

## **Stellungnahme** **zum Entwurf eines Gesetzes zur Förderung** **des Klimaschutzes in Nordrhein-Westfalen**

### **I. Allgemeine Einschätzung**

Die Deutsche Umwelthilfe begrüßt sehr, dass die Landesregierung Nordrhein-Westfalen als erste in Deutschland ein landeseigenes Gesetz zur verbindlichen Regelung des Klimaschutzes auf den Weg bringt. Die Klimaschutzbemühungen an Rhein und Ruhr können Vorbildfunktion entfalten für weitere Bundesländer, wie etwa Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz, wo sich die Regierungsparteien in ihren Koalitionsvereinbarungen ebenfalls auf eine Landesklimaschutz-Gesetzgebung verständigt haben.

Mit dem vorgelegten Gesetzentwurf verwirklicht die Landesregierung weitgehend die Vorschläge der Umweltverbände für einen effektiven und wirksamen Klimaschutz in Nordrhein-Westfalen.<sup>1</sup>

Der Gesetzesvorschlag zur Förderung des Klimaschutzes in Nordrhein-Westfalen in der vom Kabinett beschlossenen Fassung vom 21. Juni 2011 begegnet aus unserer Sicht keinen grundsätzlichen rechtlichen Bedenken.

Im Schrifttum wird vereinzelt behauptet, die Länder besäßen erstens keine Gesetzgebungskompetenz, Klimaschutzziele verbindlich vorzugeben. Zweitens könnten solche auch nicht als Ziele der Raumordnung festgelegt werden (vgl. hierzu etwa Schink, Regelungsmöglichkeiten der Länder im Klimaschutz, UPR 2011, S. 3 ff. m.w. Nachw.). Wir teilen diese Bedenken nicht. Unseres Erachtens entfalten weder das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz noch das Bundes-Immissionsschutzgesetz eine Sperrwirkung gegenüber dem Landesgesetzgeber. Ferner ist es dem Landesgesetzgeber auch nicht verwehrt, Klimaschutzziele als Ziele und Grundsätze der Raumordnung vorzusehen.

Der Klimaschutz unterfällt der konkurrierenden Gesetzgebung, Art. 72 Abs. 1 i.V. mit Art. 74 Abs. 1 Nr. 11, 24 GG. Da der Bund keine gesetzlichen Klimaschutzziele festgelegt und auch im Übrigen keine umfassenden Regelungen zum Klimaschutzrecht erlassen hat, sind die Länder befugt, ergänzende Regelungen zu erlassen (so auch Klinger/Wegener, Klimaschutzziele in der Raumordnung, NVwZ 2011, S. 905 ff. m.w. Nachw.). Das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz enthält keine abschließenden Regelungen, die es dem Landesgesetzgeber verwehren, ergänzende Regelungen zu

---

<sup>1</sup> Siehe hierzu die Kampagne „Klimaschutzgesetz Jetzt!“ unter: <http://www.klimaschutzgesetz-nrw.de>.

erlassen. Auch das Bundes-Immissionsschutzgesetz entfaltet keine Sperrwirkung. Dieses Gesetz enthält anlagenbezogene Regelungen, die durch die Festlegung von Klimaschutzziele auf Landesebene nicht tangiert werden. Die Klimaschutzziele stellen keine anlagenbezogenen Anforderungen und schließen auch keinen bestimmten Anlagentyp aus. Sie sind vielmehr auf vielfältige Weise erreichbar.

Klimaschutzziele können schließlich auch mithilfe des Raumordnungsrechts konkretisiert werden. Die Raumplanung hat sich in den letzten Jahren deutlich ökologisch orientiert, was unter anderem in der Neuregelung der Leitvorstellungen der Raumordnung in § 1 Abs. 2 ROG sichtbar wird, in dem neue normative Fixpunkte zur Minimierung der Umweltbelastungen hinzu gekommen sind. In § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 1 und 6 ROG wird die Aufgabe der Raumordnung zur Vermeidung und Anpassung an den Klimawandel explizit genannt. Der Raumbezug eines Klimaschutzziels ist aus zweifacher Hinsicht gegeben: Zum einen regelt ein solches Ziel den Raumnutzungskonflikt zwischen klimaverträglichen und klimaunverträglichen, raumrelevanten Planungen und Maßnahmen und koordiniert Raum- bzw. Bodennutzungsansprüche. Zum anderen wird der Klimawandel zu raumrelevanten Veränderungen führen, denen vorzubeugen ist.

