



18. Wahlperiode

Schriftliche Stellungnahme des Sachverständigen Dr. Stephan Sina, Ecologic Institute, zum Gesetzentwurf der Staatsregierung für ein Bayerisches Klimaschutzgesetz (BayKlimaG) (Drs. 18/7898)

Zusammenfassende Bewertung

Seit 1997 hat eine zunehmende Anzahl von Ländern eigene Klimaschutzgesetze verabschiedet. Ende 2019 verabschiedete auch der Bund ein Klimaschutzgesetz, das den Ländern einen Gestaltungsspielraum für eigene Klimaschutzgesetze einräumte. An diese Entwicklung knüpft der BayKSG-E an. Das darin entworfene Klimaschutzgesetz ist als Rahmengesetz ausgestaltet, d.h. es bildet einen gesetzlichen Rahmen für die Klima- und Energiepolitik des Landes, der durch weitere Gesetze und Maßnahmen ergänzt werden muss.

Der BayKSG-E enthält weitgehend die Kernelemente, die für den ganz überwiegenden Teil der Landesklimaschutzgesetze in Deutschland und das Bundes-Klimaschutzgesetz charakteristisch sind: Konkrete Klimaschutzziele, eine Klimaschutzplanung, eine Vorbildfunktion des Staates, ein Monitoring mit Berichtspflichten und die Einbindung eines unabhängigen Beratungsgremiums. Ein derart konzipiertes Klimaschutzgesetz ist grundsätzlich vorteilhaft, weil es unter anderem eine bessere Steuerung der Klimaschutzpolitik auf Landesebene ermöglicht und damit auf Dauer die Erfolgsaussichten der einzelnen Umsetzungsmaßnahmen, mit denen die Klimaschutzziele erreicht werden sollen, erhöht. Wie sehr sich diese Vorteile im Einzelnen auswirken, hängt jedoch von der konkreten Ausgestaltung des jeweiligen Klimaschutzgesetzes, insbesondere der o.g. Kernelemente, ab.

Im Vergleich zu den bisher verabschiedeten Landesklimaschutzgesetzen sind diese Kernelemente im BayKSG-E insgesamt spärlich ausgestaltet. Das gilt etwa für das Klimaschutzprogramm, für das weder Beteiligungsregelungen noch Mindestinhalte festgelegt werden, insbesondere nicht der Zyklus der Fortschreibungen. Auch ist ein wie auch immer ausgestaltetes Monitoring nur implizit vorgesehen. Vor allem aber ist der Klimarat nur fakultativ vorgesehen und enthält lediglich rudimentäre Vorgaben zu Aufgaben und Zusammensetzung. Dass zudem der Staatsminister für Umwelt und Verbraucherschutz Mitglied und Vorsitzender sein soll, untergräbt die Unabhängigkeit dieses Beratungsgremiums. Zu loben sind dagegen das Ziel der Treibhausgasneutralität bis spätestens 2050 und die Ausrichtung staatlicher Zuwendungen auf den Klimaschutz.

Im weiteren Gesetzgebungsverfahren sollten die genannten Lücken und Defizite behoben werden. Beispiele aus anderen Landesklimaschutzgesetzen, von denen einige nachfolgend erwähnt werden, können dazu als Orientierung dienen. Vordringlich erscheint, dass die Überprüfung der Klimaschutzbemühungen der Landesregierung unter Einbeziehung eines wirklich unabhängigen Klimarats erfolgt, und dass Monitoring und Berichtspflichten mit Maßnahmen zur Gegensteuerung bei absehbaren Zielverfehlungen verknüpft werden.

Antworten zum Fragenkatalog:¹

I. Grundsätzliches / Länderkompetenzen

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?

