

An den
Präsidenten des Landtags Nordrhein-Westfalen
Herrn Eckhard Uhlenberg
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf



Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Klimaschutz, Umwelt, Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, des Ausschusses für Kommunalpolitik und des Ausschusses für Wirtschaft, Mittelstand und Energie am 23.1.2012 zum Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes in NRW, Gesetzentwurf der Landesregierung (DS 15/2953)

-
A. Grundsätzliches

Zweck des Gesetzes ist gemäß §1 die Festlegung von Klimaschutzzielen für das Land Nordrhein-Westfalen. Gemäß §3 sollen demnach die Gesamtemissionen an Treibhausgasen in NRW bis zum Jahr 2020 um mindestens 25% und bis zum Jahr 2050 um mindestens 80% im Vergleich zu 1990 zurückgeführt werden. Aus ökonomischer Sicht stellt sich hierzu zunächst die Frage, welche Begründungen einer Festlegung NRW-spezifischer Minderungsziele zugrunde liegen und ob diese hinreichend gerechtfertigt werden können. Der Gesetzentwurf nennt hier als zentrale Begründung die Verantwortung Nordrhein-Westfalens für den Klimaschutz in Deutschland: Um die bundesdeutschen Klimaschutzziele zu erreichen, müsse NRW, wo rund ein Drittel aller in Deutschland entstehenden Treibhausgase freigesetzt werden, einen großen Beitrag leisten (s.S.1 des Gesetzentwurfs). Diese Verantwortung ist einerseits sicherlich nicht zu leugnen, andererseits aber keinesfalls hinreichend für die Festsetzung eigener, auf Nordrhein-Westfalen bezogener Minderungsziele. Da es bereits auf Bundesebene einen Regelungsrahmen gibt, der verbindliche Minderungsziele für Treibhausgasemissionen in Deutschland enthält (-40% bis 2020 ggü. 1990), stellt sich die Frage, wieso es zudem länderbezogener Unterziele bedarf.

Grundsätzlich könnte es sein, dass Regelungen auf Bundesebene die Zielerreichung allein nicht sicher stellen oder die Effizienz der Zielerreichung beeinträchtigen. Dann könnten Gestaltungsspielräume auf Länderebene helfen, die bundesdeutschen Ziele (kosteneffizient) zu erreichen, wie etwa Änderungen im Raumordnungsrecht. Dazu bedarf es

aber keiner NRW-spezifischen Reduktions*ziele*, sondern vielmehr einer Bund-Länder-Abstimmung hinsichtlich des *Instrumenteneinsatzes*. Länderspezifische Minderungsvorgaben schränken vielmehr die Möglichkeiten für eine möglichst kostengünstige Zielerreichung ein, da dann der Mix der Maßnahmen zur THG-Minderung von Land zu Land optimiert werden müsste und nicht mehr bundesweit, ohne dass hiermit aus ökologischer Sicht ein Mehrwert verbunden wäre. **Aus Klimaschutzgründen erscheint ein NRW-Klimaschutzziel mithin weder sachlich geboten noch fördert es die Effizienz der Erreichung der deutschen Klimaschutzziele.**

Ein anderer Begründungszusammenhang für die Festlegung NRW-spezifischer Minderungsziele könnte sich grundsätzlich aus industriepolitischen Erwägungen ableiten lassen. Demnach könnte sich NRW regional eigenständige Klimaschutzziele setzen, um im Land einen Umbau der Energieversorgung voranzutreiben, von dem man sich Wachstums- und Beschäftigungspotenziale für die Zukunft verspricht. Der vorliegende Gesetzentwurf enthält aber weder im Gesetzestext noch in der Gesetzesbegründung Ausführungen dazu, dass durch die Festlegung von Landes-Klimaschutzziele auch wachstums- oder beschäftigungspolitische Ziele verfolgt werden. Infolgedessen kann eine weitere Prüfung der wissenschaftlichen Rechtfertigung industriepolitisch motivierter Zielfestlegungen an dieser Stelle unterbleiben.

B. Zielfestlegung und Steuerbarkeit

Gesetzte Ziele sollten aus ökonomischer Sicht einer hinreichenden Steuerbarkeit durch denjenigen, der sich diese Ziele setzt, unterliegen. Denn es macht wenig Sinn, sich ein Ziel zu setzen, dessen Erreichung in wesentlichem Maße fremdbestimmt ist. Diesbezüglich stellt sich mit Blick auf das Klimaschutzgesetz NRW die Frage, ob der Gesetzgeber in NRW die Erreichung der Ziele einer mindestens 25%igen THG-Reduktion bis 2020 und einer mindestens 80%igen THG-Minderung bis 2050 hinreichend zu steuern vermag. Diesbezüglich ergeben sich erhebliche Zweifel, da die Entwicklung der THG-Emissionen in wesentlichen Quellbereichen kaum von Landesseite beeinflussbar erscheint:

- Sämtliche dem europäischen Emissionshandelssystem unterliegende Anlagen sind der Steuerbarkeit des nordrhein-westfälischen Gesetzgebers insofern entzogen, als die Maßgaben für die Emissionstätigkeit dieser Anlagen auf dem Bundesimmissionschutzrecht beruhen. Grundsätzlich wäre es zwar vorstellbar, über das Raumordnungsrecht Einfluss auf die Genehmigung neuer Anlagen zu nehmen; ein solches Vorgehen wäre jedoch unter der Glocke des europäischen Emissionshandelssystems ökologisch ohne Wirkung und zugleich für NRW ökonomisch kontraproduktiv. Denn würde infolge einer Änderung des Raumordnungsrechts eine dem Emissionshandelssystem unterliegende Industrie- oder Stromerzeugungsanlage nicht in NRW gebaut, so würden die von den potenziellen Betreibern dieser Anlagen gehaltenen CO₂-Zertifikate andernorts in Deutschland oder der Europäischen Union verwendet, so dass den in NRW vermiedenen CO₂-Emissionen in

gleicher Höhe gestiegene CO₂-Ausstöße außerhalb NRWs gegenüber stünden. Mit diesem ökologisch nutzlosen Vorgehen ginge zudem der Verzicht auf die Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekte dieser Anlagen in NRW einher, die dann andernorts in der EU wirksam würden. Ergo: Nahezu sämtliche bei der Stromerzeugung anfallenden sowie maßgebliche in der Industrie entstehende THG-Emissionen sind durch das Land NRW nicht steuerbar (bzw. der Versuch der Steuerung wäre ökologisch nutzlos und ökonomisch kontraproduktiv). Damit sind bereits etwa zwei Drittel der in NRW emittierten THG einer Regulierung durch den Landesgesetzgeber entzogen.

- Folglich bleiben die Sektoren Verkehr und Gebäude übrig, die für etwa ein Drittel der in NRW ausgestoßenen THG stehen, über die das Land auf das THG-Emissionsgeschehen einwirken könnte. Aber auch hier dürften die Einflussmöglichkeiten des Landes begrenzt sein. Die Entwicklung der THG-Emissionen im Verkehr hängt insbesondere vom zukünftigen Verkehrsaufkommen, den Energiepreisen und den gesetzlichen Regelungen zu den spezifischen Kraftstoffverbräuchen ab, die allesamt i.W. außerhalb der Regelungssphäre der Landesebene liegen. Im Gebäudebereich dürften die Gestaltungsmöglichkeiten des Landes noch am höchsten sein. Aber auch hier werden auf Bundesebene gestaltete Vorgaben (wie etwa die Entwicklung der EnEV, KfW-Förderprogramme) sowie marktliche Entwicklungen (z.B. der Energiepreise) maßgeblich die Richtung der THG-Emissionen bestimmen.

Die obigen Ausführungen beschreiben nicht eine völlige Ohnmacht der Landesebene bei der Einflussnahme auf die regionalen THG-Emissionen. Auch der Landesgesetzgeber kann mit seinen Gestaltungsspielräumen Einfluss auf die Entwicklung der Emissionstätigkeit nehmen, doch erscheinen diese Einflussmöglichkeiten als eng begrenzt. Vor diesem Hintergrund erscheint es als fragwürdig, wenn ein Land sich ein Klimaschutzziel setzt, dessen Erreichung es im Wesentlichen nicht selbst zu steuern vermag.

Besonders kritisch ist ein solches Ziel dann zu beurteilen, wenn es im Gesetz als verbindliches Ziel formuliert wird. §1 des Entwurfs des Klimaschutzgesetzes NRW enthält eine solche Verbindlichkeit zwar nicht, wohl aber wird in der Gesetzesbegründung an mehreren Stellen darauf hingewiesen, dass das Gesetz „der Festlegung verbindlicher Klimaschutzziele für Nordrhein-Westfalen“ (s. Gesetzesbegründung, Besonderer Teil, zu §1, S. 16) diene. Wie wollte NRW sein „verbindliches“ Klimaschutzziel erreichen, wenn wesentliche, vom Land nicht beeinflussbare Einflussfaktoren (wie Energiepreise) in eine andere Richtung weisen?

In §3 des Klimaschutzgesetzes NRW wird dabei nicht nur ein Reduktionsziel für 2020, sondern auch für 2050 festgelegt. Eine solche Zielfestlegung für einen vierzig Jahre in die Zukunft weisenden Zeitraum erscheint sehr ambitioniert, da die technischen, rechtlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen bis dorthin heute noch nicht abgeschätzt werden können. Wegen dieser Unsicherheiten sind die THG-Reduktionsziele für einen solch langen Zeitraum auf bundesdeutscher Ebene sowie in der EU auch nicht als

verbindliche Ziele, sondern als Orientierungsgrößen im Energiekonzept bzw. in einer Klimaschutz-Roadmap formuliert worden. Wie will NRW mit einem verbindlichen Klimaschutzziel von mindestens -80% für 2050 umgehen, wenn die für die Erreichung dieses Ziels maßgeblichen Politiken auf Bundes- und EU-Ebene ihrerseits für 2050 noch keine verbindlichen Ziele vorsehen?

