

Stellungnahme des Umweltbundesamtes zum Gesetzesentwurf Bayerisches Klimaschutzgesetz

Anhand des Fragenkataloges des Bayerischen Landtags

1 Grundsätzliches / Länderkompetenzen

1.1 Wie verteilen sich die Kompetenzen von Bundesländern im Zusammenspiel mit EU- und Bundesrecht bei Energie- und Klimaschutzrecht und welche Grenzen sind der Gesetzgebungskompetenz des Freistaats / der Länder gesetzt?

Klimaschutzziele und die zu ihrer Verwirklichung dienenden Maßnahmen sowie Maßnahmen zur Anpassung an den unvermeidlichen Klimawandel sollten auf allen Ebenen (Bund, Länder, Gemeinden) mit einem hohen Grad an Verbindlichkeit und Institutionalisierung ausgestattet sein. Daher begrüßt das Umweltbundesamt die Gesetzgebungsinitiative für ein Landesklimagesetz für Bayern.

Inzwischen hat der Bund ein allgemeines Klimaschutzgesetz erlassen (Bundesklimaschutzgesetz (B-KSG)), mit dem er nationale Treibhausgas (THG)-Minderungsziele für 2030 und für Sektoren konkrete Minderungspfade festlegt. Diese Ziele sind zwar verbindlich, aber verpflichten niemanden direkt zu einem bestimmten Verhalten, sondern nur das für einen Sektor zuständige Bundesministerium beim Verfehlen des Zielpfades Maßnahmen, die zur Einhaltung erforderlich sind, zu veranlassen. Eine Auffächerung der Zielpfade auf Bundesländer erfolgt nicht. Der Bundesgesetzgeber hat darüber hinaus an vielen Stellen wesentliche Aspekte der Klima- und Energiepolitik in den einzelnen Sektoren bereits gesetzlich verankert, zum Beispiel im Energierecht (EEG, KWKG, EnWG, GEG, EnEV, EnVKG u.a.), im Baurecht (BauGB) oder durch die Einführung des Emissionshandels (TEHG).

Daneben gibt es in der deutschen Rechtsordnung noch Platz für landesrechtliche Regelungen zum Klimaschutz. Das ist zum einen dort möglich, wo der Bund selbst noch keine abschließenden Regelungen zum Klimaschutz erlassen hat (konkurrierende Gesetzgebung), zum anderen im Bereich der konkurrierenden Kompetenz mit Abweichungsbefugnissen (z. B. nach § 56 GEG bei Anforderungen an die Nutzung von erneuerbarer Wärme im Bestand). Aber auch durch Regelungen in den klimarelevanten Bereichen Kommunal-, Landesplanungs- und Bauordnungsrecht, für die den Ländern die alleinige Gesetzgebungskompetenz zusteht, können die Ziele des Klimaschutzes unterstützt werden, z.B. bei Festlegung von geringeren Mindestabständen für Windkraftanlagen als bisher. In diesen Bereichen sind sie nicht nur unabhängig vom Bund, sondern hier eröffnen sich den Ländern auch Möglichkeiten, über die der Bund nicht verfügt. So können die Länder die unbedingt notwendige Einbeziehung der Kommunen in Klimaschutzaufgaben gewährleisten. Denn es ist wichtig, dass Klimaschutzziele nicht nur national, sondern auch auf den Ebenen der Gebietskörperschaften festgelegt werden, dies lässt den Klimaschutz für die Bevölkerung greifbarer werden.

Neben ordnungsrechtlichen Instrumenten können auch grundsätzlich Steuern und Abgaben als Lenkungsinstrument für die Ziele des Klimaschutzes eingesetzt werden. Die Kompetenzen richten sich dabei nach den allgemeinen finanzverfassungsrechtlichen Regeln.

Neben dem Klimaschutz ist auch wichtig, die Anpassung an die nicht mehr zu vermeidenden Folgen des Klimawandels durch regulative Maßnahmen zu stärken, denn der Klimawandel findet bereits statt. Im föderalen System der Bundesrepublik haben die Länder in vielen relevanten Themenfeldern besondere Kompetenzen und Zuständigkeiten, etwa im Katastrophenschutz und der Raumplanung. Der Bund erkennt diesen Umstand an, wenn er in der Deutschen Anpassungsstrategie die besondere Rolle der Länder betont und einen strategischen Rahmen aufzeigt. Mit dem Aktionsplan Anpassung werden die Aktivitäten in der Verantwortung des Bundes gebündelt. Parallel dazu sind die Länder gefragt, ihrerseits der Anpassung einen Rahmen zu geben.

1.2 Welche Handlungsoptionen aus rechtlicher Sicht haben Bundesländer bei der: Festlegung von Klimaschutzziele, Festlegung von Sektorzielen, Festlegung eines Emissionsbudgets?

Grundsätzlich sind die Bundesländer befugt, landesweite Ziele für den Klimaschutz, für einzelne Sektoren, Emissionspfade und ein landesweites Emissionsbudget festzulegen. Sie kollidieren nicht unmittelbar mit den entsprechenden nationalen Zielen des B-KSG, da dieses keine Aufteilung auf die Bundesländer enthält. Dies ist auch durch § 14 Abs. 1 S. 1 B-KSG anerkannt. Eine Grenze könnte sich aus dem Berücksichtigungsgebot des § 13 Abs. 1 S. 1 B-KSG ergeben, das grundsätzlich auch für die Landesgesetzgebung gilt und ansonsten nur in der grundgesetzlichen Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten. Wie auf Bundesebene können solche Ziele auf Landesebene zwar verbindlich gesetzlich fixiert werden, aber sie können niemanden direkt zu einem bestimmten Verhalten verpflichten, denn aus sich heraus ergeben sich aus den Landeszielen keine Klimaschutzziele oder Emissionsbudgets für Bürger*innen oder Unternehmen. Dies würde mit den entsprechenden Bundesregelungen im THEG, BImSchG, GEG etc. kollidieren. Eine Ausnahme bilden die Kommunen, denen im Rahmen eines Landesgesetzes neue Pflichten zugeteilt werden könnten, wenn das Konnexitätsprinzip gewahrt wird (Art. 83 Abs. 3 Verfassung des Freistaates Bayern).

Das Umweltbundesamt begrüßt, dass trotz dieser rechtlichen Grenzen auch die Verantwortung der / des Einzelnen gleichgewichtig genannt wird und sich dies auch in den folgenden Bestimmungen berücksichtigt wird. Ebenso wird begrüßt, dass die Anpassung an den Klimawandel als gleichrangig erwähnt wird.

Da das B-KSG keine Aufteilung von THG-Minderungszielen auf die Bundesländer vornimmt, ist es auch nicht im Widerspruch zur Bundesregelung, wenn die THG-Minderungsziele in Bayern auf pro-Einwohner-THG-Emissionen bezogen werden. Diese Betrachtungsweise ist zwar grundsätzlich legitim. Auf Bundesebene werden allerdings im B-KSG, im Klimaschutzplan 2030 und anderen politische Programmen die Minderungsziele allein für die Bundesrepublik formuliert, unabhängig von der Bevölkerungsentwicklung. Hier könnte es daher zu einem Auseinanderlaufen der THG-Minderungsziele zwischen Bayern und dem Bund kommen.

Daher empfehlen wir die Verwendung eines prozentualen Reduktionsziels der absoluten Treibhausgasemissionen und nicht den pro-Kopf-Ansatz. Die Nutzung eines wirtschaftsweiten bzw. prozentualen Minderungsziels gegenüber 1990 ermöglicht eine deutlich höhere Vergleichbarkeit zu den nationalen, europäischen und internationalen Zielfestlegungen und dem

dazu etablierten und verpflichtenden Monitoring- und Berichterstattungssystem. Zudem führt ein pro-Kopf-Minderungsziel zu Mehraufwand bei der Berichterstattung und Nutzung der statistischen Daten und nationalen Monitoringberichte und Berichterstattungssysteme. Die Transparenz und damit Verständnis und Akzeptanz der Bevölkerung durch veränderte und nicht vergleichbare Systematik ist potenziell als kritisch einzuschätzen.