Energie und Klimaschutz fallen unter die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 bzw. Nr. 24 GG). Die Länder sind zur Gesetzgebung nur befugt, solange und soweit der Bund nicht tätig wird. Von dieser vorrangigen Gesetzgebungskompetenz hat der Bund in weitem Umfang Gebrauch gemacht, im Energierecht etwa mit dem Erneuerbare-Energie-Gesetz (EEG) und im Klimaschutzrecht mit dem Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG) in Umsetzung der Emissionshandelsrichtlinie der EU. Allerdings haben die Länder originäre Gesetzgebungskompetenzen in Bereichen, die für das Klimaschutz- und Energierecht relevant sind, wie die Bauordnung, die Landesplanung, die Verwaltungsorganisation der Länder- und Kommunen, die Bildung und das Kommunalrecht. Außerdem bestimmt Art. 14 Abs. 1 Satz 1 des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG), dass die Länder eigene Klimaschutzgesetze erlassen können, sofern diese mit dem KSG und sonstigem Bundesrecht vereinbar sind. Schließlich sind die Länder für den Vollzug von Bundesgesetzen zuständig.

2. Welche Handlungsoptionen aus rechtlicher Sicht haben Bundesländer bei der:
 - Festlegung von Klimaschutzzielen,
 - Festlegung von Sektorzielen,
 - Festlegung eines Emissionsbudgets?

Die Länder dürfen sich Klimaschutzziele, Sektorziele oder Emissionsbudgets setzen, soweit deren konkrete Ausgestaltung mit entsprechenden Regelungen des Unionsrechts, z. B. zum europäischen Emissionshandel, und des Bundesrechts, insbesondere des KSG, vereinbar ist.

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

Wie in der Stellungnahme zu Frage I.1. erwähnt, besitzen die Länder zwar eingeschränkte, aber dennoch wichtige Möglichkeiten zur Förderung des Klimaschutzes. Dazu gehören insbesondere ihre Einwirkungsmöglichkeiten auf Kommunen, die weitreichender sind als die des Bundes. Der Beitrag der Länder ist somit wesentlich für eine konsistente Klimaschutzpolitik im föderalen System.

Außerdem sieht Art. 14 Abs. 2 KSG vor, dass der Bund und die Länder zusammenarbeiten, um die Ziele des KSG zu erreichen. Dies betrifft etwa die Abstimmung der Klimaschutzziele und der Maßnahmen zu ihrer Erreichung auf den jeweiligen Ebenen.

4. Ist der Entwurf des Bayerischen Klimaschutzgesetzes mit den Zielen der Pariser Klimakonferenz vereinbar und trägt er ausreichend dazu bei, dass diese Ziele erreicht werden?

¹ Die nachfolgenden Ausführungen stützen sich teilweise auf Sina, Klimaschutzgesetze der Bundesländer – Typen, Regelungsgehalt und Verhältnis zu einem Klimaschutzgesetz des Bundes, EurUP 2018, 314; Sina/Stockhaus, Landesklimaschutzgesetze in Deutschland. Überblick und Bedeutung für ein Klimaschutzgesetz des Bundes, WWF 2019.

Das Übereinkommen von Paris enthält das kollektive Ziel, die globale Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 Grad Celsius und möglichst 1,5 Grad Celsius gegenüber vorindustriellen Werten zu begrenzen. Zudem soll in der zweiten Hälfte dieses Jahrhunderts weltweit ein Gleichgewicht zwischen den anthropogenen Treibhausgasemissionen und dem Abbau solcher Gase hergestellt werden (Netto-Treibhausgasneutralität).

Anders als noch unter dem Kyoto-Protokoll gibt es keine konkreten Minderungsziele für die EU oder Deutschland, sondern lediglich eine Pflicht der Vertragsparteien, alle fünf Jahre „national festgelegte Beiträge“ beizusteuern, die das höchst mögliche Ambitionsniveau und einen Fortschritt gegenüber dem vorherigen Beitrag darstellen soll. Die EU und ihre Mitgliedstaaten kommen ihren Verpflichtungen durch einen gemeinsamen „national festgelegten Beitrag“ nach.

