Energie für die Industrie

VIK-Stellungnahme

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/207

Alle Abg

zum Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes in Nordrhein-Westfalen (Drucksache 16/127 vom 26.06.2012)

Für die Sachverständigenanhörung am 25. Oktober 2012

23. Oktober 2012

VIK stellt aus prinzipiellen Erwägungen die Notwendigkeit und den Sinn einer eigenen Klimaschutzgesetzgebung der Bundesländer in Frage. Das bezieht auch den neuen Gesetzentwurf der nordrhein-westfälischen Landesregierung vom 26.6.2012 mit ein.

Klimaschutz ist eine weltweite Aufgabe und ist auch auf dieser Ebene zu lösen. Da ein globaler Ansatz zur Zeit nicht realisierbar erscheint, ist der derzeitige EU-Ansatz als die zweitbeste Lösung anzusehen. Die Europäische Union hat für ihre Mitgliedsstaaten den Emissionshandel als zentrales Klimaschutzinstrument installiert.

VIK unterstreicht, dass der Emissionshandel auch heute wirkungsvoll ist und das CO_2-Minderungsziel erreicht wird. Es ist ein Instrument, das marktwirtschaftlich ausgerichtet ist und auch nach solchen Regeln reagiert. Deshalb sinken auch die CO_2-Preise in Zeiten von Wirtschaftskrisen. Zusätzliche Klimaschutzinstrumente sind nicht geeignet, den Klimaschutz zu stärken. Sie behindern vielmehr eine optimale Auswahl von Klimaschutzmaßnahmen und verteuern Klimaschutzanstrengungen.

Gebot der Stunde wäre es daher, eine Bereinigung des Instrumentenmix im Klimaschutz zu vollziehen (s. dazu die VIK-Analyse im Anhang), nicht aber eine weitere Landes-Klimaschutzgesetze zu addieren.

<u>Grundsätzliche Bewertung des VIK:</u>

1. **Überschneidungen / Gegenläufige Wirkungen mit EU-Klimainstrumenten müssen ausgeschlossen werden**
2. **Große Planungsunsicherheiten bleiben bestehen**
3. **Stärke des Landes bisher nicht im Blick: NRW-Produkte bewirken Klimaschutz!**

Der Gesetzentwurf ist ein neuer Anlauf der neuen NRW-Landesregierung, eine eigenständige Klimaschutzgesetzgebung in NRW zu verankern. VIK hat am 18. Juli 2011 zum Gesetzentwurf der alten Landesregierung ausführlich Stellung bezogen (s. Anlage). Hierin wurde insbesondere die Kompetenzproblematik einer eigenständigen Klimaschutzgesetzgebung auf Landesebene hervorgehoben. Auch wurde vor einer Verabsolutierung des Klimaschutzes gewarnt.

Der Gesetzentwurf vom 26. Juni 2012 zeigt zahlreiche Änderungen zu vergangenen Entwürfen, ohne allerdings substantiell etwas an den grundsätzlichen und konzeptionellen Ansätzen zu ändern. Es geht weiterhin darum, regionale Klimaschutzziele verbindlich festzulegen, diese zu Vorgaben für die Raumordnung zu machen und beide Regelungen nicht ausreichend zum vorrangigen Recht (vor allem dem europäischen Emissionshandel) abzugrenzen. Insofern bleiben die Hauptbedenken des VIK bestehen:

Autor: Dr. Annette Loske

VIK Verband der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft e.V.
Hauptgeschäftsstelle Essen: Richard-Wagner-Straße 41 • 45128 Essen
Büro Berlin: Friedrichstr. 187 • 10117 Berlin
Tel.: +49 (0)2 01/ 8 10 84-0 • Fax. +49 (0)2 01 / 8 10 84-30
Postanschrift: PF 10 39 53 · 45039 Essen
info@vik.de • www.vik.de

1. Inkompatibilität zwischen europäischem Emissionshandel und Klimaschutzstrategien auf Landesebene

Es stellt sich insbesondere die grundlegende Frage, ob ein Bundesland eigene Klimaschutzziele setzen sollte, wenn bereits auf europäischer und auf Bundesebene solche Ziele bestehen. Ein Überbietungswettbewerb der unterschiedlichen Ebenen kann zu einem gegenseitigen Behindern führen und die Instrumente der übergeordneten europäischen und nationalen Ebene zulasten insbesondere der Wirtschaft beschädigen. Das gilt insbesondere für den Emissionshandel, der durch das "Cap and Trade"-System geprägt ist und seinen Wert auch dadurch bezieht, dass unterhalb der Festlegung der maximalen Emissionsmengen (auch räumliche) Freiräume zu deren Erfüllung bestehen. Diese Freiräume droht das Klimaschutzgesetz NRW zu beseitigen. Um eine Doppel- und Gegenregulierung auf verschiedenen Ebenen zu vermeiden und die rechtlichen Gegebenheiten der Unterordnung von Landesrecht unter EU-Recht Rechnung zu tragen, sollte das Klimaschutzgesetz unmissverständlich deutlich machen, dass es nur solche Emissionen in den Blick nimmt, die nicht bereits vollumfänglich klimaschutzpolitisch in den Griff genommen wurden.

Wir schlagen deshalb folgende Änderung des Gesetzes vor:

§ 2 „Begriffsbestimmungen" Absatz 1 Satz 1 sollte ergänzt werden um folgenden Zusatz:

„…, soweit sie nicht von Anlagen emittiert werden, die dem Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz unterliegen."

Begründung:

Emissionshandelspflichtige Anlagen, zu denen die wichtigsten in Nordrhein-Westfalen betriebenen Industrieanlagen gehören, müssen ausgenommen werden, weil sich das Land NRW im Hinblick auf Klimaschutzziele nur auf die Sektoren konzentrieren kann und sollte, für die es eine eigene Gesetzgebungskompetenz besitzt und hinsichtlich derer es zu keiner Überschneidung mit nationalen oder supranationalen Klimaschutzregimen kommt.

Dies ist zum einen rechtlich gebotenen.[1] Denn durch das TEHG und das BImSchG, die der konkurrierenden Gesetzgebung der Art. 72 ff. GG unterliegen, ist eine Sperrwirkung entstanden, die es dem Landesgesetzgeber nicht erlaubt, in diesen Feldern zusätzlich eigenständige Regelungen vorzunehmen.

Zum anderen leistet die Industrie bereits ihren Beitrag zur Absenkung der klimaschädigenden Gase. Im Jahr 2008 hatte das Land NRW eine Gesamtemission aller Treibhausgase in Höhe von 327,9 Mio. t CO_2-Äquivalente[2]. Davon stammten etwa **zwei Drittel** als CO_2 aus stationären Anlagen, die dem europäischen Emissionshandelsrecht unterliegen, nämlich etwa 197 Mio. t CO_2.[3] Die Energieintensiven Industrien (EII) in NRW haben bereits in beachtlichem Umfang Treibhausgas-Emissionen reduziert: Im Zeitraum von 1990 bis 2010 haben sie ihre Emissionen um rund 40 Prozent gemindert. Bezogen auf 2005 haben die EII ihre Emissionen bis 2010 um 13 Prozent reduziert.

Zudem stellt sich die Frage, wie die langfristigen absoluten Klimaschutzziele für NRW erreicht werden können, wenn es erklärtes Ziel ist, weiterhin bedeutsamer Standort für energieintensive Unternehmen zu bleiben. Für das Jahr 2050 verbleiben in NRW nach dem Gesetzentwurf der Landesregierung gerade einmal **72 Mio. t CO_2**[4]. Bei unveränderter

[1] Vgl. etwa *Beckmann*, I+E 2011, S. 67 ff; *Schink*, I+E 2011, S. 52 ff.
[2] Treibhausgas-Emissionsinventar, herausgegeben vom Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (LANUV NRW) 2010, S. 3.
[3] Treibhausgas-Emissionsinventar, herausgegeben vom Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (LANUV NRW) 2010, S. 2; insgesamt etwa 197 Mio. t CO_2 in 2008 nach eigenen Berechnungen.
[4] 80% von ca. 361, 6 Mio t CO_2-Äquivalente in 1990, vgl. Treibhausgas-Emissionsinventar Herausgegeben vom Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (LANUV NRW) 2010, S. 9.

Produktion würden davon allein die in NRW beheimateten integrierten Hüttenwerke **40 %** in Anspruch nehmen, die schon derzeit ihre Effizienzpotentiale sehr weitgehend ausgeschöpft haben. Es ist zudem unstrittig, dass verfahrensbedingt bei der Eisen-und Stahlerzeugung größere direkte Reduzierungen des CO_2-Ausstoßes nicht möglich sind. Bei derzeitigem Kenntnisstand würde damit nur CCS oder ein vollständiger Technologiewechsel überhaupt nennenswerte Einsparungen erbringen können. Diese Maßnahmen stehen jedoch entweder großtechnisch nicht zur Verfügung oder sind vor dem Hintergrund eines scharfen internationalen Wettbewerbs und einem fehlenden weltweiten CO_2-Minderunsregime nicht bezahlbar und würden zwangsläufig zur Verlagerung der Hüttenwerke aus NRW führen.

Es ist deshalb keine Alternative, dass die im ersten Arbeitsentwurf des nordrhein-westfälischen Klimaschutzgesetzes zunächst ins Auge gefasste Absenkung der CO_2-Emissionen bis 2050 um 80-95 % nun dem Wert von "mindestens 80 %" gewichen ist. Auch eine solche Zielsetzung riskiert den Verbleib der wichtigen EII in NRW und gefährdet damit den Wohlstand des Landes.