Ein pro-Kopf-Minderungsziel führt nicht zwingend zu einem robusteren Klimaschutzziel. Die Entwicklung der Treibhausgasemissionen in Bayern zeigt¹ einen Rückgang der Treibhausgasemissionen von ca. 107,95 Mio. t CO_{2e} in 1990 auf ca. 97,56 Mio. t CO_{2e} in 2013. Pro Kopf Emissionen lagen 1990 etwa bei 9,5 t, 2013 bei 7,8 t pro Person. Die prozentuale Minderung der Gesamtemissionen beträgt somit gut 9,6 %. Die Minderung der Pro-Kopf-Emissionen 17,9 % (zwischen 1990 und 2013 gab es in Bayern einen Bevölkerungszuwachs von ca. 1,3 Mio. Menschen). Dies zeigt die unterschiedliche Auswirkung der Minderungsziele bezogen auf die Gesamtemissionen oder die Pro-Kopf-Emissionen und verdeutlicht die Notwendigkeit einer einheitlichen Zieldefinition bezogen auf die Gesamtemissionen, da die Gesamtmenge an Treibhausgasemissionen in der Atmosphäre die relevante Größe für den Klimaschutz darstellt.

Darüber hinaus empfehlen wir die Formulierung des Art. 1 Abs. 1 S. 1 an die Formulierung des B-KSG anzupassen, indem „bezogen auf den Durchschnitt des Jahres 1990“ durch „im Vergleich zu 1990“ ersetzt wird.

Das langfristige Ziel der Klimaneutralität in Art. 2 Abs. 2 E wird in der Gesetzesbegründung in verbleibende THG-Emissionen von 2t/ Einwohner übersetzt. Dies kann nur als Brutto-Emissionen verstanden werden, da der IPCC Klimaneutralität als Zustand definiert, bei dem menschliche Aktivitäten im Ergebnis keine Nettoeffekte auf das Klimasystem haben. Diese Aktivitäten beinhalten den Ausstoß von Emissionen, Maßnahmen, die darauf abzielen, dem atmosphärischen Kreislauf Emissionen zu entziehen sowie durch den Menschen verursachte Aktivitäten, die regionale oder lokale biogeophysische Effekte haben (z.B. Änderung der Oberflächenalbedo). Die Treibhausgasneutralität auf der anderen Seite bedeutet null THG-Netto-Emissionen. In politischen Debatten werden klimaneutral und treibhausgasneutral oftmals gleichgesetzt. Wissenschaftlich ist hier jedoch zu differenzieren. Dementsprechend erfordert das Ziel der Klimaneutralität eine andere und ambitioniertere Politik als das Ziel der Treibhausgasneutralität, da neben den THG-Emissionen auch alle anderen Effekte des menschlichen Handels auf das Klima vollständig gemindert werden müssten (bspw. müssten alle Flächenversiegelungen (z.B. Straßen und Siedlungen) kompensiert werden). Daher empfehlen wir die Begrifflichkeit „klimaneutral“ vollständig im Gesetz durch „treibhausgasneutral“ zu ersetzen. Art. 2 Abs. 1 des Gesetzentwurfes zum Minderungsziel, Art. 4 zur Kompensation von Treibhausgasemissionen sowie Art. 7 Klimabericht beziehen sich eindeutig nur auf Treibhausgase, weshalb eine Anpassung der Begrifflichkeiten aus unserer Sicht äußerst sinnvoll wäre.

Um THG-Neutralität zu erreichen, müssten daher in Höhe der verbleibenden Emissionen, also 2t/Einwohner, neue natürliche THG-Senken erschlossen werden. Es bleibt offen, wie dies erfolgen soll. Es ist unklar, ob dies mit der Bewirtschaftung staatlicher Grundstücke im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Satz 2 E erreicht wird bzw. werden kann. Maßnahmen nach Art. 4 könnten dies nur erreichen, wenn die 2t-THG-Emissionen pro Einwohner allein auf die genannten Behörden und Einrichtungen zurückgehen würden.

¹ Glauber, Sebastian: Treibhausgasemissionen in Bayern [1990 bis 2013]. Fürth 2017: https://www.statistischebibliothek.de/mir/receive/BYMonografie_mods_00001238

1.3 Welchen Beitrag können oder müssen Länder zur Erreichung nationaler Klimaschutzziele leisten und welche Möglichkeiten sollten genutzt werden?

Vor dem Hintergrund der globalen Herausforderungen des Klimawandels und der internationalen Verpflichtungen ist klar, dass im Sinne des Vorsorgeprinzips die Treibhausgasreduzierungen schnellstmöglich erfolgen müssen. Je früher und ambitionierter gehandelt wird, desto mehr Freiräume eröffnen sich für die Gestaltung des Transformationspfades hin zur Treibhausgasneutralität. Dabei gilt es aus Sicht des Umweltbundesamtes eine ausgewogene Balance zwischen Substitution, Vermeidung und natürlichen Senken für die Treibhausgasneutralität zu gewährleisten. Dieses Leitbild gilt es auf allen Ebenen umzusetzen.

Im Bundes-Klimaschutzgesetz werden die Bundesländer insbesondere in folgenden Zusammenhängen adressiert:

- ▶ Einbeziehung der Bundesländer in den öffentlichen Konsultationsprozess zu den Klimaschutzprogrammen (§ 9 Abs. 3)
- ▶ Berücksichtigungsgebot für Klimaschutzbelange für Träger öffentlicher Aufgaben im Sinne eines allgemeinen Vorbildgebotes, ohne dass der Bund damit Ländern (und Gemeinden) neue Aufgaben verleiht (§ 13 Abs. 1)
- ▶ Möglichkeit des zukünftigen Erlasses von Landesklimaschutzgesetzen und Bestandskraft bereits erlassener Landesklimaschutzgesetze sowie Unberührtheitsklausel in Bezug auf Vereinbarkeit mit dem Klimaschutzgesetz des Bundes (§ 14 Abs. 1)
- ▶ Zusammenarbeitsgebot von Bund und Ländern zur Erreichung der Ziele des Klimaschutzgesetzes des Bundes (§ 14 Abs. 2)
- ▶ Erfahrungsaustausch des Bundes mit den Ländern in Bezug auf vergleichbare Landesregelungen entsprechend der „Klimaneutralität der Bundesverwaltung bis 2030“ (§ 15 Abs. 4)

Die Bewertung und Festlegung eines gerechten Beitrags aller Bundesländer ist nicht erfolgt.

1.4 Ist der Entwurf des Bayerischen Klimaschutzgesetzes mit den Zielen der Pariser Klimaschutzkonferenz vereinbar und trägt es ausreichend dazu bei, dass die Ziele erreicht werden?

Mit dem Übereinkommen von Paris (ÜvP) hat sich die internationale Staatengemeinschaft zu gemeinsamem Handeln gegen den Klimawandel verpflichtet. Daher sind alle Staaten aufgefordert, ihren Beitrag zu leisten. Die Summe der Anstrengungen ist dabei entscheidend, um dieser globalen Herausforderung wirkungsvoll entgegenzutreten. Mit der Ratifizierung des Übereinkommens von Paris hat sich Deutschland verpflichtet, gemeinsam mit den Vertragsstaaten die Erderwärmung im Vergleich zum vorindustriellen Zeitalter auf deutlich unter 2 °C zu begrenzen und Anstrengungen zu unternehmen, den Temperaturanstieg bereits bei 1,5 °C zu stoppen.

