <i>B. Klimaschützende Berücksichtigungsgebote .....</i>                              | 23  |
| Kapitel 2: Klimaschützende Berücksichtigungsgebote im<br>einfachen Bundesrecht ..... | 29  |
| <i>A. Verbreitung .....</i>  | 29  |
| <i>B. Systematisierung .....</i>   | 31  |
| <i>C. Auswahl der zu untersuchenden Berücksichtigungsgebote .....</i>                | 38  |
| <i>D. Maßstäbe .....</i>   | 49  |
| Kapitel 3: Der Klimabegriff in den Berücksichtigungsgeboten                          | 51  |
| <i>A. Berücksichtigungsgebote im UVPG .....</i>                                      | 51  |
| <i>B. § 7 Abs. 2 S. 2 ROG .....</i>  | 62  |
| <i>C. § 4, § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG .....</i>  | 63  |
| <i>D. § 2 Abs. 4 S. 4 BauGB .....</i>  | 73  |
| <i>E. § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. a), § 1a Abs. 5 S. 2 BauGB .....</i>                     | 76  |
| <i>F. § 13 Abs. 1 S. 1 KSG .....</i>   | 80  |
| <i>G. Ergebnis .....</i>   | 90  |



|   |     |
|---|-----|
| Kapitel 4: Persönlicher und sachlicher Anwendungsbereich . . . .  | 91  |
| <i>A. Adressatenkreis</i> . . . . .   | 91  |
| <i>B. Sachlicher Anwendungsbereich</i> . . . . .  | 96  |
| Kapitel 5: Ausgestaltung der Berücksichtigung . . . . .   | 149 |
| <i>A. Bedeutung und Tragweite der Berücksichtigung</i> . . . . .  | 149 |
| <i>B. Höheres Gewicht des Klimaschutzes in Planungen und weiteren Entscheidungen?</i> . . . . .                                 | 162 |
| <i>C. Bedeutung der Jahresemissionsgesamtmengen und jährlichen Minderungsziele</i> . . . . .                                    | 176 |
| <i>D. Unterteilung der aus den Berücksichtigungsgeboten folgenden Anforderungen</i> . . . . .                                   | 179 |
| <i>E. Materiell-rechtlicher Charakter der Berücksichtigungspflichten</i> . . . . .  | 188 |
| <i>F. Besonderheiten einzelner Berücksichtigungsgebote</i> . . . . .  | 202 |
| <i>G. Berücksichtigung in einzelnen Entscheidungen und Planungen am Beispiel der § 25 Abs. 2 und § 43 Abs. 2 UVPG</i> . . . . . | 208 |
| <i>H. Ergebnis</i> . . . . .  | 217 |
| Kapitel 6: Zum Umgang mit Verstößen<br>gegen Berücksichtigungsgebote . . . . .  | 219 |
| <i>A. Grundlegendes zum Umgang mit Verstößen gegen die einzelnen Berücksichtigungsgebote</i> . . . . .                          | 221 |
| <i>B. Einordnung der einzelnen aus dem Berücksichtigungsgebot folgenden Anforderungen</i> . . . . .                             | 225 |
| <i>C. Behandlung von Verstößen gegen Berücksichtigungsgebote bei unterschiedlichen Entscheidungsformen</i> . . . . .            | 242 |
| <i>D. Folgen eines Verstoßes: Heilungs- und Unbeachtlichkeitsvorschriften</i> . . . . .   | 250 |
| <i>E. Berücksichtigungsgebote in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung</i> . . . . .                                      | 270 |
| <i>F. Ergebnis</i> . . . . .  | 276 |
| Zusammenfassung, Bewertung und Ausblick . . . . .   | 279 |
| <i>A. Zusammenfassung</i> . . . . .   | 279 |
| <i>B. Bewertung: Berücksichtigungsgebote als Instrument für den Klimaschutz</i> . . . . .                                       | 288 |

|                            |     |
|----------------------------|-----|
| <i>C. Ausblick</i> .....   | 295 |
| Literaturverzeichnis ..... | 297 |
| Sachregister .....         | 312 |



# Inhaltsverzeichnis

|  |     |
|--|-----|
| Vorwort .....  | V   |
| Inhaltsübersicht .....   | VII |
| Abkürzungsverzeichnis .....  | XXI |
| Einleitung und Gang der Untersuchung .....   | 1   |
| Kapitel 1: Definitionsansätze und Eingrenzung<br>des Untersuchungsgegenstands .....    | 3   |
| <i>A. Das Berücksichtigungsgebot: Konturierung einer Normkategorie</i> ....            | 3   |
| I. Annäherung über den Begriff „berücksichtigen“ .....                                 | 4   |
| 1. Ausgangspunkt: Der Begriff „berücksichtigen“ im<br>allgemeinen Sprachgebrauch ..... | 4   |
| 2. Einbeziehung von Synonymen? .....   | 5   |
| 3. Ergebnis .....  | 8   |
| II. Annäherung über die Normstruktur .....   | 8   |
| III. Entscheidungsmöglichkeiten der Verwaltung<br>als Anwendungsvoraussetzung .....    | 9   |
| 1. Anwendbarkeit im Rahmen von Entscheidungsoptionen .....                             | 10  |
| a) Planungsentscheidungen .....  | 11  |
| b) Ermessensentscheidungen .....   | 12  |
| c) Entscheidungsspielräume auf Tatbestandsebene .....                                  | 12  |
| 2. Keine Anwendbarkeit bei fehlenden Wahlmöglichkeiten .....                           | 16  |
| IV. Abgrenzung von anderen Normtypen .....   | 17  |
| 1. Normen mit Beachtungspflichten .....  | 17  |
| 2. Normen mit Gewichtungsvorsprung .....   | 19  |
| 3. Ergebnis .....  | 22  |
| V. Ergebnis .....  | 22  |
| <i>B. Klimaschützende Berücksichtigungsgebote</i> .....                                | 23  |
| I. Begriffliche Einordnungen .....   | 23  |
| II. Das „Klima“ als Bezugspunkt .....  | 24  |
| III. Weites Verständnis .....  | 25  |

|  |        |
|--|--------|
| 1. Gesetzesspezifische Bestimmung des Klimabegriffs . . . . .                                | 26     |
| 2. Aufbau: Klimabezug in Verbindung mit anderen Normen . . . . .                             | 26     |
| 3. Möglicher Schutz weiterer Belange . . . . .   | 27     |
| 4. Ergebnis . . . . .  | 28     |
| <br>Kapitel 2: Klimaschützende Berücksichtigungsgebote im<br>einfachen Bundesrecht . . . . . | <br>29 |
| <i>A. Verbreitung</i> . . . . .  | 29     |
| <i>B. Systematisierung</i> . . . . .   | 31     |
| I. Das Schutzgut Klima als Anknüpfungspunkt . . . . .  | 31     |
| 1. Aufbau der Norm . . . . .   | 32     |
| 2. Bezugnahme auf weitere Belange . . . . .  | 33     |
| II. Adressatenkreis . . . . .  | 35     |
| III. Die Art des Verwaltungshandelns . . . . .   | 37     |
| <i>C. Auswahl der zu untersuchenden Berücksichtigungsgebote</i> . . . . .                    | 38     |
| I. Berücksichtigungsgebote im UVPG . . . . .   | 41     |
| II. Berücksichtigungsgebote in<br>raumbedeutsamen Planungsentscheidungen . . . . .           | <br>43 |
| 1. Berücksichtigungsgebote im ROG . . . . .  | 43     |
| a) § 7 Abs. 2 S. 2 ROG . . . . .   | 43     |
| b) § 4, § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG . . . . .   | 44     |
| 2. Berücksichtigungsgebote im BauGB . . . . .  | 46     |
| a) § 2 Abs. 4 S. 4 BauGB . . . . .   | 47     |
| b) § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. a), § 1a Abs. 5 S. 2 BauGB . . . . .                                | 47     |
| III. Das umfassende Berücksichtigungsgebot des § 13 Abs. 1 S. 1 KSG . . . . .                | 48     |
| <i>D. Maßstäbe</i> . . . . .   | 49     |
| <br>Kapitel 3: Der Klimabegriff in den Berücksichtigungsgeboten . . . . .                    | <br>51 |
| <i>A. Berücksichtigungsgebote im UVPG</i> . . . . .  | 51     |
| I. Grundlagen . . . . .  | 51     |
| II. Einbeziehung des globalen Klimas . . . . .   | 52     |
| 1. Räumliche Dimension der Klimabelange . . . . .  | 52     |
| 2. Zeitliche Grenzen für die Einbeziehung globaler Klimabelange . . . . .                    | 53     |
| 3. Das globale Klima in der Strategischen Umweltprüfung . . . . .                            | 55     |
| 4. Ergebnis . . . . .  | 56     |
| III. Umfang der einzubeziehenden Klimaauswirkungen . . . . .                                 | 56     |
| 1. Annäherung anhand der unions- und<br>nationalrechtlichen Grundlagen . . . . .             | <br>57 |
| 2. Die Entscheidung des OVG Berlin-Brandenburg zur Erdgas-<br>Pipeline EUGAL . . . . .       | <br>57 |

|  |    |
|--|----|
| 3. Stellungnahme .....   | 59 |
| IV. Das KSG als Maßstab .....  | 61 |
| V. Ergebnis .....  | 61 |
| <i>B. § 7 Abs. 2 S. 2 ROG</i> .....  | 62 |
| <i>C. § 4, § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG</i> .....  | 63 |
| I. Gehalte des § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 1 ROG .....   | 63 |
| II. Gehalte des § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 10 und 11 ROG .....  | 64 |
| III. Weitere klimabezogene Aspekte in § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG .....                                   | 66 |
| IV. Rückkopplung an das KSG .....  | 66 |
| V. Raumbezogenheit als Voraussetzung für klimabezogene<br>Festlegungen in Raumordnungsplänen ..... | 67 |
| 1. Erfordernis einer Eingrenzung .....   | 68 |
| 2. Grenzen klimabezogener Festlegungen<br>in Raumordnungsplänen .....                              | 69 |
| 3. Verbleibende weitreichende Handlungsmöglichkeiten<br>der Raumordnung .....                      | 70 |
| 4. Ergebnis .....  | 72 |
| VI. Ergebnis .....   | 72 |
| <i>D. § 2 Abs. 4 S. 4 BauGB</i> .....  | 73 |
| I. Einbeziehung des globalen Klimas in Anlage 1 zum BauGB .....                                    | 73 |
| II. Weitere Bezugspunkte des Klimas .....  | 75 |
| III. Ergebnis .....  | 75 |
| <i>E. § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. a), § 1a Abs. 5 S. 2 BauGB</i> .....                                   | 76 |
| I. Anknüpfungspunkte und räumliche Dimension des Klimas .....                                      | 76 |
| II. Erfordernis eines bodenrechtlichen Bezugs .....  | 77 |
| III. Klimaanpassung und weitere klimabezogene Aspekte .....  | 79 |
| IV. Ergebnis .....   | 79 |
| <i>F. § 13 Abs. 1 S. 1 KSG</i> .....   | 80 |
| I. Ausgangspunkt: Zweck und Ziele des KSG .....  | 80 |
| II. Einhaltung der Klimaziele .....  | 81 |
| III. Umfassende Einbeziehung der Treibhausgasemissionen .....                                      | 83 |
| 1. Einbeziehung von Lebenszyklusemissionen und<br>bereichsübergreifende Betrachtung .....          | 83 |
| 2. Einbeziehung von klimaschutzfördernden Aspekten .....   | 86 |
| 3. Einbeziehung des jeweiligen fachgesetzlichen Rahmens .....                                      | 88 |
| IV. Einschränkung: Keine Klimaanpassung .....  | 88 |
| V. Ergebnis .....  | 89 |
| <i>G. Ergebnis</i> .....   | 90 |

