

Die Landesvereinigung der Unternehmensverbände Nordrhein-Westfalen e.V. (unternehmer nrw) ist der Zusammenschluss von 129 Verbänden mit 80.000 Betrieben und drei Millionen Beschäftigten. unternehmer nrw ist Mitglied der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) und vertritt die Interessen des Bundesverbandes der Deutschen Industrie e. V. (BDI) als dessen Landesvertretung.



03.05.2021

STELLUNGNAHME

im Rahmen der Anhörung von Sachverständigen durch den Landtagsausschuss für Umwelt, Landwirtschaft, Natur und Verbraucherschutz zum Klimaanpassungsgesetz Nordrhein-Westfalen (KIAnG) (LT-Drs. 17/12977)

Vorbemerkung

Die nordrhein-westfälische Landesregierung hat zeitgleich den Entwurf eines Klimaanpassungsgesetzes Nordrhein-Westfalen (KIAnG NRW) sowie eines Gesetzes zur Neufassung des Klimaschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen (KSG NRW) in den Landtag eingebracht. Beide Gesetzentwürfe bauen auf dem bisherigen Klimaschutzgesetz NRW von 2013 auf. Das KSG NRW soll dabei das bisherige KSG weiter entwickeln, mit dem KIAnG NRW sollen wesentliche Regelungen des bisherigen KSG überführt werden. Die beiden Gesetzentwürfe sind daher in ihren Wirkungen im Zusammenhang zu sehen. Wir verweisen darum auch auf unsere gesonderte Stellungnahme zum KSG NRW-E vom heutigen Tag.

Ziel des KIAnG NRW ist es *„mittel- und langfristig die negativen Auswirkungen des Klimawandels zu begrenzen, drohende Schäden zu verringern, die Klimaresilienz zu steigern und Beiträge zu den nationalen und internationalen Anstrengungen bei der Klimaanpassung zu leisten“* (vgl. Gesetzentwurf, Buchstabe I, S. 2). Konkret soll dies durch die Festlegung von Klimaanpassungszielen, die Erarbeitung einer Klimaanpassungsstrategie sowie einzelne Klimaanpassungsmaßnahmen umgesetzt werden.

Bewertung

Aus Sicht der nordrhein-westfälischen Wirtschaft sind die erklärten Ziele des KIAnG NRW prinzipiell zu begrüßen. Es ist sinnvoll, neben dezidierten Maßnahmen zum Klimaschutz auch die Fragen der Auswirkungen des Klimawandels in den Blick zu nehmen. Der vorliegende Gesetzentwurf setzt hierzu im Wesentlichen einen

nachvollziehbaren Rahmen. Bedeutsam ist insbesondere, dass das KIANG NRW dabei mit den übergeordneten Vorgaben auf internationaler und europäischer Ebene synchronisiert werden soll, indem ausdrücklich das Klimaabkommen von Paris und der sog. European Green Deal in Bezug genommen werden und als Grundlage dienen (vgl. § 1 Abs. 2 KIANG NRW; Begründung, S. 1, 10).

Als Wirtschaft und Industrie bekennen wir uns zu den Zielen des Klimaabkommens von Paris und stellen uns den Herausforderungen die sich aus dem European Green Deal ergeben. Zweifellos handelt es sich bei diesen Vorhaben um wichtige Zukunftsprojekte, die grundlegende Veränderungen mit sich bringen und alle Sektoren umfassen werden. Auch wenn die öffentliche Hand der erklärte Adressat des KIANG NRW ist (vgl. § 4 Abs. 1, 2, § 5, Begründung S. 12, 13), wird es mittelbar und unmittelbar auch die Wirtschaft in erheblichem Maße betreffen. Dabei ist die Wirtschaft in Nordrhein-Westfalen der Nachhaltigkeit schon seit langem verpflichtet. Mit vielen innovativen Produkten und Prozessen bietet sie insbesondere auch Antworten auf die drängenden Fragen des Klimawandels und ist ein Impulsgeber für die Transformation.

Darum ist es auch von zentraler Bedeutung, zunächst den Anwendungsbereich des KIANG NRW eindeutig zu präzisieren. Im Gesetz selbst sollte daher ausdrücklich klargelegt werden, welche Rechte und Pflichten sich für Dritte, einschließlich der Nichtregierungsorganisationen ergeben. So ist explizit festzuhalten, dass sich das Gesetz nur an öffentliche Stellen richtet und Dritte hieraus keine eigenen Rechte herleiten oder diese gar einklagen können.