Die globale Transformation hin zur Treibhausgasneutralität und das noch zur Verfügung stehende Treibhausgasemissionen-Budget ist mit enormen Unsicherheiten behaftet. Für das 1,5°C Ziel sind die Unsicherheiten der Budgetabschätzung etwa so groß wie die Schätzung des globalen Budgets selbst. Neben den Herausforderungen auf globaler Ebene ergeben sich gleichfalls Herausforderungen bei der versuchten Verteilung des Budgets auf einzelne Staatengemeinschaften oder Staaten. So sind bspw. die historische Verantwortung, Wirtschaftsleistung und Aspekte der Gerechtigkeit bei einer derartigen Übertragung zu berücksichtigen. Die Bewertung und Festlegung eines gerechten Beitrags aller Länder ist vornehmliche Aufgabe der Politik. Nochmals größer und mit zunehmender Unsicherheit behaftet wird die Verteilung des Budgets auf einzelne Bundesländer, Regionen oder Gemeinden. Dies ist wissenschaftlich kaum möglich.

In der Studie des Umweltbundesamtes „Wege in eine ressourcenschonende Treibhausgasneutralität (RESCUE)“ zeigen wir in sechs verschiedenen Transformationspfaden für Deutschland (Green-Szenarien) den Lösungs- und Handlungsspielraum für den Weg in ein treibhausgasneutrales und ressourcenschonendes Deutschland bis 2050. Als möglichen Beitrag Deutschlands zu den notwendigen globalen Anstrengungen für Klimaschutz und Ressourcenschonung schlussfolgern wir darin²:

- ▶ Treibhausgasneutralität ist in Deutschland durch die Stärkung von natürlichen Senken der Landnutzung und ohne technische Kohlenstoff-Abscheidung und Speicherung (CCS) bis 2050 auf unterschiedlichen Wegen erreichbar.
- ▶ Eine nur marginale Verschärfung der kurzfristigen Treibhausgasminderungsziele, konkret des aktuellen nationalen THG-Minderungsziels für 2030 von 55 Prozent gegenüber 1990, hat keine signifikante Wirkung auf die notwendige Begrenzung der kumulierten Treibhausgasemissionen. Vielmehr ist bis 2030 eine Minderung gegenüber 1990 in der Größenordnung von mindestens 70 % notwendig, um den globalen Herausforderungen zur Begrenzung der Erderwärmung auf 1,5 °C annähernd gerecht zu werden.
- ▶ Darüber hinaus müsste ein angemessener Beitrag Deutschlands eine ambitionierte internationale Kooperation, Finanzierung und Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen außerhalb Deutschlands beinhalten.

1.5 Bietet das Bayerische Klimaschutzgesetz das Potenzial, auch verschärfte Klimaschutzziele umzusetzen, sollte dies durch entsprechende Vorgaben auf europäischer und Bundesebene erforderlich werden?

Da die nationalen Ziele nach B-KSG keine Aufteilung auf die Bundesländer vorsehen, können diese grundsätzlich für ihr Landesgebiet (in den in der Antwort zu Frage 1.2 benannten Grenzen) andere Ziele festlegen, d.h. z.B. stärkere oder schwächere Minderungsziele, oder mit einer anderen sektoraler Verteilung. Insbesondere ist das Minderungsziel des B-KSG nicht als eine Obergrenze für die Bemühungen der Bundesländer zu verstehen. So könnten z.B. wind- oder sonnenreiche Bundesländer im Rahmen ihrer rechtlichen Möglichkeiten versuchen,

² <https://www.umweltbundesamt.de/rescue/hgp-treibhausgasneutralitaet-2050>; <https://www.umweltbundesamt.de/rescue/kurzfassung>; <https://www.umweltbundesamt.de/rescue>; <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/klimaschutz-energiepolitik-in-deutschland/szenarien-konzepte-fuer-die-klimaschutz/rescue-wege-in-eine-ressourcenschonende#hintergrund>

zumindest im Energiebereich bilanziell eine schnellere THG-Emissionsminderung zu erreichen. Stadtstaaten könnten anstreben, im Bereich Verkehr durch Ausbau des ÖPNV u.a. Maßnahmen, die Emissionen in diesem Bereich schneller zu senken. Alle Länder könnten mit der Einführung einer (ambitionierten) EE-Nutzungspflicht im Zuge der Sanierung von Gebäuden (nach § 56 GEG) versuchen, im Gebäudebereich eine gegenüber dem Pfad des Bundes schnellere THG-Emissionsminderung zu erreichen. Daraus wird deutlich, dass die Realisierung der Ziele stark von der Ausgestaltung des Klimaschutzprogramms Bayerns, der Umsetzung der darin enthaltenen Maßnahmen, der Finanzierung und des Vollzuges abhängig ist. Darüber hinaus könnten die Bundesländer auch ihre eigenen Klimaschutzziele an ambitioniertere Ziele auf EU-Ebene anpassen, ohne dass es zuvor einer Änderung des B-KSG bedürfte.

1.6 Wurden aus der Sicht der Expert*innen beim Gesetzentwurf die richtigen Schwerpunkte gesetzt und welche konkreten positiven Umweltwirkungen lassen sich aus dem Gesetzesentwurf abseits der Erfüllung von Vorbildfunktion ableiten?

Dies ist ohne Vorliegen des Klimaschutzprogrammes und der Anpassungsstrategie nicht zu beurteilen.

2 THG-Ermittlung und Bilanzierung

2.1 Welche Aussagekraft haben Verursacherbilanzen im Vergleich zu Quellbilanzen und im Hinblick auf die Regeln für die internationale Berichterstattung über Treibhausgasemissionen?

Die Bilanzierung der Treibhausgase von einzelnen Verursachern (z.B. Organisationen) unterscheidet sich grundlegend vom Aufstellen nationaler Emissionsinventare nach der UN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC). Die für Letztere geltenden Anforderungen sollen sicherstellen, dass die Treibhausgasemissionen vollständig und vergleichbar ermittelt sowie eindeutig einem Staat und einem Sektor zugeordnet werden (IPCC 2006).

„Verursacherbilanzen“ auch in Form von „Footprints“ oder „Rucksäcken“, also Emissionsbetrachtungen die alle Emissionen auf ein Produkt oder eine Dienstleistung zusammenziehen, können einen einfache Anhaltspunkte beim Vergleich mehrerer Optionen oder Verhaltensweisen bieten. Die direkte Verbindung von Produkt / Dienstleistung und der dadurch verursachten Emissionen verdeutlicht die Konsequenzen der eigenen Entscheidungen direkter als z.B. abstrakte Gesamtemissionen einer Branche oder eines Landes. Daher sind solche Ansätze auch in wissenschaftlichen Studien sehr beliebt und können detaillierte Einblicke in die Vorketten der betrachteten Produkte / Dienstleistungen bieten. In aufbereiteter Form (z.B. als CO₂-Rechner oder als Auszeichnung an Produkten / Dienstleistungen) ermöglichen solche Daten den eigenen Konsum und die Konsequenzen des eigenen Verhaltens zu verstehen. Darüber hinaus zeigen sie Möglichkeiten auf diese zielgerichtet zu optimieren, und das i.d.R. ohne lange Einarbeitungszeit oder Begleitung durch Experten*innen.

Für Firmen sind detaillierte Unternehmens-, Produkt- bzw. Dienstleistungs-Bilanzen oft Teil eines (zertifizierten) betrieblichen Umweltmanagements und dienen als Beleg dafür, dass in der eigenen Lieferkette und Produktion Umweltbelange ernst genommen werden. Eine gute Datenbasis ist dabei auch Voraussetzung zur Optimierung der eigenen Produkte / Dienstleistungen in Umweltbelangen bzw. eine nachträgliche Kompensation der auftretenden Emissionen in geeigneter Form. Dies ist aber auch die Schwierigkeit von Verursacherbilanzen: Die Vorkettenemissionen sind häufig nur sehr aufwendig zu erheben und mit hohen Unsicherheiten verbunden, insbesondere im internationalen Warenverkehr. Emissionen in der Vorkette sind von der jeweiligen Produktionsweise und des damit verbundenen gesetzlichen Regelwerks im Herstellungsland verbunden.