|  |     |
|--|-----|
| Kapitel 4: Persönlicher und sachlicher Anwendungsbereich . . . .   | 91  |
| <i>A. Adressatenkreis</i> . . . . .  | 91  |
| I. Berücksichtigungsgebote im UVPG . . . . .   | 91  |
| II. Berücksichtigungsgebote im ROG . . . . .   | 92  |
| III. Berücksichtigungsgebote im BauGB . . . . .  | 94  |
| IV. § 13 Abs. 1 S. 1 KSG . . . . .   | 94  |
| V. Ergebnis . . . . .  | 96  |
| <i>B. Sachlicher Anwendungsbereich</i> . . . . .   | 96  |
| I. § 25 Abs. 2 UVPG . . . . .  | 96  |
| 1. Der Vorhabenbegriff aus § 2 Abs. 4 UVPG i.V.m. Anlage 1<br>zum UVPG . . . . .                                 | 96  |
| 2. Begrenzungen des Anwendungsbereichs<br>der Umweltverträglichkeitsprüfung . . . . .                            | 97  |
| 3. Verhältnis zu anderen<br>umweltprüfungsbezogenen Berücksichtigungsgeboten . . . . .                           | 98  |
| II. § 43 Abs. 2 UVPG . . . . .   | 99  |
| 1. SUP-pflichtige Pläne und Programme . . . . .  | 99  |
| a) Pläne und Programme . . . . .   | 100 |
| b) SUP-Pflichtigkeit . . . . .   | 101 |
| c) Exkurs: SUP-Pflichtigkeit von Plänen und Programmen mit<br>der Zielrichtung Klimaschutz . . . . .             | 102 |
| 2. Begrenzungen des Anwendungsbereichs der<br>Strategischen Umweltprüfung . . . . .                              | 104 |
| III. § 7 Abs. 2 S. 2 ROG . . . . .   | 107 |
| 1. Raumordnungspläne . . . . .   | 107 |
| 2. Verhältnis zu anderen Vorschriften . . . . .  | 108 |
| IV. § 4, § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG . . . . .  | 108 |
| 1. Anwendungsbereich der Grundsätze der Raumordnung . . . . .  | 108 |
| a) § 4 ROG als Maßgabe für den Anwendungsbereich . . . . .   | 108 |
| aa) Raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen . . . . .   | 109 |
| bb) Entscheidungen öffentlicher Stellen über die Zulässigkeit<br>raumbezogener Planungen und Maßnahmen . . . . . | 111 |
| b) Raumordnungsklauseln . . . . .  | 111 |
| 2. Verhältnis zu § 7 Abs. 2 S. 2 ROG . . . . .   | 112 |
| 3. Verhältnis zu §§ 25 Abs. 2, 43 Abs. 2 UVPG . . . . .  | 113 |
| 4. Verhältnis zu weiteren Grundsätzen der Raumordnung . . . . .  | 114 |
| a) Landesrecht . . . . .   | 114 |
| b) Grundsätze in Raumordnungsplänen . . . . .  | 115 |
| 5. Ergebnis . . . . .  | 116 |
| V. § 2 Abs. 4 S. 4 BauGB . . . . .   | 116 |
| 1. Abwägung bei der Bauleitplanung . . . . .   | 116 |
| 2. Verhältnis zu anderen Vorschriften . . . . .  | 117 |

|   |     |
|---|-----|
| a) Verhältnis zu den Bestimmungen des UVPG .....                                      | 117 |
| b) Verhältnis zu § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. a), § 1a Abs. 5 BauGB .....                    | 117 |
| c) Verhältnis zu den Berücksichtigungsgeboten im ROG .....                            | 118 |
| VI. § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. a), § 1a Abs. 5 S. 2 BauGB .....                            | 118 |
| 1. Abwägung bei der Bauleitplanung .....  | 118 |
| 2. Verhältnis der Bestimmungen zueinander .....                                       | 118 |
| 3. Verhältnis zu anderen Regelungen .....   | 120 |
| a) Verhältnis zu § 2 Abs. 4 S. 4 BauGB .....  | 120 |
| b) Verhältnis zu den Berücksichtigungsgeboten im ROG .....                            | 120 |
| VII. § 13 Abs. 1 S. 1 KSG .....   | 121 |
| 1. Planungen und Entscheidungen .....   | 121 |
| a) Planungen .....  | 121 |
| b) Entscheidungen .....   | 123 |
| c) Tatsächliche Relevanz für Planungen und Entscheidungen .....                       | 125 |
| 2. Vollzug von Landesrecht .....  | 126 |
| a) Anwendung des § 13 Abs. 1 S. 1 KSG auf den Vollzug von Landesrecht? .....          | 126 |
| b) Beschränkung auf den Vollzug von Bundesrecht .....                                 | 127 |
| aa) Wahrung der Gesetzgebungskompetenzen .....  | 127 |
| bb) Verwaltungsvollzug von Landesrecht durch die Länder, Art. 30 GG .....             | 129 |
| cc) Verbot der Aufgabenübertragung, Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG .....                      | 129 |
| dd) Selbstverständnis des § 13 Abs. 1 KSG .....                                       | 132 |
| ee) Eingeschränkte praktische Relevanz des Problems .....                             | 133 |
| c) Ergebnis .....   | 134 |
| 3. Verhältnis zu anderen Berücksichtigungsgeboten .....                               | 134 |
| a) Verhältnis zu landesrechtlichen klimaschützenden Berücksichtigungsgeboten .....    | 134 |
| aa) Bestandsaufnahme und Gesetzgebungskompetenzen .....                               | 134 |
| bb) Das KSG als „Rahmengesetz“ .....  | 135 |
| cc) Erlass klimaschützender Berücksichtigungsgebote durch die Länder .....            | 136 |
| dd) Ergebnis .....  | 137 |
| b) Verhältnis zu anderen bundesrechtlichen Berücksichtigungsgeboten .....             | 138 |
| aa) Auffangfunktion des § 13 Abs. 1 S. 1 KSG .....                                    | 138 |
| bb) Verhältnis zu den Berücksichtigungsgeboten im UVPG .....                          | 139 |
| (1) Inhaltliche Überschneidungen .....  | 139 |
| (2) Eigenständige Bedeutung des § 13 Abs. 1 S. 1 KSG bei Anwendung des UVPG a.F. .... | 140 |
| (3) Ergebnis .....  | 141 |
| cc) Verhältnis zu den Berücksichtigungsgeboten im BauGB .....                         | 142 |



|  |     |
|--|-----|
| dd) Verhältnis zu den Berücksichtigungsgeboten im ROG  | 144 |
| 4. Ergebnis  | 145 |
| VIII. Ergebnis   | 145 |
| Kapitel 5: Ausgestaltung der Berücksichtigung  | 149 |
| A. Bedeutung und Tragweite der Berücksichtigung  | 149 |
| I. Einbeziehung der Klimabelange in Planungen und weitere Entscheidungen   | 149 |
| II. Kein Vorrang der Klimabelange  | 152 |
| III. Abweichendes Verständnis der Berücksichtigung?  | 154 |
| IV. Einzelfallabhängigkeit   | 156 |
| V. Faktischer Bedeutungszuwachs  | 159 |
| B. Höheres Gewicht des Klimaschutzes in Planungen und weiteren Entscheidungen?   | 162 |
| I. Der Klimabeschluss als Ausgangspunkt  | 163 |
| II. Relevanz für klimaschützende Berücksichtigungsgebote   | 166 |
| III. Erste Option: Beschränkung des § 13 Abs. 1 S. 1 KSG auf die bloße Berücksichtigung des Klimaschutzes              | 167 |
| IV. Zweite Option: Verdichtung des § 13 Abs. 1 S. 1 KSG zum Optimierungsgebot  | 170 |
| V. Bewertung   | 172 |
| 1. Der Klimawandel als außerrechtliche Grundlage   | 173 |
| 2. Maßgeblichkeit einer Einzelfallbeurteilung  | 173 |
| 3. Steigendes Gewicht des Klimaschutzes bei fortschreitendem Klimawandel   | 174 |
| 4. Das Überschreiten der Jahresemissionsgesamtmengen als Grenze  | 174 |
| VI. Ergebnis   | 176 |
| C. Bedeutung der Jahresemissionsgesamtmengen und jährlichen Minderungsziele  | 176 |
| I. Problemaufriss  | 176 |
| II. Die Ziele des KSG als Bezugspunkt des § 13 Abs. 1 S. 1 KSG   | 177 |
| III. Verbindlichkeit der Jahresemissionsgesamtmengen und jährlichen Minderungsziele im Rahmen des § 13 Abs. 1 S. 1 KSG | 177 |
| IV. Ergebnis   | 178 |
| D. Unterteilung der aus den Berücksichtigungsgeboten folgenden Anforderungen   | 179 |
| I. Ermittlungspflichten  | 180 |
| 1. Vorgehensweise und Abhängigkeit von Klimarelevanz   | 180 |
| 2. Spezielle Regelungen zur Ermittlung der Klimabelange  | 182 |
| II. Einbeziehungspflichten   | 182 |