## II. Einzelne Regelungsinhalte

Der Gesetzentwurf besteht aus drei Artikeln, dem Klimaschutzgesetz Nordrhein-Westfalen (Art. 1), der Änderung des Landesplanungsgesetzes (Art. 2) und dem Inkrafttreten (Art. 3).

Im Folgenden nehmen wir zu Artikel 1 des Gesetzes zur Förderung des Klimaschutzes in Nordrhein-Westfalen Stellung:<sup>2</sup>

- § 3 Abs. 1: Die Verpflichtung zur Reduktion der Treibhausgasemissionen ist gegenüber dem Gesetzentwurf vom 22.02.2011 abgeschwächt worden. Die Reduktionsverpflichtung war im Vorentwurf verbindlich („ist ... zu verringern“) normiert, nach dem vorliegenden Entwurf „soll“ die Gesamtsumme der Treibhausgasemissionen verringert werden. Mit dieser Soll-Regelung kann in Ausnahmefällen von der Einhaltung der Ziele abgewichen werden. Gemeinwohlgründe dafür sind nicht ersichtlich. Darüber hinaus ist das ursprüngliche Ziel, bis zum Jahr 2050 80 bis 95 Prozent der Emissionen zu verringern nunmehr auf „*mindestens 80 Prozent*“ beschränkt worden. Die Reduktion der Treibhausgase um 95 Prozent bis zum Jahr 2050 haben sich SPD und Bündnis 90/ Die Grünen für die Bundesebene zum Ziel gesetzt. Dieses anspruchsvollere Ziel sollte nicht durch den Gesetzgeber in NRW abgeschwächt werden.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Nachfolgend genannte Paragraphen ohne Gesetzesangabe sind solche des Klimaschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen.

<sup>3</sup> Beschluss SPD-Bundesparteivorstand vom 30.05.2011: „Neue Energie - Die Energiewende in Deutschland: bürgernah, wirtschaftlich erfolgreich, sozial gerecht und ökologisch verantwortlich“;  
[http://www.spd.de/scalableImageBlob/12634/data/20110601\\_akt\\_neue\\_energie-data.pdf](http://www.spd.de/scalableImageBlob/12634/data/20110601_akt_neue_energie-data.pdf); Beschluss der Bundesdelegiertenkon-

Die Deutsche Umwelthilfe fordert deshalb, bei der Treibhausgasemissionsreduktion zu der ursprünglichen, verpflichtenden Zielvorgabe („ist ... zu vermindern“) zurückzukehren und das Reduktionsziel für das Jahr 2050 auf 95 Prozent anzuheben.