2. Unsicherheit für den Wirtschafts- und Industriestandort Deutschland

Wirtschaft und Industrie müssen auf der Basis zumindest des Klimaschutzplanes für die Zukunft bisher nicht absehbare Zusatzanforderungen und Maßnahmen auf Landesebene erwarten. Dabei begrüßen wir, dass der Klimaschutzplan in einem offenen Prozess unter Beteiligung der verschiedenen betroffenen Gruppen derzeit stattfindet. Aber der Ausgang dieses Beteiligungsverfahrens ist derzeit noch offen, so dass die abgeleiteten politischen Schritte heute nicht wirklich eingeschätzt werden können. Das Investitionsklima wird durch diese Unsicherheit aufgrund der geschaffenen Planungsunsicherheit deutlich getrübt.

Zudem ist der Einfluss auf die Raumordnung und damit auf Genehmigungsprozesse von industriellen Bauvorhaben weiterhin unklar. Es besteht die Gefahr, dass sich Behörden auf den verschiedenen Ebenen schwer tun werden, die Vorgaben des Klimaschutzgesetzes im Sinne der „Ziele der Raumordnung“ in aktives Handeln umzusetzen. VIK befürchtet deshalb eine Lähmung des Apparates, der für Industrieansiedlungen und zukunftsschaffende Industrieinvestitionen so unerlässlich ist.

3. Die Stärke des Industriestandorts NRW für den Klimaschutz wird übersehen – klimaschonende Produkte

NRW ist Industriekernbundesland im Industrieland Deutschland. Dies ist seine ganz besondere Stärke und zwar im Hinblick sowohl auf Wirtschaftskraft und dem daraus erwachsenden Wohlstand für seine Bevölkerung, als auch auf die Klimaschutzwirkung im globalen Maßstab. Denn wenn in NRW massiv Produktionen von Industriegütern angesiedelt sind, dann hat das zwar eine negative Bilanz auf die produktionsbasierten $CO2_2$-Emissionen am Standort. Fielen diese Produktionen aber weg, so hätte das eine zweifach negative Wirkung auf die globale CO_2-Bilanz:

1. Bei Ersatz der Produktionen im Bereich außerhalb der EU käme es durch „Carbon Leakage“ aufgrund der Produktionsstandortverlagerung zu einem Mehr an weltweiten Emissionen, was die EU-Emissionshandelsrichtlinie von 2009 dringend verhindern will;

2. Die CO_2-Einspareffekte, die die Produkte der Industrien (z.B. Glas für Solaranlagen, chemische Dämmmaterialien, recycelte Metallprodukte, Leichtbaumaterialien aus der Metall- und Kunststoffindustrie) über ihre Lebenszeit schaffen, wären nicht mehr mit dem Land NRW verbunden.

Indem NRW als starker Industriestandort Bestand hat, kann es mehr für das globale Klima tun als durch jedes Absenken seiner Produktionsemissionen. Es wird Zeit, dass NRW eine produktbasierte Sichtweise auf seinen eigenen Klimaschutzbeitrag für das globale Klima einnimmt. So könnten wirkungsvolle Klimaschutzkonzepte unter Stärkung des Standortes entstehen.

Fazit:

Eine Kollision von Klimaschutzinstrumenten (europäisch, national und regional) ist zu vermeiden. Schon heute gibt es eine Vielzahl von Klimainstrumenten, deren Neben- und Übereinander eher gegenläufige denn unterstützende Wirkung zeigen. NRW sollte deshalb darauf verzichten, ein zusätzliches Klimainstrument zu etablieren.

VIK ist seit 65 Jahren die Interessenvertretung von energieintensiven Unternehmen aller Branchen, wie etwa Aluminium, Chemie, Glas, Papier, Stahl oder Zement. Er berät seine Mitglieder in allen Energie- und energierelevanten Umweltfragen. Im VIK haben sich 80 Prozent des industriellen Energieeinsatzes und rund 90 Prozent der versorgerunabhängigen Stromerzeugung in Deutschland zusammen geschlossen.

VIK-Position

zum

Klimaschutz – Untersuchung über den Instrumentenmix

10. Oktober 2012

Einleitung

Das Positionspapier soll das komplexe Zusammenspiel von Klimaschutzinstrumenten untersuchen und Fehlwirkungen deutlich machen. Diese sollen bei weiteren politischen Plänen zur Entwicklung existierender oder neuer Instrumente Beachtung finden und zu Verbesserungen führen.
Das Papier wird aufgrund sich laufend ändernder Marktgegebenheiten ständig fortentwickelt.

Dabei sind die **Haupterkenntnisse und -forderungen:**

- Die Reduzierung der Treibhausgase sollte im industriellen Bereich auf das ***europäische Emissionshandelssystem (EU-ETS) als zentrales Instrument*** vertrauen und dadurch geregelt werden.
- Überlässt man dem ***EU-ETS*** die Reduzierung der Treibhausgase, so ist die ***wirtschaftlichste Lösung des Klimaschutzes*** sichergestellt, da der EU-ETS auf rein wirtschaftlichen Auswahlkriterien beruht.
- ***Instrumente neben dem EU-ETS erreichen*** grundsätzlich ***keine Zusatzminderungen*** bei den Treibhausgasen in den Sektoren des EU-ETS
- ***Zusätzliche*** Verringerung der Treibhausgase ist deshalb in erster Linie ***nur*** in den ***Nicht-EU-ETS-Sektoren möglich***.
- ***Instrumente neben dem EU-ETS*** zum Klimaschutz ***dürfen*** dessen ***Freiheitsgrade***, die den einzelnen Betroffenen eingeräumt werden, ***nicht einschränken***.
- ***Instrumente neben dem EU-ETS zum Klimaschutz*** in den EU-ETS-Sektoren ***machen nur Sinn, wenn sie anderen Zielen*** als der Reduzierung von Treibhausgas ***dienen*** können.
- ***Instrumente neben dem EU-ETS müssen*** dann aber ***strengen Effizienzgedanken entsprechen***, um Klimaschutz nicht über Gebühr zu verteuern.
- ***Carbon-Leakage*** ist die einzige ***Gefahr***, dass die im EU-ETS festgeschriebenen CO_2-Vermeidungsziele sich nicht positiv auf die globale Klimaschutzbilanz auswirken könnten.
- ***EU-ETS muss weiterentwickelt werden***, damit andere Länder es als beispielgebendes Instrument auch für eine eigene Anwendung attraktiv finden können. Dazu ist die ***Vereinbarkeit von Klimaschutz und Wirtschaftswachstum*** entscheidend.[1]
- Sollten allerdings ***nach 2020 keine globalen Klimaschutzanstrengungen*** im vergleichbaren Ausmaß durch die wichtigsten Wettbewerberländer erfolgen, müsste generell über den Sinn einer Weiterführung des ETS in der EU nachgedacht werden.

[1] Vgl. dazu das IFIEC Europe-Positionspapier vom 6. Juli 2012 "An enhanced EU ETS – robust, predictable, recession-proof and capable to help strengthening EU economy".

Autoren: Dr. Annette Loske
RA Lars Jope

VIK Verband der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft e.V.
Hauptgeschäftsstelle Essen: Richard-Wagner-Straße 41 • 45128 Essen
Büro Berlin: Friedrichstr. 187 • 10117 Berlin
Tel.: +49 (0)2 01/ 8 10 84-0 • Fax. +49 (0)2 01 / 8 10 84-30
Postanschrift: PF 10 39 53 · 45039 Essen
info@vik.de • www.vik.de

Hintergrund

Deutschland und die Europäische Union haben Klimaschutz als eines ihrer wichtigsten Ziele in der politischen Arbeit bestimmt und möchten hierin Vorreiter für die Welt sein. Dazu wurde 1997 die Entscheidung getroffen, den im Kyoto-Protokoll für die Zusammenarbeit und den Handel der Staaten untereinander entworfenen EU-ETS ab 2005 in der EU als Handelsinstrument zwischen Unternehmen zu installieren. In den Folgejahren wurde deutlich, dass die Politik dem EU-ETS nicht hinreichend vertraut. Deshalb wurde sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene eine Vielzahl von Zusatzinstrumenten eingeführt, die dem Klimaschutz weiter dienen sollen. Zwischen diesen Instrumenten gibt es ein komplexes Zusammenwirken, das nicht immer positiv im Sinne des globalen Klimaschutzes, oftmals sogar negativ wirkt. Eine konsistente Abstimmung mit den jeweiligen Zielen ist bisher nicht erfolgt. Zudem ist mit der Vielzahl der nicht aufeinander abgestimmten Instrumente eine administrative und finanzielle Zusatzbelastung der beteiligten Akteure verbunden.

Die wichtigsten Charakteristiken des EU-ETS als zentrales Klimaschutzinstrument

EU-ETS ist ein mengengesteuertes Instrument zur Verminderung von Treibhausgasemissionen (THG). Er setzt für die beteiligten Akteure eine absolute Höchstgrenze zum Ausstoß von THG und lässt ihnen darüber hinaus aber alle Freiheiten zur Auswahl der Mittel. Idealtypisch baut der EU-ETS dadurch auf rein und ausschließlich wirtschaftlich orientierten Auswahlkriterien auf, denn die Unternehmen werden allein aus Eigeninteresse immer genau die kostengünstigsten Optionen zur Zielerreichung wählen. Das bedeutet im Umkehrschluss, dass das EU-ETS keine gezielte Unterstützung einer speziellen Technologie erlaubt, sondern vielmehr dem Markt die Auswahl lässt.

Gleichzeitig ist von besonderer Bedeutung, dass das Mengenziel des EU-ETS hinsichtlich seines Erreichens absolut sichergestellt ist. Das bedeutet aber auch, dass das Mengenziel abschließend und durch andere Instrumente nicht mehr änderbar ist. Die Konsequenz ist, egal, wie viel mehr es an Instrumenten zur zusätzlichen Minderung von Treibhausgasen in EU-ETS-beteiligten Sektoren geben mag, das gesetzte THG Minderungsziel wird genau eingehalten. Ein Mehr an Vermeidung von CO_2-Äquivalenten ist lediglich durch Auflagen an Nicht-EU-ETS-Sektoren möglich.

