LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/160

Alle Abg

rheinisch-westfälisches institut für wirtschaftsforschung

Stellungnahme des RWI zum Klimaschutzgesetz NRW

Von Prof. Dr. Manuel Frondel, Prof. Dr. Christoph M. Schmidt, Dr. Mark Andor

Oktober 2012

Zur Zielsetzung einer absoluten Emissionsminderung in NRW (A. Problem und Regelungsbedarf sowie §§ 1 und 3)[1]

1. **Treibhausgasemissionen stellen ein globales, kein nationales oder gar regional begrenztes Problem dar:** Kein souveräner Staat kann von der Nutzung der Atmosphäre als Deponie für (klimaschädliche) Emissionen ausgeschlossen werden. Gleichzeitig wirken sich die Folgen des Ausstoßes von Treibhausgasen auf alle Staaten in der Welt aus. Zur wirksamen Senkung des globalen Treibhausgasausstoßes wäre es somit erforderlich, eine globale Institution zu etablieren, die diesen effektiv reguliert. Es ist derzeit nicht abzusehen, ob und wann es der Weltgemeinschaft gelingt, eine solche Institution zu etablieren, insbesondere auch mit Blick auf effektive Monitoring- und Sanktionsmechanismen.

2. **Erstrebenswert zur effektiven Senkung der globalen Treibhausgasemissionen sind daher konzertierte Maßnahmen der bedeutenden Emittentenländer.** Bemühen sich jedoch lediglich einige wenige Staaten bzw. Staatengemeinschaften wie die Europäische Union (EU), welche einen relativ geringen Anteil an den weltweiten Emissionen hat, im Rahmen einer sogenannten „Vorreiterrolle" ernsthaft um Treibhausgasminderungen *auf eigenem Boden*, ist es grundsätzlich fraglich, ob und in welchem Umfang diese Maßnahmen *tatsächlich* zu einer wirksamen Reduktion der globalen Treibhausgasemissionen beitragen.[2] Wesentliche Gründe dafür liegen in Verlagerungs- und Reboundeffekten sowie in der nach wie vor breiten Verfügbarkeit von wirtschaftlich günstigen fossilen Rohstoffen, deren Verbrennung maßgeblich zum Ausstoß an Treibhausgasen beiträgt. So könnte die in der EU aus

[1] Soweit nicht anders angegeben beziehen sich diese und die folgenden Quellenverweise auf den Entwurf des „Gesetzes zur Förderung des Klimaschutzes in Nordrhein-Westfalen" vom 1.10.2011.

[2] Hierfür liegen gewichtige empirische Indizien vor. So haben die Vereinbarungen im Kyoto-Protokoll 1997 und die nachfolgenden politischen Maßnahmen in den meisten Industrieländern einschließlich der Europäischen Union den Charakter einer unilateralen Vermeidung von Emissionen. Im Ergebnis sind im Zeitraum 2000-2009 die CO2-Emissionen aus der Nutzung fossiler Energieträger weltweit um rund 2,4 % p.a. gestiegen, und zwar insbesondere in den Ländern, die keine bindende Verpflichtung im Kyoto-Protokoll eingegangen sind (nämlich dort sogar + 3,6 % p.a.) . Zudem zeigen aktuelle Studien, dass unter Berücksichtigung von Handelsströmen die tatsächlich durch den Konsum in Industrieländern induzierten CO2-Emissionen in den meisten Industrieländern in den zwei vergangenen Jahrzehnten gestiegen, und nicht gesunken, sind (vgl. Ifo (2011), Brinkley, A./ Less, S. (2010)). Neuere Forschung zeigt, dass der durch Konsum und Investitionen induzierte pro-Kopf-CO2-Ausstoß (Carbon Footprint) auch in Deutschland wesentlich langsamer gesunken ist, als die ausschließlich inländischen pro-Kopf-Emissionen (-0,81 % p.a. statt -1,12 % p.a., vgl. Aichele, R./ Felbermayr, G. (2011).

