

**Gesetzesentwurf der Landesregierung:**

**Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes in NRW**

**hier: Stellungnahme des Regionalrates Düsseldorf**

Mit Datum vom 21. Juni 2011 hat das Landeskabinett einen Entwurf für ein Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes in Nordrhein-Westfalen beschlossen.

Zweck des Gesetzentwurfes ist die verbindliche Festlegung von Klimaschutzzielen sowie die Installation eines institutionellen Rahmens für die Erarbeitung, Umsetzung, Überprüfung, Berichterstattung und Fortschreibung von Klimaschutzmaßnahmen. Insgesamt soll der Klimaschutz in Nordrhein-Westfalen nachhaltig verbessert werden, die negativen Auswirkungen des Klimawandels begrenzt und Beiträge zu den nationalen und internationalen Anstrengungen beim Klimaschutz geleistet werden.

Adressat des Gesetzes sind die öffentlichen Stellen.

Der Gesetzesentwurf umfasst folgende zentrale Punkte:

**1. Klimaschutzziele**

- Die Treibhausgasimmissionen in Nordrhein-Westfalen sollen bis 2020 um mindestens 25 % und bis 2050 um mindestens 80 % im Vergleich zum Referenzjahr 1990 gesenkt werden.
- Zur Erreichung der Klimaschutzziele sollen die Steigerung des Ressourcenschutzes, der Ressourcen- und Energieeffizienz, der Energieeinsparung und den Ausbau der erneuerbaren Energien Vorrang eingeräumt werden.
- Die negativen Auswirkungen des Klimawandels sollen durch sektorspezifische und auf die jeweilige Region abgestimmte Anpassungsmaßnahmen begrenzt werden.

**2. Umsetzung der Klimaschutzziele durch die Landesregierung**

- Die notwendigen Maßnahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele sollen durch einen sogenannten Klimaschutzplan konkretisiert werden. Dieser Klimaschutzplan soll von der Landesregierung unter Beteiligung von gesellschaftlichen Gruppen erstellt und vom Landtag beschlossen werden. Der Klimaschutzplan soll erstmals 2012 erstellt und dann alle 5 Jahre fortgeschrieben werden.  
Der Klimaschutzplan soll unter anderem Zwischenziele zur Reduktion von Treibhausgasen, Ziele zum Ausbau der erneuerbaren Energien, Strategien und Maßnahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele sowie sektorspezifische Strategien und Maßnahmen zur Begrenzung der negativen Auswirkungen des Klimawandels enthalten.

- Die Klimaschutzziele sollen im Landesentwicklungsplan und darauf aufbauend in den übrigen Raumordnungsplänen als Ziele der Raumordnung, und ansonsten als Grundsätze der Raumordnung konkretisiert werden. Der Landesentwicklungsplan soll die Voraussetzung dafür schaffen, dass die Vorgaben des Klimaschutzplanes raumordnerisch umgesetzt werden.

### **3. Klimaschutz durch andere öffentliche Stellen**

- Die Landesregierung legt dar, dass die sogenannten anderen öffentlichen Stellen eine Vorbildfunktion beim Klimaschutz haben. Diese öffentlichen Stellen sollen in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen Klimaschutzmaßnahmen zur Minderung der Treibhausgase, zum Ausbau der erneuerbaren Energien sowie zur Anpassung an den Klimawandel ergreifen. Hierzu sollen die öffentlichen Stellen verpflichtet werden, Klimaschutzkonzepte aufzustellen. Diese Klimaschutzkonzepte sollen erstmals innerhalb von 2 Jahren nach Rechtskraft des Klimaschutzgesetzes fertig gestellt werden. Die Kommunen und die Träger der Regionalplanung sollen dann ihre Bauleit- und Regionalplanungen an den von ihnen erstellten Klimaschutzkonzepten ausrichten.

