



IW-Report 16/21

Schriftliche Stellungnahme zur Neufassung des Klima- schutzgesetzes Nordrhein- Westfalen

Anhörung von Sachverständigen des Ausschusses für Wirtschaft, Energie und Landesplanung

Dr. Thilo Schaefer

Köln, 10.5.2021

1 Vorbemerkung

Mit ihrem Klimaschutzgesetz hat sich die nordrhein-westfälische Landesregierung 2013 bereits frühzeitig zu eigenen Klimaschutzmaßnahmen verpflichtet und den darin verankerten Zielen durch den Gesetzescharakter eine hohe Verbindlichkeit gegeben. Der Zielrahmen, der durch nationale und internationale Vereinbarungen und Gesetzgebung vorgegeben wird, hat sich seit 2013 deutlich verändert, so dass eine entsprechende Anpassung des NRW-Klimaschutzgesetzes notwendig wird.

Angesichts der jüngsten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts tut der nordrhein-westfälische Gesetzgeber zudem gut daran, den Zeithorizont 2050 und das Ziel der Klimaneutralität in den Blick zu nehmen. Dennoch stellt sich aus Anlass der Neufassung des Gesetzes die Frage, inwieweit eine regionale Klimagesetzgebung im Hinblick auf die globale Herausforderung der Minderung von Treibhausgasemissionen überhaupt sinnvoll und wenn ja in welchen Bereichen zweckmäßig sein kann. Schließlich weist der Gesetzgeber in der Begründung selbst darauf hin, dass die „maßgeblichen Gesetzgebungskompetenzen zugunsten des Klimaschutzes [...] auf europäischer und Bundesebene [liegen].“ Zurecht sieht die Landesregierung ihre Aufgabe deshalb darin, mit ihrer Gesetzgebung in diesem Bereich übergeordnete Regelungen zu flankieren und vor Ort die Rahmenbedingungen so zu setzen, dass Unternehmen und Haushalte in NRW ihre Treibhausgasemissionen reduzieren können.

Dass Klimaschutz im Gesetz als Innovationstreiber bezeichnet wird, steht nicht nur im Einklang mit der Ausrichtung des europäischen Green Deals, der als grüne Wachstumsstrategie angelegt ist, sondern impliziert auch notwendige Freiheitsgrade, die ein Klimaschutzgesetz für die Entwicklung innovativer Verfahren und den konstruktiven Wettbewerb um kosteneffiziente Technologien und Produkte, mit deren Hilfe Treibhausgasemissionen vermieden werden können, einräumen muss. Dazu kann die Landesverwaltung nicht nur durch ihre eigene Klimaschutzstrategie vorbildlich beitragen, sondern darüber hinaus im Rahmen einer an Klimaschutzkriterien ausgerichteten öffentlichen Beschaffung die Nachfrage nach klimafreundlichen Produkten stärken.

2 Ziele und Zielkonsistenz

Mit der Reduktion der Treibhausgasemissionen um 55 Prozent gegenüber 1990 orientiert sich die Zielsetzung des NRW-Klimaschutzgesetzes für 2030 am gleich hohen Ziel im Bundesklimaschutzgesetz. Diese Zielsetzung auf Bundesebene korrespondiert jedoch mit der zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Bundesgesetzes auf europäischer Ebene gültigen Maßgabe einer Reduktion von 40 Prozent bis 2030. Nachdem die europäischen Gremien dieses Ziel im Rahmen

des Green Deals bereits auf minus 55 Prozent erhöht haben, steht eine entsprechende Zielpassung auf nationaler Ebene noch aus. Welchen Teil der europäischen Zielverschärfung Deutschland mitträgt, ist bislang unklar. Demnach eignet sich das Bundesziel nur bedingt zur Orientierung für ein nordrhein-westfälisches Reduktionsziel. Oder soll es aufgrund einer nationalen Anpassung zu einem späteren Zeitpunkt verschärft werden?

Da knapp zwei Drittel der nordrhein-westfälischen Emissionen laut Gesetzesbegründung aus Anlagen stammen, die am europäischen Emissionshandel (EU-ETS) teilnehmen, gilt für den größeren Anteil der Emissionen ohnehin eine europaweit gültige Begrenzung der Emissionen. Der „Cap and Trade“-Mechanismus im EU-ETS sorgt dafür, dass die Emissionen in dessen Geltungsbereich dort zuerst reduziert werden, wo dies am günstigsten möglich ist. Dies betrifft nicht zwingend nordrhein-westfälische Anlagen. Die um einen Reduktionsfaktor jährlich sinkende Obergrenze der Emissionen im EU-ETS wird auch dann erreicht, wenn die nordrhein-westfälischen Emissionen deutlich über oder unter dem europäischen Reduktionspfad liegen. Ein zusätzliches nordrhein-westfälisches Reduktionsziel ist daher in jedem Fall inkonsistent und sorgt auf diese Weise für zusätzliche Kosten, weil entweder zu viel und damit zu teuer vermieden wird oder zu wenig und damit günstige Vermeidungskostenpotenziale ungenutzt bleiben.

