

zu dem Gesetzentwurf der nordrhein-westfälischen
Landesregierung vom 10.10.2011 (Drucksache 15/2953)

Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes in Nordrhein- Westfalen

16. Januar 2012

Bewertung des VIK im Überblick:

- 1. Überschneidungen / gegenläufige Wirkungen mit EU-Klimaschutzinstrumenten müssen ausgeschlossen werden**
- 2. Fehlende rechtliche Kompetenz des Landesgesetzgebers für die Festlegung von verbindlichen Klimaschutzziele, die die für den Emissionshandel benötigten Freiräume beschneiden**
- 3. Weiterhin Gefahr einer Verabsolutierung des Klimaschutzes ohne Spielräume für abwägendes Ermessen**
- 4. Planungsunsicherheiten für nordrhein-westfälische Unternehmen bleiben bestehen**
- 5. Vor einer verbindlichen Festlegung von Klimaschutzziele müsste zumindest Klarheit über deren Erreichbarkeit aufgrund des Klimaschutzplans geschaffen werden**

1. Vorgeschichte des Gesetzentwurfes

Der Gesetzentwurf ist bereits der zweite Anlauf, eine eigenständige Klimaschutzgesetzgebung in Nordrhein-Westfalen zu verankern. VIK hatte mit Datum vom 31. März 2011 zu diesem ersten Gesetzentwurf (Arbeitsentwurf mit Datum vom 7.1.2011) Stellung bezogen und insbesondere die Kompetenzproblematik einer eigenständigen Klimaschutzgesetzgebung auf Landesebene hervorgehoben. Auch wurde vor einer Verabsolutierung des Klimaschutzes gewarnt.

Der neue Gesetzentwurf vom 10.10.2011 (zurückgehend auf einen Entwurf vom 10.6.2011) weist im Wesentlichen folgende Abweichungen von oben genanntem ersten Arbeitsentwurf auf:

1. Das Klimaschutzziel bis zum Jahre 2050 wird auf mindestens 80 % festgelegt, während der Arbeitsentwurf 80-95 % vorsah.
2. Hinsichtlich der Umsetzung der Klimaschutzziele soll zu einem späteren Zeitpunkt weiterhin maßgeblich ein Klimaschutzplan entwickelt werden. Dieser erst soll die notwendigen Maßnahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele konkretisieren.
3. Während der frühere Arbeitsentwurf (§ 6) die Klimaschutzziele und die Ziele des Klimaschutzplans relativ pauschal für verbindlich hinsichtlich Landesentwicklungsplan und Regionalplänen einerseits und für das Tätigwerden der öffentlichen Stellen andererseits erklärte, enthält der neue Entwurf eine differenziertere Vorgehensweise im Hinblick auf die Klimaschutzziele durch die Landesregierung und andere öffentliche Stellen (§ 4 [Umsetzung durch die Landesregierung] und § 5 [Klimaschutz durch andere öffentliche Stellen]). Während die Landesregierung weiterhin direkt verpflichtet bleiben soll, die Klimaschutzziele insbesondere durch einen Klimaschutzplan und durch die Raumordnung zu konkretisieren, sind die (übrigen) öffentlichen Stellen zu einer eigenen Klimaschutzkonzeption und, nach einer Anordnung per Rechtsverordnung der Landesregierung, dabei vor allem auf bestimmte Vorgaben (§ 6 Abs. 4 Ziffer 2, 4 und 6) zur Umsetzung verpflichtet. Diese betreffen beispielsweise die Ziele zum Ausbau der erneuerbaren Energien, zur Energieeinsparung, zur Erhöhung der Ressourcen- und Energieeffizienz sowie des Ressourcenschutzes, aber auch nachhaltige Strategien und Maßnahmen, um die Klimaschutzziele sowie die im Klimaschutzplan genannten Zwischenziele und sektoralen Zwischenziele zu erreichen. Dabei schlägt also der von der Landesregierung noch zu erstellende Klimaschutzplan hinsichtlich der inhaltlichen Vorgaben auf die übrigen öffentlichen Stellen durch (§ 5 Abs. 1 Satz 2 und 3).
4. Auch die Gemeinden und Gemeindeverbände sind in diese Klimaschutzstrategie eingebunden (§ 5 Abs. 1 Satz 3).
5. Gleichzeitig enthält das Artikelgesetz auch eine Änderung des Landesplanungsrechts, um die Klimaschutzziele entsprechend rechtlich zu verankern.