- § 3 Abs. 2: Die Formulierung „Um die Klimaschutzziele zu erreichen...“ lässt den Schluss zu, dass es sich hierbei nicht um eigenständige Klimaschutzziele handelt, sondern lediglich um Maßnahmen zur Erreichung der in § 3 Abs. 1 genannten Ziele. In der Gesetzesbegründung ist die Rede von „Schwerpunkten zur Erreichung der Klimaziele“. Wir fordern die Regelungen in Abs. 2 deutlich als Klimaschutzziele zu normieren und schlagen dazu folgende Formulierung des Absatzes 2 vor: *„Der Steigerung des Ressourcenschutzes, der Ressourcen- und der Energieeffizienz, der Energieeinsparung und dem Ausbau Erneuerbarer Energien werden Vorrang eingeräumt.“*
- § 4 Abs. 2: Der Begriff „Klimaschutzplan“ ist ohne einen Hinweis auf § 6, der Einzelheiten festlegt, schwer verständlich. Es sollte deshalb ein Hinweis auf § 6 ergänzt werden. Dieser Hinweis könnte folgendermaßen lauten: *„Die Landesregierung erarbeitet einen Klimaschutzplan **gemäß § 6**, der die notwendigen Maßnahmen...“*.
- § 4 Abs. 3 Satz 1: Die Formulierung in Satz 1 ist unklar. Klimaschutzziele sind danach als Ziele der Raumordnung zu konkretisieren „und ansonsten“ als Grundsätze der Raumordnung. Gemeint ist wohl, dass die Klimaschutzziele vorrangig als Ziele der Raumordnung zu konkretisieren sind und, soweit dies nicht möglich ist, als Grundsätze. Um dies klarer zum Ausdruck zu bringen, schlagen wir folgende Formulierung vor: *„...sind im Landesentwicklungsplan ... **vorrangig** als Ziele der Raumordnung zu konkretisieren.“*
- § 4 Abs. 5 Ziff. 2: Unklar ist, was mit den Verfahren gemeint ist, die die Landesregierung entwickeln soll, um bestehende administrative Regelungen und Verordnungen aufzuheben oder zu ändern. Auch die Begründung enthält keine Erläuterung. Diese sollte ergänzt werden.
- § 6 Abs. 1: Die Regelung enthält keine Vorgaben zum Verfahren und zur Rechtsqualität des Klimaschutzplans. In Abs. 1 heißt es lediglich, dass die Landesregierung unter Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen einen Klimaschutzplan erstellt, der dann vom Landtag beschlossen wird. Nach der Begründung unterliegt der Klimaschutzplan einer Strategischen Umweltprüfung gemäß § 4 a UVPG NRW. Wir regen darüber hinaus eine klare Festlegung zur Rechtsqualität des Klimaschutzplans sowie weitere Festlegungen zum Verfahren an, die für mehr Transparenz und Rechtssicherheit sorgen.

- § 6 Abs. 3 Satz 2: Die Regelung ist unklar und kann zu einer Aufweichung der Klimaschutzziele führen. Sie betrifft die Frage, wie mit Produktionsverlagerungen nach und aus Nordrhein-Westfalen bei der Berechnung der Gesamtemissionen umzugehen ist. Der Gesetzestext selbst lässt offen, wie diese Regelung anzuwenden ist. Nach der Begründung geht es um die Frage von „CO<sub>2</sub>-Anrechnungen“ bei Produktionsverlagerungen „im Rahmen der Gesamtberechnung“. Im Kern geht es danach wohl um die Möglichkeit, bestimmte Betriebe bei der Berechnung der CO<sub>2</sub>-Gesamtemissionen unberücksichtigt zu lassen. Gemeinwohlgründe dafür sind nicht ersichtlich. Wir fordern daher die Streichung von § 6 Abs. 3 Satz 2.
- § 9 Abs. 1: Die Vorgaben für die Besetzung des Klimaschutzrats „*fünf herausragende Persönlichkeiten aus verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen*“ schließen nicht aus, dass auch Interessensvertreter in den Rat berufen werden. Neben der fachlichen Kompetenz müssen die Neutralität und die Unabhängigkeit des Beratergremiums an oberster Stelle stehen. Wir fordern deshalb, dass die Besetzung des Klimaschutzrates mit fünf renommierten Wissenschaftlern aus verschiedenen Disziplinen oder Persönlichkeiten, die dem Gemeinwohl verpflichtet sind, erfolgt.

### III. Abschließende Bemerkungen

Das Gesetz sollte zügig beraten und verabschiedet werden. Erst mit dem Klimaschutzplan und der Umsetzung in der Landesraumordnung wird das Gesetzesvorhaben seine volle Wirkung entfalten. Wir fordern die Landesregierung auf, das Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes in Nordrhein-Westfalen schnellstmöglich dem Landtag zuzuleiten und parallel dazu schon jetzt die Vorarbeiten zur Erstellung des Klimaschutzplans aufzunehmen.

Berlin, 20. Juli 2011



Rainer Baake  
Bundesgeschäftsführer