Die quellenbasierten Emissionsinventare verfolgen eine andere Systematik und Logik. Nationale Emissionsinventare werden nach den gültigen internationalen Vorgaben erstellt und sind daher streng territorial und quellenbezogen. Das Ziel der Regeln für die internationale Berichterstattung ist sicherzustellen, dass Emissionsinventare fünf übergeordneten Qualitätskriterien genügen: Transparenz, Vollständigkeit, Konsistenz, Vergleichbarkeit und Genauigkeit. Die Anforderungen an die Emissionsinventare werden in einem aufwendigen Verfahren zwischen allen Vertragsstaaten abgestimmt und sind völkerrechtlich verbindlich. Ihnen liegt ein völlig anderes Verständnis von Vollständigkeit und Doppelzählung zugrunde als den Treibhausgasbilanzen von Organisationen: Das Emissionsinventar eines Staates ist vollständig, wenn es die Emissionen aller Quellen und Sektoren auf dem Gebiet des Staates genau einmal erfasst. Dagegen gilt die Treibhausgasbilanz einer Organisation als vollständig, wenn sie mindestens die Emissionen aus Scope 1 und Scope 2 enthält sowie die mit „vertretbarem Aufwand“ zu ermittelnden Scope-3-Emissionen. Bereits die Einteilung und Abgrenzung der einzelnen Scopes führt zu Mehrfachzählungen, da die Scope-3-Emissionen einer Organisation immer Scope-1- oder Scope-2-Emissionen einer anderen Organisation sind. Dieser Sachverhalt macht es unmöglich, die Emissionsbilanzen aller Organisationen in einem Staat zu

einem nationalen Emissionsinventar zu addieren. Umgekehrt lässt das Emissionsinventar eines Staates keine Rückschlüsse auf die durchschnittlichen Treibhausgasemissionen der dort ansässigen Organisationen zu.

Fazit: Beide Ansätze haben ihre Berechtigung, jeweils mit Vor- und Nachteilen: Verursacherbilanzen auf nationaler oder globaler Ebene sind praktisch unmöglich ohne große Abstriche bei der Qualität, eine zeitnahe und jährliche Berichterstattung wäre vom Aufwand her zudem kaum realisierbar. Dafür können Verursacherbilanzen für einzelne Bereiche oder Produkte / Dienstleistungen deutlich detailliertere Einblicke geben als Quellenbilanzen.

2.2 Wie werden die im Gesetz genannten Treibhausgas-Emissionen ermittelt und wie können sie regelmäßig und schneller der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden und die Fortschritte beim Klimaschutz gut evaluiert werden?

Das Gesetz macht keine Aussagen zur Ermittlung der THG-Emissionen.

2.3 Welche konkrete Reduktion an Treibhausgasen ist durch die Regelungen des Entwurfs des Bayerischen Klimaschutzgesetzes zu erwarten (bis 2030, bis 2040, bis 2050)?

Diese Frage kann erst nach der Erstellung der Klimaschutzprogramme nach Art. 5 beantwortet werden. Im Gegensatz zum Bundes-Klimaschutzgesetz fehlt der klare Nachsteuerungsmechanismus, sodass mit dem bisherigen Entwurf die Zielerreichung nach Art. 2 nicht garantiert werden kann.

3 Kompensation

3.1 Welche Randbedingungen sollten für Klimaschutzprojekte zur Kompensation von Treibhausgasemissionen international, national und regional angewandt werden?

Allgemein gilt: umweltintegere Klimaschutzprojekte müssen ambitionierte Referenzfälle (Baselines), Zusätzlichkeit, Permanenz, Transparenz sowie Vermeidung von Doppelzählung und Vermeidung der Emissionsverlagerung (Leakage) gewährleisten. Erforderlich ist auch, dass die geplanten Emissionsminderungen vorab dokumentiert und durch unabhängige Dritte validiert werden, dass die Erzielung der Emissionsminderungen überwacht, dokumentiert und berichtet wird und dass dies ebenfalls von unabhängigen Dritten verifiziert wird (engl.: monitoring, reporting, verification). Das Umweltbundesamt stellt in seinem Ratgeber „Freiwillige CO₂-Kompensation durch Klimaschutzprojekte“³ Informationen und Hilfestellungen bereit, wie Emissionen durch Klimaschutzprojekte freiwillig kompensiert werden können. Dabei wird besonders auf deren Qualitätsstandards geachtet. Ein weiterer Ratgeber für Verwaltungen und Institutionen wird zurzeit erarbeitet und kann nächstes Jahr verwendet werden.

Emissionsminderungen, verbrieft in Gutschriften, sollten ex-post zertifiziert werden, denn nur dies garantiert eine sichere Emissionseinsparung. Ex-ante-Kompensation ist mit dem Risiko verbunden, dass die Emissionsminderung nicht wie geplant realisiert werden kann, da die genaue Höhe der Einsparung lediglich eine Prognose ist. Solche Zertifikate sind nur bedingt zur Kompensation geeignet, da vergangene Emissionen dabei mit Minderungen in der Zukunft ausgeglichen werden.

Als übergreifender Rahmen sollten zusätzlich die internationalen Anforderungen an Klimaschutzprojekte herangezogen werden. Ab dem Jahr 2021 gilt das Übereinkommen von Paris (ÜvP). Artikel 6 ÜvP regelt Mechanismen der Zusammenarbeit für Klimaschutzprojekte. Die weitgehend finalisierten Entwürfe für die Ausführungsbestimmungen hierzu sollen die o.g. allgemeinen Anforderungen umsetzen, konnten jedoch bisher nicht verabschiedet werden. Nach gegenwärtigem Stand der Verhandlungen sollen auch Emissionsgutschriften, die zur freiwilligen Kompensation eingesetzt werden, Gegenstand der Emissionsbilanzierung der Staaten sein. Insofern sollte bei einer künftigen Kompensation darauf geachtet werden, dass die Programme, aus denen die Gutschriften stammen, diese Anforderung umsetzen und dadurch eine Doppelzählung von Emissionsminderungen nachweislich vermeiden.

Im Übrigen ist unabhängig des weiteren Fortgangs der UN-Verhandlungen der Artikel 6 Absatz 2 ÜvP bereits heute grundsätzlich einsetzbar. Daher arbeiten Staaten wie etwa die Schweiz daran, unvermeidbare Emissionen der Verwaltung ab 2021 zunächst auf Grundlage der Entwürfe für die Ausführungsbestimmungen von Artikel 6 ÜvP zu kompensieren und die Konzepte anzupassen, sobald das Regelwerk verabschiedet wurde.

Das Umweltbundesamt kompensiert im Auftrag der Bundesregierung derzeit und künftig die Emissionen der Dienstreisen und -fahrten der Bundesregierung und der Bundesverwaltung. Dies geschieht für das Jahr 2020 noch unter den Rahmenbedingungen des Kyoto-Protokolls mittels Emissionsgutschriften aus dem Mechanismus für umweltgerechte Entwicklung („Clean Development Mechanism“, kurz: CDM); für den Zeitraum ab 2021 gelten auch hier die Anforderungen des ÜvP etwa zur Doppelzählungsvermeidung mit den entsprechenden Anforderungen an die Auswahl von Klimaschutzprojekten. Das Umweltbundesamt gibt

³ <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/freiwillige-co2-kompensation-durch>

regelmäßig Hinweise und Leitfäden zur Kompensation heraus und wird auch die Problematik ab 2021 entsprechend kommunizieren.

