



Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft,
Natur- und Verbraucherschutz
des Landes Nordrhein-Westfalen
40190 Düsseldorf

Düsseldorf, den 20.07.2011
d:\klimaschutzgesetz

Verbändeanhörung zum Entwurf des Gesetzes zur Förderung des Klimaschutzes in Nordrhein-Westfalen

Ihr Schreiben vom 22.06.2011; Aktenzeichen VII A 1-0-11

Sehr geehrte Damen und Herren,

die nordrhein-westfälischen Naturschutzverbände BUND, LNU und NABU begrüßen, dass die Landesregierung mit dem Klimaschutzgesetz NRW erstmals verbindliche landesgesetzliche Regelungen zum Schutz des Klimas treffen will. Damit wird eine zentrale umweltpolitische Forderung der Verbände umgesetzt und Nordrhein-Westfalen macht sich bundesweit zu einem Vorreiter in Sachen Klimaschutz.

Die Verbände erwarten, dass das Klimaschutzgesetz schnellstmöglich in Kraft tritt und damit der Rahmen für die Umsetzung konkreter Maßnahmen zur Reduktion von Treibhausgasen und zur Anpassung an unvermeidbare Klimafolgen geschaffen wird. Wesentliche Klimaschutzeffekte sind allerdings erst mit der Verabschiedung des Klimaschutzplans zu erwarten, weshalb parallel zum jetzigen Gesetzgebungsverfahren mit dessen Erarbeitung begonnen werden sollte. Sowohl der Landesentwicklungsplan, als auch die Regional- und Braunkohlenpläne müssen gleichfalls zügig an die Ziele zur Treibhausgas-Reduktion angepasst werden.

Gegenüber den Aussagen in der Regierungserklärung von Minister Remmel am 6. Oktober 2010, wonach die Landesregierung den Klimaschutzplan dem Parlament im Jahre 2011 vorlegen werde, ist dessen Umsetzung jetzt erst für 2012 geplant. Dabei ist schnelles und konsequentes Handeln geboten.

Gemäß des Treibhausgas-Emissionsinventars des Landesamts für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz (LANUV 2010) wurde in NRW 2008 gegenüber 1990 ein Rückgang der THG-Emissionen in der Größenordnung von 9 Prozent verzeichnet. Im gleichen Zeitraum erfolgte bundesweit eine THG-Reduktion von 22 Prozent. NRW liegt damit weit hinter anderen Bundesländern zurück.

In 2010 ist der Ausstoß an Treibhausgasen in Nordrhein-Westfalen nach den Berechnungen des LANUV gegenüber dem Vorjahr um etwa 21,5 Millionen Tonnen (7,4 Prozent) angestiegen. Insgesamt wurden in Nordrhein-Westfalen 2010 etwa 313,6 Millionen Tonnen klimaschädliche Gase emittiert; das entspricht einem Anteil von etwa 33 Prozent an den deutschen Gesamtemissionen.

Nordrhein-Westfalen kommt damit eine Schlüsselrolle zum Erreichen der nationalen Klimaschutzziele zu. Scheitert NRW, scheitert auch Deutschland.

Zum Gesetzentwurf im Einzelnen

Artikel 1

Zu § 1 Zweck des Gesetzes

Die Naturschutzverbände unterstützen nachdrücklich die Verabschiedung eines Landes-Klimaschutzgesetzes. Eine landesrechtliche Regelung, durch die Klimaschutzziele verbindlich festgelegt werden, fällt in die Gesetzgebungskompetenz des Landes, nicht zuletzt auch deshalb, da eine ausdrückliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes für klimapolitische Vorgaben fehlt. Dies gilt umso mehr, als dass die EU zwar mit dem Emissionshandel ein Instrument zur Reduktion des CO₂-Emissionen geschaffen hat, dieses aber zum einen konkrete Emissionsminderungsmaßnahmen nur bis zum Jahr 2020 vorgibt, und zum anderen davon nicht alle Sektoren erfasst werden. Grundsätzliche rechtliche Bedenken, die dem Gesetz entgegenstehen könnten, sind nicht ersichtlich.