|   |     |
|---|-----|
| 1. Grundlagen   | 182 |
| 2. Einbeziehung von Alternativen  | 183 |
| 3. Auswirkungen einzelner Maßnahmen auf das globale Klima   | 184 |
| 4. Vorgehensweise bei mehrstufigen Planungs- und Entscheidungsprozessen   | 186 |
| III. Begründungspflichten   | 186 |
| <i>E. Materiell-rechtlicher Charakter der Berücksichtigungspflichten</i>  | 188 |
| I. Verfahrensorderungen und materiell-rechtliche Anforderungen  | 188 |
| 1. Begriffliche Klarstellung  | 188 |
| 2. Kategorisierung  | 189 |
| II. Relevanz der Einordnung als Verfahrens- oder materiell-rechtliche Norm  | 190 |
| III. Materiell-rechtlicher Charakter der Berücksichtigungspflicht aus § 25 Abs. 2 UVPg                                | 191 |
| 1. Problemaufriss   | 191 |
| 2. Unionsrechtliche Perspektive   | 192 |
| 3. Weitere Begründungsansätze für die materiell-rechtliche Einordnung der Norm  | 195 |
| 4. Ergebnis   | 197 |
| IV. Materiell-rechtlicher Charakter der weiteren umweltprüfungsbezogenen Berücksichtigungspflichten                   | 197 |
| 1. § 43 Abs. 2 UVPg   | 197 |
| 2. § 7 Abs. 2 S. 2 ROG und § 2 Abs. 4 S. 4 BauGB  | 199 |
| V. Materiell-rechtlicher Charakter der sonstigen Berücksichtigungspflichten   | 200 |
| <i>F. Besonderheiten einzelner Berücksichtigungsgebote</i>  | 202 |
| I. § 25 Abs. 2 UVPg   | 202 |
| 1. Berücksichtigung im Hinblick auf eine wirksame Umweltvorsorge  | 202 |
| 2. Berücksichtigung „nach Maßgabe der geltenden Gesetze“  | 202 |
| II. § 43 Abs. 2 UVPg  | 204 |
| 1. Berücksichtigung im Hinblick auf eine wirksame Umweltvorsorge  | 204 |
| 2. Berücksichtigung „nach Maßgabe der geltenden Gesetze“  | 205 |
| 3. Übertragbarkeit auf andere klimaschützende Berücksichtigungsgebote   | 206 |
| III. § 4 Abs. 1, § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG: Berücksichtigung „in Abwägungs- und Ermessensentscheidungen“                   | 206 |
| <i>G. Berücksichtigung in einzelnen Entscheidungen und Planungen am Beispiel der § 25 Abs. 2 und § 43 Abs. 2 UVPg</i> | 208 |
| I. § 25 Abs. 2 UVPg   | 208 |

|   |         |
|---|---------|
| 1. Planfeststellungsentscheidungen .....  | 208     |
| a) Konzentrationswirkung .....  | 209     |
| b) Planungsermessen .....   | 209     |
| c) Bewertung .....  | 211     |
| 2. Ermessensentscheidungen .....  | 212     |
| 3. Gebundene Zulassungsentscheidungen .....   | 212     |
| a) Einbeziehung der Umweltbelange auf Tatbestandsebene ...  | 212     |
| b) Ausreichende Möglichkeit der Einbeziehung? .....   | 213     |
| c) Ergebnis .....   | 215     |
| 4. Ergebnis .....   | 216     |
| II. §43 Abs. 2 UVPg .....   | 216     |
| H. Ergebnis .....   | 217     |
| <br>Kapitel 6: Zum Umgang mit Verstößen<br>gegen Berücksichtigungsgebote .....                                  | <br>219 |
| A. Grundlegendes zum Umgang mit Verstößen gegen die<br>einzelnen Berücksichtigungsgebote .....                  | <br>221 |
| I. Unions- und völkerrechtliche Anforderungen .....   | 221     |
| II. Einschränkungen durch § 4 Abs. 1 S. 6 KSG n.F.? .....   | 222     |
| III. Besonderheiten bei § 4, § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG .....   | 223     |
| B. Einordnung der einzelnen aus dem Berücksichtigungsgebot<br>folgenden Anforderungen .....                     | <br>225 |
| I. Ausgangspunkt und Problemaufriss .....   | 225     |
| II. Differenzierung zwischen Verfahrens- und materiell-<br>rechtlichen Anforderungen .....                      | <br>226 |
| 1. Einordnung anderweitig geregelter Ermittlungs-<br>und Begründungsanforderungen .....                         | <br>226 |
| a) Ermittlungsanforderungen .....   | 226     |
| b) Begründungsanforderungen .....   | 227     |
| 2. Die Einbeziehungspflicht als Kernanforderung<br>des Berücksichtigungsgebots .....                            | <br>228 |
| 3. Einheitliche Einordnung der aus dem Berücksichtigungsgebot<br>folgenden Anforderungen? .....                 | <br>228 |
| a) Einordnungsmöglichkeiten .....   | 228     |
| aa) Unterteilung der Berücksichtigungsgebote in materiell-<br>rechtliche und verfahrensrechtliche Aspekte ..... | <br>228 |
| bb) Einheitliche Einordnung als materiell-<br>rechtliche Normen .....   | <br>230 |
| b) Einheitliche Einordnung .....  | 230     |
| 4. Ergebnis .....   | 233     |
| III. Verhältnis zu sonstigen Regelungen zur Ermittlung<br>und Begründung .....                                  | <br>233 |

|  |     |
|--|-----|
| 1. Bestandsaufnahme .....  | 233 |
| 2. Optionen .....  | 235 |
| a) Einordnungsmöglichkeiten ohne Vorrangverhältnis zwischen<br>den Anforderungen .....                                   | 235 |
| b) Einordnungsmöglichkeiten mit Vorrangverhältnis zwischen<br>den Anforderungen .....                                    | 237 |
| 3. Parallele zur Bauleitplanung .....  | 239 |
| 4. Ergebnis .....  | 240 |
| IV. Verhältnis zu anderweitig geregelten Einbeziehungspflichten für<br>die Klimabelange .....                            | 241 |
| <i>C. Behandlung von Verstößen gegen Berücksichtigungsgebote bei<br/>    unterschiedlichen Entscheidungsformen .....</i> | 242 |
| I. Planungsentscheidungen .....  | 242 |
| II. Ermessensentscheidungen .....  | 243 |
| 1. Ermessensnichtgebrauch .....  | 244 |
| 2. Ermessensüberschreitung .....   | 244 |
| 3. Ermessens Fehlgebrauch .....  | 245 |
| III. Entscheidungsspielräume auf Tatbestandsebene .....  | 245 |
| 1. Überprüfbarkeit unbestimmter Rechtsbegriffe .....   | 246 |
| a) Grundsatz: Gerichtliche Kontrolle<br>unbestimmter Rechtsbegriffe .....  | 246 |
| b) Ausnahme: Beurteilungsspielräume der Verwaltung .....   | 246 |
| c) Sonderfall: Behördliche Letztentscheidungsbefugnis aus<br>tatsächlichen Gründen .....                                 | 248 |
| 2. Behandlung von Verstößen im Einzelnen .....   | 248 |
| <i>D. Folgen eines Verstoßes: Heilungs- und Unbeachtlichkeitsvorschriften</i>  | 250 |
| I. Anwendbarkeit der Fehlerfolgenregelungen .....  | 251 |
| 1. Berücksichtigungsgebote im UVPG .....   | 251 |
| 2. Berücksichtigungsgebote im ROG .....  | 252 |
| 3. Berücksichtigungsgebote im BauGB .....  | 252 |
| 4. § 13 Abs. 1 S. 1 KSG .....  | 254 |
| II. Die Fehlerfolgenregelungen im Einzelnen .....  | 256 |
| 1. § 75 Abs. 1a VwVfG .....  | 256 |
| 2. § 7 Abs. 5 UmwRG .....  | 257 |
| a) Ergänzendes Verfahren .....   | 258 |
| b) Entscheidungsergänzung .....  | 261 |
| 3. § 11 Abs. 3 S. 2 ROG .....  | 263 |
| 4. §§ 214, 215 BauGB .....   | 265 |
| 5. § 80c Abs. 2 VwGO .....   | 267 |
| III. Bewertung .....   | 269 |
| <i>E. Berücksichtigungsgebote in der<br/>    verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung .....</i>                           | 270 |

|   |     |
|---|-----|
| I. Berücksichtigungsgebote im UVPG .....  | 270 |
| II. Berücksichtigungsgebote im ROG .....  | 271 |
| III. Berücksichtigungsgebote im BauGB .....   | 273 |
| IV. § 13 Abs. 1 S. 1 KSG .....  | 275 |
| <i>F. Ergebnis</i> .....  | 276 |
| <br>Zusammenfassung, Bewertung und Ausblick .....   | 279 |
| <i>A. Zusammenfassung</i> .....   | 279 |
| I. Klimaschützende Berücksichtigungsgebote als<br>etablierte Normkategorie .....          | 279 |
| II. Beitrag einzelner klimaschützender Berücksichtigungsgebote<br>zum Klimaschutz .....   | 280 |
| 1. § 25 Abs. 2 UVPG .....   | 280 |
| 2. § 43 Abs. 2 UVPG .....   | 281 |
| 3. § 7 Abs. 2 S. 2 ROG .....  | 282 |
| 4. § 4, § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG .....  | 283 |
| 5. § 2 Abs. 4 S. 4 BauGB .....  | 284 |
| 6. § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. a), § 1a Abs. 5 S. 2 BauGB .....                                 | 284 |
| 7. § 13 Abs. 1 S. 1 KSG .....   | 285 |
| <i>B. Bewertung: Berücksichtigungsgebote als Instrument für<br/>den Klimaschutz</i> ..... | 288 |
| I. Grenzen des Klimaschutzes durch<br>klimaschützende Berücksichtigungsgebote .....       | 288 |
| II. Potenziale klimaschützender Berücksichtigungsgebote .....                             | 292 |
| III. Ergebnis .....   | 294 |
| <i>C. Ausblick</i> .....  | 295 |
| <br>Literaturverzeichnis .....  | 297 |
| <br>Sachregister .....  | 312 |

## Abkürzungsverzeichnis

|            |   |
|------------|---|
| °C         | Grad Celsius  |
| A          | Autobahn  |
| a.A.       | andere(r) Ansicht   |
| a.E.       | am Ende   |
| ABl.       | Amtsblatt der Europäischen Union  |
| AEG        | Allgemeines Eisenbahngesetz   |
| AEUV       | Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union  |
| Alt.       | Alternative   |
| AtG        | Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz)           |
| AtVfV      | Atomrechtliche Verfahrensordnung  |
| AVV Klima  | Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Beschaffung klimafreundlicher Leistungen                                   |
| BauGB      | Baugesetzbuch   |
| BauO NRW   | Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen   |
| BayKlimaG  | Bayerisches Klimaschutzgesetz   |
| BayLPIG    | Bayerisches Landesplanungsgesetz  |
| BayNatSchG | Bayerisches Naturschutzgesetz   |
| BayVBl.    | Bayerische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)   |
| BayVerf    | Verfassung des Freistaates Bayern   |
| BayVGH     | Bayerischer Verwaltungsgerichtshof  |
| BBauG      | Bundesbaugesetz   |
| BBergG     | Bundesberggesetz  |
| BBodSchG   | Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten (Bundes-Bodenschutzgesetz) |
| BeckOK     | Beck'scher Online-Kommentar   |
| Begr.      | Begründer   |
| BEHG       | Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (Brennstoffemissionshandelsgesetz)      |
| Beschl.    | Beschluss   |
| BGBI.      | Bundesgesetzblatt   |
| BGHZ       | Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen   |
| BImSchG    | Bundes-Immissionsschutzgesetz   |
| BImSchV    | Verordnungen zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes   |
| BJagdG     | Bundesjagdgesetz  |
| BMWK       | Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz  |
| BNatSchG   | Bundesnaturschutzgesetz   |
| BR-Drs.    | Bundsratsdrucksache   |