3.2 Inwieweit und an welcher Stelle sollen unvermeidbare Treibhausgasemissionen kompensiert werden?

Treibhausgasemissionen sollen möglichst in allen Bereichen der Verwaltung vorrangig vermieden oder zumindest erheblich reduziert werden, bevor diese nachrangig kompensiert werden. Art. 4 behandelt die Kompensation von THG im Bereich der Behörden und Einrichtungen der unmittelbaren Staatsverwaltung des Freistaates Bayern. Das beginnt beispielsweise bei den Dienstreisen und -fahrten als ein wesentlicher Bereich verwaltungsbedingter Emissionen und endet mit dem Ausgleich aller unvermeidbaren Emissionen im gesamten Geschäftsbereich (scope 1 bis 3 des GHG Protocols). Ziel sollte sein, alle nicht vermeidbaren bzw. verminderbaren Emissionen mittels hochwertiger Klimaschutzprojekte zeitnah komplett auszugleichen. Dazu regen wir an, mit der Kompensation zu beginnen, sobald die methodischen Voraussetzungen der THG-Bilanzierung vorliegen sowie geeignete Kompensationsprojekte identifiziert sind. Der im BayKlimaG formulierten Vorbildfunktion der Verwaltung wird eine Kompensation ab 2030 unserer Einschätzung nach nicht gerecht.

Das Gesetz lässt offen, in welchem Turnus kompensiert werden soll. Wenn es in Art. 7 zum Klimabericht heißt, dass dieser alle zwei Jahre vorliegen soll, könnte daraus geschlossen werden, lediglich alle zwei Jahre zu kompensieren. Dadurch scheint indes die direkte Verknüpfung von anfallenden Emissionen und deren Kompensation nicht mehr gegeben zu sein. Die Kompensation soll letztlich auch monetär verdeutlichen, dass Emissionen Klimaschäden hervorrufen und daher an anderer Stelle Kosten hervorrufen. Dadurch soll langfristig ein Anreiz geschaffen werden, die Emissionen weiter zu vermindern. Ein starkes zeitliches Auseinanderfallen zwischen Emissionen und aufzuwendenden Kosten würde dieses Ziel unterminieren. Daher plädiert das Umweltbundesamt für eine jährliche Kompensation der im Vorjahr angefallenen Emissionen.

Zu klären wäre im weiteren Verfahren auch, wer die Kompensation übernimmt, namentlich ob jede Behörde und Einrichtung für sich selber kompensiert oder eine Bündelung erfolgt. Der Verwaltungsaufwand kann durch eine gebündelte Kompensation deutlich verringert werden. Um den Anreiz zur THG-Emissionsminderung aufrecht zu erhalten, sollten die Kosten der Kompensation den einzelnen Verwaltungen entsprechend ihrer Emissionsmengen in Rechnung gestellt werden.

4 Kommunale Fragen

4.1 Welche Auswirkungen auf den Aufgabenbereich und die Zuständigkeiten der Kommunen im Bereich Klimaschutz und Klimaanpassung haben die Regelungen des Entwurfs des Bayerischen Klimaschutzgesetzes und wie kann die Umsetzung sichergestellt werden?

Das Umweltbundesamt begrüßt, dass in Art. 5 Abs. 2 den Kommunen konkret die Aufstellung örtlicher Klimaschutzprogramme und Anpassungsstrategien empfohlen wird. Damit erfolgt die Klarstellung, dass Klimaschutz und Klimaanpassung auch in kommunale Verantwortung fallen. Eine weitergehende Verpflichtung ist mit dieser Regelung allerdings nicht verbunden. Es ergeben sich daher keine direkten Auswirkungen auf den Aufgabenbereich und die Zuständigkeiten der Kommunen.

Sollten die Kommunen den Empfehlungen folgen, müssten sie ihre bestehenden Aufgabenbereiche in Zukunft unter Berücksichtigung des Klimaschutzes und der Klimaanpassung ausführen. Darüber hinaus ergäbe sich bei einem Befolgen der Empfehlungen die Aufgabe zur Erstellung von Klimaschutzkonzepten und Anpassungsprogrammen, sowie deren Umsetzung.

4.2 Wie werden die Kommunen beim Klimaschutz und Klimaanpassung nach den Regelungen des Entwurfs des Bayerischen Klimaschutzgesetzes unterstützt und wie könnte diese Unterstützung verbessert werden, damit die Umsetzung von Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen auf kommunaler Ebene sichergestellt wird?

Es wird nicht aufgeführt, wie die Kommunen von der Landesebene bei der Erstellung ihrer kommunalen Klimaschutzprogramme und Anpassungsstrategien unterstützt werden. Bekannte Barrieren, wie mangelnde Ressourcen und fehlendes fachliches Know-how, werden somit nicht adressiert. Hier wäre ein Hinweis auf Unterstützungsleistungen wie die Bereitstellung von Daten (z.B. im Gesetz zur Energiewende und zum Klimaschutz in Schleswig-Holstein verankert), Leitfäden u.ä. sinnvoll. Viele Bundesländer haben unterschiedliche Unterstützungsrahmen für ihre Kommunen aufgebaut. Der Freistaat Bayern könnte sich daran orientieren und eigene, für die Bayerischen Kommunen passende Angebote etablieren. Zudem könnte eine Unterstützung bei der Finanzierung kommunaler Klimaschutzprogramme und Anpassungsstrategien in Aussicht gestellt werden, wie dies bspw. im Thüringer Klimagesetz verankert ist.

4.3 Wie werden die Kosten zur Umsetzung des Gesetzesentwurfes für die Kommunen eingeschätzt?

Da die Umsetzung von kommunalen Strategien und Maßnahmen zu Klimaschutz und Klimaanpassung freiwillig bleibt, entstehen durch das Gesetz keine direkten zusätzlichen Kosten. Folgen die Kommunen den Empfehlungen des Gesetzes, werden dadurch Kosten entstehen, bei deren Bewältigung die Kommunen unterstützt werden müssen. Dabei ist zu

bedenken, dass das Aufstellen der Strategien allein nicht ausreichend ist, sondern diese umgesetzt werden müssen, wodurch erhebliche investive Mittel sowie Personalkapazitäten erforderlich sind.

Die Erstellung von kommunalen Klimaschutzkonzepten, deren Umsetzung durch Personalstellen der Klimaschutzmanager*innen sowie investive Maßnahmen in typischen kommunalen Handlungsfeldern werden vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative gefördert. Auch für den Bereich der Klimaanpassung stehen Kommunen Fördermittel zur Verfügung. Es ist zu berücksichtigen, dass es sich dabei jeweils um zeitlich begrenzte Projektförderung handelt. Da ambitionierter und nachhaltiger Klimaschutz und Klimaanpassung langfristige Aufgaben darstellen, sollte eine dauerhafte und ausreichend ausgestattete Finanzierung für die Kommunen gesichert werden. Der Freistaat Bayern könnte dies für seine Kommunen sicherstellen.

4.4 Wie können die verschiedenen kommunalen Ebenen bestmöglich motiviert und fachlich dabei unterstützt werden, das Ziel der Klimaneutralität bis 2030 ebenfalls in die lokale Agenda zu übernehmen?

Immer mehr Kommunen in Deutschland sind im Klimaschutz aktiv, in vielen Fällen ist aktuell eine Steigerung des Ambitionsniveaus zu beobachten (z.B. hat die Landeshauptstadt München ihr Ziel der Klimaneutralität von 2050 auf 2035 vorverlegt). Bei der Zieldefinition der Treibhausgasneutralität – die wir auch bezogen auf Kommunen empfehlen statt der Klimaneutralität – bis 2030 muss genau unterschieden werden, ob dieses Ziel sich auf die Kommunalverwaltung bezieht oder auf die Gesamtemissionen des kommunalen Territoriums. Letzteres ist der übliche Arbeitsbereich des kommunalen Klimaschutzes, auf den sich die kommunalen Treibhausgasbilanzen beziehen (endenergiebasierte Territorialbilanz) und worauf auch die Maßnahmen der Klimaschutzkonzepte oder Masterpläne ausgelegt sind. Diese beinhalten nicht nur Maßnahmen innerhalb des Emissionsbereichs der Verwaltung (z.B. kommunale Gebäude, Beschaffung, Dienstreisen, Fuhrpark usw.), sondern auch treibhausgasmindernde Maßnahmen für die Bereiche private Haushalte; Verkehr; Gewerbe, Handel, Dienstleistung, Industrie und ggf. Landwirtschaft. Dafür muss die Kommune Maßnahmen ergreifen, die auch außerhalb ihrer Verwaltung wirken, z.B. im Rahmen der Bauleit- und Verkehrsplanung; Wärmeplanung; Ausbau erneuerbarer Energien; Beratung, Information und Förderung relevanter Akteursgruppen vor Ort. Hier ist davon auszugehen, dass die Treibhausgasneutralität 2030 auf die Verwaltung bezogen ist.