Die Klimaschutzziele des Gesetzes sollen nur für öffentliche Stellen verbindlich gelten (vgl. § 1 Satz 3). Die Naturschutzverbände halten dies für nicht zielführend, zumal Verpflichtungen für nicht öffentliche Stellen lt. Gesetzesbegründung „erst nach entsprechenden Normsetzungen in dafür vorgesehenen Verfahren“ entstehen sollen. Unklar bleibt, welche Normsetzungen gemeint sind. Der Klimaschutzplan leistet eine solche Normung jedenfalls nach derzeitiger Ausgestaltung nicht (s.u.).

Die Zurückhaltung gegenüber den nicht-öffentlichen Stellen überzeugt letztlich nicht: Denn das Verfolgen eines wirksamen Klimaschutzes auf allen Planungsebenen (vgl. Gesetzesbegründung zu § 4 Abs. 3) erreicht den Bürger in seiner Rolle als Vorhabenträger emissionsrelevanter Vorhaben/Planungen. Hier ist die „öffentliche Stelle“ bei der Entscheidung auch – raumordnerisch – gebunden. Beispielsweise wäre eine Genehmigung nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz zu versagen, wenn durch die Zulassung der Anlage gegen das „sektorspezifische“ regionalisierte Klimaschutzziel verstoßen würde.

Wir schlagen deshalb vor, § 1 Satz 3 zu streichen. Die in § 3 des Entwurfs normierten Klimaschutzziele sollten für jedermann verbindlich sein.

Zu § 2 Begriffsbestimmungen

Zur näheren Bestimmung der „öffentlichen Stellen“ sollte auf die Formulierung in § 2 UIG zurückgegriffen werden.

Zu § 3 Klimaschutzziele

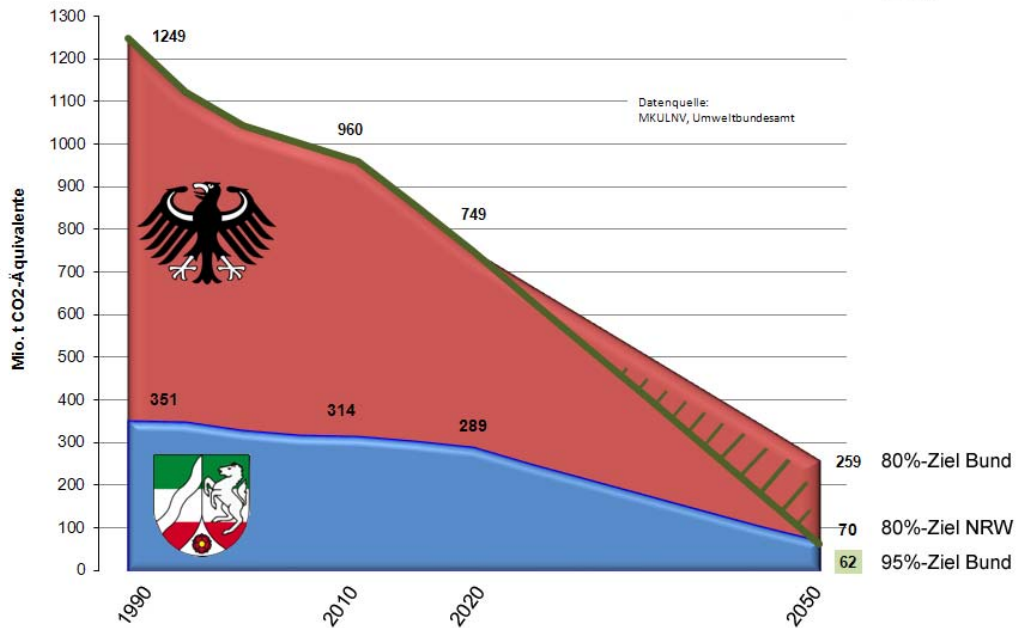
Das angestrebte Ziel einer mindestens 80-prozentigen CO₂-Reduktion bis zum Jahre 2050 ist angesichts des Anteils Nordrhein-Westfalens an den bundesdeutschen THG-Emissionen nicht ausreichend. Während NRW im Jahre 1990 für etwa 28 Prozent aller THG-Emissionen verantwortlich war, ist dieser Anteil bis 2010 auf etwa 33 Prozent gestiegen.