### **4. CO<sub>2</sub>-neutrale Landesverwaltung**

- Das Ziel einer CO<sub>2</sub>-neutralen Landesverwaltung mit allen umfassenden Behörden, Einrichtungen, Hochschulen und Landesbetrieben soll bis zum Jahre 2030 erreicht werden.

### **5. Monitoring und Berichterstattung**

- Die Klimaschutzziele und die Umsetzung der Maßnahmen des Klimaschutzplanes sollen von einem wissenschaftlich fundierten Monitoring begleitet werden, das unter anderem eine aktuelle Erhebung der Treibhausgasimmission in Nordrhein-Westfalen, eine Prognose der zu erwartenden Entwicklung der Treibhausgasimmissionen, Vorschläge für eine Fortschreibung des Klimaschutzplanes sowie für die Festlegung neuer Zwischenziele und sektoraler Ziele umfassen soll.

### **6. Klimaschutzrat Nordrhein-Westfalen**

- Zusätzlich soll ein Klimaschutzrat eingesetzt werden, dem 5 herausragende Persönlichkeiten aus verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen angehören sollen. Der Klimaschutzrat soll unter anderem auf die Einhaltung der Klimaschutzziele achten und die Landesregierung bei der Erarbeitung und Fortentwicklung des Klimaschutzplanes beraten.

**Der Regionalrat Düsseldorf steht für Klimaschutz, Ressourcenschutz, Energieeffizienz, Energieeinsparung und den Ausbau der erneuerbaren Energien. Mit dem vorgelegten Gesetzesentwurf werden die Ziele jedoch nicht erreicht. Es bestehen insbesondere folgende Kritikpunkte und Anmerkungen:**

1. Mit der beabsichtigenden Festlegung von verbindlichen Klimaschutzzielen auf Landesebene steht der Gesetzesentwurf bestehenden rechtlichen Regelungen auf Bundesebene zur verbindlichen Festlegung von Klimaschutzzielen (z.B. im Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz, im Zuteilungsgesetz oder im Bundesimmissionsschutzgesetz) entgegen. Auf bundesrechtlicher Ebene besteht für die Regulierung der Immission von Treibhausgasen bereits eine umfassende Regelungsdichte. Im Zuge dessen können die verbindlichen klimapolitischen Ziele des Landes nicht isoliert betrachtet werden, da landesbezogene Emissionsziele den bundesweiten Emissionshandel beeinträchtigen. Darüber hinaus führt die Festlegung von Klimaschutzzielen auf Landesebene zu einer Doppelbelastung für diejenigen Unternehmen, die bereits dem Emissionshandel unterliegen.
2. Die geplante Umsetzung der Klimaschutzziele über eine Verankerung in Raumordnungsplänen ist kritisch zu sehen. Die Aussage in § 4, Absatz 3 des Gesetzesentwurfes, dass die Klimaschutzziele im Landesentwicklungsplan und darauf aufbauend in den übrigen Raumordnungsplänen als Ziele der Raumordnung, und ansonsten als Grundsätze der Raumordnung zu konkretisieren seien, ist nicht hinreichend bestimmt. In der Begründung zu § 4 des geplanten Klimaschutzgesetzes heißt es, dass die Klimaschutzziele soweit möglich als Ziele der Raumordnung konkretisiert werden sollen. Sollte dies nicht möglich sein, sollen die Klimaschutzziele zumindest als Grundsätze der Raumordnung umgesetzt werden. Diese Formulierung lässt den letztendlich gewählten Weg offen.

In Ermangelung eines Raumbezugs wird es kritisch gesehen, Klimaschutzziele als verbindliche Ziele der Raumordnung landesgesetzlich festzulegen. Möglich wäre auf föderaler Ebene lediglich die Festlegung von Klimaschutzzielen als politische Ziele. Eine Ausrichtung der Raumordnung als Ersatzgesetzgebung, die sich aller Themen annimmt, die in der Bundesgesetzgebung nach Auffassung des Trägers der Raumordnungsplanung nicht oder nur unzureichend geregelt hat, ist nicht mit der Kompetenzordnung des Grundgesetzes konform. Denn Raumordnung muss auf die Ordnung des Raumes abzielen und darf nicht als Reparaturbetrieb für anderweitig subjektiv nicht auf Zustimmung stoßende fachgesetzliche Regelungen missbraucht werden. Dies ist aber dann der Fall, wenn landesrechtliche Klimaschutzziele zu Zielen der Raumordnung werden.