Sofern also Instrumente neben dem ETS für die EU-ETS-Sektoren installiert werden, so muss deutlich gemacht werden, dass sie nicht zur zusätzlichen THG-Reduzierung beitragen. Ihre Berechtigung müssen sie deshalb durch andere Ziele und Aufgaben erhalten.

Die zusätzlichen „Klimaschutzinstrumente“

Trotz der fehlenden Klimaschutzwirkung wurde eine ganze Reihe von in den EU-ETS eingreifenden Regelungen eingeführt:

Auf europäischer Ebene konkurriert das EU-ETS u.a. mit der europäischen Energiesteuerpolitik (Energiesteuer-RL) und der Energieeffizienzpolitik (Energieeffizienz-RL) sowie der Politik zu den erneuerbaren Energien (Erneuerbare-Energien-RL).

Auf Bundesebene konkurriert das EU-ETS u.a. mit dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG), dem Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz (KWKG), mit der Steuergesetzgebung (Energiesteuergesetz [EnergieStG] und Stromsteuergesetz [StromStG]), dem Ordnungsrecht (Bundes-Immissionsschutzgesetz [BImSchG]) sowie Vereinbarungen zwischen Staat und Wirtschaft zum Klimaschutz, wie zum Beispiel die Vereinbarung von Bundesregierung und der deutschen Wirtschaft zur Steigerung der Energieeffizienz vom 1. August 2012.

Auf Landesebene liegen zudem Entwürfe von Landesklimaschutzgesetzen aus Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg vor, die in den Landesgrenzen zusätzliche Maßnahmen

und Regime installieren wollen. Zahlreiche Länder haben sich zudem Ziele zum Ausbau der Erneuerbaren Energien und zur CO_2-Reduktion auferlegt.

Bei Analyse der Wechselwirkungen der einzelnen Instrumente mit dem EU-ETS zeigen sich bei näherer Betrachtung vor allem folgende drei Problemfelder:

- Beeinträchtigung der ökologischen Wirkung durch evtl. Widersprüchlichkeiten der verschiedenen Instrumente,
- wettbewerbsschädliche Mehrfachbelastungen von Regelungsadressaten und
- Übermaß an Bürokratie.

EU-ETS und Vorgaben durch das Ordnungsrecht

Ordnungsrechtliche Verpflichtungen im Rahmen des Umweltrechts für Anlagen (Bundesimmissionsschutzgesetz und untergelagerte Verordnungen) stellen feste Anforderungen an individuelle Anlagen und heben insofern die Wahl- und Übertragungsmöglichkeiten des EU-ETS auf. Ohne eine Sonderregelung für die Anlagen, die im EU-ETS beteiligt sind, wäre so die Wirkungsweise des Hauptinstruments EU-ETS ad absurdum geführt. Das hat jedoch der Gesetzgeber erkannt und in § 5 Abs. 1 Satz 2 BImSchG eine Ausnahmeregelung getroffen.[2] Er hat klargestellt, dass Vorsorgeanforderungen zur Begrenzung von THG-Emissionen dann nicht ergehen dürfen, wenn die betreffenden Anlagen dem EU-ETS unterliegen. § 5 Abs. 1 Satz 2 stellt damit sicher, dass es zwischen EU-ETS und BImSchG keine Überschneidungen mit kontraproduktiven Wechselwirkungen gibt.

EU-ETS und Vorgaben zur Energieeffizienz

Die gerade in der EU in der Verabschiedung begriffene Energieeffizienzrichtline (EnEff-RL) wird die Mitgliedstaaten auffordern, Maßnahmen umzusetzen, nach denen pro Jahr 1,5 % weniger Energie verbraucht wird. Es wird nun von der nationalen Umsetzung abhängen, inwieweit sich negative Wechselwirkungen mit dem EU-ETS ergeben. Sollten die Anforderungen den Bereich der vom EU-ETS betroffenen Anlagen betreffen, so wären die Folgen

- keine zusätzliche THG-Einsparung, aber
- Verteuerung von Vermeidungsmaßnahmen durch abnehmende Freiheitsgrade zur Auswahl der wirtschaftlichsten Möglichkeiten.

D.h. im Umkehrschluss: Nur sofern die Energieeffizienzanforderungen Bereiche außerhalb des EU-ETS betreffen, kann eine CO_2-Minderungswirkung durch die EnEff-RL erreicht werden.

Auch noch aus einem anderen Grund sollten die EU-ETS-Sektoren hier nicht in den Blick genommen werden: CO_2-Effizienz (wie im EU-ETS angereizt gefordert) ist nicht immer gleichbedeutend mit Energieeffizienz. So sind in der Industrie viele CO_2-Effizienzoptionen verbunden mit einem höheren Stromverbrauch. Der Einsatz von modernen Elektromotoren, in Bereichen, in denen bisher Dampfantriebe eingesetzt werden, ist ein typisches Beispiel:

[2] § 5 Abs. 1 Satz 2 BImSchG: „Soweit genehmigungsbedürftige Anlagen dem Anwendungsbereich des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes unterliegen, sind Anforderungen zur Begrenzung von Emissionen von Treibhausgasen nur zulässig, um zur Erfüllung der Pflichten nach Satz 1 Nummer 1 sicherzustellen, dass im Einwirkungsbereich der Anlage keine schädlichen Umwelteinwirkungen entstehen; dies gilt nur für Treibhausgase, die für die betreffende Tätigkeit nach Anhang 1 des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes umfasst sind. Bei diesen Anlagen dürfen zur Erfüllung der Pflicht zur effizienten Verwendung von Energie in Bezug auf die Emissionen von Kohlendioxid, die auf Verbrennungs- oder anderen Prozessen der Anlage beruhen, keine Anforderungen gestellt werden, die über die Pflichten hinausgehen, welche das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz begründet.“

Eine solche Maßnahme wäre positiv im Hinblick auf den EU-ETS, aber negativ im Hinblick auf eine möglicherweise aufgegebene Stromeinsparverpflichtung nach EnEff-RL.

Noch eine Auswirkung für das EU-ETS gilt es zu berücksichtigen: Jede Zusatzanforderung an die Anlagen im EU-ETS führt zur Absenkung des Preises für CO_2-Zertifikate. Eine entsprechende Einsparung an CO_2 im EU-ETS-Sektor als Folge der Anforderungen der EnEffRL würde von den Marktakteuren in ihre Preiserwartungen mit einbezogen. Der Preis ginge deutlich nach unten, denn die Restanforderungen, die tatsächlich noch über den EU-ETS erzielt werden müssten, würden abnehmen. Der im Handel gebildete Preis nimmt dies selbstverständlich mit auf. Die letzte noch notwendige Maßnahme zur Vermeidung von CO_2 wird in einem funktionierenden Markt den Preis setzen. Und so bildet sich ein Zertifikat-Preis, der deutlich niedriger liegt, als zunächst für das aufgestellte CO_2-Vermeidungsziel von 21 % in der 3. Handelsperiode erwartet war. Das ist eine Beobachtung, die ganz aktuell ist: als Folge u.a. einer ausufernden Förderung von Strom aus erneuerbaren Energien[3] liegt der CO_2-Zertifikat-Preis aktuell nicht in einer erwarteten Größenordnung von ca. 20 bis 25 €/t CO_2, sondern bei ca. 8 €/t. Daraus abgeleitet werden all die preisgünstigen Vermeidungsoptionen nicht durch den EU-ETS angereizt, die mit einem CO_2-Preis zwischen 8 und 25 €/t CO_2 wirtschaftlich wären.

EU-ETS und Verpflichtung zu Energieaudits / Energiemanagementsystemen

Bei energieintensiveren Unternehmen ist es aus wirtschaftlichen Gründen eine Selbstverständlichkeit, sparsam mit Energie umzugehen. Energiemanagementsysteme sind dafür Instrumente, die bereits eine weite Verbreitung in diesen Unternehmen gefunden haben. Dieses sind hochkomplexe Systeme, die den Unternehmen einen hohen Aufwand an Einführungsarbeit und personellen Ressourcen bei der Umsetzung und Durchführung abverlangen. Solche Systeme zu betreiben ist deshalb eine wertvolle Leistung der Unternehmen auf dem Weg zu noch mehr Energieeffizienz. Bei allen politischen Forderungen an die Unternehmen in die Richtung von verpflichtenden EMS ist zukünftig deshalb darauf zu achten, dass dies nicht zu einem unangemessenen bürokratischen Mehraufwand führen. Von daher ist es wichtig, bei allen politischen Verpflichtungen zur Einführung von Energiemanagementsystemen, wie sie aktuell im Kontext der EnEff-RL oder auch der Strom- und Ökosteuer geplant oder eingeführt sind, nicht auf Anforderungen derzeit existierender und standardisierter Systeme zu bestehen, sondern auch unternehmens-individuellen, praxisorientierten Lösungen weiterhin Raum zu geben. Ein EMS-Regime muss vor allem dazu dienen, den Unternehmen Kenntnisse über ihren Energieverbrauch zu vermitteln und Optionen zur Einsparung aufzudecken. Keinesfalls darf eine verpflichtende Umsetzung der erkannten Maßnahmen angeschlossen werden. Denn so käme es erneut zur Aufhebung des wirtschaftlichen Gebots des EU-ETS. Zu teure Maßnahmen würden u.U. ergriffen werden müssen. Es ist deshalb bei der nationalen Umsetzung der EnEff-RL zu verdeutlichen, dass keine Umsetzungsverpflichtungen von aufgedeckten Maßnahmen / Optionen an die Einführung von EMS angeschlossen werden sollen.