2. Bewertung des Gesetzentwurfs vom 10.10.2011

2.1 Grundlegende Bedenken gegenüber dem Vorentwurf werden nicht ausgeräumt

Der Gesetzentwurf vom 10.10.2011 unterscheidet sich substantiell kaum von dem ersten Arbeitsentwurf vom 7. Januar 2011. Insoweit bleiben die folgenden Hauptbedenken des VIK in oben genannter ersten Stellungnahme bestehen.

2.1.1 Inkompatibilität zwischen europäischem Emissionshandel und Klimaschutzstrategien auf Landesebene

Es stellt sich die grundlegende Frage, ob ein Bundesland eigene Klimaschutzziele setzen sollte, wenn bereits auf europäischer und - in nationaler Umsetzung - auf Bundesebene solche Ziele bestehen. Ein Überbietungswettbewerb der unterschiedlichen Ebenen kann zu einer gegenseitigen Behinderung führen und die Instrumente der übergeordneten europäischen und nationalen Ebene zulasten aller Betroffenen und insbesondere der Wirtschaft beschädigen. Das gilt insbesondere für den Emissionshandel, der durch das "Cap and Trade"-System geprägt ist und seinen Wert auch dadurch bezieht, dass unterhalb der Festlegung der maximalen Emissionsmengen **Freiräume** ausdrücklich auch **räumlicher Art**

zu deren Erfüllung bestehen müssen. Diese Freiräume droht das Klimaschutzgesetz NRW zu beseitigen.

Es besteht die Gefahr, dass das 80 %-Verminderungsziel, das nur sehr begrenzt Neu- und Erweiterungsanlagen noch zulässt, nach Ausschöpfung der 20-prozentigen Restemissionsmenge nur noch zu Verlagerungen in Regionen außerhalb NRW führen kann. Diese Verlagerungen gefährden nordrhein-westfälische Arbeitsplätze und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit Nordrhein-Westfalens, was die öffentlichen Haushalte gravierend schwächen würde.

Um eine Doppel- und Gegenregulierung auf verschiedenen Ebenen zu vermeiden und die rechtlichen Gegebenheiten der Unterordnung von Landes- unter EU-Recht Rechnung zu tragen, sollte das Klimaschutzgesetz unmissverständlich deutlich machen, dass es nur solche Emissionen in den Blick nimmt, die nicht bereits vollumfänglich klimaschutzpolitisch in den Griff genommen wurden.

Wir schlagen deshalb folgende Änderung des Gesetzes vor:

In § 2 „Begriffsbestimmungen“ wird Absatz 1 Satz 1 wie folgt gefasst:

„Treibhausgasemissionen im Sinne dieses Gesetzes sind die Emissionen von Kohlenstoffdioxid (CO₂), Methan (CH₄), Distickstoffmonoxid (N₂O), Fluorkohlenwasserstoffen (HFC), perfluorierten Kohlenwasserstoffen (FKW/PFC) und Schwefelhexafluorid (SF₆), die in Nordrhein-Westfalen entstehen, **mit Ausnahme solcher, die aus Anlagen emittiert werden, die dem Anwendungsbereich des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz in der jeweils gültigen Fassung unterliegen.**

Begründung im Einzelnen:

Emissionshandelspflichtige Anlagen, zu denen die wichtigsten in Nordrhein-Westfalen betriebenen Industrieanlagen gehören, müssen ausgenommen werden, weil sich das Land NRW im Hinblick auf Klimaschutzziele nur auf die Sektoren konzentrieren kann, für die es eine eigene Gesetzgebungskompetenz besitzt und hinsichtlich derer es zu keiner Überschneidung mit einem nationalen oder supranationalen Klimaschutzregime kommt.