|                |   |
|----------------|---|
| BremKEG        | Bremisches Klimaschutz- und Energiegesetz   |
| BSGE           | Entscheidungen des Bundessozialgerichts   |
| BT-Drs.        | Bundestagsdrucksache  |
| BVerfG         | Bundesverfassungsgericht  |
| BVerfGE        | Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts  |
| BVerfGG        | Bundesverfassungsgerichtsgesetz   |
| BVerwG         | Bundesverwaltungsgericht  |
| BVerwGE        | Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts  |
| BWaldG         | Bundeswaldgesetz  |
| CCS            | Carbon Capture and Storage  |
| Diss.          | Dissertation  |
| DVBl.          | Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)  |
| EAG Bau        | Europarechtsanpassungsgesetz Bau  |
| EEG            | Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz)   |
| EG             | Europäische Gemeinschaft  |
| EL             | Ergänzungslieferung   |
| EnWG           | Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz)   |
| EStG           | Einkommensteuergesetz   |
| EU             | Europäische Union   |
| EUGAL          | Europäische Gas-Anbindungsleitung   |
| EuGH           | Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften   |
| EUV            | Vertrag über die Europäische Union  |
| EWG            | Europäische Wirtschaftsgemeinschaft   |
| FStrG          | Bundesfernstraßengesetz   |
| GBL. BW        | Gesetzblatt für Baden-Württemberg   |
| GenTG          | Gesetz zur Regelung der Gentechnik (Gentechnikgesetz)   |
| GG             | Grundgesetz   |
| HBauO          | Hamburgische Bauordnung   |
| HessVGH        | Hessischer Verwaltungsgerichtshof   |
| HKlimaG        | Hessisches Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes und zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels (Hessisches Klimagesetz) |
| HmbKliSchG     | Hamburgisches Gesetz zum Schutz des Klimas (Hamburgisches Klimaschutzgesetz)  |
| Hrsg.          | Herausgeber   |
| Hs.            | Halbsatz  |
| HWaG           | Hamburgisches Wassergesetz  |
| i.S.d.         | im Sinne des/der  |
| i.V.m.         | in Verbindung mit   |
| insb.          | insbesondere  |
| IPCC           | Intergovernmental Panel on Climate Change   |
| jurisPR-BVerwG | juris PraxisReport Bundesverwaltungsgericht   |
| jurisPR-UmwR   | juris PraxisReport Umwelt- und Planungsrecht  |
| KAnG           | Klimaanpassungsgesetz   |
| KlimaG BW      | Klimaschutz- und Klimawandelanpassungsgesetz Baden-Württemberg  |
| KlimRZ         | Zeitschrift für materielles und prozessuales Klimarecht   |

|                     |  |
|---------------------|--|
| KrWG                | Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz) |
| KSG                 | Klimaschutzgesetz  |
| LEPro NRW           | Landesentwicklungsprogramm Nordrhein-Westfalen   |
| lit.                | Buchstabe(n)   |
| LKRZ                | Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland  |
| LKV                 | Landes- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift)   |
| LPIG BW             | Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg   |
| LPIG MV             | Landesplanungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern  |
| LPIG RP             | Landesplanungsgesetz Rheinland-Pfalz   |
| Ls.                 | Leitsatz   |
| LuftVG              | Luftverkehrsgesetz   |
| n.F.                | neue Fassung   |
| NABEG               | Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz   |
| NBauO               | Niedersächsische Bauordnung  |
| Nds. OVG            | Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht   |
| Nichtannahmebeschl. | Nichtannahmebeschluss  |
| NJOZ                | Neue Juristische Online-Zeitschrift  |
| NNatSchG            | Niedersächsisches Naturschutzgesetz  |
| NROG                | Niedersächsisches Raumordnungsgesetz   |
| NuR                 | Natur und Recht (Zeitschrift)  |
| NVerf               | Niedersächsische Verfassung  |
| NVwZ-RR             | Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Rechtsprechungs-Report  |
| NWVBl.              | Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)  |
| OVG                 | Oberverwaltungsgericht   |
| OVG HH              | Hamburgisches Oberverwaltungsgericht   |
| OVG NRW             | Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen  |
| ParkgebVO           | Delegationsverordnung der Landesregierung zur Erhebung von Parkgebühren (Baden-Württemberg)  |
| PBefG               | Personenbeförderungsgesetz   |
| ROG                 | Raumordnungsgesetz   |
| Rs.                 | Rechtssache  |
| Rspr.               | Rechtsprechung   |
| s.                  | siehe  |
| S.                  | Seite(n)/Satz (Sätze)  |
| SächsNatSchG        | Sächsisches Naturschutzgesetz  |
| SächsOVG            | Sächsisches Oberverwaltungsgericht   |
| SKSG                | Saarländisches Klimaschutzgesetz   |
| Slg.                | Sammlung der Rechtsprechung des EuGH   |
| StVG                | Straßenverkehrsgesetz  |
| SUP                 | Strategische Umweltprüfung   |
| TA Lärm             | Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm   |
| TEHG                | Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz)                              |
| ThürKlimaG          | Thüringer Gesetz zum Klimaschutz und zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels  |



|                                 |  |
|---------------------------------|--|
| ThürLPlG                        | Thüringer Landesplanungsgesetz   |
| TierSchG                        | Tierschutzgesetz   |
| u.a.                            | und andere   |
| UBA                             | Umweltbundesamt  |
| UIG                             | Umweltinformationsgesetz   |
| Urt.                            | Urteil   |
| USchadG                         | Gesetz über die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden<br>(Umweltschadensgesetz)   |
| UVP                             | Umweltverträglichkeitsprüfung  |
| UVPG                            | Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung  |
| Var.                            | Variante   |
| VBIBW                           | Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (Zeitschrift)   |
| verb.                           | verbundene   |
| Verf NRW                        | Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen  |
| VerfGH NRW                      | Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen  |
| VerwArch                        | Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)  |
| VG                              | Verwaltungsgericht   |
| VGH                             | Verwaltungsgerichtshof   |
| VVDStRL                         | Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer  |
| VwGO                            | Verwaltungsgerichtsordnung   |
| VwVfG                           | Verwaltungsverfahrensgesetz  |
| WaStrG                          | Bundeswasserstraßengesetz  |
| WHG                             | Wasserhaushaltsgesetz  |
| ZfU                             | Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht  |
| ZRP                             | Zeitschrift für Rechtspolitik  |
| ZustVO Umwelt-<br>Arbeitsschutz | Verordnung über Zuständigkeiten auf den Gebieten<br>des Arbeitsschutz-, Immissionsschutz-, Sprengstoff-, Gentechnik-<br>und Strahlenschutzrechts sowie in anderen Rechtsgebieten |

## Einleitung und Gang der Untersuchung

Am 18.12.2019 ist das Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) in Kraft getreten.<sup>1</sup> Zum Schutz vor den Auswirkungen des weltweiten Klimawandels soll das Gesetz die Erfüllung der nationalen Klimaschutzziele sowie die Einhaltung der europäischen Zielvorgaben sicherstellen (vgl. § 1 S. 1 KSG). Es wird hiermit ein übergreifender Rahmen für den Klimaschutz im Bundesgebiet geschaffen.<sup>2</sup>

Mit dem Berücksichtigungsgebot des § 13 hat eine Norm aus dem KSG besondere Aufmerksamkeit erlangt. Nach § 13 Abs. 1 S. 1 KSG haben die Träger öffentlicher Aufgaben bei ihren Planungen und Entscheidungen den Zweck des KSG und die zu seiner Erfüllung festgelegten Ziele zu berücksichtigen. Während andere Regelungen des KSG allgemeine Zielfestlegungen enthalten oder die Bundesregierung adressieren, bildet das Berücksichtigungsgebot die Schnittstelle zwischen dem administrativen Handeln und den Zielsetzungen des Gesetzes.<sup>3</sup>

Der Gesetzgeber hat sich mit dem Berücksichtigungsgebot für eine Form der Rechtsetzung ohne strikte Bindungswirkung entschieden. § 13 Abs. 1 S. 1 KSG wird dennoch als wichtigstes Instrument des KSG verstanden.<sup>4</sup> Berücksichtigungsgebote mit der Schutzrichtung Klimaschutz sind zudem keine Neuheit im einfachen Bundesrecht. Wie auch die Gesetzesbegründung zum KSG ausführt,<sup>5</sup> sehen bereits einige andere Bundesgesetze, zum Beispiel das BauGB, den Klimaschutz ausdrücklich als zu berücksichtigenden Belang vor (vgl. § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. a), § 1a Abs. 5 S. 2 BauGB).

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, was § 13 Abs. 1 S. 1 KSG und andere klimaschützende Berücksichtigungsgebote jeweils für den Klimaschutz

---

<sup>1</sup> Art. 1 Gesetz zur Einführung eines Bundes-Klimaschutzgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften v. 12.12.2019, BGBl. I S. 2513; geändert durch Art. 1 Erstes Gesetz zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes v. 18.8.2021, BGBl. I S. 3905 und Art. 1 Zweites Gesetz zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes v. 15.7.2024, BGBl. I Nr. 235.

<sup>2</sup> Vgl. Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Bundes-Klimaschutzgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften v. 22.10.2019, BT-Drs. 19/14337, S. 2.

<sup>3</sup> Schink, in: Frenz (Hrsg.), Klimaschutzrecht, 2. Aufl. 2022, § 13 KSG Rn. 11; vgl. Fellenberg, in: Fellenberg/Guckelberger (Hrsg.), Klimaschutzrecht, 2022, § 13 KSG Rn. 3.

<sup>4</sup> Fellenberg, in: Fellenberg/Guckelberger (Hrsg.), Klimaschutzrecht, 2022, § 13 KSG Rn. 3; vgl. Heß/Peters/Schöneberger u.a., NVwZ 2023, 113 (113).