Während die Festlegung der Höhe dieses EU-Beitrags eine politische Frage ist, begründet die anschließende EU-interne Verteilung des EU-Beitrags Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten. Derzeit beträgt das EU-weite Minderungsziel für 2030 40 % im Vergleich zu 1990. Das Deutschland zugewiesene Minderungsziel beträgt 38 % im Vergleich zu 2005 für die Bereiche außerhalb des Europäischen Emissionshandels. Für den Europäischen Emissionshandel gilt dagegen ein EU-weites Minderungsziel von derzeit 43 % im Vergleich zu 2005, das sich allenfalls rechnerisch auf die Mitgliedstaaten verteilen lässt. Das EU-weite Ziel der Treibhausgasneutralität bis 2050 ist vom Europäischen Rat politisch beschlossen worden und im Vorschlag der Europäischen Kommission für ein Europäisches Klimaschutzgesetz vorgesehen.

Rechnet man das Deutschland zugewiesene Minderungsziel für den Bereich außerhalb des Emissionshandels zuzüglich des rechnerischen Anteils Deutschlands am EU-Emissionshandel auf das Bezugsjahr 1990 um, so entspricht der auf Deutschland entfallende Anteil an der Erreichung des EU-Minderungsziels für 2030 ungefähr dem im Bundes-Klimaschutzgesetz enthaltenen nationalen Minderungsziel für 2030 von mindestens 55 % im Vergleich zu 1990. Zudem bildet das langfristige Ziel der Treibhausgasneutralität bis 2050 die Grundlage des KSG.

Dieses nationale Minderungsziel für 2030 wird in Art. 2 Abs. 1 Satz 1 BayKSG-E übernommen. Soweit andere Landesklimaschutzgesetze bisher Minderungsziele für 2030 vorsehen, betragen diese ebenfalls mindestens 55 % (Schleswig-Holstein), mindestens 60% (Berlin) und 60 bis 70% (Thüringen). Mit seiner Zielsetzung leistet Bayern einen rechtlich nicht zu beanstandenden Beitrag zur Erfüllung der Deutschland europarechtlich auferlegten Minderungspflicht. Das europarechtlich (noch) nicht vorgegebene Ziel der Treibhausgasneutralität bis spätestens 2050 in Art. 2 Abs. 2 BayKSG-E ist erst recht nicht zu beanstanden.

Davon zu trennen ist die Einschätzung, ob die derzeitige Höhe des Minderungsziels der EU - und damit mittelbar des deutschen und bayerischen Beitrags – für 2030 voraussichtlich ausreicht, um die langfristigen kollektiven Klimaschutzziele des Übereinkommens von Paris zu erreichen. Dies wird in Wissenschaft und Politik bezweifelt. Daher diskutiert die EU derzeit über eine Verschärfung dieses Zwischenziels. Es ist somit absehbar, dass das deutsche Minderungsziel für 2030 angepasst werden muss. Da der BayKSG-E laut seiner Begründung das nationale Minderungsziel für 2030 für Bayern übernimmt, wäre eine entsprechende Verschärfung folgerichtig.

Im Übrigen steht es dem Bayerischen Landtag jederzeit frei, ein höheres Minderungsziel als das nach Europarecht oder Bundesrecht vorgesehene festzulegen, wie es der BayKSG-E für das spätestens 2050 zu erreichende langfristige Ziel der Treibhausgasneutralität vorsieht.

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

Im Gegensatz zum Bundes-Klimaschutzgesetz enthält der BayKSG-E keine Anpassungsklausel an verschärfte Vorgaben auf völkerrechtlicher, europäischer (und bundesrechtlicher) Ebene. Das hindert den Landtag natürlich nicht, das BayKSG entsprechend anzupassen. Ob Bayern verschärfte Klimaschutzziele tatsächlich erreichen könnte, hängt primär von den konkreten Maßnahmen ab, die im Bayerischen Klimaschutzprogramm nach Art. 5 Abs. 1 Nr. 1 BayKSG-E vorgesehen sind und deren Ambitionsniveau dann im Zweifel ebenfalls angehoben werden müsste. Allerdings hängt die Zielerreichung auch von der Qualität des BayKSG als die Klimaschutzpolitik des Landes steuerndes Rahmengesetz ab (siehe dazu auch Stellungnahme zu Frage I.6).