Dies ist zum einen rechtlich geboten.¹ Denn durch das TEHG und das BImSchG, die der konkurrierenden Gesetzgebung der Art. 72 ff. GG unterliegen, ist eine Sperrwirkung entstanden, die es dem Landesgesetzgeber nicht erlaubt, in diesen Feldern zusätzlich eigenständige Regelungen vorzunehmen.

Zum anderen leistet die Industrie bereits ihren Beitrag zur Absenkung der klimaschädigenden Gase. Im Jahr 2008 hatte das Land NRW eine Gesamtemission aller Treibhausgase in Höhe von 327,9 Mio. t CO₂-Äquivalente². Davon stammten etwa **zwei Drittel** als CO₂ aus stationären Anlagen, die dem europäischen Emissionshandelsrecht unterliegen, nämlich etwa 197 Mio. t CO₂.³ Diese wurden entsprechend dem Emissionsminderungspfad des Emissionshandels reduziert.

¹ Vgl. etwa *Beckmann*, I+E 2011, S. 67 ff; *Schink*, I+E 2011, 52 ff.

² Treibhausgas-Emissionsinventar, herausgegeben vom Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (LANUV NRW) 2010, S. 3.

³ Treibhausgas-Emissionsinventar, herausgegeben vom Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (LANUV NRW) 2010, S. 2; insgesamt etwa 197 Mio t CO₂ in 2008, eigene Berechnungen.

Zudem stellt sich die Frage, wie die langfristigen absoluten Klimaschutzziele für NRW erreicht werden können, wenn es gleichzeitig erklärtes Ziel der Landesregierung ist, weiterhin bedeutsamer Standort für energieintensive Unternehmen zu bleiben. Für das Jahr 2050 verblieben in NRW nach dem Gesetzentwurf der Landesregierung gerade einmal **72 Mio. t CO₂⁴**. Bei unveränderter Produktion würden davon allein die in NRW beheimateten integrierten Hüttenwerke, die schon derzeit ihre Effizienzpotenziale sehr weitgehend ausgeschöpft haben, **40 %** in Anspruch nehmen.

Es ist zudem unstrittig, dass verfahrensbedingt bei der Eisen- und Stahlerzeugung größere direkte Reduzierungen des CO₂-Ausstoßes nicht möglich sind. Bei derzeitigem Kenntnisstand würde damit nur CCS oder ein vollständiger Technologiewechsel überhaupt nennenswerte Einsparungen erbringen können. Diese Maßnahmen stehen jedoch entweder großtechnisch nicht zur Verfügung oder sind vor dem Hintergrund eines scharfen internationalen Wettbewerbs und eines fehlenden weltweiten CO₂-Minderungsregimes nicht bezahlbar und würden zwangsläufig zu einer Verlagerung der Hüttenwerke aus NRW führen.

Es ist deshalb kein oder nur ein schwacher Trost, dass die im ersten Arbeitsentwurf des nordrhein-westfälischen Klimaschutzgesetzes zunächst ins Auge gefasste Absenkung der CO₂-Emissionen bis 2050 um 80-95 % nun dem Wert von "mindestens 80 %" gewichen ist. Auch eine solche Zielsetzung riskiert den Verbleib der wichtigen energieintensiven Industrien in Nordrhein-Westfalen und gefährdet damit den Wohlstand dieses Landes.

Davon unabhängig würden durch ein Landesklimaschutzgesetz ausgelöste verschärfte Rahmenbedingungen für stationäre Anlagen, die dem Emissionshandel unterliegen, Ineffizienzen bewirken. Denn der europäische Emissionshandel dient dazu, Wahlmöglichkeiten für Minderungsmaßnahmen zu eröffnen und so in möglichst kostengünstiger Weise Treibhausgasemissionen aus stationären Anlagen (und neuerdings dem Flugverkehr) mindern zu können. Dazu wird ein europaweit einheitliches CO₂-Minderungsziel vorgegeben (das bereits genannte „Cap“). Es stehen also für einen bestimmten Zeitraum nur eine begrenzte Zahl Emissionszertifikate zur Verfügung. Den Betreibern ist es dann freigestellt, ob sie in emissionsmindernde Techniken investieren oder entsprechende – teilweise zugekaufte – Zertifikate am Ende eines Jahres für die nicht vermiedenen Emissionen abgeben. Damit fließen die Investitionen genau dorthin, wo die günstigsten CO₂-Vermeidungskosten liegen.