Bundesweit ist deutlich geworden, dass viele Kommunen sich dem Thema Klimaschutz widmen, wenn sie in dieser Arbeit gut unterstützt werden. Dazu gehört die Finanzierung, das Bereitstellen von Know-how und Informationsmaterial, die Vernetzung der Kommunen untereinander u.v.m. Oft ist es wichtig den Kommunen den Mehrwert der „neuen“ Aufgabe Klimaschutz zu verdeutlichen, um ihr Engagement zu sichern. Besonders im Bereich der Kommunalverwaltung sind Klimaschutzmaßnahmen oft mit Kostenersparnissen verbunden (z.B. energieeffiziente Straßenbeleuchtung). Besonders bei kleinen Kommunen mit wenig Verwaltungspersonal ist eine gute und zielgerichtete Unterstützung von großer Bedeutung. Hierbei können auch die Landkreise eine relevante Rolle einnehmen, indem sie ihre kreisangehörigen Gemeinden bei der Klimaschutzaufgabe unterstützen. Die Landkreise wiederum müssen in der Wahrnehmung dieser Unterstützungsleistung gestärkt bzw. dazu angeregt werden.

5 Verbindlichkeit / Konsequenz / Monitoring

5.1 Welche verbindlichen Auswirkungen haben die Regelungen des Entwurfs des Bayerischen Klimaschutzgesetzes für verschiedene staatliche Ebenen und verschiedene gesellschaftliche Bereiche und an welchen Stellen sollte nachgebessert werden?

Für Bürger*innen und Unternehmen ergeben sich keine unmittelbaren Verpflichtungen aus dem Gesetz. Ebenso nicht für Kommunen.

Unmittelbare Verpflichtungen ergeben sich zunächst für die Staatsregierung durch Art. 5 Abs. 1, für den Staatsminister für Umwelt und Verbraucherschutz aus Art. 7 und Art. 9, für alle Ministerien aus Art. 6 und für alle Behörden und Einrichtungen der unmittelbaren Staatsverwaltung nach Art. 3 Abs. 1 S. 1 und nach Art. 4 Abs. 1 ab dem Jahr 2030, sowie für alle staatlichen Stellen, die Grundstücke bewirtschaften, nach Art. 3 Abs. 1 S. 2.

Ob diese Pflichtenlage ausgeweitet werden kann oder ausgeweitet werden sollte, entzieht sich der Beurteilung des Umweltbundesamtes.

5.2 Welche Evaluations-, Kontroll- und Nachsteuerungsmechanismen zu den THG-Zielen sieht der Gesetzesentwurf vor? Wie können diese Mechanismen unabhängiger, transparenter und effektiver gestaltet werden?

Im Gegensatz zum Bundes-Klimaschutzgesetz (§ 8-10) fehlt im BayKlimaG der klare Monitoring- und Nachsteuerungsmechanismus, sodass mit dem bisherigen Entwurf die Zielerreichung nach Art. 2 nicht garantiert werden kann. Es soll zwar nach Art. 7 alle zwei Jahre ein Klimabericht erstellt werden, indem die Treibhausgasreduzierungen nach Art. 2 dargestellt werden. Allerdings fehlt die klare Überprüfung der bisherigen Wirksamkeit sowie der projizierten THG-Minderung der Klimaschutzprogramme sowie der danach eventuell notwendigen Anschärfung der Programme.

5.3 Inwieweit ist ein Monitoring vorgesehen, das die Wirksamkeit bzw. den Erfolg der vereinbarten Maßnahmen überprüft?

Siehe Antwort zu Fragen 2.1 und 5.2.

6 Beteiligungsregelungen

6.1 Wie sollte eine regelmäßige Evaluierung der Maßnahmen mit den jeweils Betroffenen / Verantwortlichen (Wirtschaft, kommunale Ebene etc.) erfolgen?

Keine Anmerkungen des Umweltbundesamtes.

6.2 Wie können Landtag und Öffentlichkeit stärker im Zusammenhang mit der bayerischen Klimagesetzgebung und deren Umsetzung eingebunden, informiert und beteiligt werden?

Keine Anmerkungen des Umweltbundesamtes.

6.3 Welche Ergebnisse der von der Staatsregierung im Jahr 2019 durchgeführten Jugendklimakonferenzen und welche Anregungen aus den Stellungnahmen der Verbändeanhörungen wurden beim Entwurf des Bayerischen Klimaschutzgesetzes berücksichtigt und welche wurden nicht berücksichtigt?

Keine Anmerkungen des Umweltbundesamtes.

7 Inhalte Klimaschutzprogramm / Anpassungsstrategie

7.1 Welche Punkte kann und sollte das Landesgesetz regeln in Bezug auf ein bayerisches Klimaschutzprogramm und die Anpassungsstrategie?

Wenn schon nicht das Klimagesetz selbst in Art. 2 eine sektorale Aufspaltung der Ziele und einen Reduktionspfad bis 2030 formuliert, so sollte dies zumindest Bestandteil des Klimaschutzprogramms sein und dies sollte auch als Inhalt des Klimaschutzprogramms im Gesetz verankert werden. Wir empfehlen daher für das Klimaschutzprogramm Zielkorridore bis 2050 bzw. Ziele bis 2030 für die einzelnen Sektoren festzulegen, um eine klare Orientierung hinsichtlich konkreter Minderungsstrategien zu geben und bei Bedarf nachsteuern zu können. Für eine effektive Nachsteuerung empfehlen wir analog zum B-KSG eine Verpflichtung der zuständigen Ministerien neue Maßnahmen zu erarbeiten, wenn deren Ziele verfehlt werden.

Bei der Erstellung des Klimaschutzprogramms ist eine klare Festlegung von Zubauzielen für erneuerbare Energien notwendig. Daher ist unklar welche Wirkung Art. 2, Abs. 5 entfalten soll, da er nicht durch Zubauziele für erneuerbare Energien unterlegt ist. Die Bayerische Klimaschutzinitiative⁴ strebt an: „In Bayern gilt Vorfahrt für erneuerbare Energien. Bayern stärkt die Energiewende. In den bayerischen Staatswäldern sollen etwa 100 neue Windkraftanlagen entstehen, ein Energieeffizienzfonds wird eingerichtet und das 10.000-Häuser-Programm ausgeweitet.“ Diese Maßnahmen sind im Klimaschutzgesetz jedoch nicht verankert, somit bleibt unklar welcher Beitrag zum Minderungsziel aus dem allgemein formulierten Art. 2, Abs. 5 erwartet wird.

Da Klimaschutz- und Klimaanpassungsdokumente separat erarbeitet werden sollen, empfehlen wir entsprechende Koordinierungs- bzw. Abstimmungspflichten vorzusehen, um sicherzustellen, dass den Wechselwirkungen zwischen Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen angemessen Rechnung getragen wird.

Die Überprüfungs- und Aktualisierungsverpflichtung für die Anpassungsstrategie sind als sehr positiv zu bewerten. Dabei wäre es wünschenswert, konkrete Aktualisierungsperioden (z.B. alle 5 Jahre) festzulegen. Zudem sollte das Monitoring von Klimafolgen geregelt werden, um die tatsächlichen Änderungen des Klimas und der Folgen zu erfassen und eine belastbare Grundlage für die Ausrichtung der Anpassungsmaßnahmen und Aktualisierung der Anpassungsstrategie zur Verfügung zu haben.