Angesichts des in NRW hohen Anteils energieintensiver Industrie mit hohen spezifischen Vermeidungskosten ist davon auszugehen, dass an anderen Standorten kostengünstiger Emissionen reduziert werden können. Ein im Vergleich zum EU-ETS-Durchschnitt langsamerer Reduktionspfad in NRW ist dann kosteneffizient. Vor diesem Hintergrund ist schon ein nationales Ziel für den Geltungsbereich des EU-ETS wenig sinnvoll, eine regionale Zielsetzung umso weniger. Denn in NRW müssten dann die Sektoren, die nicht am EU-ETS teilnehmen, den geringeren Reduktionsanteil der ETS-Sektoren ausgleichen und entsprechend mehr vermeiden, um das NRW-Reduktionsziel insgesamt zu erreichen. Ein Großteil der verbleibenden Emissionen sind Brennstoffemissionen, die seit Beginn dieses Jahres durch das Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) auf Bundesebene erfasst und bepreist werden. Sowohl EU-ETS als auch BEHG sorgen für eine kosteneffiziente Vermeidung von Emissionen auf europäischer beziehungsweise deutscher Ebene – wenn auch noch Anpassungen aufgrund der europäischen Zielverschärfung ausstehen. Bislang sieht die Zielsetzung für die Reduktion der EU-ETS-Sektoren (Industrie und Energiewirtschaft) bis 2030 lediglich eine Verminderung um 43 Prozent gegenüber 1990 vor, für die deutschen Nicht-ETS-Sektoren liegt das derzeit noch gültige Reduktionsziel aufgrund der europäischen Lastenteilungsverordnung bei minus 38 Prozent.

Angesichts der enormen Transformationskosten, die ein effektiver Klimaschutz erfordert, ist eine kosteneffiziente Umsetzung von höchster Bedeutung, zumal Klimaschutz als globale Herausforderung auch dort gelingen muss, wo die finanziellen Möglichkeiten deutlich begrenzter sind als in der EU, in Deutschland und in NRW. Deshalb sind sowohl regionale als auch sektorale Zielsetzungen dort, wo bereits nationale oder supranationale sowie sektorübergreifende Steuerungsinstrumente gelten, kontraproduktiv, denn sie untergraben die effiziente Funktionsweise dieser Instrumente. Vielmehr sollte die Landesregierung daher ihre Beteiligungsmöglichkeiten in Berlin und Brüssel dafür einsetzen, übergeordnete Regeln und Instrumente zu stärken und ihren Geltungsbereich auszubauen.

In dynamischer Perspektive, also im Hinblick auf die Effizienz der Emissionsreduktion über die Zeit, gibt es Reduktionsmaßnahmen, die erst in einigen Jahren kosteneffizient realisiert werden können, dann aber infrastrukturelle Voraussetzungen benötigen, die bereits heute geschaffen werden müssen. Die in § 4 angesprochene Versorgung mit grünem Wasserstoff ist ein Beispiel dafür, dass die Verfügbarkeit der laut nordrhein-westfälischer Wasserstoffstrategie für 2030 vorgesehenen Mengen davon abhängt, ob heute die Weichen für den Aufbau der dafür erforderlichen Infrastruktur gestellt werden. Voraussetzung für die Erzeugung der entsprechenden Mengen grünen Wasserstoffs ist wiederum zuallererst der zusätzliche Ausbau erneuerbarer Energien, sowohl für die inländische Produktion als auch an ausländischen Standorten. Hier ist die Landesregierung aufgefordert, finanziell und regulatorisch die Voraussetzungen zu schaffen, damit Produktionsverfahren auf den Einsatz grünen Wasserstoffs oder auch die direkte Nutzung erneuerbar erzeugten Stroms umgestellt werden können. Im Hinblick auf das Ziel der Klimaneutralität bis 2050 liegt hier die wichtigste Aufgabe der nordrhein-westfälischen Landesregierung im Klimaschutz.