Eine Verankerung der Klimaschutzziele als Ziele der Raumordnung hätte gravierende Auswirkungen auf die zukünftige Planung und Genehmigung von (industriellen) Großvorhaben wie z.B. Kraftwerks-Neubau oder die Ansiedlung emittierender Großindustrie. Als Ziele der Raumordnung wären die Klimaschutzziele damit zu beachten und unterlägen nicht mehr der Abwägung mit anderen Belangen, wie zum Beispiel der Wirtschaftlichkeit oder der von der EU vorgeschriebenen Umweltprüfung.

Eine Verankerung der Klimaschutzziele als Ziele der Raumordnung und Landesplanung würde den Gestaltungsspielraum der Kommunen, aber auch der Regionalräte massiv einschränken und darüber hinaus auch eine signifikante Einschränkung der kommunalen Planungshoheit bedeuten. Sowohl die vorsorgliche planerische Ausweisung von geeigneten Flächen für emittierende Betriebe als auch die konkrete Ansiedlung solcher Vorhaben würde deutlich erschwert.

3. Konkrete Maßnahmen zur Erreichung der im Gesetzesentwurf formulierten Klimaschutzziele sollen nicht über das Gesetz selbst, sondern über den sogenannten Klimaschutzplan erfolgen. Die beabsichtigten Inhalte, konkreten Regelungen und Vorgaben des Klimaschutzplanes sind im Gesetzesentwurf unklar formuliert. Gleiches gilt für die Ermittlung und Darstellung der Beiträge für die einzelnen Sektoren zum Klimaschutz.

In seiner ersten Einschätzung zum vorgelegten Gesetzesentwurf bemängelt der Landkreistag NRW, dass mit dem Klimaschutzplan der eigentliche Kern des Klimaschutzgesetzes auf ein „untergesetzliches von der Exekutive aus zu gestaltendes Regelwerk“ verlagert werden soll. Der Landkreistag bezweifelt, dass eine solche Regelung den rechtsstaatlichen Anforderungen genügt.

Außerdem ist festzuhalten, dass der Regionalrat nach der derzeitigen Rechtslage (Landesplanungsgesetz) nur „räumliche“ Festlegungen treffen kann. Der Gesetzesentwurf bezieht sich allerdings auch auf „nicht räumliche“ Treibhausgase. Ein stoffbezogener Ansatz kann nicht von der Raumordnung konkretisiert werden. Dies ist Angelegenheit der Fachplanung (TEHG, BImSchG, TA Luft). Aus den gleichen Gründen ist die Erstellung von Klimaschutzkonzepten, an denen sich die Regionalräte als Träger der Regionalplanung orientieren sollen, nicht möglich.

Unstrittig ist jedoch, dass der Ausgestaltung des Klimaschutzplanes im Hinblick auf seine möglichen Auswirkungen auf die kommunale Ebene besondere Bedeutung zukommt. Hier ist im entsprechenden Verfahren eine Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände unerlässlich.