<sup>5</sup> Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Bundes-Klimaschutzgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften v. 22.10.2019, BT-Drs. 19/14337, S. 36.

leisten können. Darauf aufbauend ist außerdem fraglich, welche Bedeutung den klimaschützenden Berücksichtigungsgeboten als solchen zukommt. Ziel dieser Arbeit ist es, die Normkategorie des klimaschützenden Berücksichtigungsgebots näher zu konturieren und diesen Fragen nachzugehen. Dabei soll insbesondere das Verhältnis der Normen zueinander und damit ihr jeweiliger Beitrag zum Klimaschutz Beachtung finden. Da § 13 Abs. 1 S. 1 KSG auf den Klimaschutz in Verwaltungsentscheidungen abzielt, konzentriert sich diese Arbeit auf solche Berücksichtigungsgebote, die sich thematisch dem Verwaltungsrecht zuordnen lassen. Die Berücksichtigung von Klimabelangen aufgrund Verfassungsrechts wird dort behandelt, wo die verfassungsrechtlichen Wertungen die Auslegung der einfachgesetzlichen Berücksichtigungsgebote prägen.<sup>6</sup>

Zu Beginn der Arbeit erfolgt zunächst eine begriffliche Annäherung an Berücksichtigungsgebote als solche sowie speziell an die Kategorie der klimaschützenden Berücksichtigungsgebote (hierzu Kapitel 1). Daraufhin wird ein Blick auf bestehende klimaschützende Berücksichtigungsgebote in quantitativer Hinsicht geworfen, bevor die im weiteren Verlauf der Arbeit näher untersuchten Berücksichtigungsgebote vorgestellt werden (hierzu Kapitel 2). Im Anschluss daran sollen einige besonders bedeutsame Berücksichtigungsgebote im Einzelnen untersucht werden (hierzu Kapitel 3 bis 6). Es handelt sich um Bestimmungen, die im Zusammenhang mit den Umweltprüfungen und der räumlichen Gesamtplanung stehen, sowie um das allgemeine Berücksichtigungsgebot aus § 13 Abs. 1 S. 1 KSG. Angeknüpft wird hierfür an den jeweils zugrunde gelegten Klimabegriff, den Anwendungsbereich, die Ausgestaltung der Berücksichtigung sowie den Umgang mit Verstößen gegen das jeweilige Berücksichtigungsgebot. Die Arbeit schließt mit einer Einordnung des Instruments der Berücksichtigungsgebote und gibt einen Ausblick.

---

<sup>6</sup> S. hierzu näher *Attendorn*, NVwZ 2012, 1569 (1570 ff.); *Muffler*, KlimR 2023, 240 (240 ff.); *Schnittker*, Die Klimaschutzgesetze der Bundesländer, 2021, S. 242.

## Kapitel I

# Definitionsansätze und Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands

### A. Das Berücksichtigungsgebot: Konturierung einer Normkategorie

Das Berücksichtigungsgebot als Normkategorie hat jedenfalls bis zum Inkrafttreten des Bundes-Klimaschutzgesetzes im Dezember 2019 in Rechtsprechung und Literatur nur wenig Aufmerksamkeit erfahren.<sup>1</sup> Obwohl § 13 Abs. 1 S. 1 KSG nun vermehrt in den Fokus gerückt ist, konzentrieren sich viele Abhandlungen nach wie vor auf die konkrete Norm und weniger auf das Berücksichtigungsgebot als Kategorie der Normsetzung.<sup>2</sup> Aus der amtlichen Überschrift „Berücksichtigungsgebot“ in § 13 KSG lässt sich jedoch der Rückschluss ziehen, dass der Bundesgesetzgeber von einem feststehenden Begriff ausgeht. Um die Rolle von Berücksichtigungsgeboten für den Klimaschutz einordnen zu können, bedarf das Instrument zunächst einer weiteren Eingrenzung. Dabei ist jedoch zu beachten, dass auf abstrakter Ebene nur eine Annäherung an das Berücksichtigungsgebot möglich ist. Aufgrund der Vielzahl an Erscheinungsformen nimmt die hiesige Ausarbeitung somit nicht für sich in Anspruch, eine trennscharfe und abschließende Definition zu entwickeln.

Dem Berücksichtigungsgebot als Instrument soll sich von unterschiedlichen Ausgangspunkten aus angenähert werden. Zunächst liegt es nahe, die Normen anknüpfend an den Begriff „Berücksichtigungsgebot“ nach ihrem Wortlaut einzugrenzen (hierzu I.). Daneben soll eine Annäherung an die Merkmale des Berücksichtigungsgebots über die Betrachtung seiner Normstruktur (hierzu II.) erfolgen, bevor die Entscheidungsmöglichkeiten der Verwaltung als Anwendungsvoraussetzung (hierzu III.) sowie die Abgrenzung von anderen Normtypen (hierzu IV.) näher herausgearbeitet werden.

---

<sup>1</sup> Siehe für eine ausführliche Befassung mit Berücksichtigungsgeboten zu einem früheren Zeitpunkt *Venus*, Das Berücksichtigungsgebot im Verwaltungsrecht, 1998.

<sup>2</sup> Vgl. beispielhaft *Heß/Peters/Schöneberger u.a.*, NVwZ 2023, 113 (114 ff.); *Guckelberger*, KlimR 2022, 294 (294 ff.); *Scharlaul/Swieykowski-Trzaskal/Keimeyer u.a.*, NVwZ 2020, 1 (5 f.).

### *I. Annäherung über den Begriff „berücksichtigen“*

Verwaltungsrechtliche Bestimmungen, die in der Literatur als Berücksichtigungsgebot eingeordnet werden, zeichnen sich regelmäßig durch den in ihrem Wortlaut enthaltenen Begriff „berücksichtigen“ aus. So verwendet etwa § 13 Abs. 1 S. 1 KSG die Formulierung „haben [...] zu berücksichtigen“<sup>3</sup>, die weitgehend gleichlaufend zu dem in § 24 Abs. 2 VwVfG enthaltenen „hat [...] zu berücksichtigen“<sup>4</sup> ist. § 43 Abs. 2 UVPG beinhaltet mit „ist [...] zu berücksichtigen“ eine entsprechende Formulierung.<sup>5</sup> Gleiches gilt für das in § 4 Abs. 1 ROG zu findende „sind [...] zu berücksichtigen“<sup>6</sup> sowie § 25 Abs. 2 UVPG mit dem Wort „berücksichtigt“<sup>7</sup>. Im Folgenden soll die Verwendung des Begriffs in Berücksichtigungsgeboten näher konkretisiert werden.

#### *1. Ausgangspunkt: Der Begriff „berücksichtigen“ im allgemeinen Sprachgebrauch*

Der Begriff „berücksichtigen“ bedeutet nach dem natürlichen Sprachgebrauch, etwas „bei seinen Überlegungen, seinem Handeln beachten, nicht zu übergehen, in seine Überlegungen einbeziehen“.<sup>8</sup> Die alltagssprachliche Definition kann dabei nur ein erster Zugriff sein. So ergibt sich aus der Umschreibung nicht eindeutig, was der Begriff „berücksichtigen“ normativ verlangt.<sup>9</sup> Zwar lässt sich der Begriffsbestimmung entnehmen, dass eine inhaltliche Auseinandersetzung mit dem zu berücksichtigenden Belang gefordert ist und eine bloße Kenntnissnahme nicht ausreicht; jedoch wird die Auswirkung auf das Entscheidungsergebnis nicht näher präzisiert.<sup>10</sup> Allein die Verwendung des Begriffs „berücksichtigen“ reicht somit nicht aus, um einen eigenständigen Normtyp zu begründen.

<sup>3</sup> Zur Einordnung als Berücksichtigungsgebot s. bereits die amtliche Überschrift der Norm („Berücksichtigungsgebot“) sowie Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Bundes-Klimaschutzgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften v. 22.10.2019, BT-Drs. 19/14337, S. 36; s. außerdem etwa Schink, NuR 2021, 1 (1); Schlacke, EurUP 2020, 338 (342); Fellenberg, in: Fellenberg/Guckelberger (Hrsg.), Klimaschutzrecht, 2022, § 13 KSG Rn. 1; Scharlaul/Swieykowski-Trzaskal Keimeyer u.a., NVwZ 2020, 1 (5).

<sup>4</sup> Zur Einordnung als Berücksichtigungsgebot s. Huck, in: Huck/Müller (Hrsg.), VwVfG, 4. Aufl. 2025, § 24 Rn. 56; Schwarz, in: Fehling/Kastner/Störmer (Hrsg.), Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 2021, § 24 VwVfG Rn. 57; Venus, Das Berücksichtigungsgebot im Verwaltungsrecht, 1998, S. 231; Schlacke, EurUP 2020, 338 (343).

<sup>5</sup> Zur Einordnung als Berücksichtigungsgebot s. Peters/Balla/Hesselbarth, UVPG, 4. Aufl. 2019, § 43 Rn. 5; Beckmann, in: Hoppe/Beckmann/Kment (Hrsg.), UVPG/UmwRG, 6. Aufl. 2023, § 43 UVPG Rn. 17.

<sup>6</sup> Zur Einordnung als Berücksichtigungsgebot s. Durner, in: Kment (Hrsg.), ROG, 2019, § 4 Rn. 86; Schlacke, EurUP 2020, 338 (343).

<sup>7</sup> Zur Einordnung als Berücksichtigungsgebot s. Venus, Das Berücksichtigungsgebot im Verwaltungsrecht, 1998, S. 125 ff.; Kümper, in: Schink/Reidt/Mitschang (Hrsg.), UVPG/UmwRG, 2. Aufl. 2023, § 25 UVPG Rn. 18.

<sup>8</sup> Duden Online-Wörterbuch, Stichwort „berücksichtigen“, abrufbar unter: <https://www.duden.de/rechtschreibung/beruecksichtigen> (letzter Abruf: 14.9.2025).

<sup>9</sup> Venus, Das Berücksichtigungsgebot im Verwaltungsrecht, 1998, S. 53.

<sup>10</sup> Kling, Klimaverträglichkeitsprüfung vor Gericht, 2023, S. 172; Venus, Das Berücksichtigungsgebot im Verwaltungsrecht, 1998, S. 53.

Im Übrigen wird der Begriff „berücksichtigen“ im allgemeinen Sprachgebrauch auch nicht unbedingt entsprechend seiner rechtlichen Tragweite genutzt. Insbesondere zeigt sich dies anhand eines Vergleichs mit der Verwendung des Wortes „beachten“. Zwar lässt sich annehmen, dass „beachten“ anders als „berücksichtigen“ auch im natürlichen Sprachgebrauch auf eine strengere Bindungswirkung hindeutet.<sup>11</sup> In der Alltagssprache werden die Begriffe „berücksichtigen“ und „beachten“ jedoch auch synonym verwendet.<sup>12</sup> Als Rechtsbegriffe sind sie hingegen nicht gleichbedeutend zu verstehen.<sup>13</sup> Wie sich anhand des § 4 Abs. 1 ROG zeigt, lösen die Formulierungen unterschiedliche Rechtsfolgen aus. So sind Ziele der Raumordnung nach § 4 Abs. 1 Nr. 1 ROG bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen öffentlicher Stellen zu beachten und damit zwingend einzuhalten.<sup>14</sup> Demgegenüber sind Grundsätze der Raumordnung lediglich zu berücksichtigen, was einen schwächeren Bindungsgrad impliziert.<sup>15</sup> Im ROG werden die Begriffe „berücksichtigen“ und „beachten“ damit gegensätzlich und unter Abgrenzungsgesichtspunkten verwendet.

## 2. Einbeziehung von Synonymen?

Bereits die Definition des Begriffs „berücksichtigen“ zeigt, dass es vergleichbare Verben gibt, denen jedenfalls im Alltagsgebrauch eine ähnliche Bedeutung zukommt. Neben dem in der Begriffsbestimmung benannten „einbeziehen“ existieren weitere jedenfalls alltagssprachlich synonym verwendete Begriffe wie „bedenken“, „sich befassen mit“, „einberechnen“, „einkalkulieren“ und „in Rechnung stellen“.<sup>16</sup> Ausgehend davon stellt sich die Frage, ob auch Regelungen, die diese Begrifflichkeiten enthalten, ein Berücksichtigungsgebot darstellen können.<sup>17</sup>

<sup>11</sup> Venus, Das Berücksichtigungsgebot im Verwaltungsrecht, 1998, S. 53.