Klimaschutzgründen vorgenommene Verteuerung von energieintensiv hergestellten Gütern dafür sorgen, dass die Produktion dieser Güter und der damit einhergehende Treibhausgasausstoß in andere Länder außerhalb der EU verlagert wird, in denen keine derartige Verteuerung der Produktion stattfindet. Eine Studie des Wissenschaftlichen Beirats des Bundesfinanzministeriums aus dem Jahr 2010 äußert gar Befürchtungen, dass die Vorreiterrolle der EU beim Klimaschutz kontraproduktiv wirken und dazu führen könnte, dass andere Staaten ihre Klimaschutzbemühungen in Reaktion auf das Vorpreschen der EU zurückschrauben (Beirat BMF 2010: 14).[3] Ähnlich äußert sich der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem jüngsten Jahresgutachten (Sachverständigenrat 2011).[4]

3. **Die Effekte der von NRW einseitig ergriffenen Maßnahmen könnten durch EU-weit wirkende Klimaschutzinstrumente, wie vor allem den Emissionshandel, neutralisiert werden.** Für unilaterale Maßnahmen auf Ebene NRWs muss der geltende europäische Regelungsrahmen berücksichtigt werden. Zwei Sektoren sind zu unterscheiden: Im Sektor der Großfeuerungsanlagen, also vor allem im Elektrizitätssektor, wurde ein Emissionshandelssystem (EU-ETS) mit bindenden Mengenbeschränkungen („Caps“) für die Emissionen des Treibhausgases Kohlendioxid der gesamten Europäischen Union eingeführt. Durch das EU-Emissionshandelssystem werden rund zwei Drittel der in NRW anfallenden Treibhausgasemissionen erfasst. In allen anderen Sektoren gibt es keinen einheitlichen Mechanismus zur wirksamen Beschränkung der Emissionsmengen in Europa, sondern stattdessen eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen, zum Beispiel in Form von Produktstandards.[5] Für Nordrhein-Westfalen ergeben sich daraus die folgenden Konsequenzen:

    a. In den durch das Emissionshandelssystem geregelten Sektoren führen Einzelmaßnahmen des Landes NRW zur Beeinflussung der heimischen Emissionen *nicht* zu einer Senkung von CO2-Emissionen in der Europäischen Union insgesamt, sondern lediglich zu einer (implizit von NRW finanzierten) Reduktion des Preises von CO2-Zertifikaten sowie zu einer regionalen Verlagerung von Emissionen und der mit den Emissionen verbundenen Wertschöpfung.

    b. In den anderen Sektoren (vor allem Wärme und Verkehr) ist dieser Zusammenhang nicht in derselben Form unmittelbar gegeben. Da jedoch die Europäische Union sich auf ein *gemeinsames* Mengenziel verständigt, kann nicht ausgeschlossen werden, dass – analog zur skizzierten Entwicklung im Bereich des EU-ETS – Anstrengungen zur Reduzierung von Treibhausgasemissionen in NRW, die über das durch die EU- und

[3] Beirat BMF (2010) Klimapolitik zwischen Emissionsvermeidung und Anpassung. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Finanzen. Berlin, Januar 2010.

[4] Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011) Verantwortung für Europa wahrnehmen. Jahresgutachten 2011/2012. Wiesbaden, November 2011.

[5] Auf die Einführung eines allen Sektoren umfassenden „Cap-and-Trade“-Systems, z.B. in Form eines sogenannten Upstream-Systems (Zertifikatspflicht beim Rohstoffproduzenten bzw. – importeur), welcher diese sektorielle Aufteilung und den damit verbundenen Flickenteppich von Einzelmaßnahmen effektiv und effizient ersetzen könnte, hat die Europäische Union bislang verzichtet.

Bundesgesetzgebung festgelegte Maß hinausgehen, auch in den Nicht-ETS-Sektoren in anderen Regionen Europas konterkariert werden.

