



Frau Präsidentin
des Landtages Nordrhein-Westfalen
Carina Gödecke, MdL
Landtag Nordrhein-Westfalen
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

Düsseldorf, den 22.10.2012

**Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes in Nordrhein-Westfalen,
Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 16/127**

**Gemeinsame öffentliche Anhörung des Ausschusses für Klimaschutz, Umwelt,
Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz und des Ausschusses für
Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk sowie des
Ausschusses für Kommunalpolitik am 25. Oktober 2012**

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

für die Gelegenheit, im Rahmen der öffentlichen Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Förderung des Klimaschutzes Stellung zu nehmen, bedanken wir uns.

Die nordrhein-westfälischen Naturschutzverbände BUND, LNU und NABU begrüßen, dass die Landesregierung das Gesetzgebungsvorhaben zur Schaffung erstmals verbindlicher landesgesetzlicher Regelungen zum Schutz des Klimas vorrangig verfolgt und den Entwurf eines Klimaschutzgesetz NRW erneut ins parlamentarische Verfahren eingebracht hat. Damit wird eine zentrale umweltpolitische Forderung der Verbände umgesetzt und Nordrhein-Westfalen macht sich bundesweit zu einem Vorreiter in Sachen Klimaschutz.

Hinsichtlich der Notwendigkeit, ein Klimaschutzgesetz auf den Weg zu bringen, und der positiven Effekte für den Klimaschutz und die Bewältigung der Folgen des Klimawandels, nehmen wir ausdrücklich Bezug auf unsere Stellungnahme unter dem 23. Januar 2012 anlässlich der Anhörung zum Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 15/2953.

Die Naturschutzverbände 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 dem Wirksamwerden des Klimaschutzplans zu erwarten. Diesbezüglich bedanken wir uns bei der Landesregierung für die Möglichkeit, durch Entsendung von Vertreterinnen und Vertretern der Naturschutzverbände in die inzwischen eingerichteten Arbeitsgruppen zur Erarbeitung eines solchen Klimaschutzplans konstruktiv mitzuwirken zu können.

Eine zügige Erarbeitung dieses Instrumentes erscheint uns zur Festlegung sektoraler Klimaschutzmaßnahmen unerlässlich. Hier vermissen die Naturschutzverbände eindeutige Festlegungen hinsichtlich des Zeitpunkts des Inkrafttretens des Klimaschutzplans iS. einer Verbindlichkeit gegenüber den Adressaten. Da weiterhin beabsichtigt ist, erst im Weg einer Rechtsverordnung Vorgaben des Klimaschutzplans als verbindlich zu erklären (vgl. § 6 Abs. 6 des Entwurfs), ist die gesetzliche Vorgabe, dass der Klimaschutzplan erstmals im „Jahr 2012“ – auch diesbezüglich ist eine Aktualisierung geboten! - zu erstellen ist, allein nicht ausreichend. Darüber hinaus erwarten wir eine ebenso zügige Anpassung des Landesentwicklungsplanes sowie der Regional- und Braunkohlenpläne an die Ziele zur Treibhausgas-Reduktion.

Zum vorgelegten, gegenüber dem Regierungsentwurf, Drucksache 15/2953 nahezu unveränderten, Gesetzentwurf halten wir unsere Anregungen und Bedenken aufrecht:

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. Der gegenüber dem Referentenentwurf neu eingefügte Halbsatz 2 in Satz 1 („..., soweit sie nicht der Selbstverwaltung ... handelt.“) bedeutet eine weitere der Sache nach nicht gerechtfertigte Einschränkung des sachlichen Anwendungsbereichs des Klimaschutzgesetzes und ist abzulehnen. Dies vor dem Hintergrund, dass die Naturschutzverbände ohnehin für jedermann verbindliche Klimaschutzziele fordern (s.o.).

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 Jahrhunderts 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.