Eine Reduktion der NRW-Emissionen um 80 Prozent gegenüber 1990 entspricht in etwa einem Budget von 70 Millionen Jahrestonnen an CO₂-Äquivalenten. Damit aber überträte allein der NRW-spezifische Beitrag bereits die angestrebten Gesamtemissionen Deutschlands von etwa 62 Mio. t CO₂-Äquivalenten bei einer 95%-igen THG-Reduktion (siehe Abbildung unten). Das Erreichen der Klimaschutzziele wäre so unmöglich. Der NRW-spezifische Anteil darf danach bei maximal 17 Mio. t liegen.

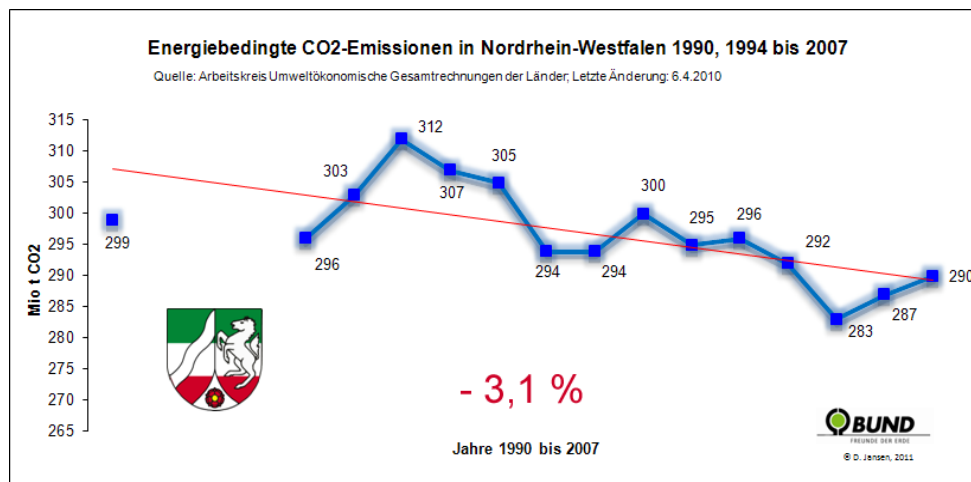
Nur bei einer den klimaschutzpolitischen Erfordernissen nicht entsprechenden bundesweiten THG-Reduktion um lediglich 80 Prozent entsprächen 70 Mio. t/a einem verursachergerechten Anteil von etwa 27 Prozent. Da es aber erklärtes Ziel der Bundesregierung ist, den Ausstoß von Treibhausgasen bis zur Mitte des Jahrhundert um bis zu 95 Prozent zu reduzieren, würde NRW bei gesetzlicher Fixierung eines 80 Prozent-Ziels eine Sonderrolle zu Lasten der anderen Bundesländer beanspruchen. Diese müssten dann einen überproportional hohen Beitrag zum Klimaschutz leisten.

Von daher ist in § 3 Abs. 1 des Klimaschutzgesetzes eine THG-Reduktion von 80 bis 95 Prozent im Vergleich zu den Gesamtemissionen des Jahres 1990 festzulegen. Dies entspricht im Übrigen auch den Forderungen des Weltklimarats.

