

Stellungnahme zum Entwurf des Klimaschutzgesetz Nordrhein-Westfalen

Vorlage 17/4418



Landesgemeinschaft Naturschutz und Umwelt NRW (LNU)

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, LV NRW (BUND)

Naturschutzbund Deutschland, LV NRW (NABU)

29.01.2021

Die **anerkannten Naturschutzverbände NABU NRW, BUND NRW und LNU** sehen keine Notwendigkeit, das Klimaschutzgesetz aufzuteilen in zwei separate Gesetze. Die Regelungserfordernisse unterscheiden sich nicht so voneinander, dass sie nicht in einem Gesetz geregelt werden könnten, die Themen hängen inhaltlich eng miteinander zusammen, und beide erfordern angesichts der immer deutlicher werdenden Auswirkungen des Klimawandels höchste Priorität und einen verbindlichen und wirksamen gesetzlichen Rahmen. Für den Bereich Klimaanpassung bringt die Teilung in Form des aktuellen Gesetzesentwurfs Verschlechterungen gegenüber der derzeitigen Fassung. Vergleiche hierzu die Stellungnahme der Naturschutzverbände zum Klimaanpassungsgesetz vom 29.01.2021.

Der vorgelegte Entwurf zur Novellierung des Klimaschutzgesetzes wird von den nordrhein-westfälischen Naturschutzverbänden abgelehnt, da er keine Ansätze für einen hinreichenden und verbindlichen Klimaschutz enthält. Im Gegenteil, die einzigen Steuerungs- und Überwachungsinstrumente, die das geltende Klimaschutzgesetz enthält, wie insbesondere der Klimaschutzplan der Landesregierung und die Klimaschutzkonzepte öffentlicher Stellen und der Kommunen sowie ein Monitoring, sollen weitgehend aus dem Gesetz gestrichen werden. Das Langfrist-Ziel bis 2050 wird nicht mehr an eine konkret und real zu erreichende Emissionsminderung gekoppelt, sondern zur Sache der Bilanzierung gemacht. Zudem reichen die im Entwurf genannten Ziele zur Emissionsreduzierung nicht aus, um das Ziel der Begrenzung des Temperaturanstiegs auf 1,5 Grad zu erreichen.

Schon das gültige Klimaschutzgesetz weist erhebliche Defizite auf. So erlangt der Klimaschutzplan nur insoweit Verbindlichkeit, als er durch eine Rechtsverordnung für verbindlich erklärt wird. Eine solche Rechtsverordnung hat es jedoch – wie von den Verbänden in ihrer damaligen Stellungnahme bereits befürchtet – nie gegeben. Infolge dieser fehlenden Rechtsverordnung auf Grund der nicht erfolgten Fortschreibung mussten die Festlegungen des Klimaschutzplans in den Raumordnungsplänen bisher nicht umgesetzt werden. Auch ist der Anwendungsbereich des Klimaschutzgesetzes auf bestimmte öffentliche Stellen beschränkt. Anstatt diese Defizite zu korrigieren, erfolgt durch die Gesetzesänderung eine noch weiter gehende Deregulierung, die dem dringenden Umsteuern im Klimaschutz nicht gerecht wird.

Die in der Novellierung in den Vordergrund tretenden Aspekte, wie innovative Investitionen der Wirtschaft in den Klimaschutz oder eigenverantwortliches Handeln von öffentlichen Stellen und Gemeinden, sind ohne verbindliche staatliche Vorgaben, wie durch einen Klimaschutzplan oder zur verpflichtenden Erstellung von Klimakonzepten, ungeeignet den Klimawandel zu begrenzen.

In NRW wurde 2019 gegenüber 1990 ein Rückgang von 38,3 %¹ verzeichnet. Im gleichen Zeitraum erfolgte bundesweit eine THG-Reduktion von 35,7 %².

Nordrhein-Westfalen kommt dabei eine Schlüsselrolle zum Erreichen der nationalen Klimaschutzziele zu. Hierfür bedarf es verbindlich geltender Regelungen für alle Beteiligten. Scheitert NRW, scheitert auch Deutschland.