⁴ <https://www.stmuv.bayern.de/themen/klimaschutz/klimaschutzgesetz/index.htm>

8 Kosten / Sonstiges

8.1 Wie werden die Auswirkungen des Gesetzentwurfes auf die Bürgerinnen und Bürger sowie deren tägliches Leben eingeschätzt?

Das Gesetz enthält wenig konkrete Vorgaben, die direkt in den Alltag der Bürgerinnen und Bürger eingreifen; es verweist in der Gesetzesbegründung jedoch auf die EU- und Bundesgesetzgebung. Gleichzeitig übernimmt das Bayerische Klimaschutzgesetz die Ziele auf Bundesebene (zumindest in gleicher prozentualer Minderungshöhe, allerdings bezogen auf die pro-Einwohner-Emissionen nicht die Gesamtemissionen, Anmerkungen dazu in Frage 1.2) – und macht deshalb deutlich, dass auch in Bayern ambitionierter Klimaschutz erforderlich ist. Dieses erhöht die Planungssicherheit für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen. Sie können sich langfristig auf die Anforderungen zur THG-Minderung einstellen und diese z.B. bei Anschaffungen oder regulären Ersatzinvestitionen berücksichtigen. Verlässliche THG-Minderungsziele können darüber hinaus Innovationsimpulse geben und so die Wettbewerbsfähigkeit stärken.

Es ist inzwischen sehr weitgehend anerkannt, dass die Dekarbonisierung eine weitreichende Transformation aller Lebens- und Wirtschaftsbereiche erfordert und damit auch die Menschen in ihrem Alltag betreffen wird. Neben Herausforderungen ist die Transformation auch mit zahlreichen Chancen verbunden, wie z.B. der Mobilitätsbereich zeigt.

Das derzeitige Verkehrssystem weist in verschiedener Hinsicht eine soziale und ökologische Schieflage auf. Ein wesentliches Problem sind falsche Preissignale: Die Preise für Öffentlichen Verkehr sind in der Vergangenheit weit stärker gestiegen als die Kosten für einen eigenen Pkw. Für den Klima- und Umweltschutz im Verkehr ist dies fatal, denn es bremst den Umstieg auf Öffentliche Verkehrsmittel. Auch in sozialer Hinsicht stellt dies eine Fehlentwicklung dar. Notwendig ist daher die verstärkte Förderung des Öffentlichen Verkehrs, um attraktive Alternativen zum Autofahren sowohl in der Stadt als auch auf dem Land zu schaffen und die Mobilitätsarmut zu verringern. Derzeit gilt: Haushalte mit hohem Einkommen besitzen und fahren mehr Autos und verursachen insgesamt mehr Treibhausgase und andere verkehrsbedingte Umweltbelastungen als der Durchschnitt. Zusätzlich profitieren sie überproportional von umweltschädlichen Subventionen – beispielsweise durch Dienstwagenprivileg und Entfernungspauschale. Eine Abschaffung der Privilegien würde für mehr soziale Gerechtigkeit sorgen. Außerdem sind Haushalte mit niedrigen Einkommen überdurchschnittlich von Umwelt- und Gesundheitsbelastungen betroffen, weil sie oft an Straßen mit hohem Verkehrsaufkommen wohnen. Daher gilt: Mehr Anreize für den Klima- und Umweltschutz sowie die Beseitigung sozialer Schieflagen gehen oft Hand in Hand.

8.2 Wie wird der finanzielle und organisatorische Aufwand der im Gesetzentwurf festgeschriebenen Maßnahmen hinsichtlich des Kosten-Nutzen-Verhältnisses bewertet?

Abschnitt D geht auf die Kosten des Gesetzentwurfes ein. Darin wird lediglich im Sinne eines eng gefassten Kostenbegriffs auf die administrativen Kosten eingegangen, die zudem teilweise (in Bezug auf die Vorbildfunktion des Staates) nicht bezifferbar seien. Eine Bewertung des Kosten-Nutzenverhältnisses der Maßnahmen des Gesetzentwurfes ist deshalb aus Sicht des Umweltbundesamtes nicht möglich. Denn weder Abschnitt D noch die Gesetzesbegründung enthalten die nötige Informationsgrundlage für eine sachgerechte Kosten-Nutzen-Bewertung.

Dabei sollten auch die (monetarisierten) Nutzen des Klimaschutzes, vor allem in Form vermiedener Klimaschäden, berücksichtigt werden.

Der Gesetzentwurf sieht auch keine dahingehenden Regelungen vor, die eine solche Kosten-Nutzen-Bewertung zukünftig fordern würden. Er bleibt damit deutlich hinter §13 des B-KSG zurück. Da der Gesetzentwurf auf klimapolitische Ziele für Bayern ausgerichtet ist, wäre es sachgerecht, einen Wirtschaftlichkeitsbegriff im Gesetz zu spezifizieren, der bei der Bewertung von Maßnahmen deren Beitrag zur Einhaltung der Klimaziele bzw. deren THG-Minderungswirkung berücksichtigt (Kosten-Effektivitäts-Ansatz). Maßnahmen, die erkennbar nicht mit den bayrischen Klimazielen vereinbar wären, sind dann auch keine relevanten Handlungsoptionen, da sie unwirtschaftlich im Sinne dieses Gesetzes sind.

Im Verwaltungshandeln besteht regelmäßig jedoch kein unmittelbarer Bezug zu den übergeordneten Klimazielen des Bundes und der jeweiligen Länder. Für einen sachgerecht erweiterten Wirtschaftlichkeitsbegriff und unter Berücksichtigung der Vorbildfunktion des Staates und der öffentlichen Verwaltung sollten deshalb bei Abwägungsentscheidungen stets auch die Klimaschadens- und übrigen Umweltkosten, z.B. nach Maßgabe der Methodenkonvention des Umweltbundesamtes⁵, berücksichtigt werden (Kosten-Nutzen-Ansatz). In jedem Fall sollten willkürlich gesetzte Amortisationszeiträume ebenso vermieden werden wie eine rein betriebswirtschaftliche Betrachtungsweise. Die Anwendung eines so erweiterten Wirtschaftlichkeitsbegriffs wäre auch ein Beitrag zur Vorbildfunktion des Staates gem. Art. 3 BayKlimaG.

8.3 Inwiefern ist der Gesetzentwurf geeignet das Regionalklima in Bayern positiv zu beeinflussen?

Dies ist ohne Vorliegen des Klimaschutzprogrammes und der Anpassungsstrategie nicht zu beurteilen.

⁵ Umweltbundesamt, 2019, Methodenkonvention 3.0 zur Ermittlung von Umweltkosten – Kostensätze, <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/methodenkonvention-30-zur-ermittlung-von>

9 Übergeordnete Anmerkungen

9.1 Zu Art. 3 – Vorbildfunktion des Staates

Mit Art. 3 Abs. 1 BayKlimaG soll der Vorbildfunktion der öffentlichen Hand im Klimaschutz Gesetzesrang eingeräumt werden. Auf Bundesebene korrespondiert dies mit Abschnitt 5 (§§ 13 ff.) KSG. Während § 13 (1) B-KSG die Vorbildfunktion für alle Träger öffentlicher Aufgaben adressiert, gilt sie gem. Art. 3 Abs. 1 BayKlimaG nur für „die Behörden und Einrichtungen der unmittelbaren Staatsverwaltung im Freistaat Bayern“. Damit sind Bereiche außerhalb der unmittelbaren Staatsverwaltung im Kultur-, Bildungs- oder Gesundheitsbereich sowie öffentlich finanzierte Unternehmen der Daseinsvorsorge nicht in die Vorbildfunktion des Staates einbezogen. Eine deutlich weitergehende Definition des Staates und der öffentlichen Hand würde der Vorbildfunktion des Staates mehr Engagement und Glaubwürdigkeit verleihen und den Einflussmöglichkeiten des Freistaats Bayern mehr entsprechen.