Jede externe politische Beeinflussung dieses Systems – insbesondere eine räumliche Bindung und Festlegung – greift in diese Entscheidungsfreiheit der Unternehmen ein, so dass dem Ziel des europäischen Emissionshandels einer effizienten Emissionsabsenkung zuwider gehandelt und dieses Instrument letztlich konterkariert würde. Wenn das Land NRW verbindliche CO₂-Minderungsziele mit Auswirkungen auch auf die Sektoren aufstellen will, die dem Emissionshandel unterliegen, führen diese damit zwangsläufig und unmittelbar zu einer deutlichen Erhöhung der CO₂-Minderungskosten in den betroffenen Branchen, ohne insgesamt die Minderung zu verstärken. Es ginge also allein um eine Verteuerung des Systems bei identischem Klimaschutzeffekt.

Dies wiederum wirkt sich auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit der in besonderer Weise international aufgestellten nordrhein-westfälischen Industrie gravierend negativ aus, ohne einen Gegennutzen zu schaffen. Im Gegenteil: eine globale Erhöhung der CO₂-Emissionen wäre Resultat eines solchen regionalen „Klimaschutzinstruments“. Denn die Gefahr des „Carbon Leakage“ muss als Gefahr nicht nur für wirtschaftliches Wohlergehen,

⁴ 80% von ca. 361, 6 Mio t CO₂-Äquivalente in 1990, vgl. Treibhausgas-Emissionsinventar Herausgegeben vom Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (LANUV NRW) 2010, S. 9.

sondern auch für die globale CO₂-Bilanz ernst genommen werden. Carbon Leakage bedeutet nämlich, dass in der Konstellation EU (mit einem festen „Cap“) und die übrige Welt (ohne ein solches) jede Produktionsverlagerung aus dem EU-Raum heraus zu weltweit mehr CO₂-Emissionen führt. Energieintensive Produkte und damit CO₂-Emissionen würden "importiert", nur mit dem einzigen "Vorteil", dass die nordrhein-westfälische CO₂-Bilanz verbessert wird. Diese ist jedoch für die Klimathematik nicht relevant.

Die verbindlichen Treibhausgas-Minderungsziele des Entwurfs des Landesklimaschutzgesetzes wären deshalb ein negatives Signal in Richtung beispielsweise der integrierten Hüttenwerke in NRW, aber auch anderer energieintensiver Produktionen. Sie beschädigen die Investitionsbereitschaft in diesem Bundesland.

2.1.2 Weiterhin Gefahr einer Verabsolutierung des Klimaschutzes

Wie oben dargestellt (siehe oben unter 1), wird die eigene Setzung von Klimaschutzziele in Nordrhein-Westfalen zu konkreten Maßnahmen auf der Ebene der Landesregierung und der nachgeordneten Behörden führen. Es besteht die Gefahr, dass die für die politische Gestaltung notwendigen Abwägungsprozesse einseitig in Richtung Klimaschutz gelenkt werden, zum Beispiel wenn es darum geht, Flächen für industrielle Erweiterungen bauplanungsrechtlich zu erschließen und für neue Anlagen verfügbar zu machen. Die insoweit neu zu schaffenden Rahmenbedingungen für die industrielle Produktion in Nordrhein-Westfalen werden für viele Unternehmen die Standortfrage auslösen.

2.1.2.1 Umsetzung der Klimaschutzziele durch die Landesregierung

Die Landesregierung ist auch nach dem neuen Gesetzentwurf zum einen verpflichtet, einen Klimaschutzplan aufzustellen. Dieser soll die notwendigen Maßnahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele sowie zur Begrenzung der negativen Auswirkungen des Klimawandels konkretisieren.