EU-ETS und die Erneuerbaren Energien

Sowohl auf EU- als auch auf nationaler Ebene sind neben dem EU-ETS zusätzlich hohe Ausbauziele für erneuerbare Energien (EE) insbesondere im Strombereich aufgestellt worden. Das ist ein besonders starker Eingriff in die Wirkungsweise des EU-ETS. Denn auch wenn Anlagen, die mit EE betrieben werden, ausdrücklich nicht in den EU-ETS einbezogen sind (§ 2 V 2 TEHG[4]), führen die abgeleiteten Fördersysteme (in Deutschland das EEG) im

[3] Daneben hat auch die geringere Produktion aufgrund der Wirtschaftskrise sowie Zertifikate-Zuflüsse aus CDM-Projekten zum Preisverfall beigetragen.

[4] § 2 V 2 TEHG: „Dieses Gesetz gilt nicht für: 2. Anlagen, die nach § 4 Absatz 1 Satz 3 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes genehmigungsbedürftig sind und bei denen nach ihrer immissionsschutzrechtlichen

Ergebnis ganz direkt zu CO_2-Einsparungen innerhalb des EU-ETS-Sektors, denn es wird Stromerzeugung mit CO_2-Ausstoß (EU-ETS-Anlagen) verdrängt und so CO_2 eingespart. Trotzdem aber gilt wie oben gesagt: das EEG ist kein Instrument zur Vermeidung von CO_2-Emission über das EU-ETS-Ziel hinaus. Es geht hier nur um Verdrängung von preiswerteren Vermeidungsoptionen durch die teuren Optionen des EEG (s. die schematische Darstellung in Abb. 1 und 2). Als Konsequenz ergibt sich ein niedriger CO_2-Zertifikat-Preis und ausgelassene Chancen, preiswertere CO_2-Vermeidungsoptionen anzureizen.

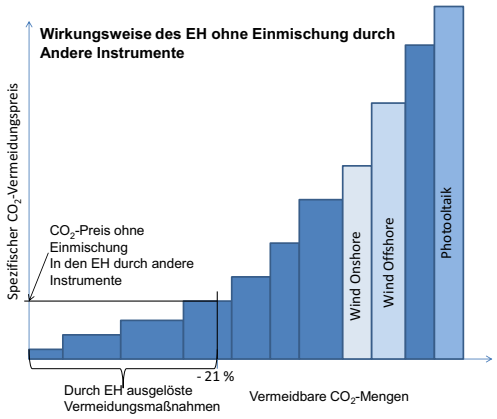

Abb. 1: Schematische Darstellung Wirkungsweise des EU-ETS ohne Einmischung durch andere Instrumente

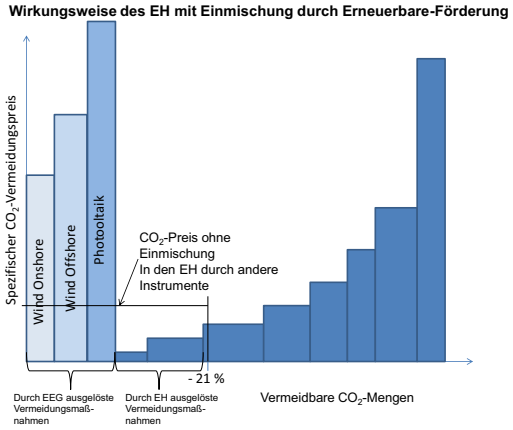

Abb. 2: Schematische Darstellung: Wirkungsweise des EU-ETS mit Einmischung durch die Förderung erneuerbarer Energien.

Dies macht ganz deutlich: Zur Reduzierung von Treibhausgasen ist die Förderung von EE in der Stromerzeugung nicht sinnvoll. Sie führt allein zu einer verteuernden Verschiebung der angereizten und realisierten Vermeidungsoptionen ohne zusätzliche Einsparungen. Sucht man also nach Gründen für eine Förderung der erneuerbaren Energien, so müssen diese außerhalb der Einsparung von CO_2-Emissionen liegen (z.B. Technologieförderung, Arbeitsplätze, Energiewende-Realisierung). Für den EU-ETS jedenfalls erweist sich diese Förderung als kontraproduktiv, indem sie den Erfolg des EU-ETS diskreditiert. Das zeigt sich gerade in der aktuellen Diskussion um vermeintlich notwendige Eingriffe in das Mengengerüst der Zertifikate bzw. in den Zertifikate-Preis, da dieser von der Politik als „zu niedrig“ empfunden wird.

Im Übrigen möchten wir unterstreichen: Niedrige CO_2-Preise sind keine Folge vom Versagen des Systems und bilden keine Gefahr für die Zielerreichung. Sie sind einzig und allein konsequente Folge von Marktsignalen.

EU-ETS und KWK-Förderung

Neben den EE wird die KWK-Technologie in Deutschland als Zusatzmaßnahme zur Reduzierung von Treibhausgasen gezielt gefördert. Dass dies eine ebenso unzulässige und nicht sinnvolle Maßnahme wie die oben abgehandelte Förderung von EE ist, kann nur mit klaren Einschränkungen bejaht werden. Im KWK-Bereich gibt es gute Gründe für eine gezielte Zusatzförderung:

Genehmigung außer für Zwecke der Zünd- und Stützfeuerung als Brennstoff nur Klärgas, Deponiegas, Biogas oder Biomasse im Sinne des Artikels 2 Absatz 2 Satz 2 Buchstabe a und e der Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien 2001/77/EG und 2003/30/EG (ABl. L 140 vom 5.6.2009, S. 16) in der jeweils geltenden Fassung eingesetzt werden darf ...“

1. Ausgleich von im EU-ETS geschaffenen Nachteilen für KWK
   Das EU-ETS bleibt in Bezug auf KWK nicht neutral und benachteiligt diese Technologie in zweifacher Hinsicht gegenüber der konkurrierenden getrennten Erzeugung von Wärme und Strom, obwohl die gekoppelte Erzeugung deutlich CO_2-effizienter ist. Das EU-ETS erfasst eben nur Teilbereiche der Emittenten und schafft so Ungleichbehandlungen, die gegebenenfalls anders ausgeglichen werden. Das ist der Fall bei KWK-Anlagen. Von daher macht eine diese Nachteile ausgleichende Förderung tatsächlich Sinn. Dieser sinnvolle Ansatz ist deutlich im neuen KWK-Gesetz angelegt, indem in § 7 Abs. 4 ein Zuschlag für neue TEHG-Anlagen vorgesehen ist[5].

   Die EU-ETS-bedingten Nachteile für die KWK ergeben sich folgendermaßen:

   - Als Stromerzeuger ist eine KWK-Anlage generell Teil des EU-ETS und muss für den Stromanteil Zertifikate ersteigern und erhält für den Wärmeanteil eine i.d.R. nur unzureichende Ausstattung.
   - Die Zuteilung für den Wärmeanteil in KWK-Anlagen ist in der EU-ETS-RL zusätzlich mit einem grundsätzlichen Reduktionsfaktor von 1,74 % pro Jahr vorgesehen, wobei ein solcher Faktor für andere EU-ETS-Anlagen nicht oder erst unter bestimmten Bedingungen gilt.

     D.h. KWK ist an sich eine Technologie, die sich unter den preisgünstigen und vom erwarteten CO_2-Zertifikate-Preis angereizten Vermeidungsoption befinden könnte. Diese Wirtschaftlichkeit wird erst durch den EU-ETS verschlechtert. Die KWK-Förderung in Deutschland macht deshalb so lange Sinn, wie sie zumindest diese Wirtschaftlichkeit wiederherstellt.

2. Auch in Bezug auf die KWK-Technologie können wir heute nicht guten Gewissens gewährleisten, ob diese Technologie auch 2050 noch aktuell sein wird. Da aber die Fördersumme und der -mechanismus moderat und wenig belastend für die Verbraucher sind (vor allem Deckelung der Fördersumme), lässt es sich rechtfertigen, das gute Wissen und die darauf aufbauende gute Bewertung (CO_2-Effizienz, Beitrag zur Standortsicherung in industriellen Versorgungskontexten) von heute für den Zukunftsentwurf der Stromversorgung zu nutzen.

Beim Thema Standortsicherung für Industrieanlagen ist noch hervorzuheben, dass die Errichtung und/oder Modernisierung von KWK-Anlagen dazu führen könnte, dass durch die resultierende hohe Energieeffizienz die Gefahr von Verlagerungen der Produktionen in Drittstaaten (Carbon Leakage) reduziert wird. Sie sind insoweit ein nicht gering einzuschätzender Garant dafür, dass nicht nur der mit solchen Verlagerungen verbundene globale Emissionsanstieg ausbleibt, sondern auch Arbeitsplätze in Deutschland und Europa erhalten bleiben.

Wechselwirkung zwischen KWK- und EEG-Förderung

In diesem Zusammenhang muss auch darauf hingewiesen werden, dass nicht nur zwischen dem EU-ETS und einem „Zusatzinstrument“ wie dem KWKG ein Zusammenhang besteht, sondern dass es auch Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Zusatzinstrumenten gibt. Dies wird besonders deutlich am Zusammenspiel zwischen KWKG und EEG. So ist KWK-

[5] Betreiber von hocheffizienten Neuanlagen nach § 5 Absatz 2, die nach dem 19. Juli 2012 und bis zum 31. Dezember 2020 in Dauerbetrieb genommen worden sind, haben ab Aufnahme des Dauerbetriebs einen Anspruch auf Zahlung eines Zuschlags für KWK-Strom für 30.000 Vollbenutzungsstunden. Der Zuschlag beträgt für den Leistungsanteil bis 50 Kilowatt 5,41 Cent pro Kilowattstunde, für den Leistungsanteil zwischen 50 Kilowatt und 250 Kilowatt 4 Cent pro Kilowattstunde, für den Leistungsanteil von 250 Kilowatt bis 2 Megawatt 2,4 Cent pro Kilowattstunde und für den Leistungsanteil über 2 Megawatt 1,8 Cent pro Kilowattstunde. **Ab dem 1. Januar 2013 erhöht sich der Zuschlag für KWK-Anlagen im Anwendungsbereich des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes,** die ab diesem Datum in Dauerbetrieb genommen worden sind, um weitere 0,3 Cent pro Kilowattstunde.