In Satz 1 benennt Art. 3 Abs. 1 BayKlimaG insbesondere den Energiebereich und die Beschaffung. Damit bleibt das BayKlimaG hinter § 15 (2) B-KSG zurück, wo u.a. die Wahl möglichst klimaschonender Verkehrsmittel genannt wird. Durch das explizite Benennen weiterer klimarelevanter Aspekte hätte das BayKlimaG die Chance, über das B-KSG hinaus zu gehen und eine Vorreiterrolle bei der Konkretisierung der Vorbildfunktion zu übernehmen. Dies betrifft z.B. die Bereiche Verkehr (Dienstreisen, Arbeitswege, Fuhrpark), Veranstaltungen oder die Ernährung (z.B. im Hinblick auf das Angebot in Kantinen öffentlicher Einrichtungen). Ebenso sollte die Bewirtschaftung von Gebäuden ausdrücklich benannt und gewürdigt werden, insbesondere mit Zielen für die energetische Sanierung von Gebäuden auf den unter Berücksichtigung der THG-Schadenskosten optimalen Standard und deren Versorgung mit Wärme aus Erneuerbaren Energien. Die Kompensationsregel des Art. 4, die insoweit auch für die THG-Emissionen z.B. für die Wärmeversorgung gilt, ist hier allein unzureichend.

Das Umweltbundesamt erarbeitet derzeit einen Leitfaden für treibhausgasneutrale Verwaltungen. Damit wird allen betroffenen Verwaltungen eine praxisnahe Handreichung an die Hand gegeben, mit denen Verwaltungen die einzelnen Etappen und Schritte hin zur Treibhausgasneutralität bewältigen können. Der Leitfaden wird voraussichtlich im Herbst 2020 veröffentlicht und die Vorbildfunktion der Verwaltung auch im Freistaat Bayern unterstützen.

9.2 Zu Art. 6 – Staatliche Zuwendungen

Es ist zu begrüßen, dass Zuwendungen unter klimaschutzpolitischen Vorbehalt gestellt werden sollen. Wichtig ist, dass diesem Anliegen durch ein wirksames Subventionscontrolling Rechnung getragen wird. Daher wird eine Neuformulierung des Satzes 1 vorgeschlagen:

Satz 1 - alt:

„Bei der Bestimmung des Zwecks von Zuwendungen durch Verwaltungsvorschrift oder allgemeine Weisung sollen die Ziele der Zuwendungen mit den Minderungszielen nach Art. 2 abgewogen werden.“

Alternativer Vorschlag:

„Staatliche Zuwendungen durch Verwaltungsvorschrift oder allgemeine Weisung sollen die Minderungsziele nach Art. 2 unterstützen. Die Pflicht, entsprechende Angaben der Antragsteller zu machen, soll in Förderrichtlinien aufgenommen werden. Steht die Zuwendung in einem Spannungsverhältnis zu den Minderungszielen nach Art. 2, sollte das Zuwendungsziel mit der geringstmöglichen Beeinträchtigung dieser Minderungsziele erreicht werden. Zu diesem Zweck

sollen die Förderrichtlinien vorsehen, dass eine Zuwendung versagt oder mit geeigneten Auflagen oder Nebenbestimmungen im Zuwendungsbescheid versehen werden darf.“

Zur Umsetzung dieser Regelung sollten folgende Prüfschritte vorgenommen werden:

1) Sind negative Klimawirkungen zu erwarten?

Wenn ja, dann weiter bei Nr. 2. Wenn nein: unproblematisch hinsichtlich der Minderungsziele nach Art. 2.

2) Inwieweit lässt sich die Beeinträchtigung der Minderungsziele nach Art. 2 reduzieren?

a) Lässt sich der originäre Zweck der Zuwendung durch andere Maßnahmen klimaschonender erreichen?

b) Lässt sich die negative Klimawirkung durch die konkrete Ausgestaltung der Zuwendung mindern?

c) Lässt sich die negative Klimawirkung durch flankierende Maßnahmen mindern (z.B. durch Auflagen)?

Sollte sich herausstellen, dass eine substantielle negative Klimawirkung nicht zu vermeiden ist, sollte geprüft werden, ob die Zuwendung trotzdem gewährt werden soll. Zu empfehlen ist außerdem eine Berichterstattung, die Transparenz bzgl. der Ziele der gewährten Zuwendungen und ihre Klimawirkung schafft.

Aktuell erarbeiten viele Kommunen Prüfregelungen für die Klimawirkung von Ratsbeschlüssen, auch diese können eine Orientierungshilfe darstellen.

Darüber hinaus sollte in S. 2 des ursprünglichen Entwurfs klargestellt werden, dass es sich bei bestehenden Verwaltungsvorschriften nur um „zuwendungsbezogene“ Verwaltungsvorschriften handelt.

Schließlich: Die Perspektive der Berücksichtigung nur bei staatlichen Zuwendungen erscheint zu eng. Hier sollte eine generelle Abstimmung der Politiken mit dem BayKlimaG angestrebt werden.

Vorbild könnte hier die Regelung des ThürKlimaG sein. Dort heißt es in: § 2 Abs. 5: „Die Landesregierung hat die Ziele dieses Gesetzes als Querschnittsziele in allen Bereichen der Landespolitik zu berücksichtigen. Sie trägt dafür Sorge, dass administrative Regelungen entsprechend der Ziele dieses Gesetzes angepasst und fortentwickelt werden. Dieses Gesetz ist bei Abwägungs- und Ermessensentscheidungen zu beachten.“

9.3 Zu Art. 8 – Bayerischer Klimarat

Die Berufung des Klimarates sollte verpflichtend sein. Die detaillierten Angaben zu Zusammensetzung und Aufgaben sollten in den Gesetzestext übernommen werden. Bezweifelt wird jedoch, dass es die Aufgabe sein sollte, die „Klimaforschung zu begleiten“, denn Klimaforschung wird ansonsten an keiner Stelle im Gesetzentwurf erwähnt. Wenn man der Förderung der Klimaforschung im Gesetz oder als explizit genannter Bestandteil des Klimaschutzprogramms aufnehmen würde, wäre diese Aufgabenbestimmung sinnvoll.

Es sollte zumindest in der Gesetzesbegründung klar gemacht werden, dass auch Klimasozialwissenschaftler*innen, z.B. Klimaökonom*innen oder Klimajuristen*innen, Klimawissenschaftler*innen sind.

Im Moment ist das Gremium allein als Beratungsgremium des Staatsministers für Umwelt und Verbraucherschutz angelegt. Aus Sicht des Umweltbundesamtes sollte das Gremium auch dem Landtag als Beratungseinrichtung zur Verfügung stehen und er sollte es zur Abgabe von Stellungnahmen auffordern / verpflichten können. Dann könnte allerdings der Staatsminister für Umwelt und Verbraucherschutz nicht mehr als Vorsitzender fungieren können.

9.4 Zu Art. 9a – Änderung des Bayerischen Klimaschutzgesetzes

Die rechtstechnische Umsetzung überzeugt nicht. Wenn die Berichterstattungspflicht ab 2025 modifiziert werden soll, dann kann man dies gleich in Art. 7 mit einer Regelung für vor 2025 eine für nach 2025 aufnehmen.

9.5 Zu Art. 9b – Änderung weiterer Rechtsvorschriften

Zu Art. 1 Landesamt für Umwelt: Es ist überraschend, dass bei der Liste der Aufgaben, Beratungsleistungen für die kommunalen Gebietskörperschaften in Zusammenhang mit der Anpassung an den Klimawandel nicht genannt werden.

Entsprechend der Regelung in Baden-Württemberg könnte mit dem Klimaschutzgesetz – neben den Änderungen der in Art. 9b genannten Gesetze – im Bayerischen Landesplanungsgesetz die Berücksichtigung des Klimaschutzes unter Bezugnahme auf das BayKlimaG präzisiert werden.