Treibhausgas-Reduktionsziele Bund und NRW 1990-2050



Auch das Zwischenziel einer 25%-igen Reduktion der Treibhausgase bis zum Jahre 2020 bleibt hinter den eigentlichen Erfordernissen zurück. Zwar mag NRW durch die strukturellen Besonderheiten eine schlechte Ausgangsposition innehaben. Allein etwa 54 % der THG-Emissionen entfallen auf die Energiewirtschaft; die energiebedingten CO₂-Emissionen wurden zwischen 1990 und 2007 um gerade einmal 3,1 Prozent gesenkt (siehe Abb. unten). Gegenüber dem bundesdeutschen Ziel einer mindestens 40 %-igen CO₂-Reduktion bis 2020 ist das NRW-Ziel allerdings wenig ambitioniert und verlagert den notwendigen grundlegenden strukturellen Transformationsprozess in spätere Jahrzehnte. Zudem entsteht der Eindruck, dass mit dieser Regelung die derzeit in Bau befindlichen und zum Teil noch nicht bestandssicher genehmigten Kohlekraftwerke (Neurath, Walsum, Dattel, Lünen, Hamm) „geschützt“ werden sollen, da diese bei Inbetriebnahme unweigerlich zu Netto-Mehremissionen von etwa 20 Mio. t/a CO₂ führen würden.



Der Übergang zu einer energie- und ressourceneffizienten Wirtschaft leistet nicht nur einen unverzichtbaren Beitrag zum Klimaschutz, sondern stärkt insbesondere auch den Wirtschaftsstandort Nordrhein-Westfalen. Neben positiven Beschäftigungsimpulsen und anderen industriepolitischen Effekten bedingt ein klimaverträglicher Strukturwandel auch die wünschenswerte Reduktion der Energieimportquote, verringert die Luftverschmutzung und sorgt so für mehr Lebensqualität.

Soll der in § 1 des Gesetzentwurfs definierte Zweck, nämlich die Klimaschutzziele verbindlich festzulegen, erreicht werden, muss allerdings die Verpflichtung zur Reduktion der Treibhausgasemissionen in § 3 Abs. 1 Klimaschutzgesetz als verbindliche Vorschrift gestaltet werden („ist ... zu verringern“), statt lediglich auf eine „soll“-Bestimmung abzuheben.

Die Vorgaben in § 3 Abs. 2, wonach zur Zielerreichung der Steigerung des Ressourcenschutzes, der Ressourcen- und Energieeffizienz, der Energieeinsparung und des Ausbaus Erneuerbarer Energien Vorrang eingeräumt wird, wird hinsichtlich der dem offenbar zugrunde liegenden Intention begrüßt. Allerdings bleibt die Formulierung regelungstechnisch unklar. Wer/was genießt Vorrang gegenüber wem/ was? Formulierungsvorschlag: „Um die Klimaschutzziele zu erreichen, ist bei (thg)emissionsrelevanten Planungen und Maßnahmen der Steigerung des Ressourcenschutzes, dem Ausbau Erneuerbarer Energien Vorrang einzuräumen.“

Zu § 4 Umsetzung der Klimaschutzziele durch die Landesregierung

Soweit es darum geht, über die Landes- und Regionalplanung die Klimaschutzziele zu operationalisieren, ist entscheidend, sie als „Ziele der Raumordnung“ zu konkretisieren. Nur der Festlegung als „Ziel“ kommt strikte Bindungswirkung zu.

Insofern stößt die Gesetzesbegründung zu § 4 Abs. 3 auf Bedenken, da der Gesetzgeber bereits an dieser Stelle - wiederum auffällig zurückhaltend - einräumt, dass, wenn eine Festlegung als „Ziel“ nicht möglich sein sollte, die Klimaschutzziele „zumindest als Grundsätze der Raumordnung umgesetzt werden“. In diesem Zusammenhang ist auch die in der Gesetzesbegründung propagierte „direkte Verknüpfung“ zwischen Klimaschutzplan und LEP nicht erkennbar; gemeinsam ist beiden Instrumenten nur, dass die Landesregierung Urheber und dabei den Klimaschutzziele verpflichtet ist.

Zu § 5 Klimaschutz durch andere öffentliche Stellen

Die Naturschutzverbände begrüßen ausdrücklich die Pflicht zur Erstellung kommunaler Klimaschutzkonzepte. Dabei sollten jedoch alle in § 6 Abs. 4 genannten zentralen Elemente, insbesondere auch die in § 6 Abs. 4 Ziffer 1-3 genannten, aufgegriffen werden.