Stromerzeugung aus ökologischen Gründen wünschenswert und wird entsprechend, wie oben beschrieben, gefördert. Gleichzeitig wird dies im Rahmen des EEG konterkariert. Denn dort bleibt seit der jüngsten großen EEG-Novelle Eigenstrom aus KWK im Falle der Stromerzeugung in neuen Anlagen nur noch dann grundsätzlich von der EEG-Umlage befreit, wenn er in räumlicher Nähe verbraucht wird.

Industrielle Stromeigenerzeugung erfolgt überwiegend in KWK-Technologie, wobei eine KWK-Anlage in der Regel nach dem Wärmebedarf des Standortes dimensioniert wird. Der in dieser Anlage erzeugte Strom kann häufig nicht am Standort verbraucht werden. Die Versorgung eines geografisch entfernten Standortes des eigenen Unternehmens mit diesem Überschussstrom unterfällt der EEG-Umlage und verteuert die Eigenstromerzeugung erheblich. Damit wird die Investition in neue KWK-Anlagen für Industrieunternehmen unwirtschaftlich. Das eine Instrument (EEG) behindert so die Zielerreichung des anderen Instruments (KWKG). Daher ist auch hier eine enge Abstimmung zwischen den Zusatzinstrumenten erforderlich; im konkreten Fall muss industrielle Stromeigenerzeugung am Standort, aus KWK-Anlagen ebenso wie solche aus EEG-Anlagen und aus der umweltschonenden Verstromung industrieller Reststoffe von der EEG-Umlage freigestellt werden. Eine Beschränkung der Befreiungen auf diese ökologisch sinnvollen Technologien stellt zudem eine Vermeidung von Mitnahmeeffekten sicher.

EU-ETS und Carbon Leakage-Vermeidung

Wie oben gesagt, ist die Menge der CO_2-Vermeidung im und durch den EU-ETS abschließend festgelegt. Gleichzeitig geht aber vom EU-ETS die Gefahr aus, trotz Zielerreichung negative oder zumindest nicht die beabsichtigten positiven Effekte für das Weltklima im vollen Ausmaß erzielen zu können. Das steht immer dann zu befürchten, wenn der EU-ETS die beteiligten Unternehmen so stark finanziell belastet, dass Produktionen im EU-Inland durch Produktionen im EU-Ausland ersetzt werden. Findet eine solche Verlagerung statt, führt das in jedem Fall zu einem Mehr an globalen Emissionen, denn die so eingesparten Emissionen in der EU geben ein CO_2-Budget für andere frei, die es über Zertifikate erwerben werden. D.h. der Emissions-Ausfall wird von anderen ersetzt und genutzt. Die EU-Bilanz bleibt neutral im Hinblick auf die Emissionen. Die Mehrproduktion im EU-Ausland aber, wo kein entsprechendes Mengenregime wie der EU-ETS wirkt, bedeutet ein Mehr an globalen Emissionen. Deshalb ist der EU-ETS aus klima- und nicht etwa aus primär industriepolitischen Gründen für die 3. Handelsperiode durch das zusätzliche Klimaschutzinstrument Carbon Leakage-Vorsorge ergänzt worden. Dies ist eine Form von Instrumentenmix oder -verknüpfung, der bzw. die sehr zielgerichtet und passgenau zusammengebracht sind, um die angestrebte Klimaschutzwirkung auch wirklich erreichen zu können.

Die entsprechende Kombination eines Carbon Leakage-Elements ist zudem immer dann notwendig und sinnvoll, wenn eine einseitig regional, national oder EU-weit eingeführte Klimaschutzanforderung zu Kostenbelastungen und damit zur Einschränkung der Wettbewerbsfähigkeit der entsprechend betroffenen Unternehmen führt.

EU-ETS und Energiesteuern

EU-ETS und Energiesteuern haben lange Zeit in der Diskussion um die generelle Ausgestaltung der Klimaschutzpolitik miteinander konkurriert. Nachdem die politische Entscheidung klar für den EU-ETS gefallen ist, sollten Energiesteuerkomponenten, die mit dem Ziel der Energie- bzw. CO_2-Einsparung eingeführt wurden, in den entsprechenden Sektoren entfallen.

Da in Deutschland die 1999 eingeführten Zusatzbelastungen durch Einführung der Stromsteuer und Verschärfung der Energiesteuer gesamtwirtschaftlich betrachtet

größtenteils an die Unternehmen wieder zurückfließen, ist der Status quo gerade noch tolerabel. Weitere Steuererhöhungen, wie die Absenkung des Spitzenausgleichs von 95 % auf 90 % im Jahre 2011, oder die Kappung von Befreiungstatbeständen aber wären kontraproduktiv.

EU-ETS und Klimaschutzgesetze der Bundesländer

Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg wollen eine eigene Klimaschutzgesetzgebung vornehmen, bei der es darum geht, sehr ambitionierte Verminderungen der THG-Emissionen bis 2050 innerhalb der Ländergrenzen zu erreichen. Auch wenn die Betreiber von EU-ETS-Anlagen nicht direkte Regelungsadressaten sein sollen, so sind doch Auswirkungen auf die dem Emissionshandel unterliegenden Anlagen zu erwarten. Hier drohen die Freiräume, die der Emissionshandel benötigt – getrieben vor allem durch länderpolitische Eitelkeiten – eingeebnet zu werden.

Zudem ist das Gesetzgebungsprojekt verfassungsrechtlich zweifelhaft, mit dem Ansatz, dass den Bundesländern im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung hier die Gesetzgebungskompetenz fehlt. Aus dem Blickpunkt der Wirtschaft ist deshalb ein Klimaschutz auf Landesebene, der sich auf die EU-ETS-Anlagen unmittelbar auswirken wird, grundsätzlich abzulehnen. Hier muss es bei der EU-Kompetenz bzw. der nationalen Umsetzung der entsprechenden Vorgaben bleiben.

VIK ist seit 65 Jahren die Interessenvertretung von energieintensiven Unternehmen aller Branchen, wie etwa Aluminium, Chemie, Glas, Papier, Stahl oder Zement. Er berät seine Mitglieder in allen Energie- und energierelevanten Umweltfragen. Im VIK haben sich 80 Prozent des industriellen Energieeinsatzes und rund 90 Prozent der versorgerunabhängigen Stromerzeugung in Deutschland zusammen geschlossen.

VIK-Stellungnahme

zu dem Gesetzentwurf der nordrhein-westfälischen Landesregierung vom 10.10.2011 (Drucksache 15/2953)

Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes in Nordrhein-Westfalen

16. Januar 2012

Bewertung des VIK im Überblick:

1. **Überschneidungen / gegenläufige Wirkungen mit EU-Klimaschutzinstrumenten müssen ausgeschlossen werden**
2. **Fehlende rechtliche Kompetenz des Landesgesetzgebers für die Festlegung von verbindlichen Klimaschutzzielen, die die für den Emissionshandel benötigten Freiräume beschneiden**
3. **Weiterhin Gefahr einer Verabsolutierung des Klimaschutzes ohne Spielräume für abwägendes Ermessen**
4. **Planungsunsicherheiten für nordrhein-westfälische Unternehmen bleiben bestehen**
5. **Vor einer verbindlichen Festlegung von Klimaschutzzielen müsste zumindest Klarheit über deren Erreichbarkeit aufgrund des Klimaschutzplans geschaffen werden**

1. Vorgeschichte des Gesetzentwurfes

Der Gesetzentwurf ist bereits der zweite Anlauf, eine eigenständige Klimaschutzgesetzgebung in Nordrhein-Westfalen zu verankern. VIK hatte mit Datum vom 31. März 2011 zu diesem ersten Gesetzentwurf (Arbeitsentwurf mit Datum vom 7.1.2011) Stellung bezogen und insbesondere die Kompetenzproblematik einer eigenständigen Klimaschutzgesetzgebung auf Landesebene hervorgehoben. Auch wurde vor einer Verabsolutierung des Klimaschutzes gewarnt.

Der neue Gesetzentwurf vom 10.10.2011 (zurückgehend auf einen Entwurf vom 10.6.2011) weist im Wesentlichen folgende Abweichungen von oben genanntem ersten Arbeitsentwurf auf:

Autoren: Dr. Annette Loske u.
Prof. Dr. Peter Oligmüller

VIK Verband der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft e.V.

Hauptgeschäftsstelle Essen: Richard-Wagner-Straße 41 • 45128 Essen
Büro Berlin: Prager Straße 5 • 10779 Berlin
Tel.: +49 (0)2 01/ 8 10 84-0 • Fax. +49 (0)2 01 / 8 10 84-30
Postanschrift: PF 10 39 53 · 45039 Essen
info@vik.de • www.vik.de

1. Das Klimaschutzziel bis zum Jahre 2050 wird auf mindestens 80 % festgelegt, während der Arbeitsentwurf 80-95 % vorsah.

2. Hinsichtlich der Umsetzung der Klimaschutzziele soll zu einem späteren Zeitpunkt weiterhin maßgeblich ein Klimaschutzplan entwickelt werden. Dieser erst soll die notwendigen Maßnahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele konkretisieren.