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

Der BayKSG-E ist als Rahmengesetz ausgestaltet, d.h. es bildet einen gesetzlichen Rahmen für die Klima- und Energiepolitik des Landes. Als solches enthält es weitgehend die Kernelemente, die für den ganz überwiegenden Teil der Landesklimaschutzgesetze in Deutschland und das Bundes-Klimaschutzgesetz charakteristisch sind:

- Konkrete Klimaschutzziele in Art. 2 (siehe dazu Stellungnahme zu Frage I.4)
- Klimaschutzplanung, d.h. Strategie für nachfolgende Umsetzungsmaßnahmen in Art. 5 (Klimaschutzprogramm und Anpassungsstrategie)
- Vorbildfunktion des Staates in Art. 3
- Monitoring und Berichtspflichten in Art. 7 (Klimabericht, siehe dazu Stellungnahme zu Fragen V.2 und 3)
- Einbindung eines unabhängigen Beratungsgremiums: Art. 8 (fakultativ, siehe dazu Stellungnahme zu Frage V.2)

Grundsätzlich kommt Klimaschutzgesetzen, die als Rahmengesetze ausgestaltet sind, eine Reihe von Vorteilen zu:

- Ein Klimaschutzgesetz mit verbindlichen Zielen stärkt den Stellenwert des Klimaschutzes und verankert diesen als Daueraufgabe der Politik.
- Indem es einen gesetzlichen Handlungsrahmen für die Klima- und Energiepolitik des Landes vorgibt, ermöglicht ein Klimaschutzgesetz eine bessere Steuerung, Koordination und Kontrolle dieser Politik.
- Die bessere Steuerung der Klimaschutzpolitik durch ein Klimaschutzgesetz erhöht die Erfolgsaussichten der einzelnen Umsetzungsmaßnahmen, mit denen die Klimaschutzziele erreicht werden sollen.
- Ein Klimaschutzgesetz mit verbindlichen Klimaschutzzielen und einem transparenten Verfahren zu ihrer Erreichung schafft Planungs- und Investitionssicherheit für Unternehmen.
- Ein Klimaschutzgesetz mit verbindlichen Zielen sorgt dafür, dass staatliche Stellen ihr Handeln an den Klimaschutzzielen ausrichten müssen.
- Ein Klimaschutzgesetz sorgt für eine regelmäßige und geordnete Einbindung wichtiger Akteure in die Klimaschutzpolitik, z. B. den Landtag, die Kommunen oder ein unabhängiges Beratungsgremium.

Wie sehr sich diese Vorteile im Einzelnen auswirken, hängt von der konkreten Ausgestaltung des jeweiligen Klimaschutzgesetzes ab, insbesondere der o.g. Kernelemente. Siehe dazu die Stellungnahmen zu Fragen V.

II. THG-Ermittlung und Bilanzierung

Keine Stellungnahme.

III. Kompensation

Keine Stellungnahme.

IV. Kommunale Fragen

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?

Der BayKSG-E empfiehlt den Kommunen lediglich, bestimmte staatliche Verpflichtungen entsprechend zu übernehmen (Vorbildfunktion des Staates, Klimaschutz- und Anpassungsprogramme, Art. 3 Abs. 3 und Art. 5 Abs. 2 BayKSG-E). Wie andere Klimaschutzgesetze, z.B. die von Baden-Württemberg und Thüringen, geht der BayKSG-E somit davon aus, dass Klimaschutz eine Querschnittsaufgabe ist, die Kommunen im Rahmen ihres Rechts auf Selbstverwaltung wahrnehmen. Demgegenüber sieht das KSG NRW Aufgaben wie das Erstellen von Klimaschutzkonzepten als eine neue Aufgabe für Kommunen an, die vom Landesgesetzgeber übertragen werden muss und eine Kostenerstattungspflicht auslöst (Konnexitätsprinzip).