Wesentlich ist daneben, dass die Wirtschaft insgesamt und die Industrie insbesondere in die Prozesse zur Zielsetzung und Umsetzung des KIANG NRW und der Erstellung der zu berücksichtigenden Fachplanungen frühzeitig und umfassend eingebunden wird. Auf diese Weise kann eine praxis- und vollzugstaugliche Umsetzung der Regelungen – und damit die Zielerreichung – gewährleistet werden.

Wesentlich sind besonders die folgenden Aspekte:

- Die Anknüpfung an übergeordnete internationale und europäische Vorgaben ist klar zu begrüßen. Damit wird die 1:1-Umsetzung von höherrangigem Recht sinnvoll umgesetzt. In redaktioneller Hinsicht sollte eine Anknüpfung an die EU-Klimaanpassungsstrategie ergänzt werden.
- Die Selbstverpflichtung der öffentlichen Hand ist positiv und unterstützt deren Vorbildfunktion. Zur Steigerung der Rechtssicherheit sollte noch klarer herausgestellt werden, dass das Gesetz keine Rechtswirkungen für Private entfaltet.
- Es ist klarzustellen, dass aus dem Berücksichtigungsgebot keine eigenständigen materiell-rechtlichen Verpflichtungen resultieren. Grundlage für be-

stimmte Vorhabenentscheidungen muss allein das jeweilige aktuelle Fachrecht sein. Ein zusätzliches Sonderverfahren zur Überprüfung eines bestimmten Vorhabens auf abstrakt mögliche Auswirkungen des Klimawandels würde erhebliche Rechts- und Planungsunsicherheiten bedeuten.

- Die umfassende und frühzeitige Beteiligung der Wirtschaft, insbesondere der Industrie, im Rahmen der Klimaanpassungsstrategie (§ 8) sowie im zu schaffenden Beirat (§ 11) ist von zentraler Bedeutung. Hier sind die wesentlichen Fragen, insbesondere zu Besetzung, Kompetenzen und Verfahren, noch zu konkretisieren.
- Positiv ist das geplante regelmäßige wissenschaftlich fundierte Monitoring. Dies gewährleistet, den Stand der Umsetzung und die Effizienz der jeweiligen Maßnahmen und Strategien zu messen und ggf. nachjustieren zu können, ist ein regelmäßiges, wissenschaftlich fundiertes Monitoring wichtig.

Im Einzelnen

§ 1 KIANG NRW – Zweck des Gesetzes

Nach § 1 Abs. 2 KIANG NRW bilden die Verpflichtungen des Übereinkommens von Paris eine Grundlage für das KIANG NRW. Der European Green Deal wird im Rahmen der allgemeinen Begründung zu A sowie der besonderen Begründung zu § 1 Abs. 2 genannt (vgl. ebd., S. 1, 10). In redaktioneller Hinsicht wäre es sinnvoll, in der Begründung zu § 1 Abs. 2 auch eine Anknüpfungsformulierung im Hinblick auf eine neue zu erwartende EU-Klimaanpassungsstrategie zu ergänzen. Somit wäre die Aktualität der Regelungen gesichert.

§ 4 KIANG NRW – Umsetzung der Klimaanpassungsziele durch die Landesregierung

In § 4 Abs. 3 KIANG NRW wird für die Umsetzung der Klimaanpassungsziele die Ressortzuständigkeit normiert. Nach der zugehörigen Begründung gehört dazu auch u.a. „*die frühzeitige Einbindung aller von einer Maßnahme betroffenen Ressorts*“ (ebd., S. 12). Nach § 8 Abs. 4 KIANG NRW ist bei der Erstellung der Klimaanpassungsstrategie eine „*fachübergreifende, integrierte Betrachtungsweise zu Grunde zu legen*“. Gleichwohl besteht hier ein Risiko für möglicherweise unabgestimmte, schlimmstenfalls widersprüchliche Handlungen. Insoweit sollte möglichst bereits im Gesetz, alternativ in einer begleitenden Verordnung, ein Verfahren zur Lösung von Widersprüchen und Zielkonflikten festgelegt werden. Aus unserer Sicht sollten die Kriterien Umweltverträglichkeit, Wirtschaftlichkeit, Versorgungssicherheit und Akzeptanz dabei als Richtschnur gelten.

In der Begründung zu § 4 Abs. 4 KIANG NRW werden beispielhaft einige Bereiche aufgezählt, in denen Konzepte erarbeitet werden sollen, welche handlungsspezi-

fisch strategische Schwerpunkte setzen (vgl. ebd., S. 12). Hier sollten auch weitere Punkte mitbedacht werden, wie die Dekarbonisierung, die Kreislaufwirtschaft sowie die klimatischen Auswirkungen auf industrielle Anlagen, wobei stets pragmatisch und kosteneffizient vorgegangen werden muss. Wir sprechen uns für eine entsprechende Ergänzung aus.