Klimaschutzplan

Es stellt einen gewissen Fortschritt dar, wenn nunmehr dieser Klimaschutzplan unter Beteiligung von gesellschaftlichen Gruppen erstellt werden soll (§ 6 Abs. 1). Dies bietet die Chance für die Wirtschaft, ihre Vorstellungen für die Ausgestaltung eines Klimaschutzplans aufzuzeigen. Gleichzeitig ist zu begrüßen, dass auch die Wirkungsbeiträge und Wechselwirkungen von Produktionsverlagerungen aus NRW bei der Berechnung der Gesamtemissionen in geeigneter Weise zu berücksichtigen sind. Hier vollzieht das Gesetz das – zumindest verbal – nach, was als Gefahr des Carbon Leakage bereits im europäischen Emissionshandel verankert ist. Was dagegen konsequenterweise zu tun wäre – der konsequente Schritt, diese Sektoren aus dem Wirkungsbereich des Gesetzes auszuklammern (s. oben) –, wird leider im Gesetzentwurf nicht vollzogen. Zu bedauern ist auch, dass die Berücksichtigung möglicher Verlagerungen von Produktionen aus NRW nur bei der Berechnung der Gesamtemissionen zu erfolgen hat. Dem Verlust beispielsweise von Arbeitsplätzen und Wohlfahrt durch diese Industrien wird dagegen keine eigenständige Bedeutung beigemessen wird.

Damit wird ein Grunddilemma dieses Gesetzes deutlich: Die Maßnahmen laufen weiterhin auf eine Verabsolutierung des Klimaschutzes ohne Abwägung gegen andere wichtige Ziele hinaus! Die Entwicklung des Landes Nordrhein-Westfalens, deren Wirtschaft in besonderer Weise in einem globalen Wettbewerb zu bestehen hat, nur unter Klimaschutzgesichtspunkten zu gestalten, birgt die Gefahr, diesen Standort unattraktiv zu machen. Insbesondere der Auftrag an die Landesregierung, neue, aber auch bestehende administrative Regelungen

und Verordnungen im Hinblick auf die Zielsetzung des Gesetzes anzupassen (§ 4 Abs. 4), verstärkt den Eindruck einer unausgewogenen Einseitigkeit, die gerade der international tätigen Industrie, die die finanzielle Grundlage vieler Menschen in Nordrhein-Westfalen darstellt, großen Schaden zufügen kann. Dabei kann eine auf Innovation ausgerichtete Industrie wichtige Beiträge für den Klimaschutz leisten, die bei einer Verdrängung in andere Wirtschaftsregionen, die einem vergleichbaren Klimaschutzregime nicht unterliegen, nicht stattfinden.

Der im Gesetz angelegte Ansatz, mit einem Klimaschutzplan die Klimaschutzziele umzusetzen, vermittelt den Eindruck, dass die Erreichung dieser Ziele auch tatsächlich möglich und nur eine Frage des guten Willens ist. Auch wenn eine Zielerreichung zum jetzigen Zeitpunkt nicht ausgeschlossen werden kann, so ist in gleicher Weise die Erreichung der Ziele mehr als fraglich. So kann das Ziel einer mindestens 80-prozentigen Verringerung der Klimagase bis 2050 nur erfolgen, wenn insbesondere

- für die fossilen Energien ausreichende CCS-Technik zum Einsatz kommen kann und
- für die erneuerbaren Energien ausreichende Speichertechnologien zur Verfügung stehen.

Beide technologischen Ansätze sind aber hinsichtlich ihrer Umsetzbarkeit technisch/naturwissenschaftlich erst am Anfang der Entwicklung und im Hinblick auf die politische Realisierung höchst umstritten. Gerade was die CCS-Technik anbetrifft, so vermochten es gerade die Bundesländer nicht, hier eine belastbare rechtliche Grundlage zu akzeptieren. Wenn aber, wie oben aufgezeigt, die unvermeidbaren CO₂-Emissionen der Industrie im Jahr 2050 mehr ausmachen, als die Menge, die nach einer 80-prozentigen Verminderung noch emittiert werden darf, ist der Einsatz von CCS-Technik unvermeidbar, oder NRW plant seine Zukunft ohne diese Industrien. Was die dem Emissionshandel nicht unterliegenden erneuerbaren Energien, insbesondere Windenergie, anbetrifft, so muss auch die Frage belastbar beantwortet sein, ob deren Ausbau an einem Ort nicht – entsprechend der Funktionslogik des Emissionshandels – lediglich zu einem Anstieg der klimaschädigenden Emissionen an anderer Stelle, nämlich bei den dem Emissionshandel unterliegenden Anlagen, führt. Denn dort entstehen Entlastungen bei der Erreichung des Emissionsminderungspfades, die bis zum Cap wieder aufgefüllt werden. Die Wissenschaft hat auf diese Funktionsweise immer wieder hingewiesen (so beispielsweise Prof. Dr. Haucap als Vorsitzender der Monopolkommission in deren Sondergutachten Nummer 59 zum Energiemarkt 2011 vom 13.9.2011).