4. **Findet eine Vorreiterrolle NRWs Nachahmer außerhalb Europas?** Einen relevanten klimapolitischen Beitrag wird das Gesetzesvorhaben daher weniger über eine direkte und signifikante Reduzierung der Treibhausgasemissionen erreichen können. Vielmehr könnte der gewünschte Effekt aus einer „Vorbildfunktion" erwachsen, indem die Umsetzung in NRW andere Regionen auch in – und vor allem – außerhalb Europas zur Nachahmung ermutigt und letztlich die notwendigen multilateralen und globalen Vereinbarungen wahrscheinlicher macht. Diese Überlegungen scheinen auch der aktuellen Position der Bundesregierung und der EU zu unterliegen. Der Wissenschaftliche Beirat des Bundesfinanzministeriums zeigt sich in seiner Studie bezüglich des Nachahmungseffektes skeptisch und äußert gar Befürchtungen, dass die Vorreiterrolle der EU beim Klimaschutz die Wahrscheinlichkeit für ein Zustandekommen eines weltweiten Klimaschutzabkommens verringert (Beirat BMF 2010: 16).

5. **Die Kosten der klimapolitischen Effekte des Gesetzes müssen gegen andere, möglicherweise negative Effekte, etwa für Wachstum und Beschäftigung, abgewogen werden.** Eine quantitative Abschätzung der Wachstums- und Beschäftigungseffekte einerseits und des klimapolitischen Beitrags des Gesetzes andererseits liegt unseres Wissens nach nicht vor, wäre aber von erheblicher Bedeutung zur klimapolitischen und volkswirtschaftlichen Bewertung dieses Gesetzesvorhabens. Eine solche Abschätzung hängt naturgemäß entscheidend von der konkreten Ausgestaltung des nach § 6 vorgesehenen Klimaschutzplans ab, die zum jetzigen Zeitpunkt noch als offen zu bezeichnen ist. Zu befürchten steht jedoch, dass es zu negativen Verteilungswirkungen für NRW gegenüber anderen Regionen in der EU kommt.

6. **Fazit:** Es ist nicht zu belegen, dass ein bindendes Klimaschutzziel die in der Begründung für die Festlegung dieser Norm genannte übergeordnete Zielsetzung der Minderung der globalen Treibhausgas-Emissionen wirksam und in effizienter Art und Weise unterstützt.

Zum bindenden Ziel der klimaneutralen Landesregierung (§ 7) bzw. anderer öffentlicher Stellen (u.U. Folgewirkung von § 5)

1. **Es scheint fraglich, ob die öffentliche Verwaltung in solch extremer Weise mit einer Vorbildfunktion bedacht werden sollte.** Für die Klimafolgen ist eine bei der öffentlichen Verwaltung eingesparte Einheit CO2 genauso gut wie eine im privaten Bereich eingesparte Einheit. Ob es aber besonders kostengünstig ist, im Bereich der öffentlichen Verwaltung CO2 zu reduzieren, ist unklar und müsste im Einzelfall zunächst geprüft werden.

   Auch ist unklar, ob öffentliche Mittel vorrangig für CO2-Vermeidung verausgabt werden sollten. Unter Kosten-Nutzen-Erwägungen ist es beispielsweise unklar, ob öffentliche Mittel

besser zur Wärmedämmung einer Kindertagesstätte ausgegeben werden sollten oder zur Verbesserung des Betreuungsverhältnisses.

Eine Selbstverpflichtung der Landesregierung zur Überprüfung und Nutzung aller bestehenden ökonomischen Effizienzpotenziale in der Verwaltung erscheint daher ökonomisch sinnvoller als ein im Vorhinein festgelegtes konkretes Reduktionsziel.

2. **Es besteht weiterer Regelungsbedarf:** Insgesamt ist aus ökonomischer Sicht anzumerken, dass der Gesetzentwurf zwar ein (noch näher zu spezifizierendes) Impact Assessment des Klimaschutzplans (vgl. § 6 Abs. 3) vorsieht, nicht aber grundsätzlich für alle auf Grundlage des Gesetzes beschlossenen Einzelmaßnahmen und auch keine Kriterien definiert, nach denen im Einzelfall Abwägungen zu treffen wären.