Unklar bleibt, welche Bedeutung den Klimaschutzkonzepten im Rahmen der Regionalplanung zukommt. Die Begrifflichkeit „Klimaschutzplan“ sollte auf dieser Ebene nicht zusätzlich eingeführt werden. Es bietet sich eher an, von einem „Fachbeitrag“ zur Umsetzung der Vorgaben aus dem Klimaschutzgesetz bzw. LEP zu sprechen.

Auch wenn die Regelungen des Konnexitätsausführungsgesetzes zur Anwendung kommen sollen, ist damit nicht unbedingt eine ausreichende Finanzierung gesichert. Hier erwarten wir verstärkte Initiativen der Landesregierung, durch eine verursacherbezogene Zuweisung der Einnahmen aus dem Emissionshandel für eine entsprechende finanzielle Ausstattung Sorge zu tragen. Darüber hinaus gilt es mögliche Synergieeffekte zu nutzen, z.B. durch die Bereitstellung einer Technologiematrix für klimaneutrale Kommunen.

Zur Klarstellung der Umsetzungsfristen wird angeregt, die Formulierung in § 5 Abs. 3 zu konkretisieren („Die Klimaschutzkonzepte sind erstmals bis zum Jahr 2013 fertig zu stellen.“). Da der Klimaschutzplan gem. § 6 Abs. 2 des Gesetz-Entwurfs bis 2012 aufgestellt werden soll, verbleibt damit ein ausreichender Zeitplan zur Umsetzung dessen Vorgaben.

Zu § 6 Klimaschutzplan

Dem Klimaschutzplan kommt bei der Umsetzung der Klimaschutzziele eine zentrale Bedeutung zu. Die dafür notwendige Akzeptanz kann nur durch eine breite Beteiligung der Bevölkerung und anderer gesellschaftlicher Gruppen erreicht werden. Die anerkannten Naturschutzvereine haben dabei eine wichtige Funktion als Schnittstelle zur Zivilgesellschaft. Insofern wird angeregt, dies durch eine entsprechende Formulierung in § 6 Abs. 1 („Die Landesregierung erstellt unter der Beteiligung der anerkannten Naturschutzvereine und anderer gesellschaftlichen Gruppen einen Klimaschutzplan,...“) zu unterstreichen.

§ 6 Abs. 2 Klimaschutzgesetz-E enthält keine Festlegungen zur Rechtsqualität des Klimaschutzplanes. Aus Gründen der Transparenz und Rechtssicherheit sind hierzu klare Regelungen, auch in Abgrenzung zum Landesentwicklungsplan, zu schaffen.

Sollte es sich beim Klimaschutzplan um eine Planung der Exekutive (Landesregierung) handeln („die Landesregierung erstellt/ erarbeitet ...“); ist eine Verabschiedung durch den Landtag völlig unverständlich („... der vom Landtag beschlossen wird“, vgl. § 6 Abs. 1).

Hinsichtlich der Reichweite der Verbindlichkeit stößt auch § 6 Abs. 5 in Verbindung mit der Gesetzesbegründung auf Bedenken: Welche bestehenden Fachplanungen sind gemeint? Unterstellt, der Klimaschutzplan formuliert ambitionierte Zwischenziele, legt Strategien und Maßnahmen fest ... (vgl. „zentrale Elemente“, § 6 Abs. 4), dann sollte für diesen Fall gesetzlich festgelegt werden, dass bestehende Fachplanungen hinsichtlich ihrer klimarelevanten Inhalte an die Vorgaben des Klimaschutzplans „anzupassen“ sind, soweit sie hinter den Vorgaben zurückbleiben. Diese Vorgaben in den Fachplanungen lediglich zu „berücksichtigen“, ist unzureichend. Hier sollte seitens des Gesetzgebers dringend eine Klarstellung erfolgen.

Die Verbindlichkeit des Plans ergibt sich derzeit allenfalls aus dem Passus „... der vom Landtag beschlossen wird“ – dabei handelt es sich u. E. um einen systemwidrigen Regelungsversuch. Die Verbindlichkeit des Klimaschutzplans ist im Klimaschutzgesetz ausdrücklich festzulegen.