¹ Vgl. <https://www.energieatlas.nrw.de/energiestatistik/Pages/Content.aspx?topic=8>, zuletzt geprüft am 27.01.2021.

² Vgl. <https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/treibhausgasemissionen-gingen-2019-um-63-prozent>, zuletzt geprüft am 27.01.2021.

Zum Gesetzesentwurf im Einzelnen:

Zu § 1 Zweck des Gesetzes

Die geplante Änderung des Gesetzeszwecks, insbesondere die Streichung von § 1 S.1 Hs. 2 führt zu einer Abschwächung des Gesetzes und in Folge dessen des gesamten Klimaschutzes in NRW. Die geplante Formulierung „(...) die Erfüllung dieser Ziele zu gewährleisten (...)“ ist unverbindlich und gibt keine Anhaltspunkte auf welche Art und Weise die Erfüllung der Ziele gewährleistet werden soll. Die festgelegten Klimaschutzziele können flächendeckend nur erreicht werden, wenn der Gesetzgeber konkrete rechtliche Grundlagen schafft. Die Naturschutzverbände sprechen sich für den Erhalt der aktuellen Regelung aus § 1 S.1 Hs. 2 aus.

Zu § 2 Anwendungsbereich und Begriffsbestimmungen

Die Klimaschutzziele sollen nur für öffentliche Stellen verbindlich gelten (vgl. § 2 Abs. 1). Die Zurückhaltung gegenüber den nicht-öffentlichen Stellen überzeugt letztlich nicht. Die Naturschutzverbände schlagen vor § 2 Abs. 1 zu streichen. Die in § 3 des Entwurfs normierten Klimaschutzziele sollte für jedermann, insbesondere auch für private Vorhabenträger*innen und Unternehmer*innen verbindlich sein, da Klimaschutz eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist, in der die verschiedenen Sektoren jeweils eine große Verantwortung für die Einhaltung des 1,5 Grad Ziels des Pariser Klimaabkommens haben. Die Naturschutzverbände begrüßen es, dass künftig kommunale Zweckverbände und kommunale Anstalten von dem Anwendungsbereich des Gesetzten umfasst werden sollen. Jedoch ist die Ausweitung des Begriffs der „öffentlichen Stellen“ nicht weitreichend genug, da durch die Formulierung „(...) soweit sie nicht der Selbstverwaltung der Wirtschaft oder beruflicher Angelegenheiten dienen (...)“ der Anwendungsbereich ungerechtfertigt begrenzt wird. Zur näheren Bestimmung der „öffentlichen Stellen“ sollte auf die Formulierungen des § 1 Abs. 2 UIG NRW zurückgegriffen werden. Dies vor dem Hintergrund, dass die Naturschutzverbände ohnehin für jedermann verbindliche Klimaschutzziele fordert.

Zu § 3 Klimaschutzziele

Soll der in § 1 definierte Zweck, nämlich die Klimaschutzziele verbindlich festzulegen, erreicht werden, muss allerdings die Verpflichtung zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen in § 3 nach dem Vorbild des Klimaschutzgesetz des Bundes (KSG) verbindlich gestaltet werden. Statt der „soll“-Bestimmung sollte der Wortlaut „ist (...) zu verringern“ lauten.

Das Ziel, bis 2030 eine Reduzierung um 55% im Vergleich zu 1990 zu erreichen ist unzureichend. Aktuelle Studien zeigen, dass für die Erreichung der Klimaneutralität bis 2050, eine Reduzierung bis 2030 um 55 % nicht ausreichend ist. Es bedarf hierfür bis 2030 eine Reduzierung von mindestens 65% im Vergleich zu 1990. Die Naturschutzverbände fordern darüber hinaus die verbindliche Festlegung eines Zwischenziels für das Jahr 2040.