Vor diesem Hintergrund ist es wenig überzeugend, schon vor einer Konzeptionierung Klimaschutzziele rechtlich festzuschreiben. Vielmehr muss der Prozess umgekehrt ablaufen: Zunächst ist zu eruieren, welche technischen Optionen welche belastbaren Verminderungspfade ergeben, um dann die sich hieraus ableitbaren Verminderungsziele verbindlich zu machen. Der jetzige Weg erinnert an einen Blindflug, von dem heute keiner sagen kann, ob er gut ausgeht oder nicht.

Landesplanung

Die Verabsolutierung des Klimaschutzes wird zum anderen auch durch die Einflussnahme auf die Raumordnung deutlich. Hier bewegt sich der Gesetzentwurf in etwa auf dem Niveau des früheren Arbeitsentwurfs.

Nach wie vor geht es um eine (zwingende) Umsetzung der Klimaschutzziele in der Raumordnung, was sich beispielsweise aus § 4 Abs. 1 Satz 2 ergibt. Dort kommt nach wie vor zum Ausdruck, dass die Landesregierung verpflichtet ist, die Klimaschutzziele unter anderem

durch die Raumordnung zu konkretisieren. Darüber hinaus führt die Veränderung des Planungsrechts dazu, dass die Klimaschutzziele die Raumordnung dominieren und damit Abwägungsvorgänge von vorneherein in eine bestimmte Richtung vorfestlegen bzw. diese erst gar nicht zulassen. Dies kommt insbesondere in dem neuen § 12 Abs. 6 Satz 2 Landesplanungsgesetz NRW zum Ausdruck, wonach "die Klimaschutzziele des § 3 Klimaschutzgesetz NRW als raumbezogene Ziele und ansonsten als Grundsätze umzusetzen und/oder nachgeordneten Planungsebenen entsprechende räumliche Konkretisierungsaufträge zu erteilen sind." Damit dürfte die im Rahmen der Raumordnung vorzunehmende Abwägung obsolet werden.

Wir halten es nicht für richtig, dass, quasi vorgezogen, der Gesetzgeber im Grundsätzlichen abwägt und für die Abwägung im Einzelfall bezogen auf einzelne Planungsmaßnahmen kein Raum mehr verbleibt. Vor diesem Hintergrund erscheint es fraglich, ob industrielle Anlagen überhaupt noch realisierungsfähig sind.

Notwendig ist deshalb, die Regelungen zur Landesplanung so auszugestalten, dass die Klimaschutzziele bzw. der Klimaschutzplan nur raumordnerische Fachbeiträge darstellen, die mit anderen Belangen abgewogen werden und damit für notwendig erachteten Entwicklungen auch wirtschaftlicher bzw. industrieller Art ausreichend Raum gegeben werden kann.

2.1.2.2 Klimaschutz durch andere öffentliche Stellen

Lediglich im Hinblick auf die direkte Einwirkung der Klimaschutzziele und des Klimaschutzplans auf das Tätigwerden der öffentlichen Stellen unterhalb der Landesregierung lässt sich eine "Abmilderung" im nun vorliegenden Gesetzentwurf erkennen. Diese sind zu einer jeweils eigenständigen Klimaschutzkonzeption aufgerufen (§ 5 Abs. 1 Satz 2). Damit könnten deren Verpflichtungen und Möglichkeiten, ihre eigentlichen jeweiligen gesetzlichen Aufgaben zu erfüllen, stärker zum Tragen kommen. Allerdings auch das nur in einem sehr engen Rahmen, denn die Vorgaben des Klimaschutzplanes setzen die Leitplanken.