Die Länder können den Kommunen zwar vorschreiben, im Bereich ihrer Selbstverwaltungsangelegenheiten bestimmte Aufgaben zu übernehmen (pflichtige Selbstverwaltungsangelegenheiten). Jedoch zieht es der BayKSG-E vor, den Kommunen nicht nur die Verantwortung über das „Wie“, sondern auch über das „Ob“ der Aufgabenwahrnehmung zu überlassen. Während andere Landesklimaschutzgesetze, die Klimaschutz als Selbstverwaltungsangelegenheit ansehen, dies überwiegend durch „Kann-Bestimmungen“ tun, geht der BayKSG-E ein wenig weiter, indem er die Aufgabenwahrnehmung empfiehlt. Andererseits gehen andere Landesklimaschutzgesetze insoweit weiter, als sie die möglichen Aufgaben der Kommunen stärker präzisieren, etwa durch Bestimmungen über die Aufstellung von Wärme- und Kältepläne und die dazu erforderlichen Daten.

Da die Wahrnehmung der vom BayKSG-E empfohlenen Aufgaben durch die Kommunen freiwillig ist, kann eine Umsetzung nicht „sichergestellt“ werden, sondern lediglich ihre Wahrscheinlichkeit durch gezielte Unterstützungsleistungen des Landes erhöht werden. Dazu gehören insbesondere Fördermittel, die Kommunen im Rahmen ihrer Selbstverwaltungsangelegenheiten beantragen können.

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?

Nach Art. 5 Abs. 2 Satz 2 BayKSG-E werden die Kommunen bei der Aufstellung örtlicher Klimaschutzprogramme und Anpassungsstrategien vom Landesamt für Umwelt durch das Bereitstellen lokaler Daten zur nachhaltigen Nutzung erneuerbarer Energien unterstützt.

Andere Landesklimaschutzgesetze sehen beispielsweise eine Vereinbarung zwischen dem Land und kommunalen Landesverbänden vor, um die Unterstützung der Kommunen durch das Land festzulegen. Hinsichtlich lokaler Daten sieht ein Landesklimaschutzgesetz (Schleswig-Holstein) Informationspflichten von Energieversorgungsunternehmen zum Zweck der Aufstellung kommunaler Wärme- und Kältekonzepte vor.

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

Keine Stellungnahme.

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?

Keine Stellungnahme.

V. Verbindlichkeit/Konsequenz/Monitoring

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?

Klimaschutzgesetze, die wie der BayKSG-E als Rahmengesetze ausgestaltet sind, verpflichten grundsätzlich nur staatliche Stellen, insbesondere die Landesregierung und die Landesverwaltung. Bürger und Bürgerinnen sowie Unternehmen werden in der Regel erst durch weitere gesetzliche Maßnahmen verpflichtet, die zur Erreichung der Klimaziele in einzelnen Bereichen verabschiedet werden.

Dementsprechend verpflichtet der BayKSG-E in erster Linie die Landesregierung, etwa im Hinblick auf Klimaschutzprogramme, staatliche Zuwendungen (Art. 6) und den Klimabericht. Darüber hinaus könnte die Landesregierung allgemein dazu verpflichtet werden, ihre Handlungsmöglichkeiten zur Zielerreichung zu nutzen, so wie dies in einigen Landesklimaschutzgesetzen der Fall ist.

Die staatlichen Behörden und Einrichtungen sind zur Wahrnehmung bestimmter Aufgaben im Rahmen der Vorbildfunktion des Staates (Art. 3) verpflichtet. Darüber hinaus müssen sie allgemein die Verwirklichung der Minderungsziele bei allen hoheitlichen Entscheidungsprozessen unterstützen, insbesondere indem sie den Klimaschutz bei Ermessens- und Beurteilungsspielräumen als abwägungserheblichen Belang berücksichtigen (siehe Art. 2 Abs. 3 Satz 2 BayKSG-E und Begründung).