Die erforderliche Reduzierung der THG um mindestens 65 % bis 2030 steht nicht im Widerspruch zu der bundesgesetzlichen Zielsetzung von 55 % bis 2030 (vgl. § 3 Abs. 1 Klimaschutzgesetz). Gemäß § 14 Abs. 1 KSG können die Länder eigene Klimaschutzgesetze erlassen, solange diese nicht dem Zweck der Bundesregelungen zu widerlaufen. Maßstab ist hierfür die Zielvorgabe aus § 3 Abs.1 KSG, die eine verbindliche Untergrenze für die Länder darstellt. Losgelöst von dem gegenständlichen Novellierungsverfahren, fordern die Naturschutzverbände, dass sich die Landesregierung für die Anhebung der Zielsetzung auf Bundesebene auf mindestens 65% bis 2030 einsetzt. Dies sollte auch vor dem Hintergrund geschehen, dass die EU das bisherige Klimaschutzziel von bisher minus 40 Prozent auf minus 55 Prozent Treibhausgasemissionen erhöht hat. Dies bedeutet übersetzt für Deutschland eine Erhöhung des bisherigen Ziels von minus 55 Prozent auf minus 65 Prozent im Vergleich zu 1990.

Das Langzeitziel bis 2050 muss, wie das Zwischenziel bis 2030 an eine konkret und real zu erreichende Emissionsminderung gekoppelt werden. Statt auf Bilanzierung ist auf Reduzierung der Emissionen zu setzen.

Bei der Reduzierung der Treibhausgasemissionen kommt insbesondere der Energieeinsparung, dem naturverträglichen Ausbau Erneuerbarer Energien sowie der Steigerung des Ressourcenschutzes, der Ressourcen- Energieeffizienz, eine zentrale Bedeutung zu. Es bedarf im Hinblick auf den Ausbau Erneuerbarer Energien ein klar definiertes Ziel, da die angestrebte Verdopplung der installierten Photovoltaikanlagen und Windkraft nicht für die Erreichung des Ziels 2030 ausreicht. Die Naturschutzverbände schlagen hierfür ein 75 %-Ziel vor. Der schnelle und naturverträgliche Ausbau der Erneuerbaren Energien ist notwendig, den Energiebedarf unter Einhaltung von Sozial- und Umweltstandards hier und weltweit zu decken. Dabei dürfen Maßnahmen der Energiewende nicht gegen Naturschutz und Biodiversitätsziele ausgespielt werden. Dies muss sich nach Auffassung der Naturschutzverbände in konkret formulierten Klimaschutzzielen widerspiegeln und nicht nur bei den Regelungen zur Umsetzung normiert sein.

Die Naturschutzverbände fordern, dass neben den Zielsetzungen der allgemeinen Reduzierung der Treibhausgasemissionen bis 2030 bzw. 2050 spezifische Reduzierungsziele für die Sektoren Energiewirtschaft, Industrie, Verkehr, Gebäude sowie Land- und Forstwirtschaft definiert werden. Die bloße Nennung der einzelnen Sektoren in § 4 des vorgelegten Entwurfs ohne die Kopplung an klar definierte Zielvorgaben ist nicht zielführend. Die Festlegung konkreter sektorspezifischer Ziele sollte gerade vor dem Hintergrund der Konsistenz mit den bundesrechtlichen Regelungen erfolgen.

Die Naturschutzverbände schlagen vor, folgendes Ziel noch in den Gesetzestext mit aufzunehmen: *„Die ober- und unterirdischen Kohlenstoff-Speicherkapazitäten des Waldes und der Kohlenstoffspeicher Holz sind zu erhalten, zu fördern und zu vermehren.“*

Die Naturschutzverbände lehnen die Formulierung „technologieoffen“ ab. Es dürfen nur naturverträgliche Technologien in Betracht kommen. Andere Technologien, insbesondere die künstliche Laufzeitverlängerung von klimaschädlichen Kohlekraftwerken, sind strikt abzulehnen.

Zu § 4 Umsetzung der Klimaschutzziele durch die Landesregierung

Die geplante Regelung zeichnet sich durch Unverbindlichkeit aus. Um die Klimaschutzziele erreichen zu können, müssen diese insbesondere für die Landesregierung verpflichtend sein. Der bloße Verweis auf eine Vorbildfunktion ist unzureichend. Aus Sicht der Naturschutzverbände muss es verbindliche Klimaschutzziele geben, die planerisch verbindlich umgesetzt werden. Dies spiegelt sich in Teilen bereits ab der Ebene der Regionalplanung in § 12 Landesplanungsgesetz NRW wider. Auf Grund der fehlenden Verbindlichkeit des Klimaschutzplans, mussten diejenigen Festlegungen des Klimaschutzplans, die durch die Ziele oder Grundsätze der Raumordnung gesichert werden können, jedoch nicht in den Raumordnungsplänen umgesetzt werden. Die Naturschutzverbände halten ihre Forderung, die Klimaschutzziele als „Ziele der Raumordnung“ zu konkretisieren, aufrecht. Da nur der Festlegung als „Ziel“ eine strikte Bindungswirkung zu kommt.