Entscheidend dürfte aber sein, dass die Landesregierung in die Lage versetzt wird, wichtige Teile des Klimaschutzplans für die anderen öffentlichen Stellen für verbindlich zu erklären und damit von oben nach unten durchzugreifen und das Agieren der Behörden "vor Ort" zu steuern. Dies soll insbesondere bei Strategien und Maßnahmen geschehen, um die Klimaschutzziele sowie die im Klimaschutzplan genannten Zwischenziele und sektoralen Zwischenziele zu erreichen (§ 5 Abs. 1 Satz 2 und 3 in Verbindung mit § 6 Abs. 4 Ziffer 4).

3. Nur marginale Verbesserungen gegenüber dem Vorentwurf

Die Tatsache, dass § 1 Satz 3 nunmehr klarstellt, dass sich das Gesetz an die "öffentlichen Stellen" wendet, und damit die Industrie nicht direkt anspricht, vermag im Sinne der Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der nordrhein-westfälischen Industrie nicht weiterzuhelfen. Zumindest untermauert der weitere Gesetzestext diese klare Adressierung nicht und müsste entsprechend modifiziert werden (z.B. s. Textvorschlag zu § 2 unter 2.1.1.), um diese inhaltlich im Gesetz durchzuhalten. Denn der Staat, hier im Kompetenzbereich der Länder das Land Nordrhein-Westfalen, setzt die maßgeblichen Rahmenbedingungen für industrielle Betätigungen und kann deshalb hierdurch über das Wohl und Weh ganzer industrieller Sektoren entscheiden. Die Tatsache also, dass die Industrie nicht unmittelbar durch das Gesetz zu bestimmten Maßnahmen verpflichtet wird, kann deshalb noch nicht zu einer "Entwarnung" führen.

Mit den durch die anderen öffentlichen Stellen (also auch die Behörden, die unmittelbar mit den Industrieunternehmen zu tun haben) zu erarbeitenden Klimaschutzkonzepten wird

deutlich, dass man zwar dem Bedenken einer unmittelbaren Kompetenzverletzung durch direkte Verhaltenssteuerung (beispielsweise durch Eingriff in das Regelungsfeld des TEHG) ansatzweise Rechnung tragen, aber nicht die maßgebende Orientierung an den Klimaschutzziele des Gesetzes aufgeben will. Insoweit wirkt das Gesetz jetzt indirekter, birgt aber nach wie vor die Gefahr einer unsachgemäßen "Verabsolutierung" des Klimaschutzes. Denn diese "öffentlichen Stellen" werden beispielsweise Raumordnungs- oder Bauleitpläne erlassen oder Genehmigungen erteilen bzw. versagen, und werden hierbei durch das geplante Klimaschutzgesetz in die Pflicht genommen, sich einseitig von Klimaschutzreduktionen leiten zu lassen.

Dabei ist unklar, wie sich aufgrund dieser Vorgaben insbesondere die planerischen Aktivitäten der zuständigen öffentlichen Stellen im Einzelnen darstellen werden. Ob es beispielsweise zu einer "Verweigerung" von benötigten Industrieflächen kommt, oder eine restriktive Industriepanung die Folge sein wird, erscheint aufgrund des Gesetzeswortlauts nicht ausgeschlossen. Beide Szenarien aber bergen einen Abschreckungseffekt für industrielle Investitionen im Land NRW. Denn dies lässt die Planungssicherheit für die Unternehmen wegfallen und entwertet damit den Standort Nordrhein-Westfalen, der sich gerade nach einem umfänglichen Strukturwandel in eine zukunftssträchtige Industrieregion zu wandeln begonnen hat.