4. Die möglichen Auswirkungen des Klimaschutzgesetzes auf die kommunale Ebene sind nicht hinreichend dargestellt. Für den Fall der Rechtskraft des Gesetzesentwurfs werden die sogenannten „öffentlichen Stellen“ zur Ergreifung von Klimaschutzmaßnahmen und zur Erstellung von Klimaschutzkonzepten verpflichtet. Dies soll innerhalb von maximal 2 Jahren nach Rechtskraft des Klimaschutzgesetzes erfolgen. Die damit verbundenen personellen und finanziellen Auswirkungen sind derzeit nicht absehbar. Es ist jedoch absehbar, dass die Erstellung dieser Klimaschutzkonzepte mit erheblichen Kosten verbunden sein wird, die bei der allgemeinen Haushaltslage von den öffentlichen Stellen kaum getragen werden können. Darüber hinaus ist die zeitliche Vorgabe der für die Erstellung der Klimaschutzkonzepte sehr eng bemessen.
5. Die Überwachung der Einhaltung der Klimaschutzziele soll über ein wissenschaftlich fundiertes Monitoring und die Einrichtung eines Klimaschutzrates erfolgen. Für beide Bereiche besteht noch weiterer Konkretisierungsbedarf, da einerseits im Hinblick auf das Monitoring unklar bleibt, wie mit den ermittelten Ergebnissen im Zuge des Monitorings umgegangen werden soll.

Im Hinblick auf die Legitimation, Rolle und insbesondere Besetzung des Klimaschutzrates besteht derzeit ebenfalls noch Unklarheit. Hier ist insbesondere auf eine ausgewogene Besetzung – auch mit einem Vertreter der Wirtschaft – zu achten.

6. Das Ziel einer „CO<sub>2</sub>-neutralen Landesverwaltung“ ist grundsätzlich zu begrüßen. Bei der Erreichung dieses Ziel ist jedoch auf eine entsprechende Verhältnismäßigkeit der Mittel zu achten.
7. Der Gesetzesentwurf räumt dem Ausbau der erneuerbaren Energien generellen Vorrang ein. Dies ist auch im Erneuerbare – Energien – Gesetz so rechtlich untermauert. Die Notwendigkeit eines Ausbaues der erneuerbaren Energien ist unstrittig. Ein genereller Vor-

rang für die erneuerbaren Energien darf jedoch nicht die Versorgungssicherheit – insbesondere der energieintensiven Industrien in Nordrhein-Westfalen – gefährden. Klimaschutz kann in Nordrhein-Westfalen nur wirksam umgesetzt werden, wenn gleichzeitig die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft erhalten bleibt. Einseitige Belastungen für die Unternehmen müssen in jedem Falle vermieden werden. Gleiches gilt auch für eine Benachteiligung der heimischen Braunkohle, insbesondere auch vor dem Hintergrund des beschlossenen Atomausstiegs bis 2022.

8. Der vorgelegte Gesetzesentwurf enthält keine Befristung, dafür aber ein Zeithorizont bis 2050. Eine „Eigenüberprüfung“ auf Zweckmäßigkeit des Gesetzes ist nicht vorgesehen.
9. In der Begründung zu Artikel 1 des Klimaschutzgesetzes wird vom Transitland NRW gesprochen. Dies kann nicht unwidersprochen bleiben. Die Güterverkehre in NRW sind wesentliche Bestandteile der Logistik von Warenströmen und Teil der Wertschöpfungskette innerhalb von NRW sowie nach und aus NRW.
10. Grundsätzlich muss eingewendet werden, dass der Klimaschutz von Grenzüberschreitender Bedeutung ist. Ob schon die Verantwortung Nordrhein-Westfalens als wichtiges Industrieland sicherlich groß ist, kann ein durchschlagender Erfolg von Klimaschutzmaßnahmen nur im globalen und langfristigen Maßstab erzielt werden. Diese Sichtweise bestätigt sich auch bei einem Abgleich mit den Aktivitäten anderer Bundesländer. NRW geht mit dem Klimaschutz einen Sonderweg. Fast überall gibt es zwar klimaschutzpolitische Beschlüsse und Maßnahmenpakete in Form von Klimaschutzkonzepten, im Übrigen gibt es nur ein Klimaschutzgesetz in Hamburg.

Zusammenfassend lässt sich konstatieren, dass für den vorgesehenen Gesetzesentwurf erheblicher Überarbeitungs- bzw. Ergänzungsbedarf, insbesondere zur Vermeidung einer Gefährdung des Wirtschaftsstandortes Nordrhein-Westfalen, besteht.