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. Gegenüber dem bundesdeutschen Ziel einer mindestens 40 %-igen CO₂-Reduktion bis 2020 ist das NRW-Ziel allerdings nicht hinreichend 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, Datteln, Lünen, Hamm) „geschützt“ werden sollen, da allein diese bei Inbetriebnahme unweigerlich zu Emissionen von etwa 40 Mio. t/a CO₂ pro Jahr führen würden. Bei Regelbetriebszeiten von 40 Jahren würden allein diese Kohlekraftwerke den Großteil des CO₂-Kontingents für NRW aufbrauchen.

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 gegenüber dem Referentenentwurf neu gefassten Vorgaben in § 3 Abs. 2, wonach der Zielerreichung der Steigerung des Ressourcenschutzes, der Ressourcen- und Energieeffizienz, der Energieeinsparung und des Ausbaus Erneuerbarer Energien „besondere Bedeutung“ beigemessen werden soll, werden begrüßt. Allerdings bleibt auch bei dieser Formulierung offen, in welchen Zusammenhängen – zu denken wäre beispielsweise an alle (thg)emissionsrelevanten Planungen und Maßnahmen - die „besondere Bedeutung“ der Zielvorgaben zum Tragen kommen soll.

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.

Diesem Anliegen wird auch durch den im Regierungsentwurf neu gefassten § 12 Abs. 6 Landesplanungsgesetz und zugleich der Streichung der Regelung in § 4 Abs. 3 des Referentenentwurfs nicht Rechnung getragen.

Zu § 5 Klimaschutz durch andere öffentliche Stellen

Die Naturschutzverbände begrüßen ausdrücklich die Pflicht zur Erstellung kommunaler Klimaschutzkonzepte. In diesem Zusammenhang wird die Klarstellung im Entwurf des § 12 Abs. 3 Landesplanungsgesetzes begrüßt, wonach „Klimaschutzkonzepte“ als „Fachbeitrag“ im Rahmen der Erarbeitung von Raumordnungsplänen zu berücksichtigen sind.

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.

Es erscheint nicht erforderlich, die Konkretisierung der Inhalte der Klimaschutzkonzepte auf die untergesetzliche Ebene durch Einführung einer entsprechenden Verordnungsermächtigung zu verlagern. Die Anforderungen an die Inhalte der Klimaschutzkonzepte können nach Auffassung der Naturschutzverbände bereits im vorgelegten Regierungsentwurf festgelegt werden. Dabei sollten alle in § 6 Abs. 4 genannten zentralen Elemente, insbesondere auch die in § 6 Abs. 4 Ziffer 1-3 genannten, aufgegriffen werden.

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.“).

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 des Regierungsentwurfs enthält weiterhin keine Festlegungen zur Rechtsqualität des Klimaschutzplanes. Aus Gründen der Transparenz und Rechtssicherheit sind hierzu klare Regelungen, auch in Abgrenzung zum Landesentwicklungsplan, zu schaffen.

Festlegungen zur Verbindlichkeit des Klimaschutzplans sollen nunmehr erst in einer - im Nachgang zur Erstellung des Klimaschutzplans - zu erlassenden Rechtsverordnung erfolgen, vgl. § 6 Abs. 6 des Regierungsentwurfs. Diese Vorgehensweise stößt auf allergrößte Bedenken, da damit zum einen der Zeitpunkt des Wirksamwerdens der Vorgaben aus dem Klimaschutzplan ungewiss bleibt, zum anderen das in § 6 Abs. 1 des Regierungsentwurfs skizzierte Erarbeitungsverfahren unter „umfassender Beteiligung“ gesellschaftlicher Akteure und des Parlaments deutlich geschwächt wird. Nach Auffassung der Naturschutzverbände sollten Festlegungen zur Verbindlichkeit des Klimaschutzplans bereits gesetzlich getroffen werden.

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 des Regierungsentwurfs, 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.

Nach § 6 Abs. 4 Satz 2 des Regierungsentwurfs 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.