Um eindeutig klarzustellen, dass sich das KIANG NRW ausschließlich an die öffentliche Hand richtet, ist zudem an dieser Stelle eine Präzisierung notwendig, die sich am Wortlaut von § 4 Abs. 1 S. 7 KSG orientieren könnte. Dies würde die allgemeine Rechtssicherheit befördern. Wir schlagen daher vor, § 4 KIANG NRW in einem neuen Abs. 7 wie folgt zu ergänzen:

„Subjektive Rechte und klagbare Rechtspositionen werden durch dieses Gesetz oder aufgrund dieses Gesetzes nicht begründet.“

§ 6 KIANG NRW – Berücksichtigungsgebot

Das in § 6 KIANG NRW vorgesehene Berücksichtigungsgebot soll der zugehörigen Begründung zufolge die allgemeine Vorbildfunktion der öffentlichen Hand konkretisieren und bei allen Planungen und Entscheidungen zum Tragen kommen (vgl. ebd., S. 13). Es ist positiv, dass diese Vorgabe nicht als verbindliche Vorgabe ausgestaltet wird, da dies insbesondere auf kommunaler Ebene die Möglichkeit für pragmatische und flexible Lösungen eröffnet.

Dieses Berücksichtigungsgebot sehen wir in der derzeitigen Formulierung als kritisch. Es könnte der Eindruck entstehen, dass Folgen des Klimawandels bei einem Einzelvorhaben unmittelbar materiell zu prüfen und zu berücksichtigen sind. Im Einzelnen wäre hier zu befürchten, dass bei einem Vorhaben – weit über die bereits bestehenden gesetzlichen Regelungen hinaus – ausufernde Anforderungen an Auswirkungen des Klimawandels gestellt werden würden. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass der Klimawandel selbst bereits bei der Ausgestaltung der einzelnen umweltrechtlichen Gesetze Eingang gefunden hat.

Daher sollte unbedingt in die gesetzliche Begründung aufgenommen werden, dass die Anforderungen an die Folgen des Klimawandels nicht über die im jeweiligen Fachrecht maßgeblichen Regelwerke oder technischen Anforderungen hinaus – welche dem Klimawandel entsprechend angepasst werden können – nochmals im Einzelfall eigenständig zu bewerten und zu berücksichtigen sind. Eine materielle Berücksichtigungspflicht bei einem Einzelvorhaben kann nicht Sinn und Zweck der Regelung sein, da hierdurch erhebliche Rechts- und Planungsunsicherheiten entstehen.

Die Gesetzesbegründung zu § 6 Abs. 1 KIANG NRW ist daher wie folgt zu ergänzen:

„Das Berücksichtigungsgebot begründet aber keine eigenständige materiell-rechtliche Anforderung bei Vorhabenentscheidungen, über bestehende Normen und Regelwerke hinausgehend mögliche Auswirkungen des Klimawandels im Einzelfall prüfen und berücksichtigen zu müssen (beispielsweise in Bezug auf Windlasten und Starkregenereignisse). Vielmehr hat dies kontinuierlich über die jeweils geltenden Normen und Regelwerke zu erfolgen.“

Im Normtext selbst ist die Aufnahme eines ausdrücklichen Finanzierungsvorbehalts sinnvoll. Wir schlagen daher vor, § 6 Abs. 1 um einen neuen S. 2 zu ergänzen:

„Sämtliche finanzwirksamen Maßnahmen erfolgen nach Maßgabe des Landeshaushalts.“

Der in § 6 Abs. 2 KIANG NRW vorgesehene Ansatz, dass bei der Anwendung von Wirtschaftlichkeitskriterien bei vergleichenden Betrachtungen die Kosten und Einsparungen über die jeweilige „gesamte Nutzungsdauer“ der Investition oder Beschaffung zugrunde gelegt werden, wird von uns begrüßt. Dies entspricht u.a. auch der Vergaberichtlinie 2014/24/EU, die dem Lebenszyklus-Kostenansatz einen hohen Stellenwert einräumt und sorgt insoweit für einen regulatorischen Gleichlauf.

§ 7 KIANG NRW – Allgemeine Vorsorge

Nach dem Gesetzentwurf soll Klimaanpassung als eine gesellschaftliche Querschnittsaufgabe verstanden werden. Der Begründung zufolge sollte deren Erfüllung durch die freiwillige Mithilfe aller gesellschaftlichen Kräfte befördert werden (vgl. Begründung, S. 13). Hier ließe sich ergänzen, dass die freiwillige Mithilfe gesellschaftlicher Gruppen durch die Schaffung von Beteiligungsmöglichkeiten ermöglicht und erleichtert werden sollte, konkret beispielsweise durch Stakeholderdialoge mit den potenziell betroffenen Wirtschaftsbranchen.