3. Während der frühere Arbeitsentwurf (§ 6) die Klimaschutzziele und die Ziele des Klimaschutzplans relativ pauschal für verbindlich hinsichtlich Landesentwicklungsplan und Regionalplänen einerseits und für das Tätigwerden der öffentlichen Stellen andererseits erklärte, enthält der neue Entwurf eine differenziertere Vorgehensweise im Hinblick auf die Klimaschutzziele durch die Landesregierung und andere öffentliche Stellen (§ 4 [Umsetzung durch die Landesregierung] und § 5 [Klimaschutz durch andere öffentliche Stellen]). Während die Landesregierung weiterhin direkt verpflichtet bleiben soll, die Klimaschutzziele insbesondere durch einen Klimaschutzplan und durch die Raumordnung zu konkretisieren, sind die (übrigen) öffentlichen Stellen zu einer eigenen Klimaschutzkonzeption und, nach einer Anordnung per Rechtsverordnung der Landesregierung, dabei vor allem auf bestimmte Vorgaben (§ 6 Abs. 4 Ziffer 2, 4 und 6) zur Umsetzung verpflichtet. Diese betreffen beispielsweise die Ziele zum Ausbau der erneuerbaren Energien, zur Energieeinsparung, zur Erhöhung der Ressourcen- und Energieeffizienz sowie des Ressourcenschutzes, aber auch nachhaltige Strategien und Maßnahmen, um die Klimaschutzziele sowie die im Klimaschutzplan genannten Zwischenziele und sektoralen Zwischenziele zu erreichen. Dabei schlägt also der von der Landesregierung noch zu erstellende Klimaschutzplan hinsichtlich der inhaltlichen Vorgaben auf die übrigen öffentlichen Stellen durch (§ 5 Abs. 1 Satz 2 und 3).

4. Auch die Gemeinden und Gemeindeverbände sind in diese Klimaschutzstrategie eingebunden (§ 5 Abs. 1 Satz 3).

5. Gleichzeitig enthält das Artikelgesetz auch eine Änderung des Landesplanungsrechts, um die Klimaschutzziele entsprechend rechtlich zu verankern.

2. Bewertung des Gesetzentwurfs vom 10.10.2011

2.1 Grundlegende Bedenken gegenüber dem Vorentwurf werden nicht ausgeräumt

Der Gesetzentwurf vom 10.10.2011 unterscheidet sich substantiell kaum von dem ersten Arbeitsentwurf vom 7. Januar 2011. Insoweit bleiben die folgenden Hauptbedenken des VIK in oben genannter ersten Stellungnahme bestehen.

2.1.1 Inkompatibilität zwischen europäischem Emissionshandel und Klimaschutzstrategien auf Landesebene

Es stellt sich die grundlegende Frage, ob ein Bundesland eigene Klimaschutzziele setzen sollte, wenn bereits auf europäischer und - in nationaler Umsetzung - auf Bundesebene solche Ziele bestehen. Ein Überbietungswettbewerb der unterschiedlichen Ebenen kann zu einer gegenseitigen Behinderung führen und die Instrumente der übergeordneten europäischen und nationalen Ebene zulasten aller Betroffenen und insbesondere der Wirtschaft beschädigen. Das gilt insbesondere für den Emissionshandel, der durch das "Cap and Trade“-System geprägt ist und seinen Wert auch dadurch bezieht, dass unterhalb der Festlegung der maximalen Emissionsmengen **Freiräume** ausdrücklich auch **räumlicher Art**

zu deren Erfüllung bestehen müssen. Diese Freiräume droht das Klimaschutzgesetz NRW zu beseitigen.

Es besteht die Gefahr, dass das 80 %-Verminderungsziel, das nur sehr begrenzt Neu- und Erweiterungsanlagen noch zulässt, nach Ausschöpfung der 20-prozentigen Restemissionsmenge nur noch zu Verlagerungen in Regionen außerhalb NRW führen kann. Diese Verlagerungen gefährden nordrhein-westfälische Arbeitsplätze und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit Nordrhein-Westfalens, was die öffentlichen Haushalte gravierend schwächen würde.

Um eine Doppel- und Gegenregulierung auf verschiedenen Ebenen zu vermeiden und die rechtlichen Gegebenheiten der Unterordnung von Landes- unter EU-Recht Rechnung zu tragen, sollte das Klimaschutzgesetz unmissverständlich deutlich machen, dass es nur solche Emissionen in den Blick nimmt, die nicht bereits vollumfänglich klimaschutzpolitisch in den Griff genommen wurden.

Wir schlagen deshalb folgende Änderung des Gesetzes vor:

In § 2 „Begriffsbestimmungen“ wird Absatz 1 Satz 1 wie folgt gefasst:

„Treibhausgasemissionen im Sinne dieses Gesetzes sind die Emissionen von Kohlenstoffdioxid (CO_2), Methan (CH4), Distickstoffmonoxid (N2O), Fluorkohlenwasserstoffen (HFC), perfluorierten Kohlenwasserstoffen (FKW/PFC) und Schwefelhexafluorid (SF6), die in Nordrhein-Westfalen entstehen, **mit Ausnahme solcher, die aus Anlagen emittiert werden, die dem Anwendungsbereich des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz in der jeweils gültigen Fassung unterliegen.**

Begründung im Einzelnen:

Emissionshandelspflichtige Anlagen, zu denen die wichtigsten in Nordrhein-Westfalen betriebenen Industrieanlagen gehören, müssen ausgenommen werden, weil sich das Land NRW im Hinblick auf Klimaschutzziele nur auf die Sektoren konzentrieren kann, für die es eine eigene Gesetzgebungskompetenz besitzt und hinsichtlich derer es zu keiner Überschneidung mit einem nationalen oder supranationalen Klimaschutzregime kommt.

Dies ist zum einen rechtlich geboten.[1] Denn durch das TEHG und das BImSchG, die der konkurrierenden Gesetzgebung der Art. 72 ff. GG unterliegen, ist eine Sperrwirkung entstanden, die es dem Landesgesetzgeber nicht erlaubt, in diesen Feldern zusätzlich eigenständige Regelungen vorzunehmen.

Zum anderen leistet die Industrie bereits ihren Beitrag zur Absenkung der klimaschädigenden Gase. Im Jahr 2008 hatte das Land NRW eine Gesamtemission aller Treibhausgase in Höhe von 327,9 Mio. t CO_2-Äquivalente[2]. Davon stammten etwa **zwei Drittel** als CO_2 aus stationären Anlagen, die dem europäischen Emissionshandelsrecht unterliegen, nämlich etwa 197 Mio. t CO_2.[3] Diese wurden entsprechend dem Emissionsminderungspfad des Emissionshandels reduziert.

[1] Vgl. etwa *Beckmann*, I+E 2011, S. 67 ff; *Schink*, I+E 2011, 52 ff.
[2] Treibhausgas-Emissionsinventar, herausgegeben vom Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (LANUV NRW) 2010, S. 3.
[3] Treibhausgas-Emissionsinventar, herausgegeben vom Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (LANUV NRW) 2010, S. 2; insgesamt etwa 197 Mio t CO_2 in 2008, eigene Berechnungen.

Zudem stellt sich die Frage, wie die langfristigen absoluten Klimaschutzziele für NRW erreicht werden können, wenn es gleichzeitig erklärtes Ziel der Landesregierung ist, weiterhin bedeutsamer Standort für energieintensive Unternehmen zu bleiben. Für das Jahr 2050 verblieben in NRW nach dem Gesetzentwurf der Landesregierung gerade einmal **72 Mio. t CO_2**[4]. Bei unveränderter Produktion würden davon allein die in NRW beheimateten integrierten Hüttenwerke, die schon derzeit ihre Effizienzpotenziale sehr weitgehend ausgeschöpft haben, **40 %** in Anspruch nehmen.

Es ist zudem unstrittig, dass verfahrensbedingt bei der Eisen- und Stahlerzeugung größere direkte Reduzierungen des CO_2-Ausstoßes nicht möglich sind. Bei derzeitigem Kenntnisstand würde damit nur CCS oder ein vollständiger Technologiewechsel überhaupt nennenswerte Einsparungen erbringen können. Diese Maßnahmen stehen jedoch entweder großtechnisch nicht zur Verfügung oder sind vor dem Hintergrund eines scharfen internationalen Wettbewerbs und eines fehlenden weltweiten CO_2-Minderunsregimes nicht bezahlbar und würden zwangsläufig zu einer Verlagerung der Hüttenwerke aus NRW führen.

Es ist deshalb kein oder nur ein schwacher Trost, dass die im ersten Arbeitsentwurf des nordrhein-westfälischen Klimaschutzgesetzes zunächst ins Auge gefasste Absenkung der CO_2-Emissionen bis 2050 um 80-95 % nun dem Wert von "mindestens 80 %" gewichen ist. Auch eine solche Zielsetzung riskiert den Verbleib der wichtigen energieintensiven Industrien in Nordrhein-Westfalen und gefährdet damit den Wohlstand dieses Landes.

Davon unabhängig würden durch ein Landesklimaschutzgesetz ausgelöste verschärfte Rahmenbedingungen für stationäre Anlagen, die dem Emissionshandel unterliegen, Ineffizienzen bewirken. Denn der europäische Emissionshandel dient dazu, Wahlmöglichkeiten für Minderungsmaßnahmen zu eröffnen und so in möglichst kostengünstiger Weise Treibhausgasemissionen aus stationären Anlagen (und neuerdings dem Flugverkehr) mindern zu können. Dazu wird ein europaweit einheitliches CO_2-Minderungsziel vorgegeben (das bereits genannte „Cap“). Es stehen also für einen bestimmten Zeitraum nur eine begrenzte Zahl Emissionszertifikate zur Verfügung. Den Betreibern ist es dann freigestellt, ob sie in emissionsmindernde Techniken investieren oder entsprechende – teilweise zugekaufte – Zertifikate am Ende eines Jahres für die nicht vermiedenen Emissionen abgeben. Damit fließen die Investitionen genau dorthin, wo die günstigsten CO_2-Vermeidungskosten liegen.