<sup>12</sup> Duden Online-Wörterbuch, Stichwort „beachten“, abrufbar unter: <https://www.duden.de/rechtschreibung/beachten> (letzter Abruf: 14.9.2025); s. auch Kling, Klimaverträglichkeitsprüfung vor Gericht, 2023, S. 172; Venus, Das Berücksichtigungsgebot im Verwaltungsrecht, 1998, S. 53.

<sup>13</sup> Es handelt sich vielmehr um ein „Gegensatzpaar“, s. Dreier, Die normative Steuerung der planerischen Abwägung, 1995, S. 96; vgl. zudem etwa BVerfGE 61, 43 (58) zum Grundsatz der amtsgemäßen Versorgung, der „nicht nur zu berücksichtigen, sondern zu beachten“ ist.

<sup>14</sup> Kloepfer, Umweltrecht, 4. Aufl. 2016, § 11 Rn. 79 f.; Goppel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (Hrsg.), ROG, 2. Aufl. 2018, § 4 Rn. 23; vgl. auch § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG, der die Ziele als „verbindliche Vorgaben“, die „abschließend abgewogen“ sind, beschreibt.

<sup>15</sup> Goppel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (Hrsg.), ROG, 2. Aufl. 2018, § 4 Rn. 53 ff.; Durner, in: Kment (Hrsg.), ROG, 2019, § 4 Rn. 82; Venus, Das Berücksichtigungsgebot im Verwaltungsrecht, 1998, S. 79; vgl. Kling, Klimaverträglichkeitsprüfung vor Gericht, 2023, S. 150 f.

<sup>16</sup> Duden Online-Wörterbuch, Stichwort „berücksichtigen“, abrufbar unter: <https://www.duden.de/synonyme/beruecksichtigen> (letzter Abruf: 14.9.2025).

<sup>17</sup> Dies bejahend Venus, Das Berücksichtigungsgebot im Verwaltungsrecht, 1998, S. 26.

Dagegen spricht zunächst, dass den unterschiedlichen Begriffen keine einheitliche Bindungswirkung entnommen werden kann. In der Literatur werden mitunter Abstufungen zwischen unterschiedlichen Formulierungen ausgemacht. So wird etwa in Bezug auf das ROG eine Differenzierung zwischen dem weicher ausgestalteten „berücksichtigen“ und der strengeren Formulierung „Rechnung tragen“ gesehen.<sup>18</sup> Zudem wird teilweise ein Unterschied zwischen dem schwächeren „Rechnung tragen“ und dem eine strengere Bindungswirkung auslösenden Begriff „einbeziehen“ bejaht.<sup>19</sup> An anderer Stelle werden die verschiedenen Begriffe hingegen gleichgesetzt. So wird etwa vertreten, dass dem Wort „berücksichtigen“ die Begriffe „Rücksicht nehmen“<sup>20</sup> und „Rechnung tragen“<sup>21</sup> entsprechen sollen. Eine systematische und gesetzesübergreifende Bewertung der Begrifflichkeiten hat sich nicht herausgebildet. Gleichwohl scheint zumindest davon ausgegangen zu werden, dass der Begriff „berücksichtigen“ einheitlich zu verstehen ist. So wird teilweise bei der Untersuchung eines Berücksichtigungsgebotes auf andere Normen, in denen der Begriff „berücksichtigen“ auftaucht, Bezug genommen.<sup>22</sup> Außerdem ist erkennbar, dass jedenfalls dann von einem Berücksichtigungsgebot gesprochen wird, wenn in der Norm das Wort „berücksichtigen“ verwendet wird.<sup>23</sup>

<sup>18</sup> *Kümper*, in: Kment (Hrsg.), ROG, 2019, § 3 Rn. 80.

<sup>19</sup> *Weidemann*, Die Bedeutung der Querschnittsklauseln für die Kompetenzen innerhalb der Europäischen Gemeinschaft aus deutscher Sicht, 2007, S. 14; vgl. auch *Andrée*, Zielverpflichtende Gemeinwohlklauseln im AEU-Vertrag, 2014, S. 152. Dabei ist jedoch einschränkend zu bedenken, dass sich die Ausführungen auf das Unionsrecht beziehen (Art. 11 AEUV).

<sup>20</sup> *Dreier*, Die normative Steuerung der planerischen Abwägung, 1995, S. 97, verweist auf die Verwendung der Formulierung „Rücksicht nehmen“ in § 49a Abs. 1 S. 1 HWaG (Hamburgisches Wassergesetz).

<sup>21</sup> S. hierzu *Dreier*, Die normative Steuerung der planerischen Abwägung, 1995, S. 97; *Frieseke*, NuR 1993, 6 (10); *Wingerter/Mayr*, Flurbereinigungsgesetz, 10. Aufl. 2018, § 37 Rn. 31.

<sup>22</sup> S. etwa *Peters*, KommJur 2005, 245 (249), der bei der Definition des Begriffs „berücksichtigen“ in § 43 Abs. 2 UVPG auf § 2 Abs. 4 S. 4 BauGB, § 7 Abs. 7 ROG zurückgreift; s. auch die Bezugnahme auf § 24 Abs. 2 VwVfG, § 4 Abs. 1 ROG im Zusammenhang mit der Bestimmung des Begriffs „berücksichtigen“ in § 13 Abs. 1 S. 1 KSG bei *Schlacke*, EurUP 2020, 338 (343).

<sup>23</sup> S. etwa zu § 13 Abs. 1 S. 1 KSG neben der amtlichen Überschrift Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Bundes-Klimaschutzgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften v. 22.10.2019, BT-Drs. 19/14337, S. 36; *Schink*, NuR 2021, 1 (1); *Schlacke*, EurUP 2020, 338 (342); *Fellenberg*, in: *Fellenberg/Guckelberger* (Hrsg.), Klimaschutzrecht, 2022, § 13 KSG Rn. 1; *Scharlaul Swieykowski-Trzaskal/Keimeyer u.a.*, NVwZ 2020, 1 (5); zu § 4 ROG *Durner*, in: Kment (Hrsg.), ROG, 2019, § 4 Rn. 86; *Appel*, NVwZ 2013, 457 (459 f.); zu § 8 Nr. 1 BWaldG *Kloppfer*, Umweltrecht, 4. Aufl. 2016, § 12 Rn. 584; vgl. allgemein *Schlacke*, EurUP 2020, 338 (343), die ausdrücklich auf den Begriff „berücksichtigen“ abstellt und als Beispiele für Berücksichtigungsgebote § 24 Abs. 2 VwVfG und § 4 Abs. 1 ROG nennt, in denen das Wort „berücksichtigen“ enthalten ist.

Für die hier vorgenommene Betrachtung soll das Berücksichtigungsgebot dementsprechend dahingehend verstanden werden, dass als Merkmal der Begriff „berücksichtigen“ verwendet wird. Zwar spricht gegen eine Fokussierung auf den Wortlaut, dass allein eine Begriffsverwendung nicht ausreichen kann, um eine eigenständige Normkategorie zu begründen. Vielmehr muss die Normstruktur, die auch im Fokus dieser Arbeit steht, maßgebliches Kriterium sein.<sup>24</sup> Die Eingrenzung auf den Begriff „berücksichtigen“ soll damit keinesfalls ausschließen, dass es auch Normen gibt, die eine ähnliche Begrifflichkeit verwenden und in ihrer Struktur jener des Berücksichtigungsgebots entsprechen. Zur Vereinheitlichung bietet es sich jedoch an, nur dann von einem Berücksichtigungsgebot zu sprechen, wenn sich dies auch im Wortlaut der Norm widerspiegelt. Auf diese Weise erfährt die Normkategorie eine Konturierung und erhält einen Wiedererkennungswert. Dass auch der Gesetzgeber von dieser Beschränkung ausgeht, zeigt sich daran, dass in neueren Gesetzen das Berücksichtigungsgebot ausdrücklich benannt wird und dabei stets mit der Verwendung des Begriffs „berücksichtigen“ einhergeht. So findet sich in § 13 KSG neben der amtlichen Überschrift „Berücksichtigungsgebot“ auch das Wort „berücksichtigen“. Entsprechendes gilt für das neue Klimaanpassungsgesetz (KAnG), das in § 8 Abs. 1 KAnG ein dem § 13 Abs. 1 S. 1 KSG nachgebildetes Berücksichtigungsgebot enthält.<sup>25</sup> Demnach kann geschlussfolgert werden, dass gerade bei neueren bzw. künftig zu erlassenden Bestimmungen die Rechtswirkungen eines Berücksichtigungsgebots dann ausgelöst werden sollen, wenn in der Norm der Begriff „berücksichtigen“ verwendet wird.

Gestützt wird diese Sichtweise auch durch § 1a Abs. 5 BauGB. Dessen S. 1 sieht vor, dass den Erfordernissen des Klimaschutzes bei der Aufstellung der Bauleitpläne<sup>26</sup> Rechnung getragen werden soll. In S. 2 wird daran anknüpfend nachgeschoben, dass der Grundsatz nach S. 1 in der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB zu berücksichtigen ist. Aus der Gesetzesbegründung lassen sich unmittelbar keine Beweggründe für diese gewählte Regulationsstruktur entnehmen. Vielmehr „ergibt sich“ danach aus den Ausführungen in S. 1, dass der Klimaschutz „bei der Aufstellung von Bauleitplänen verstärkt zu berücksichtigen ist“.<sup>27</sup> Diese Klarstellung könnte einerseits als Präzisierung des S. 1 in Bezug auf den Anwendungsbereich des Berücksichtigungserfordernisses gesehen werden. Man könnte daraus jedoch auch schließen, dass der Gesetzgeber durch Hinzufügung des S. 2

---

<sup>24</sup> S. hierzu sogleich unter II.

<sup>25</sup> Bundes-Klimaanpassungsgesetz v. 20.12.2023, BGBl. I Nr. 393. Das Gesetz trat am 1.7.2024 in Kraft (vgl. § 14 KAnG). Hierzu näher *Fellenberg/Dingemann/Römling*, NVwZ 2024, 281 (281 ff.).

<sup>26</sup> S. § 1a Abs. 1 BauGB, demzufolge die Abs. 2–5 bei der Aufstellung der Bauleitpläne anzuwenden sind.

<sup>27</sup> Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP, Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der klimagerechten Entwicklung in den Städten und Gemeinden v. 6.6.2011, BT-Drs. 17/6076, S. 8.



ausdrücklich die Wirkungen eines Berücksichtigungsgebotes erzielen wollte, was mit der Formulierung „Rechnung getragen“ noch nicht geschehen wäre.