3. **Die mangelnden Kosten-Nutzen-Betrachtungen und die fehlende Abwägung zwischen verschiedenen Politikzielen weist auf ein grundsätzliches Problem des Gesetzentwurfes hin.** In § 4 Abs. 1 Satz 3 wird der Begriff „besondere Bedeutung" verwendet. In § 4 Abs. 4 des Gesetzentwurfes ist eine gegebenenfalls als „Vorfahrtsregel" interpretierbare prioritäre Bedeutung für Klimaschutzbelange bei allen Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften (neue, § 4 Abs. 4, Nr. 1, und bestehende, § 4 Abs. 4 Nr. 2) und bei der Verwendung von Fördermitteln des Landes vorgesehen. Zusätzlich wird an verschiedenen Stellen die Raumordnung als Instrument zur Umsetzung der Gesetzesziele genannt.[6]

   In allen diesen Fällen ist unklar, inwieweit die Klimaschutzziele gleichrangig neben anderen Zielen, etwa der Steigerung der wirtschaftlichen Prosperität, zu betrachten sind, oder ob ihnen Priorität zukommt. Ein absoluter Vorrang für Klimaschutz erscheint wenig sinnvoll. So wird die Ausweisung von Flächen für Industrieansiedlung zumeist zu erhöhten CO2-Emissionen führen, die aufgrund des damit verbundenen Wirtschaftswachstums und der Arbeitsplätze aber gerechtfertigt sein kann. Gleiches gilt zum Beispiel auch für die Verwendung öffentlicher Fördermittel. So ist keineswegs klar, ob es sinnvoller ist, die energetische Sanierung von Universitätsgebäuden zu fördern oder in Forschung und Lehre zu investieren.

4. **Fazit: Eine Klärung der Stellung des Klimaschutzziels im Vergleich zu anderen Politikzielen ist unabdingbar und auf eine absolute Bevorzugung des Klimaschutzziels sollte verzichtet werden.**

[6] S. Seite 2 unter „B", wo der Raumordnung eine besondere Bedeutung bei der Umsetzung zugewiesen wird. § 4 Abs. 1.

Zur Frage der Wettbewerbsneutralität (vgl. § 6 Abs. 3 Satz 3)

1. **Eine Prüfung auf Wettbewerbsneutralität ist generell sinnvoll:** Die zur Erreichung der in § 3 festgelegten Ziele und im nach § 6 aufzustellenden Klimaschutzplan enthaltenen Maßnahmen entfalten eine Wirkung auf in Nordrhein-Westfalen ansässige Unternehmen, z.B. – aber nicht ausschließlich – in der Energiewirtschaft. Die in § 6 Abs. 3 Satz 3 vorgesehene Prüfung der Wettbewerbsneutralität für juristische Personen, die öffentlichen Einrichtungen unterstellt sind (vgl. § 2 Abs. 2 Satz 2), also vor allem kommunaler Energieversorgungsunternehmen, ist insofern als sinnvoll zu bezeichnen.

2. **Die Prüfung auf Wettbewerbsneutralität sollte nicht auf die Gruppe der öffentlichen Unternehmen bzw. der juristischen Personen, die öffentlichen Einrichtungen unterstellt sind, beschränkt bleiben**: Die von den in einem Klimaschutzplan nach § 6 zu erwartenden Maßnahmen betroffenen Unternehmen und Branchen gehen über den Sektor der öffentlichen Unternehmen hinaus.

Zum Problem der Definition einer „die Ziele des Gesetzes unterstützenden“ bzw. „den Zielen des Gesetzes entgegenstehenden“ Maßnahme (vgl. § 4 Abs. 4)

1. **Der sorgfältigen und methodisch zuverlässigen Ausgestaltung der nach § 6 (3) vorgesehenen, allerdings nicht näher spezifizierten Wirkungsanalyse für den konkreten Klimaschutzplan kommt eine zentrale Bedeutung zu.** Der Gesetzentwurf unterstellt, dass einzelnen Maßnahmen der Landesregierung oder der sonstigen öffentlichen Einrichtungen eine eindeutige Kausalität mit Blick auf die Senkung der Treibhausgasemissionen zugeordnet werden kann, ohne dass hierfür eine konkrete Definition bzw. ein Kriterienkatalog vorgebracht wird. Aufgrund der oben ausgeführten Zusammenhänge auf globaler und europäischer Ebene findet die Treibhausgasreduktion – wenn überhaupt – zwar in NRW statt, kann aber andernorts konterkariert werden.