Das Ziel der Treibhausgasneutralität bis 2050 steht im Einklang mit europäischen und nationalen Zielen und stellt somit einen konsistenten Maßstab dar. Durch den expliziten Bezug auf das Pariser Klimaschutzabkommen in § 1 erweitert der Gesetzgeber das Gesetz um einen wichtigen und verbindlichen Anker.

3 Strategien und Monitoring

Die Landesregierung verwirft den bereits erarbeiteten Klimaschutzplan und die darin festgelegten Maßnahmen nicht, delegiert die Verantwortung für deren Umsetzung aber an die zuständigen Fachressorts. Diese Dezentralisierung ist dann sinnvoll, wenn sie einer erkennbaren und konsistenten Gesamtstrategie folgt, an der sich die Einzelmaßnahmen orientieren und messen lassen können. Diese Aufgabe soll das Klimaschutzaudit übernehmen, indem wirksame Strategien und Maßnahmen geplant, umgesetzt, überprüft und fortentwickelt werden (§ 6, Abs. 2). Weder ist allerdings klar, inwieweit das die bereits im Klimaschutzplan entwickelten Maßnahmen umfasst, noch, welchen Maßstab und welche Kriterien das Audit zugrunde legt. Die in § 4 aufgeführten Handlungsfelder benennen zahlreiche wichtige Ansatzpunkte zur Reduktion von Treibhausgasemissionen, mit denen sich die Landesregierung richtigerweise auf die in ihren Aufgabenbereich fallenden Maßnahmen konzentriert.

Durch Verbote lassen sich lokal und regional zwar Emissionen reduzieren, die aber dann lediglich an Orte mit weniger restriktiven Regeln ausweichen. Damit ist der globalen Herausforderung der Begrenzung des Klimawandels nicht gedient. Entscheidend wird es deshalb darauf ankommen, dass Rahmenbedingungen und Infrastrukturen Forschung und Entwicklung ermöglichen, Potenziale der Digitalisierung und regionalen Vernetzung nutzen und Anreize für wettbewerbsfähige klimafreundliche Geschäftsmodelle schaffen. Dazu gehören ein nationaler, besser noch europäischer und internationaler Regelungsrahmen, der die Preisrelationen zugunsten

klimafreundlicher Technologien und Produkte verändert, sowie die Bereitstellung zukunftsfähiger Infrastrukturen vor Ort.

Die Maßnahmen und Strategien, die in NRW im Sinne des Klimaschutzgesetzes entwickelt und verfolgt werden, müssen sich an diesem Anspruch messen lassen. Richtig und wichtig ist dabei, Technologieentwicklung und Innovationen Raum zu geben, die sich dann im Wettbewerb bewähren müssen. Gleichwohl muss die Landesregierung bei ihren Aktivitäten Prioritäten setzen und sich in ihren Handlungsfeldern messbare Ziele setzen. Dies muss die Ableitung aus dem Klimaschutzgesetz sein, das an dieser Stelle eher vage bleibt. Denn die notwendigen Investitionen von Unternehmen und privaten Haushalten werden nur dann erfolgen, wenn Planbarkeit und Rechtssicherheit gegeben sind.

4 Klimaneutrale Landesverwaltung

Zurecht benennt das Klimaschutzgesetz den Vorbildcharakter, den Landesverwaltung und andere öffentliche Stellen bei der Umsetzung der Transformation in Richtung Klimaneutralität haben und verpflichtet diese dementsprechend dazu, bereits bis 2030 klimaneutral zu werden. Indem die landeseigenen Stellen, aber auch andere öffentliche Stellen Umsetzungskonzepte entwickeln und zur Anwendung bringen, können sie Wege zur klimafreundlichen Bewirtschaftung von Gebäuden, Fuhrparks und energieeffizienter Digitalisierung aufzeigen.

Darüber hinaus erhöhen öffentliche Stellen auf diese Weise die Nachfrage nach klimafreundlichen Produkten und schaffen damit Absatzmöglichkeiten für entsprechende Hersteller. Dieser Effekt könnte dadurch noch deutlich verstärkt werden, dass die öffentliche Beschaffung sich zukünftig an Klimaschutz-Kriterien orientiert und klimafreundliche Verfahren und Produkte in Vergabeverfahren vorschreibt oder höher bewertet. Die zusätzlichen Kosten, die dadurch entstehen, sollten Teil des finanziellen Landesengagements im Klimaschutz sein. Auch in diesem Bereich vermeidet eine Koordination auf übergeordneter, also nationaler oder europäischer Ebene, regionale Nachteile.