Die lokale Energiewende in Deutschland als „Gemeinschaftsprojekt“ vornehmlich in Bürger*innenhand sowie in und außerhalb Europas muss Vorrang vor dem Export bzw. Import von grünen Wasserstoff haben. Grüner Wasserstoff sollte nur in Branchen eingesetzt werden, wo keine klima- und umweltschonendere Alternative absehbar ist, da er auch langfristig ein seltenes und kostbares Gut bleiben wird. Denn naturverträglicher grüner Strom zur Erzeugung von grünem Wasserstoff ist durch die begrenzte Flächenverfügbarkeit eine begrenzte Ressource. Grüner Wasserstoff muss energieeffizient erzeugt, transportiert und genutzt

werden. Bei den allermeisten Nutzungsformen ist die direkte Nutzung von Elektrizität deutlich effizienter als über den Umweg der Hydrolyse von elektronischer Energie zu Wasserstoff. Für den Import von grünem Wasserstoff bedarf es strenge Nachhaltigkeitskriterien und verlässliche Herkunftsnachweise, um Umwelt- und Naturschutzprobleme nicht einfach in der globalen Klima- und Artenkrise zu verlagern. Durch die Markteinführung des grünen Wasserstoffs darf der Kohle- und Atomausstieg nicht gefährdet werden.

Die Umweltverträglichkeit und die Versorgungssicherheit sollten Vorrang vor der Wirtschaftlichkeit haben.

Die Transformation des Industriesektors soll durch die von der Landesregierung geförderte Initiative In4Climate begleitet werden, indem Akteure aus Industrie, Wissenschaft und Politik Strategien entwickelt werden sollen. Es ist nicht ersichtlich, wie die Begleitung ausgestaltet sein soll. Statt Förderungen und Anreize sind zur Erreichung der Klimaschutzziele klare gesetzliche Vorschriften von Nöten. Die Begründung weist jedoch auf die Beteiligung der Öffentlichkeit hin, jedoch gibt es keine Ausführungen zu der Art und Weise der Beteiligung. Die Naturschutzverbände sprechen sich gegen dieses Vorgehen aus und appellieren die bisherigen Regelungen zum Klimaschutzplan beizubehalten und den Klimaschutzplan per gesetzlicher Regelung verbindlich zu erklären. (Siehe hierzu die Ausführungen zu § 6).

Die Naturschutzverbände begrüßen es, dass in § 4 Abs. 6 die Verwendung von Fördermitteln aufgenommen werden soll. Für die flächendeckende Umsetzung der Ziele ist es erforderlich, dass die Landesregierung durch ein geeignetes Verfahren bestehende Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften prüft und gegebenenfalls ändert oder aufhebt. Daher sprechen sich die Naturschutzverbände für den Erhalt der bisherigen Regelung aus § 4 Abs. 4 Nr. 2 aus.

Zu § 5 Klimaschutz durch andere öffentliche Stellen

Um flächendeckend in ganz NRW die Klimaschutzziele erfüllen zu können, müssen alle öffentlichen Stellen in die Verantwortung genommen werden. Die kommunalen Klimaschutzkonzepte nehmen hierbei eine Schlüsselposition ein, da sie Maßnahmen und Strategien zur Erreichung der Klimaschutzziele auf kommunaler Ebene sicherstellen. Sehr viele Städte/ Gemeinden haben solche Konzepte bereits aufgestellt. Auch die Förderrichtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zu kommunalen Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen des Landes NRW von 2017 (geltend bis 2022) setzt entsprechende Konzepte voraus. Klimaneutralität darf dabei nicht an mangelnden Ressourcen von verschuldeten Kommunen scheitern. Daher ist die Landesregierung hier in der Pflicht entsprechende Kommunen zu unterstützen. Um dies zu gewährleisten, schlagen die Naturschutzverbände eine Veränderung des § 5 Abs. 2 S. 2 vor: Die Landesregierung unterstützt die anderen öffentlichen Stellen dabei unter anderem durch Förderprogramme und Beratungsangebote und stellt Datengrundlagen und vorhandene Erkenntnisse zur Verfügung.