Jede externe politische Beeinflussung dieses Systems – insbesondere eine räumliche Bindung und Festlegung – greift in diese Entscheidungsfreiheit der Unternehmen ein, so dass dem Ziel des europäischen Emissionshandels einer effizienten Emissionsabsenkung zuwider gehandelt und dieses Instrument letztlich konterkariert würde. Wenn das Land NRW verbindliche CO_2-Minderungsziele mit Auswirkungen auch auf die Sektoren aufstellen will, die dem Emissionshandel unterliegen, führen diese damit zwangsläufig und unmittelbar zu einer deutlichen Erhöhung der CO_2-Minderungskosten in den betroffenen Branchen, ohne insgesamt die Minderung zu verstärken. Es ginge also allein um eine Verteuerung des Systems bei identischem Klimaschutzeffekt.

Dies wiederum wirkt sich auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit der in besonderer Weise international aufgestellten nordrhein-westfälischen Industrie gravierend negativ aus, ohne einen Gegennutzen zu schaffen. Im Gegenteil: eine globale Erhöhung der CO_2-Emissionen wäre Resultat eines solchen regionalen „Klimaschutzinstruments“. Denn die Gefahr des „Carbon Leakage“ muss als Gefahr nicht nur für wirtschaftliches Wohlergehen,

[4] 80% von ca. 361, 6 Mio t CO_2-Äquivalente in 1990, vgl. Treibhausgas-Emissionsinventar Herausgegeben vom Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (LANUV NRW) 2010, S. 9.

sondern auch für die globale CO_2-Bilanz ernst genommen werden. Carbon Leakage bedeutet nämlich, dass in der Konstellation EU (mit einem festen „Cap“) und die übrige Welt (ohne ein solches) jede Produktionsverlagerung aus dem EU-Raum heraus zu weltweit mehr CO_2-Emissionen führt. Energieintensive Produkte und damit CO_2-Emissionen würden "importiert", nur mit dem einzigen "Vorteil", dass die nordrhein-westfälische CO_2-Bilanz verbessert wird. Diese ist jedoch für die Klimathematik nicht relevant.

Die verbindlichen Treibhausgas-Minderungsziele des Entwurfs des Landesklimaschutzgesetzes wären deshalb ein negatives Signal in Richtung beispielsweise der integrierten Hüttenwerke in NRW, aber auch anderer energieintensiver Produktionen. Sie beschädigen die Investitionsbereitschaft in diesem Bundesland.

2.1.2 Weiterhin Gefahr einer Verabsolutierung des Klimaschutzes

Wie oben dargestellt (siehe oben unter 1), wird die eigene Setzung von Klimaschutzzielen in Nordrhein-Westfalen zu konkreten Maßnahmen auf der Ebene der Landesregierung und der nachgeordneten Behörden führen. Es besteht die Gefahr, dass die für die politische Gestaltung notwendigen Abwägungsprozesse einseitig in Richtung Klimaschutz gelenkt werden, zum Beispiel wenn es darum geht, Flächen für industrielle Erweiterungen bauplanungsrechtlich zu erschließen und für neue Anlagen verfügbar zu machen. Die insoweit neu zu schaffenden Rahmenbedingungen für die industrielle Produktion in Nordrhein-Westfalen werden für viele Unternehmen die Standortfrage auslösen.

2.1.2.1 Umsetzung der Klimaschutzziele durch die Landesregierung

Die Landesregierung ist auch nach dem neuen Gesetzentwurf zum einen verpflichtet, einen Klimaschutzplan aufzustellen. Dieser soll die notwendigen Maßnahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele sowie zur Begrenzung der negativen Auswirkungen des Klimawandels konkretisieren.

Klimaschutzplan

Es stellt einen gewissen Fortschritt dar, wenn nunmehr dieser Klimaschutzplan unter Beteiligung von gesellschaftlichen Gruppen erstellt werden soll (§ 6 Abs. 1). Dies bietet die Chance für die Wirtschaft, ihre Vorstellungen für die Ausgestaltung eines Klimaschutzplans aufzuzeigen. Gleichzeitig ist zu begrüßen, dass auch die Wirkungsbeiträge und Wechselwirkungen von Produktionsverlagerungen aus NRW bei der Berechnung der Gesamtemissionen in geeigneter Weise zu berücksichtigen sind. Hier vollzieht das Gesetz das – zumindest verbal – nach, was als Gefahr des Carbon Leakage bereits im europäischen Emissionshandel verankert ist. Was dagegen konsequenterweise zu tun wäre – der konsequente Schritt, diese Sektoren aus dem Wirkungsbereich des Gesetzes auszuklammern (s. oben) –, wird leider im Gesetzentwurf nicht vollzogen. Zu bedauern ist auch, dass die Berücksichtigung möglicher Verlagerungen von Produktionen aus NRW nur bei der Berechnung der Gesamtemissionen zu erfolgen hat. Dem Verlust beispielsweise von Arbeitsplätzen und Wohlfahrt durch diese Industrien wird dagegen keine eigenständige Bedeutung beigemessen wird.

Damit wird ein Grunddilemma dieses Gesetzes deutlich: Die Maßnahmen laufen weiterhin auf eine Verabsolutierung des Klimaschutzes ohne Abwägung gegen andere wichtige Ziele hinaus! Die Entwicklung des Landes Nordrhein-Westfalens, deren Wirtschaft in besonderer Weise in einem globalen Wettbewerb zu bestehen hat, nur unter Klimaschutzgesichtspunkten zu gestalten, birgt die Gefahr, diesen Standort unattraktiv zu machen. Insbesondere der Auftrag an die Landesregierung, neue, aber auch bestehende administrative Regelungen

und Verordnungen im Hinblick auf die Zielsetzung des Gesetzes anzupassen (§ 4 Abs. 4), verstärkt den Eindruck einer unausgewogenen Einseitigkeit, die gerade der international tätigen Industrie, die die finanzielle Grundlage vieler Menschen in Nordrhein-Westfalen darstellt, großen Schaden zufügen kann. Dabei kann eine auf Innovation ausgerichtete Industrie wichtige Beiträge für den Klimaschutz leisten, die bei einer Verdrängung in andere Wirtschaftsregionen, die einem vergleichbaren Klimaschutzregime nicht unterliegen, nicht stattfänden.

Der im Gesetz angelegte Ansatz, mit einem Klimaschutzplan die Klimaschutzziele umzusetzen, vermittelt den Eindruck, dass die Erreichung dieser Ziele auch tatsächlich möglich und nur eine Frage des guten Willens ist. Auch wenn eine Zielerreichung zum jetzigen Zeitpunkt nicht ausgeschlossen werden kann, so ist in gleicher Weise die Erreichung der Ziele mehr als fraglich. So kann das Ziel einer mindestens 80-prozentigen Verringerung der Klimagase bis 2050 nur erfolgen, wenn insbesondere

- für die fossilen Energien ausreichende CCS-Technik zum Einsatz kommen kann und
- für die erneuerbaren Energien ausreichende Speichertechnologien zur Verfügung stehen.

Beide technologischen Ansätze sind aber hinsichtlich ihrer Umsetzbarkeit technisch/ naturwissenschaftlich erst am Anfang der Entwicklung und im Hinblick auf die politische Realisierung höchst umstritten. Gerade was die CCS-Technik anbetrifft, so vermochten es gerade die Bundesländer nicht, hier eine belastbare rechtliche Grundlage zu akzeptieren. Wenn aber, wie oben aufgezeigt, die unvermeidbaren CO_2-Emissionen der Industrie im Jahr 2050 mehr ausmachen, als die Menge, die nach einer 80-prozentigen Verminderung noch emittiert werden darf, ist der Einsatz von CCS-Technik unvermeidbar, oder NRW plant seine Zukunft ohne diese Industrien. Was die dem Emissionshandel nicht unterliegenden erneuerbaren Energien, insbesondere Windenergie, anbetrifft, so muss auch die Frage belastbar beantwortet sein, ob deren Ausbau an einem Ort nicht – entsprechend der Funktionslogik des Emissionshandels – lediglich zu einem Anstieg der klimaschädigenden Emissionen an anderer Stelle, nämlich bei den dem Emissionshandel unterliegenden Anlagen, führt. Denn dort entstehen Entlastungen bei der Erreichung des Emissionsminderungspfades, die bis zum Cap wieder aufgefüllt werden. Die Wissenschaft hat auf diese Funktionsweise immer wieder hingewiesen (so beispielsweise Prof. Dr. Haucap als Vorsitzender der Monopolkommission in deren Sondergutachten Nummer 59 zum Energiemarkt 2011 vom 13.9.2011).

Vor diesem Hintergrund ist es wenig überzeugend, schon vor einer Konzeptionierung Klimaschutzziele rechtlich festzuschreiben. Vielmehr muss der Prozess umgekehrt ablaufen: Zunächst ist zu eruieren, welche technischen Optionen welche belastbaren Verminderungspfade ergeben, um dann die sich hieraus ableitbaren Verminderungsziele verbindlich zu machen. Der jetzige Weg erinnert an einen Blindflug, von dem heute keiner sagen kann, ob er gut ausgeht oder nicht.

Landesplanung

Die Verabsolutierung des Klimaschutzes wird zum anderen auch durch die Einflussnahme auf die Raumordnung deutlich. Hier bewegt sich der Gesetzentwurf in etwa auf dem Niveau des früheren Arbeitsentwurfs.

Nach wie vor geht es um eine (zwingende) Umsetzung der Klimaschutzziele in der Raumordnung, was sich beispielsweise aus § 4 Abs. 1 Satz 2 ergibt. Dort kommt nach wie vor zum Ausdruck, dass die Landesregierung verpflichtet ist, die Klimaschutzziele unter anderem

durch die Raumordnung zu konkretisieren. Darüber hinaus führt die Veränderung des Planungsrechts dazu, dass die Klimaschutzziele die Raumordnung dominieren und damit Abwägungsvorgänge von vorneherein in eine bestimmte Richtung vorfestlegen bzw. diese erst gar nicht zulassen. Dies kommt insbesondere in dem neuen § 12 Abs. 6 Satz 2 Landesplanungsgesetz NRW zum Ausdruck, wonach "die Klimaschutzziele des § 3 Klimaschutzgesetz NRW als raumbezogene Ziele und ansonsten als Grundsätze umzusetzen und/oder nachgeordneten Planungsebenen entsprechende räumliche Konkretisierungsaufträge zu erteilen sind." Damit dürfte die im Rahmen der Raumordnung vorzunehmende Abwägung obsolet werden.