### 3. Ergebnis

Im Ergebnis ist damit festzuhalten, dass ein Berücksichtigungsgebot im engeren Sinne voraussetzt, dass auch der Begriff „berücksichtigen“ verwendet wird. Diese Begriffsbestimmung soll für die folgenden Betrachtungen zugrunde gelegt werden. Gleichwohl ist nicht ausgeschlossen, dass auch Berücksichtigungsgebote in einem weiteren Sinne existieren, die zwar nicht den Begriff „berücksichtigen“ enthalten, aber entsprechend aufgebaut sind bzw. vergleichbare Rechtsfolgen auslösen. Die Verwendung des Begriffs „berücksichtigen“ ist damit keine notwendige Bedingung für eine Norm, die Struktur und Rechtsfolgen eines Berücksichtigungsgebots beinhaltet. Gleichzeitig handelt es sich auch nicht um eine hinreichende Bedingung. Welche Normstruktur dem Charakter des Berücksichtigungsgebotes entspricht, soll im Folgenden aufgezeigt werden.

## II. Annäherung über die Normstruktur

Die als Berücksichtigungsgebot eingeordneten Regelungen weisen typische Strukturmerkmale auf, anhand derer die Normkategorie konturiert werden kann. Neben der Handlungsanweisung „berücksichtigen“ legen sie ein Schutzgut bzw. eine Zielsetzung sowie ihren Anwendungsbereich fest.<sup>28</sup> Daneben sind die Regelungen begrenzt auf einen bestimmten Adressatenkreis, der bei den verwaltungsrechtlichen Berücksichtigungsgeboten im Wesentlichen unterschiedliche öffentliche Verwaltungsträger umfasst. Der Adressatenkreis ist allerdings stets im Zusammenhang mit dem Anwendungsbereich zu sehen. Die Adressaten des Berücksichtigungsgebots können sich als Reflex aus dem Anwendungsbereich ergeben, etwa aus Zuständigkeiten für bestimmte Verwaltungsaufgaben. Ein Beispiel hierfür ist § 1 Abs. 6 BauGB, der verschiedene Belange, die bei der Aufstellung der Bauleitpläne zu berücksichtigen sind, aufzählt. Mit dem Anwendungsbereich „Aufstellung der Bauleitpläne“ richtet sich die Norm an die hierfür zuständigen Gemeinden (vgl. § 1 Abs. 3 S. 1, § 2 Abs. 1 S. 1 BauGB). Daneben kann der Adressatenkreis auch zur Eingrenzung des Anwendungsbereichs genutzt werden, was etwa bei § 13 Abs. 1 S. 1 KSG der Fall ist. Dort wird der mit „Planungen und Entscheidungen“ bezeichnete weite Anwendungsbereich erst greifbar, wenn man auch die in der Norm benannten „Träger öffentlicher Aufgaben“ einbezieht.

Beispielhaft lässt sich diese Normstruktur anhand einiger Berücksichtigungsgebote aufzeigen. So treffen die Voraussetzungen auf § 13 Abs. 1 S. 1 KSG zu. Danach haben die „Träger öffentlicher Aufgaben“ als Adressaten der Norm „bei

<sup>28</sup> Vgl. Schumacher, Env Law Rev 2001, 29 (30).

ihren Planungen und Entscheidungen“ als sachlichem Anwendungsbereich das Schutzgut „Zweck dieses Gesetzes und die zu seiner Erfüllung festgelegten Ziele“ zu berücksichtigen. Entsprechende Merkmale lassen sich auch in § 25 Abs. 2 UVPG finden. Dieser verlangt die Berücksichtigung der „begründete[n] Bewertung“ als Schutzgut „bei der Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens“ durch die „zuständige Behörde“. Die begründete Bewertung bildet dabei den Abschluss der Umweltverträglichkeitsprüfung, in deren Rahmen die Umweltauswirkungen eines Vorhabens aufbereitet werden. Abgesehen von der ausdrücklichen Bezugnahme auf den Adressatenkreis zeigt sich die für Berücksichtigungsgebote charakteristische Normstruktur zudem an § 1a Abs. 5 S. 2 BauGB. Demnach sind die Erfordernisse des Klimaschutzes (vgl. § 1a Abs. 5 S. 1 BauGB) als Schutzgut in der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB (sachlicher Anwendungsbereich) zu berücksichtigen. Die Gemeinden als Adressaten der Norm lassen sich in diesem Fall unter Rückgriff auf den Anwendungsbereich der Norm bestimmen, sodass die fehlende ausdrückliche Bezugnahme hierauf der Normstruktur keinen Abbruch tut.

### *III. Entscheidungsmöglichkeiten der Verwaltung als Anwendungsvoraussetzung*

Charakteristisch für Berücksichtigungsgebote ist zudem, dass ihre Anwendung einen Spielraum der adressierten Behörde in Form einer Auswahlmöglichkeit verlangt<sup>29</sup>. Grundlage hierfür ist die Bedeutung des Begriffs „berücksichtigen“, der bereits naturgemäß voraussetzt, dass auch Raum für eine Berücksichtigung besteht. Die Behörde muss also zwischen mindestens zwei Entscheidungsmöglichkeiten wählen können. Auf die Anzahl der vorhandenen Optionen kommt es nicht an. Im Folgenden soll zunächst die Anwendbarkeit der Berücksichtigungsgebote bei Entscheidungsoptionen dargelegt werden (hierzu 1.), bevor auf die Unanwendbarkeit der Berücksichtigungsgebote bei fehlender Wahlmöglichkeit eingegangen wird (hierzu 2.).

---

<sup>29</sup> Vgl. Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Bundes-Klimaschutzgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften v. 22.10.2019, BT-Drs. 19/14337, S. 36; Schink, in: Frenz (Hrsg.), Klimaschutzrecht, 2. Aufl. 2022, § 13 KSG Rn. 18; Scharlau/Swieykowski-Trzaska/Keimeyer u.a., NVwZ 2020, 1 (6); Schink, NWVBl. 2020, 441 (449); Guckelberger, KlimR 2022, 294 (296); Gassner/Winkelbrandt/Bernotat, UVP und Strategische Umweltprüfung, 5. Aufl. 2010, S. 383 Rn. 15; Uebbing, Umweltprüfung bei Raumordnungsplänen, 2004, S. 291 f.; Ginzky, UPR 2002, 47 (51); Kümper, in: Kment (Hrsg.), ROG, 2019, § 3 Rn. 77; Venus, Das Berücksichtigungsgebot im Verwaltungsrecht, 1998, S. 80.

## 1. Anwendbarkeit im Rahmen von Entscheidungsoptionen

Anwendbar sind Berücksichtigungsgebote bei Abwägungsentscheidungen, bei Ermessensentscheidungen sowie auf Tatbestandsebene bei unbestimmten Tatbestandsmerkmalen.<sup>30</sup> Einen Sonderfall hinsichtlich der erfassten Handlungsformen stellt insoweit § 13 Abs. 1 S. 1 KSG dar, der auch auf den Erlass von Verordnungen und Verwaltungsvorschriften anwendbar ist<sup>31</sup>.

Die Möglichkeit der Behörde, sich zwischen verschiedenen Optionen zu entscheiden, darf dabei nicht so verstanden werden, als hätte die Behörde völlige Wahlfreiheit; sie muss sich vielmehr im gesetzlichen Rahmen bewegen (vgl. etwa Art. 20 Abs. 3 GG, § 40 VwVfG).<sup>32</sup> Beispielhaft lässt sich hierfür die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) vom 13.6.2023 zur Bewohnerparkgebührensatzung der Stadt Freiburg im Breisgau anführen, die eine erhebliche Erhöhung der Parkgebühren vorsah. Erlassen wurde die Satzung auf Grundlage des § 6a Abs. 5a StVG sowie des § 1 der baden-württembergischen Parkgebührenverordnung (ParkgebVO)<sup>33</sup>. Das BVerwG stellte hierzu fest, dass weder § 6a Abs. 5a StVG noch die ParkgebVO vorsehen, Klimaschutzbelange bei der Gebührenfestsetzung nach § 13 Abs. 1 S. 1 KSG zu berücksichtigen.<sup>34</sup> Zulässige Zwecke seien lediglich die Kostendeckung sowie der Vorteilsausgleich.<sup>35</sup>

Darüber hinaus ist die Anwendbarkeit der Berücksichtigungsgebote stets vor dem Hintergrund zu sehen, dass neben der Betrachtung der Normstrukturen auch in tatsächlicher Hinsicht Raum für die Berücksichtigung bei der konkreten Entscheidung bestehen muss. Damit ein Berücksichtigungsgebot bei der Normanwendung zur Geltung kommt, muss der zu berücksichtigende Belang daher auch für die konkrete Entscheidung relevant sein.<sup>36</sup>

Schließlich führt ein Spielraum der Verwaltung auch nicht dazu, dass Belange wie der Klimaschutz unbedingt umfassend einzubeziehen sind. Maßgeblich sind stets die fachgesetzlichen Vorgaben, wobei die Grenzen der Berücksichtigung auch durch den jeweiligen Regelungsgehalt des Fachgesetzes bestimmt werden. Sind etwa bei der Zulassung eines Vorhabens Klimabelange zu berücksichtigen,

<sup>30</sup> Vgl. etwa *Attendorn*, NVwZ 2012, 1569 (1571 f.); *Fellenberg*, in: Fellenberg/Guckelberger (Hrsg.), 2022, Klimaschutzrecht, § 13 KSG Rn. 16 ff.; *Venus*, Das Berücksichtigungsgebot im Verwaltungsrecht, 1998, S. 80 ff.; *Kling*, Klimaverträglichkeitsprüfung vor Gericht, 2023, S. 147, 220 ff.

<sup>31</sup> *Schink*, in: Frenz (Hrsg.), Klimaschutzrecht, 2. Aufl. 2022, § 13 KSG Rn. 19.

<sup>32</sup> S. hierzu BVerfGE 18, 353 (363); *Voßkuhle*, JuS 2008, 117 (118); vgl. auch *Schnittker*, Die Klimaschutzgesetze der Bundesländer, 2021, S. 237 f.; *Attendorn*, NVwZ 2012, 1569 (1572); *Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 22. Aufl. 2024, § 8 Rn. 325; *Maurer/Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 21. Aufl. 2024, § 7 Rn. 17.

<sup>33</sup> Delegationsverordnung der baden-württembergischen Landesregierung zur Erhebung von Parkgebühren (ParkgebVO) vom 14. Juli 2021, GBl. BW S. 605.

<sup>34</sup> BVerwGE 179, 93 (105 Rn. 39, 109 Rn. 51).

<sup>35</sup> BVerwGE 179, 93 (105 Rn. 39, 109 Rn. 51).

<sup>36</sup> *Schnittker*, Die Klimaschutzgesetze der Bundesländer, 2021, S. 245.