Den Klimaschutzkonzepten kommt in der Raumordnung auch eine wichtige Rolle zu, da diese gemäß § 12 Abs. 2 Landesplanungsgesetz NRW bei der Erarbeitung von Raumordnungsplänen zu berücksichtigen sind. Die Unterstützung der Landesregierung sollte derart ausgestaltet sein, dass sie im Klimaschutzgesetz verbindliche Verfahrensregelungen zu der Aufstellung von Klimaschutzkonzepten sowie ihren Inhalten formuliert.

Zu § 6 Klimaschutzaudit

Die Klimaschutzziele können nur mit verbindlichen und wirksamen Instrumenten erfüllt werden. Dem Klimaschutzplan kommt hierbei eine zentrale Bedeutung zu, da er den Status-Quo erfasst und Zielszenarien, Strategien, Maßnahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele sowie Hinweise, die unter Beteiligung der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen erarbeitet wurden, enthält. Durch die Fortschreibung des Klimaschutzplans alle fünf Jahre wird gewährleistet, dass Korrekturen vorgenommen und auf künftige Entwicklungen reagiert

werden kann. Die Naturschutzverbände kritisieren vehement, dass der Klimaschutzplan mangels Rechtsverordnung nie verbindlich galt. Das geplante Klimaschutzaudit soll künftig ohne Beteiligung der gesellschaftlichen Gruppen durchgeführt werden. Klimaschutz ist jedoch eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die nur unter Einbeziehung der Öffentlichkeit erfüllt werden kann. Die anerkannten Naturschutzvereine haben dabei eine wichtige Funktion als Schnittstelle der Gesellschaft. Die Naturschutzverbände kritisieren den Wegfall der Beteiligungsmöglichkeiten, da sie in der Vergangenheit gute Erfahrungen mit dem Partizipationsprozess im Zuge der Erarbeitung des Entwurfs eines Klimaschutzplans gemacht haben. Künftig sollen die einzelnen Ressorts in Eigenverantwortlichkeit die notwendigen Maßnahmen entwickeln und umsetzen. Für eine flächendeckende Reduzierung der Treibhausgase müssen jedoch verbindliche Vorgaben seitens der Landesregierung für alle Ressorts gleichermaßen geschaffen werden. Die Naturschutzverbände vermissen klare verbindliche Verfahrensregelungen (Frist, Festlegung des ersten Durchführungsjahres) zu der Durchführung eines Klimaschutzaudits. Die Naturschutzverbände schlagen in Anlehnung an die bisherige Regelung und den Entwurf des § 8 Abs.2 Klimaanpassungsgesetz hierfür fünf Jahre vor. Auf Grund der fehlenden Verbindlichkeit, mangelnder Beteiligung der Öffentlichkeit sowie fehlenden einheitlichen Verfahrensvorgaben führt die Überführung des Klimaschutzplans in ein Klimaschutzaudit zu einer Abschwächung des Prozesses. Die Naturschutzverbände fordern, dass die Verbindlichkeit des bestehenden Klimaschutzplan im Zuge der Gesetzesnovelle gesetzlich festgelegt und unter Einbeziehung der Öffentlichkeit fortgeschrieben wird.

Zu § 7 Klimaneutrale Landesverwaltung

Die Naturschutzverbände begrüßen eine klimaneutrale Landesverwaltung, weisen jedoch darauf hin, dass sich die Landesregierung als „Innovationstreiber“ ehrgeizigere Ziele setzen und bis 2027 klimaneutral sein sollte. Die Klimaschutzziele sollten jedoch für alle öffentlichen Stellen gleichermaßen verbindlich gelten. Für die Zuordnung der öffentlichen Stellen sollte auf die Begriffsbestimmung aus dem UIG NRW zurückgegriffen werden.