Bei der in § 6 Abs. 3 angesprochenen Berechnung der Gesamtemissionen gilt es, ein transparentes Berechnungsmodell anzuwenden. Dieses muss garantieren, dass die energetischen und nicht-energetischen Treibhausgasemissionen (CO₂, CH₄, N₂O, SF₆, PFC, HFC) aller Sektoren und Wirtschaftsbereiche (Industrie, Landwirtschaft, Gewerbe, Handel, Dienstleistungen, Verkehr, Privatpersonen) vollständig erfasst werden. Darüber hinaus wäre es zielführend, auch die exterritorialen Emissionen in der Vorkette der Energieproduktion, also die gesamte Prozesskette vom Primärenergieeinsatz bis hin zum Endverbraucher, mit einzubeziehen. Dies wäre umso wichtiger, wenn intendiert ist, die Wirkungsbeiträge und Wechselwirkungen von Produktionsverlagerung mit anzurechnen.

Die Maßgabe gem. § 6 Abs. 3 Klimaschutzgesetz-E, wonach für die Stellen nach § 2 Abs. 2 Satz 2 die Vorgaben des Klimaschutzplans wettbewerbsneutral zu gestalten sind, darf nicht dazu führen, notwendige Klimaschutzmaßnahmen zu unterlassen („Klimaschutzdumping“). Hier muss sichergestellt werden, dass z.B. bei allen öffentlichen Ausschreibungen besondere Anforderungen an die zu erbringende Leistung im Hinblick auf die Erreichung der Ziele des Klimaschutzplanes gestellt werden.

Gem. § 6 Abs. 4 Satz 2 Klimaschutzgesetz-E soll der Klimaschutzplan auch Vorgaben für die Planungsregionen des Landes enthalten. Dabei muss sichergestellt werden, dass damit nicht nur eine Konkretisierung in der allgemeinen Regionalplanung, sondern gleichfalls auch in der Braunkohlenplanung erfolgt.

§ 8 Monitoring und Berichterstattung

§ 8 Abs. 2 Ziffer 6 zielt auf die Maßnahmen zur Anpassung an die Folgen des nicht mehr vermeidbaren Klimawandels ab. Hier wäre eine Klarstellung sinnvoll, dass das Kriterium „unvermeidbarer Klimawandel“ auch seitens der Wissenschaft bestimmt wird.

§ 9 Klimaschutzrat Nordrhein-Westfalen

Die Bestimmungen für den Klimaschutzrat entsprechen im Wesentlichen dem Vorschlag der Naturschutzverbände. Die Mitglieder des Klimaschutzrates sollten allerdings vom Klimaschutzministerium vorgeschlagen werden. Insofern ist § 9 Abs. 1 des Gesetz-Entwurfs entsprechend zu konkretisieren.

Was sind „herausragende Persönlichkeiten“? Hier muss dringend neben der fachlichen Kompetenz v.a. auch die Neutralität und die Unabhängigkeit des Beratergremiums garantiert werden.

Die in § 9 Abs. 3 vorgesehene Berichtspflicht ist unseres Erachtens unzureichend. Der Klimaschutzrat sollte dem Landtag jährlich über die Umsetzung der Maßnahmen des Klimaschutzplans berichten, um bei absehbaren Verfehlungen der Klimaschutz-Ziele rechtzeitig ergänzende Maßnahmen vorschlagen zu können.

Artikel 2

Auch hier fehlen klare Festlegungen zur Rechtsqualität des Klimaschutzplanes. Es muss sichergestellt werden, dass die Festsetzungen des Klimaschutzplanes unmittelbaren und vollständigen Eingang in die Ziele und Grundsätze des Landesentwicklungsplans finden. Insbesondere muss sichergestellt werden, dass die Flächen für den erforderlichen Ausbau erneuerbarer Energien gesichert, Festlegungen für eine effiziente und klimaverträgliche Kraft-Wärme-Kopplung getroffen und der Bau neuer klimaschädlicher Braun- und Steinkohlekraftwerke ausgeschlossen wird.

Mit freundlichen Grüßen


Paul Kröfges
BUND-Landesvorsitzender

gez. Mark vom Hofe
LNU-Landesvorsitzender

gez. Josef Tumbrinck
NABU-Landesvorsitzender