# Sachregister

- Aarhus-Konvention 221–222
- Abschichtungsregelung 117–118, 284
- Abwägungsdirektive 20
- Abwägungsergebnis 256–257, 263–265
- Abwägungsfehlerlehre 242, 249, 263
  - Abwägungsausfall 242–243, 263
  - Abwägungsdefizit 242, 263
  - Abwägungsdisproportionalität 242, 263
  - Abwägungsfehleinschätzung 242–243, 263
- Abwägungsgebot 158, 227, 232, 241, 271, 283
- Abwägungsmangel *siehe* Abwägungsfehlerlehre
- Abwägungsmaterial 209, 232, 243, 263
- Abwägungsvorgang 263–266
- Abweichungskompetenz 114, 135
- Adaption *siehe* Klimaanpassung
- Alternativenprüfung 183, 214–215
- Anhörung 190, 230, 240
- Anreize 291
- Anwendungsvorrang des Unionsrechts 140, 167
- Appelle 124, *siehe auch* Realakt
- Appellfunktion 134, 161, 211, 216, 281
- Art. 20a GG 67, 163–166, 169, 172
- Artenschutz 18, 158, *siehe auch* Tötungsverbot
- Auffangfunktion 22, 138–139, 254, 286–287
- Aufgabenübertragung *siehe* Durchgriffsverbot
- Aufchiebende Wirkung 268–269
- Ausgestaltungsbefugnis 94, 126, 132, 136–137
- Ausgleichsmaßnahme 157
- Auskünfte 124
- Auslegungshilfe 143
- AVV Klima 48
- Beachtenspflichten 17–18
- Begründungsaufwand 130, 162
- Belehrung 124
- Beratung 124
- Beschaffung 21, 48, 83–84, 167–168
- Beteiligung der öffentlichen Hand *siehe* Gemischtwirtschaftliche Unternehmen
- Beurteilungsspielraum 13–16, 246–248
- Bewertung 9, 41–42, 98, 193–194, 229
- Bewohnerparkgebührensatzung *siehe* Parkgebührenverordnung
- Bodenrechtlicher Bezug 77–79
- Budget *siehe* Emissionsbudget
- Bundesregierung 95, 122
- CCS-Technologie 23, 86
- Daseinsvorsorge 95, 100, 290
- Dokumentationspflichten 161, 217
- Drittanfechtungsklage 219
- Drittschützende Normen 188, 222–223
- Durchgriffsverbot 129–132
- Einschätzungsprärogative 164
- Emissionsbudget 61, 163, 174–175, 285–286
- Entscheidung, Begriff 123
- Entscheidungsergänzung 261–263, 268–269
- Erdgas-Pipeline EUGAL 57–59
- Erfüllungsaufwand 131
- Ergänzendes Verfahren 258–261, 268
- Ermessensentscheidungen 12, 206–207, 212, 225, 243
- Ermessensfehlerlehre 243–245, 276
  - Ermessensfehlergebrauch 245

- Ermessensnichtgebrauch 244
- Ermessensüberschreitung 244–245
- Ermessensreduzierung auf Null 16–17
- Erneuerbare Energien 21–22, 64–65, 78–79
- Expertenrat für Klimafragen 247
  
- Fahrradstraße 86
- Faktischer Bedeutungszuwachs 159–160, 217
- Federführende Behörde 91
- Formelle Anforderungen *siehe* Verfahrensanforderungen
- Formelle Gesetzgebung 122
- Fundamenteinwand 184–186
  
- Gebührende Berücksichtigung 155–156
- Gebundene Entscheidung 16, 207, 212–216, 245–246
- Gegenstromprinzip 46
- Gemischtwirtschaftliche Unternehmen 95, 290
- Geringfügige Klimaauswirkungen *siehe* Fundamenteinwand
- Gesetzgebungskompetenz 45, 68, 127–128, 134–135
  - der Länder 128, 134–137
  - konkurrierende 127–128, 135, 137
  - KSG 127–128
  - ROG 45, 68
- Gestaltungsspielraum 11, 132–133, 164, 200
  - der Länder 132–133
  - Einschätzungsprärogative 164
  - Planung 11, 101, 124, 200
- Gewaltenteilungsgrundsatz 164, 172, 262
- Gewichtungsvorsprung 19–22, 152, 166–174
- Globales Klima 23, 52–56, 62–64, 73–74, 76–80, 139–141, 184–186
- Gremienentscheidung 15, 246–247
- Grundrechtecharta 221–222
- Grundsätze der Raumordnung 5, 26, 44–45, 93, 108–116, 151
  - im Landesrecht 114–115
- Konkretisierung 45–46, 114–116, 223–224
  
- Handlungsform 10, 39, 121–125, 249
- Hinweise zur Berücksichtigung 82–83, 175
  
- Immissionsschutzrechtliche Genehmigung 16, 98, 212–215, 280–281
- Individualkläger 222–223, 258
- Investitionen *siehe* Beschaffung
- IPCC-Bericht 162
- IVU-Richtlinie 214
  
- Jahresemissionsgesamtmengen 61, 66, 77, 80–83, 87, 174–178
- Jahresemissionsmengen 104, 176, 178, 184
- Jährliche Minderungsziele 80, 176–178, 218
  
- Klagbare Rechtspositionen *siehe* Subjektive Rechte
- Klagebefugnis 188, *siehe auch* Subjektive Rechte
- Klima, Begriff 23
- Klimaanpassung 24, 88–89
- Klimaanpassungsgesetz 7, 24, 88–89
- Klimabeschluss 163–165, 170–172
- Klimaschutz 23–24
- Klimaschutzbericht 82
- Klimaschutzgebot *siehe* Art. 20a GG
- Klimaschutzplan 103–104
- Klimaschutzpolitik 67–69, 78, 88, 136
- Klimaschutzprogramm 102–104
- Klimaschutzrecht 29–30, 128, 220
- Klimaschutzziele 80–81, 86–89, 174
- Klimasenkten 23–24, 86–87
- Klimawandel 162–163, 171–176, 184
- Kommunale Selbstverwaltung 129
- Kontrolldichte 242, 247
- Konzentrationswirkung 208–209
  
- Landes-Klimaschutzgesetze 134–137
- Landesrecht 126–137

- Berücksichtigungsgebote 134–137
- Vollzug 126–134
- Lebenszyklusemissionen 83–84, 135
- Letztentscheidungsbefugnis 13–16, 246–248
- LNG-Anbindungsleitungen 85
- Materielle Verstöße 188–190, 229–230, 257–260
- Mehrstufige Planungs- und Entscheidungsprozesse *siehe* Abschichtung
- Mitigation *siehe* Klimaschutz
- Nebenbestimmung 157, 215, 258–259, 261
- Nordverlängerung der A 14 54, 165, 170, 175, 184, 260
- Normenhierarchie 166
- Normenkontrolle 219, 254
- Öffnungsklausel 136
- Optimierungsgebote 19–20, 154, 169–172, 174, 210
- Ordnungsrechtliche Maßnahmen 291, 294
- Pariser Klimaabkommen 25, 80, 88–89
- Parkgebührenverordnung 10
- Plan, Begriff 11, 100–101, 121–122
- Planerhaltung 250–251
- Planfeststellungsverfahren 208–211
- Planung *siehe* Plan
- Planungsentscheidungen 11, 242
- Planungsleitsätze 18, 154, 210
- Prognoseentscheidung 246–247
- Programm, Begriff 100–101
- Querschnittsmaterie 29–30, 39, 128
- Rahmengesetz 135–136
- Raumbedeutsamkeit 109–111
- Raumbezug 67–72
- Raumordnungsklauseln 26, 30, 32–33, 111–112, 161
- Raumordnungsplan 92–93, 107–108
  - Arten 107–108
  - Begriff 107–108
  - Zuständigkeit 92–93
- Realakt 124–125
- Rechtsbehelf 219–220, 257–258
- Rechtsschutzausschluss 222–223
- Rechtsverordnung 107, 122, 203, 249
- Richtlinien über die Umweltprüfungen 40–41, 52
  - Berücksichtigungsgebote 41
  - Entwicklungsgeschichte 52
- Sanktionen 221, 290–291
- Satzung 10, 122, 143, 249
- Sektoren 85, 87, 174, 176, 178
- Sprachfassungen der Richtlinie 155–156
- Sprachgebrauch, allgemeiner 4–5, 123, 149
  - Begriff „berücksichtigen“ 4–5, 149
  - Begriff „Entscheidung“ 123
- Staatlich dominierte Unternehmen *siehe* Gemischtwirtschaftliche Unternehmen
- Staatsziel Klimaschutz *siehe* Art. 20a GG
- Städtebauliche Ordnung 69, 77–78, 142
- Städtebaulicher Bezug *siehe* Bodenrechtlicher Bezug
- Subjektive Rechte 222–223
- Subsidiarität 98–99, 138–139, 286–287
  - § 13 Abs. 1 S. 1 KSG 138–139, 254, 286–287
  - UVPG 98–99, 146
- SUP-pflichtige Pläne und Programme 99–104
- SUP-Richtlinie *siehe* Richtlinien über die Umweltprüfungen
- Synonyme 5
- Tötungsverbot 248, 260
- Träger der Raumordnung 92–93
- Treibhausgasneutralität 21, 80
- Übergangsregelung 140–141
- Überschreitung der Zielsetzungen 87, 104, 174–179, 217, 287, *siehe auch* Zielverfehlung
- Umweltbericht 42, 73–74, 199, 204

- Umweltbezogene Rechtsvorschrift 220, 255, 258
- Umweltmedien 39, 63–64
- Umweltprüfung, Verfahren 41–42
- Umweltrecht 29–30
- Umweltverbandsklage 219–220, 222
- Umweltvereinigung 219, 222, 257–258
- Umweltverträglichkeitsklausel 31, 33, 146, 280–281
- Umweltvorsorge 202, 204–205
- Unbestimmte Rechtsbegriffe 13–15, 150, 246
- UVP-pflichtige Vorhaben 96–97
- UVP-Richtlinie *siehe* Richtlinien über die Umweltprüfungen
- Verfahrensanforderungen 188–189, 226–228, 232, 250
- Verfahrensfehler *siehe* Verfahrensrechte
- Verfahrensgrundnorm 227, 232
- Verfahrensrechte 188–189
- absolute 188
  - relative 188
- Verfassungsbeschwerde 224
- Verfehlung der Zielsetzungen *siehe* Zielverfehlung; Überschreitung der Zielsetzungen
- Verstärkerfunktion 235–236
- Verteidigung 97, 105
- Verwaltungsaufwand 130–131, 168, 181
- Verwaltungsvorschrift 10, 123, *siehe auch* AVV Klima
- Vollzug von Landesrecht 126–134
- Vorbildfunktion 87, 94, 126, 132
- Vorhabenbegriff 96–97
- Vorprüfung 97, 102, 105
- Warnungen, behördliche 124–125
- Wechselwirkungen 63–64, 213–214
- Witterung 23, 51, 63, *siehe auch* Klima
- Ziele der Raumordnung 5, 17–18, 45, 110, 151
- Zielverfehlung 178–179, *siehe auch* Überschreitung der Zielsetzungen