Die Klimaneutralität der Landesverwaltung sollte jedoch durch die tatsächliche Reduktion der Treibhausgasemissionen und nicht im Zuge der Bilanzierung erfolgen. NRW sollte sich die Regelungen aus anderen Ländern zum Vorbild nehmen und gesetzliche Regelungen für die eigenen Liegenschaften, sowohl für Neubauten sowie Bestand schaffen.

Die Umstellung auf klimagerechte Antriebe bei landeseigenen Fahrzeugen wird begrüßt. Gleichzeitig sollte auf Dienstfahrten und -reisen mit Fahrzeugen des Individualverkehrs möglichst verzichtet werden, wo möglich sollten Car-Sharing und ähnliche Konzepte stärker genutzt werden.

Die Naturschutzverbände schlagen vor, dass der „Geschäftsstelle Klimaneutrale Landesverwaltung“ eine Berichtspflicht auferlegt wird und sie jährlich über den Stand der Erreichung der Klimaschutzziele in der Landesverwaltung berichtet. Die Berichte sind im Internet zu veröffentlichen.

Zu § 8 Aufgaben des Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz

Der Entwurf von § 8 zeichnet sich durch große Intransparenz aus, da nur noch die Pflicht zur Veröffentlichung der Treibhausgasemissionen bestünde. Die Naturschutzverbände fordern einen Fachbeitrag Klimaschutz für die Regionalpläne durch das LANUV.

Zu § 9 Beirat

Das unabhängige Beratungsgremium nebst seiner Handlungsmöglichkeiten, muss als Kernelement des Prozesses der Umsetzung der Klimaschutzziele erhalten bleiben. Es mag sein, dass wie in der Gesetzesbegründung der Beirat KlimaAudit.NRW durch die Neuregelung

gestärkt wird. Jedoch kommt es durch den Wegfall des bisherigen Sachverständigenrats und seiner Rechte zu einer Schwächung des unabhängigen Beratungsgremiums. Die bisherigen Rechte des Gremiums sollten aufrechterhalten und durch die Verfügungstellung eines Budgets für eigene klima- und energiepolitische Projekte und eine jährliche Berichtspflicht gestärkt werden. Das Gremium sollte die Landesregierung bei der Durchführung des Klimaaudits beratend begleiten. Dies jedoch vor dem Hintergrund, dass sich die Naturschutzverbände für einen verbindlichen Klimaschutzplan aussprechen. Die Naturschutzverbände regen an, bei der Besetzung des Gremiums Jugendvertreter*innen und die Wissenschaft zu berufen.

Zu § 10 Berichtspflicht

Um Maßnahmen bei Bedarf korrigieren zu können und die Klimaschutzziele zu erreichen, sollte der Bericht der Landesregierung nicht nur alle fünf Jahre erfolgen. Zwischenberichte oder eine Berichtspflicht alle drei Jahre, beginnend mit 2024, würden der hohen Priorität des Klimaschutzes gerechter.

Monitoring

Die Naturschutzverbände sprechen sich für den Erhalt der Regelungen zum Monitoring aus. Durch ein wissenschaftliches Monitoring kann gewährleistet werden, dass Umsetzungsdefizite frühzeitig erkannt und mit entsprechenden Maßnahmen gegengesteuert werden kann. Die Ergebnisse sind zu veröffentlichen, um die notwendige Akzeptanz der Bevölkerung zur Erreichung der Klimaschutzziele zu erlangen.

Berücksichtigungsgebot

Die Naturschutzverbände schlagen vor, nach dem Vorbild der bundesrechtlichen Regelung und § 6 des Entwurfs des Klimaanpassungsgesetz ein entsprechendes Berücksichtigungsgebot für die Klimaschutzziele (§ 3) im Klimaschutzgesetz aufzunehmen. Die Wirksamkeit hängt aber insbesondere von der Formulierung von Zielen und Zwecken ab, die in diesem Gesetz einen sehr geringen Konkretisierungsgrad aufweisen. Um die Wirksamkeit zu verstärken wurden bereits entsprechende Hinweise erteilt.