§ 8 KIANG NRW – Klimaanpassungsstrategie

Gem. § 8 Abs. 1 KIANG NRW-E erstellt die Landesregierung die Klimaanpassungsstrategie u.a. „unter Beteiligung von gesellschaftlichen Gruppen“, wobei die Regelung lt. Begründung dem bisherigen § 6 Abs. 1 KSG NRW entspricht (vgl. Begründung, S. 14). Auch in diesem Zusammenhang halten wir die ausdrückliche Einbeziehung der Wirtschaft als maßgeblichen Adressaten der Maßnahmen sowie bedeutenden Treiber der Transformation für notwendig und wichtig. Sowohl bei der Entwicklung von Maßnahmen als auch bei der Nachjustierung von Strategien und Zielen hat sich ein breiter partizipativer Prozess bewährt, so dass auf diesen positiven Erfahrungen aufgebaut werden kann.

§ 9 KIAng NRW – Monitoring

Klimaziele und die Umsetzung der Maßnahmen sollen von einem regelmäßigen wissenschaftlich fundierten Monitoring begleitet werden. Wir begrüßen diesen Ansatz, da auf diese Weise eine Überprüfung der Wirksamkeit der gewählten Maßnahmen durchgeführt werden wird. Hierdurch können etwaige Fehlentwicklungen zuverlässig korrigiert und Beispiele für erfolgreiche best practices gesammelt werden.

Die zentralen Elemente des Monitorings werden in § 9 Abs. 2 KIAng NRW aufgelistet. Nach der dortigen Nr. 2 sind hier auch die *„sozialen, wirtschaftlichen und beschäftigungspolitischen Auswirkungen“* zu berücksichtigen, was die entsprechende Regelung aus § 8 Abs. 2 Nr. 7 KSG NRW 2013 aufnimmt und aus unserer Sicht grundsätzlich angemessen ist. Ergänzen ließe sich noch der dort explizit genannte Aspekt der *„gesamtwirtschaftlichen Wechselwirkungen“* (vgl. § 8 Abs. 2 Nr. 3 KSG NRW 2013), um auch diesen wichtigen Faktor in das systematische Monitoring einzubeziehen.

Die Darstellung sollte vorrangig digital und übersichtlich dargestellt erfolgen, damit die relevanten Zielgruppen auch tatsächlich erreicht werden.

§ 11 KIAng NRW – Beirat

Nach dem vorliegenden Gesetzentwurf soll durch das zuständige Ministerium ein Beirat eingerichtet werden, der die Klimaanpassungspolitik in NRW beratend begleitet. Dieser Beirat soll sich *„aus Vertreterinnen und Vertretern relevanter gesellschaftlicher und wissenschaftlicher Bereiche des Landes“* zusammensetzen (vgl. § 11 S. 2 KIAng NRW), was durch die Begründung präzisiert wird zu *„Vertreterinnen und Vertretern verschiedener gesellschaftlicher Vereinigungen und Verbände sowie der Wissenschaft“*. Seine Aufgabe ist es zum einen, *„die Landesregierung bei der Umsetzung der Klimaanpassung zu beraten und die unterschiedlichen Erwartungen, Ansprüche und Bedarfe in den Anpassungsprozess einfließen zu lassen“*, zum anderen, auf Basis des Anpassungsmonitorings *„wichtige Impulse zur Weiterentwicklung der zukünftigen Ausrichtung der Klimaanpassungspolitik Nordrhein-Westfalens“* zu setzen (vgl. ebd., S. 15). Die Vorschrift dürfte dabei im Zusammenhang mit § 8 Abs. 1 KIAng NRW zu sehen sein, demzufolge *„die Landesregierung unter Beteiligung von gesellschaftlichen Gruppen [...] eine Klimaanpassungsstrategie“* erstellt.

Dem Beirat wird voraussichtlich eine zentrale Bedeutung bei der Umsetzung des Gesetzes zukommen, weshalb hierzu noch einige wesentliche Fragen geklärt werden müssen. Hierzu gehören zunächst die genaue Zusammensetzung und das Verfahren zur Besetzung. Aus unserer Sicht ist eine zielführende und pragmatische Einbeziehung der Wirtschaft insgesamt und der Industrie im Besonderen in diesem

Bereich essenziell, um die Ideen, Empfehlungen und Sorgen der Wirtschaft ausreichend zu berücksichtigen.

Bedeutsam ist daneben auch die konkrete Arbeitsweise. Wesentlich ist, dass es dem Beirat möglich sein wird, etwaige Widersprüche zu benennen und zuverlässig aufzulösen.