Wir halten es nicht für richtig, dass, quasi vorgezogen, der Gesetzgeber im Grundsätzlichen abwägt und für die Abwägung im Einzelfall bezogen auf einzelne Planungsmaßnahmen kein Raum mehr verbleibt. Vor diesem Hintergrund erscheint es fraglich, ob industrielle Anlagen überhaupt noch realisierungsfähig sind.

Notwendig ist deshalb, die Regelungen zur Landesplanung so auszugestalten, dass die Klimaschutzziele bzw. der Klimaschutzplan nur raumordnerische Fachbeiträge darstellen, die mit anderen Belangen abgewogen werden und damit für notwendig erachteten Entwicklungen auch wirtschaftlicher bzw. industrieller Art ausreichend Raum gegeben werden kann.

2.1.2.2 Klimaschutz durch andere öffentliche Stellen

Lediglich im Hinblick auf die direkte Einwirkung der Klimaschutzziele und des Klimaschutzplans auf das Tätigwerden der öffentlichen Stellen unterhalb der Landesregierung lässt sich eine "Abmilderung" im nun vorliegenden Gesetzentwurf erkennen. Diese sind zu einer jeweils eigenständigen Klimaschutzkonzeption aufgerufen (§ 5 Abs. 1 Satz 2). Damit könnten deren Verpflichtungen und Möglichkeiten, ihre eigentlichen jeweiligen gesetzlichen Aufgaben zu erfüllen, stärker zum Tragen kommen. Allerdings auch das nur in einem sehr engen Rahmen, denn die Vorgaben des Klimaschutzplanes setzen die Leitplanken.

Entscheidend dürfte aber sein, dass die Landesregierung in die Lage versetzt wird, wichtige Teile des Klimaschutzplans für die anderen öffentlichen Stellen für verbindlich zu erklären und damit von oben nach unten durchzugreifen und das Agieren der Behörden "vor Ort" zu steuern. Dies soll insbesondere bei Strategien und Maßnahmen geschehen, um die Klimaschutzziele sowie die im Klimaschutzplan genannten Zwischenziele und sektoralen Zwischenziele zu erreichen (§ 5 Abs. 1 Satz 2 und 3 in Verbindung mit § 6 Abs. 4 Ziffer 4).

3. Nur marginale Verbesserungen gegenüber dem Vorentwurf

Die Tatsache, dass § 1 Satz 3 nunmehr klarstellt, dass sich das Gesetz an die "öffentlichen Stellen" wendet, und damit die Industrie nicht direkt anspricht, vermag im Sinne der Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der nordrhein-westfälischen Industrie nicht weiterzuhelfen. Zumindest untermauert der weitere Gesetzestext diese klare Adressierung nicht und müsste entsprechend modifiziert werden (z.B. s. Textvorschlag zu § 2 unter 2.1.1.), um diese inhaltlich im Gesetz durchzuhalten. Denn der Staat, hier im Kompetenzbereich der Länder das Land Nordrhein-Westfalen, setzt die maßgeblichen Rahmenbedingungen für industrielle Betätigungen und kann deshalb hierdurch über das Wohl und Weh ganzer industrieller Sektoren entscheiden. Die Tatsache also, dass die Industrie nicht unmittelbar durch das Gesetz zu bestimmten Maßnahmen verpflichtet wird, kann deshalb noch nicht zu einer "Entwarnung" führen.

Mit den durch die anderen öffentlichen Stellen (also auch die Behörden, die unmittelbar mit den Industrieunternehmen zu tun haben) zu erarbeitenden Klimaschutzkonzepten wird

deutlich, dass man zwar dem Bedenken einer unmittelbaren Kompetenzverletzung durch direkte Verhaltenssteuerung (beispielsweise durch Eingriff in das Regelungsfeld des TEHG) ansatzweise Rechnung tragen, aber nicht die maßgebende Orientierung an den Klimaschutzzielen des Gesetzes aufgeben will. Insoweit wirkt das Gesetz jetzt indirekter, birgt aber nach wie vor die Gefahr einer unsachgemäßen "Verabsolutierung" des Klimaschutzes. Denn diese "öffentlichen Stellen" werden beispielsweise Raumordnungs- oder Bauleitpläne erlassen oder Genehmigungen erteilen bzw. versagen, und werden hierbei durch das geplante Klimaschutzgesetz in die Pflicht genommen, sich einseitig von Klimaschutzreduktionen leiten zu lassen.

Dabei ist unklar, wie sich aufgrund dieser Vorgaben insbesondere die planerischen Aktivitäten der zuständigen öffentlichen Stellen im Einzelnen darstellen werden. Ob es beispielsweise zu einer "Verweigerung" von benötigten Industrieflächen kommt, oder eine restriktive Industrieplanung die Folge sein wird, erscheint aufgrund des Gesetzeswortlauts nicht ausgeschlossen. Beide Szenarien aber bergen einen Abschreckungseffekt für industrielle Investitionen im Land NRW. Denn dies lässt die Planungssicherheit für die Unternehmen wegfallen und entwertet damit den Standort Nordrhein-Westfalen, der sich gerade nach einem umfänglichen Strukturwandel in eine zukunftsträchtige Industrieregion zu wandeln begonnen hat.

In gleicher Weise ist unklar, wie sich die "Vorrangregelung" des § 3 Abs. 2 auswirken wird. Hier ist sogar unklar, in welchen Feldern der Steigerung des Ressourcenschutzes, der Ressourcen- und der Energieeffizienz, der Energieeinsparung und dem Ausbau erneuerbarer Energien Vorrang eingeräumt werden soll. Würde sich beispielsweise diese Vorschrift auf die konkrete Genehmigung von Industrieanlagen, beispielsweise durch zusätzliche Auflagen, auswirken? Wenn ja, in welcher Form? Es wird deutlich, dass hier pauschale Regelungen möglicherweise in ausdifferenzierte Regelungssysteme eingreifen können, ohne dass dies im Vorhinein kalkulierbar wäre.

Auch wenn die Reduktion von Treibhausgasen jetzt "nur" noch auf **mindestens 80 %** zielt, vermag sie den emissionsseitigen Bedingungen in Nordrhein-Westfalen nicht gerecht zu werden. Allein die produktionsbedingt unvermeidbaren Emissionen der Industrie werden, wie bereits dargestellt, einen Großteil der Emissionen ausmachen, die bei einer 80 prozentigen Verminderung noch möglich sein würden. Die Erreichung der Zielsetzung ist ohne zur Verfügung stehende Speichertechnik und CCS unrealistisch, wenn man die wichtigsten Teile der nordrhein-westfälischen Industrie nicht ins Ausland abdrängen will. Deshalb ist auch die Abschwächung der Verbindlichkeit (Ersetzung des Wortes "ist" durch das Wort "soll") der Klimaschutzziele wenig hilfreich, weil eine Soll-Verpflichtung der Erreichung der Klimaschutzziele einer Ist-Verpflichtung sehr nahekommt ("soll" ist das "muss" für den Regelfall).

4. Fazit

Der Gesetzentwurf vom 10.10.2011 vermag die grundlegenden Bedenken gegen eine eigene Klimaschutzgesetzgebung Nordrhein-Westfalens nicht auszuräumen. Auch wenn an kleineren Stellen "Abmilderungen" gegenüber dem Arbeitsentwurf vom 7. Januar 2011 erkennbar sind, so bleibt doch das Hauptbedenken bestehen, dass in das Regime anderer gesetzlicher Regelungen in unzulässiger Weise eingegriffen wird. Die nach wie vor bestehende Gefahr einer "Verabsolutierung" des Klimaschutzes kann durch indirekte Steuerung der Behördentätigkeiten darüber hinaus schädliche Auswirkungen auf die im internationalen Wettbewerb stehende Industrie nach sich ziehen.

Der Klimaschutz ist insbesondere durch den Emissionshandel europäisiert. Deshalb sollten die Anstrengungen Nordrhein-Westfalens in die Richtung gehen, die Umsetzung der

europäischen Vorgaben zu unterstützen und insbesondere durch Schaffung von attraktiven Rahmenbedingungen die Ansiedlung bzw. das Verbleiben der Industrie in Nordrhein-Westfalen zu fördern, damit diese weiterhin wichtige Beiträge für einen weltweiten und nachhaltigen Klimaschutz leisten kann. Vom Land unterstützte Forschungsanstrengungen im Hinblick auf verbesserte Effizienz wären deshalb viel überzeugender als eine gegenüber Europa und Bund "konkurrierende" Setzung von Rahmenbedingungen, die den übergeordneten rechtlichen Regelungen zuwiderlaufen können.

Sorgen bereitet, dass der Gesetzgeber schon jetzt Klimaschutzziele rechtlich verbindlich festlegen will, ohne zu wissen, wie die Zielerreichung erfolgen kann. Ein Klimaschutzplan, der dies leisten soll, wird erst durch das Gesetz auf den Weg gebracht. Überzeugender wäre es, mit einer Klimaschutzplanung zu beginnen, um eine konkrete Einschätzung dafür zu bekommen, ob und inwieweit die ins Auge fasste Absenkung von klimaschädigenden Gasen um 80 % realistisch ist. Erst wenn in belastbarer Weise erkennbar wird, dass bestimmte Verminderungsmargen realistisch ohne Vertreibung der nordrhein-westfälischen energieintensiven Industrie erreicht werden können, sollten diese, wenn man an dem Projekt eines Klimaschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen festhalten will, rechtlich verbindlich gemacht werden.