In gleicher Weise ist unklar, wie sich die "Vorrangregelung" des § 3 Abs. 2 auswirken wird. Hier ist sogar unklar, in welchen Feldern der Steigerung des Ressourcenschutzes, der Ressourcen- und der Energieeffizienz, der Energieeinsparung und dem Ausbau erneuerbarer Energien Vorrang eingeräumt werden soll. Würde sich beispielsweise diese Vorschrift auf die konkrete Genehmigung von Industrieanlagen, beispielsweise durch zusätzliche Auflagen, auswirken? Wenn ja, in welcher Form? Es wird deutlich, dass hier pauschale Regelungen möglicherweise in ausdifferenzierte Regelungssysteme eingreifen können, ohne dass dies im Vorhinein kalkulierbar wäre.

Auch wenn die Reduktion von Treibhausgasen jetzt "nur" noch auf **mindestens 80 %** zielt, vermag sie den emissionsseitigen Bedingungen in Nordrhein-Westfalen nicht gerecht zu werden. Allein die produktionsbedingt unvermeidbaren Emissionen der Industrie werden, wie bereits dargestellt, einen Großteil der Emissionen ausmachen, die bei einer 80 prozentigen Verminderung noch möglich sein würden. Die Erreichung der Zielsetzung ist ohne zur Verfügung stehende Speichertechnik und CCS unrealistisch, wenn man die wichtigsten Teile der nordrhein-westfälischen Industrie nicht ins Ausland abdrängen will. Deshalb ist auch die Abschwächung der Verbindlichkeit (Ersetzung des Wortes "ist" durch das Wort "soll") der Klimaschutzziele wenig hilfreich, weil eine Soll-Verpflichtung der Erreichung der Klimaschutzziele einer Ist-Verpflichtung sehr nahekommt ("soll" ist das "muss" für den Regelfall).

4. Fazit

Der Gesetzentwurf vom 10.10.2011 vermag die grundlegenden Bedenken gegen eine eigene Klimaschutzgesetzgebung Nordrhein-Westfalens nicht auszuräumen. Auch wenn an kleineren Stellen "Abmilderungen" gegenüber dem Arbeitsentwurf vom 7. Januar 2011 erkennbar sind, so bleibt doch das Hauptbedenken bestehen, dass in das Regime anderer gesetzlicher Regelungen in unzulässiger Weise eingegriffen wird. Die nach wie vor bestehende Gefahr einer "Verabsolutierung" des Klimaschutzes kann durch indirekte Steuerung der Behördentätigkeiten darüber hinaus schädliche Auswirkungen auf die im internationalen Wettbewerb stehende Industrie nach sich ziehen.

Der Klimaschutz ist insbesondere durch den Emissionshandel europäisiert. Deshalb sollten die Anstrengungen Nordrhein-Westfalens in die Richtung gehen, die Umsetzung der

europäischen Vorgaben zu unterstützen und insbesondere durch Schaffung von attraktiven Rahmenbedingungen die Ansiedlung bzw. das Verbleiben der Industrie in Nordrhein-Westfalen zu fördern, damit diese weiterhin wichtige Beiträge für einen weltweiten und nachhaltigen Klimaschutz leisten kann. Vom Land unterstützte Forschungsanstrengungen im Hinblick auf verbesserte Effizienz wären deshalb viel überzeugender als eine gegenüber Europa und Bund "konkurrierende" Setzung von Rahmenbedingungen, die den übergeordneten rechtlichen Regelungen zuwiderlaufen können.

Sorgen bereitet, dass der Gesetzgeber schon jetzt Klimaschutzziele rechtlich verbindlich festlegen will, ohne zu wissen, wie die Zielerreichung erfolgen kann. Ein Klimaschutzplan, der dies leisten soll, wird erst durch das Gesetz auf den Weg gebracht. Überzeugender wäre es, mit einer Klimaschutzplanung zu beginnen, um eine konkrete Einschätzung dafür zu bekommen, ob und inwieweit die ins Auge fasste Absenkung von klimaschädigenden Gasen um 80 % realistisch ist. Erst wenn in belastbarer Weise erkennbar wird, dass bestimmte Verminderungsmargen realistisch ohne Vertreibung der nordrhein-westfälischen energieintensiven Industrie erreicht werden können, sollten diese, wenn man an dem Projekt eines Klimaschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen festhalten will, rechtlich verbindlich gemacht werden.