Damit wird deutlich, dass der Landesgesetzgeber von der eigenständigen Festsetzung verbindlicher Klimaschutzziele dringend absehen sollte. Wenn er aber – ungeachtet der grundsätzlichen Kritik an länderspezifischen Klimaschutzzielen (s. Abschnitt A dieser Stellungnahme) – an deren Festsetzung festhalten möchte, so sollten diese Ziele allein als politische Orientierungsgrößen in das Gesetz eingehen. Als politische Zielvorgabe würde der Gesetzgeber einerseits unterstreichen, dass es ihm i.R. seiner Gestaltungsspielräume ein ernstes Anliegen ist, den Klimaschutz in NRW zu fördern und seinen Beitrag hierzu zu leisten. Andererseits würden die o.g. Schwierigkeiten verbindlicher Zielvorgaben hiermit vermieden.

C. Methodik der Zielfestlegung

Gemäß §4 des Klimaschutzgesetzes NRW sollen die in §3 des Gesetzes formulierten Ziele durch die Erstellung und Umsetzung eines Klimaschutzplans sowie durch die Raumordnung konkretisiert werden. Damit wird ein Top-Down-Ansatz gewählt, wonach zunächst Ziele vorgegeben werden, die dann in einem nachgelagerten Prozess in Unterziele und konkrete Maßnahmen für die einzelnen Sektoren münden sollen. Dieses Vorgehen ist in zweierlei Hinsicht problematisch: Zum einen ist – wie unter Abschnitt B ausgeführt – die Zielerreichung i.W. abhängig von Entwicklungen, die nicht von der Landesregierung steuerbar sind. Angenommen, die von der Landesregierung nicht steuerbaren Einflussfaktoren würden eine weit höhere THG-Emission in NRW erwarten lassen als geplant, so müssten die Unterziele und Maßnahmen auf Länderebene weitaus schärfer gefasst werden, um das landesspezifische Reduktionsziel dennoch zu erreichen. Damit aber wären ggf. erhebliche Rechts- und Investitionsunsicherheiten für Wirtschaft und Bürger verbunden, die gerade für einen Industriestandort wie NRW fatale Auswirkungen haben könnten.

Zum anderen lässt dieses Vorgehen erkennen, dass bisher noch keine tiefer gehenden Analysen zu den Kosten und Nutzen der Zielerreichung durchgeführt wurden. Hinweise auf solche Analysen gehen auch nicht aus den Erläuterungen zum Gesetzentwurf hervor, in denen allein auf eine Studie des DIW zu den Klimaschäden in NRW hingewiesen wird, wenn keine Klimaschutzmaßnahmen getroffen werden. Der Vergleich mit einer Situation ohne Klimaschutzmaßnahmen ist hier jedoch nicht sachgerecht, da ja auch ohne NRW-Klimaschutzgesetz in jedem Fall die Maßnahmen der europäischen und der Bundespolitik zum Klimaschutz greifen. Richtigerweise müsste eine Analyse der Kosten und Nutzen mit NRW-Klimaschutzgesetz gegenüber einer Situation ohne NRW-Klimaschutzgesetz erfolgen, die es jedoch nicht zu geben scheint.

Wenn somit trotz der oben vorgebrachten Einwände ein landesspezifisches Ziel verfolgt werden soll, müssen die zusätzlichen Nutzen und Kosten der damit einhergehenden zusätzlichen Maßnahmen abgeschätzt werden. **Um die Kosten und Nutzen von Zielen und Maßnahmen abschätzen zu können und Rechtsunsicherheiten für die Akteure am Standort NRW möglichst gering zu halten, wäre die Anwendung eines Bottom-Up-Ansatzes angebracht.** Demnach würden zunächst konkrete Maßnahmen und Projekte zum Klimaschutz in den einzelnen Sektoren und Regionen mit ihren Kosten und Nutzen identifiziert und auf deren Grundlage ein Konzept mit sektoralen und regionalen Beiträgen zur Emissionsminderung erarbeitet. Ein auf diese Weise erstellter Klimaschutzplan könnte dann mit seinen Reduktionsbeiträgen die Grundlage für ein länderspezifisches THG-Minderungsziel abgeben, das aus einer Kosten-Nutzen-Abwägung hergeleitet worden ist. Der Landesgesetzgeber könnte sich in diesem Fall auf jene Reduktionsbeiträge konzentrieren, auf die er auch direkten Einfluss hat.

Bochum, 14. Januar 2012

Prof. Dr. Michael Häder