Bezüglich des in § 6 Abs. 5 des Regierungsentwurfs geregelten Verhältnis‘ zwischen Klimaschutzplan und Fachplanung wird angeregt, das Verhältnis weitergehend als bisher beabsichtigt, zu klärstellen. Davon ausgehend, dass der Klimaschutzplan ambitionierte Zwischenziele formuliert und Strategien und Maßnahmen festlegt (vgl. „zentrale Elemente“, § 6 Abs. 4), 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.

§ 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 Klimaschutz-ministerium 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 Klimaschutzziele rechtzeitig ergänzende Maßnahmen vorschlagen zu können.

Artikel 2

Soweit die Landesregierung verpflichtet ist, zur Erreichung der landesweiten Klimaschutzziele vor allem den „Klimaschutzplan“ und die „Raumordnung“ zu nutzen (vgl. Begründung zu § 4 des Regierungsentwurfs), stehen damit nach derzeitigem Stand des Gesetzgebungsverfahrens keine durchsetzungsstarken Instrumente zur Verfügung. Bezüglich der Rechtsqualität des Klimaschutzplanes fehlen nach wie vor klare Festlegungen. Soweit die Festlegung der Verbindlichkeit für ausgewählte Vorgaben aus dem Klimaschutzplan im Wege einer Rechtsverordnung erfolgen sollen, bleibt der Zeitpunkt des Wirksamwerdens einzelner Vorgaben aus dem Klimaschutzplan ungewiss (vgl. auch die Stellungnahme zu § 6 des Regierungsentwurfs).

Da der vorgelegte Entwurf für ein Klimaschutzgesetz NRW weiterhin von einem beschränkten sachlichen Anwendungsbereich ausgeht (vgl. Stellungnahme zu § 1 des Regierungsentwurfs) und das Wirksamwerden der Vorgaben aus dem Klimaschutzplan ungewiss ist, können die gesetzlichen Klimaschutzziele und die Vorgaben des Klimaschutzplans kein Maßstab für die Landesplanung und Raumordnung werden.

Es ist als Schwachstelle des Gesetzentwurfs anzusehen, dass die für verbindlich erklärten Festlegungen des Klimaschutzplans allenfalls Gegenstand und nicht Maßstab für die Raumordnung sind (vgl. § 12 Abs. 7 LPIG-E). So ist nicht sichergestellt, dass die Festsetzungen des Klimaschutzplanes unmittelbar und vollständig Eingang in den Landesentwicklungsplan 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.

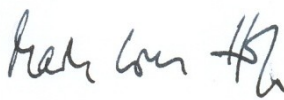
In diesem Zusammenhang sollte zumindest die Vorgabe für die Träger der Regionalplanung, dass die Klimaschutzziele raumbezogen vorrangig als Ziele der Raumordnung festzulegen sind (so zumindest in der Begründung zu § 12 Abs. 6 und 7 LPIG-E), ihren Niederschlag im Gesetzeswortlaut finden. Es ist daher zu bedauern, dass gegenüber dem Entwurf (Drucksache 15/2953) das Adverb „ansonsten“ aus § 12 Abs. 6 S. 2 LPIG-E gestrichen wurde. Aus dieser Formulierung konnte immerhin die gesetzgeberische Intention abgeleitet werden, dass die Klimaschutzziele vorrangig mit Zielqualität zu Erfordernissen der Raumordnung zu erklären sind.

Zu begrüßen ist, dass nunmehr nach § 12 Abs. 7 LPIG-E eine unmittelbar gesetzliche Verpflichtung für die Träger der Regionalplanung besteht, etwaige für verbindlich erklärte Vorgaben des Klimaschutzplans in den Raumordnungsplänen umzusetzen, und insoweit die Anregung, das Verhältnis zwischen Klimaschutzplan und Landesplanung klarzustellen, aufgegriffen wurde.

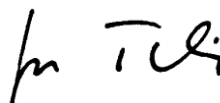
Mit freundlichen Grüßen



Paul Kröfges
BUND-Landesvorsitzender



Mark vom Hofe
LNU-Landesvorsitzender



Josef Tumbrinck
NABU-Landesvorsitzender