Wie bereits in der Stellungnahme zu Frage IV.1 dargelegt, werden die kommunalen Gebietskörperschaften nicht unmittelbar verpflichtet, sondern ihnen wird lediglich empfohlen, bestimmte staatliche Verpflichtungen entsprechend zu übernehmen.

Schließlich enthält Art. 2 Abs. 3 Satz 1 BayKSG-E eine allgemeine Bürgerpflicht, im Rahmen der eigenen Möglichkeiten zum Klimaschutz beizutragen. Wie die Begründung ausführt, hat diese Regelung Appellcharakter.

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

Der BayKSG-E sieht folgende Evaluations-, Kontroll- und Nachsteuerungsmechanismen hinsichtlich der Minderungsziele vor:

- (1) Regelmäßige Fortschreibung des Bayerischen Klimaschutzprogramms und der Strategie zur Anpassung an den Klimawandel (Art. 5 Abs.1): Die Fortschreibung impliziert eine Bestandsaufnahme des bisherigen Klimaschutzprogramms und der Anpassungsstrategie.

- (2) Der zweijährige Klimabericht (Art. 7) dient der Kontrolle der Entwicklung der THG-Minderungen sowie ab 2025 des Umsetzungsstandes des Klimaschutzprogramms (Art. 9a und 11). Wie auch aus der Begründung zu Art. 7 hervorgeht, setzt dies eine regelmäßige Bewertung des Erfolgs der Klimaschutzbemühungen voraus.
- (3) Der fakultative Bayerische Klimarat (Art. 8) dient der Beratung und Unterstützung des Ministeriums für Umwelt und Verbraucherschutz. Nach der Begründung gehört es zu den Aufgaben dieses Gremiums, die Klimapolitik der Staatsregierung zu begutachten und wichtige Impulse für die zukünftige Ausrichtung der Klimapolitik der Regierung zu liefern.

Verbesserungsmöglichkeiten:

- (1) Fortschreibung Klimaschutzprogramm: Die gesetzliche Verankerung des Bayerischen Klimaschutzprogramms sollte entsprechend den Regelungen in anderen Landesklimaschutzgesetzen auch den Zyklus der Fortschreibungen sowie Beteiligungsformen umfassen.
- (2) Klimabericht:
 - a) Die Ausgestaltung von Berichtspflichten in Landesklimaschutzgesetzen ist vielgestaltig, etwa hinsichtlich des Gegenstands und der Häufigkeit der Berichterstattung. In manchen Ländern wie z.B. Baden-Württemberg oder NRW wird der Klimabericht dem Landtag zusammen mit einer Stellungnahme des unabhängigen Beratungsgremiums zugeleitet, in anderen wie Berlin wird der Klimabericht veröffentlicht. In manchen Bundesländern wie Schleswig-Holstein und Bremen muss die Landesregierung auch über drohende Zielverfehlungen und Nachsteuerungsmaßnahmen berichten.
 - b) Warum der Umsetzungsstand des Klimaschutzprogramms und der Anpassungsstrategie erst 2025 erfolgt, geht aus der Begründung nicht hervor.
 - c) Siehe auch Stellungnahme zum Monitoring (Frage V.3).
- (3) Klimarat:
 - a) Nach dem BayKSG-E wäre das BayKSG das bisher einzige Landesklimaschutzgesetz, das ein Beratungsgremium lediglich fakultativ vorsieht. Eine unabhängige Beratung durch ein wissenschaftliches Gremium stärkt jedoch die langfristige Ausrichtung der Klimapolitik, während ein pluralistisch zusammengesetztes Gremium die langfristige Akzeptanz der Klimapolitik stärkt. Daher ist die verbindliche Einbeziehung des Klimarats zu empfehlen.
 - b) Bis auf die allgemeine Beratungs- und Unterstützungsfunktion werden die Aufgaben des Klimarats lediglich in der Begründung angesprochen. Es empfiehlt sich, diese in den Gesetzestext zu übernehmen.
 - c) Auch die Zusammensetzung des Klimarats wird in Art. 8 Abs. 2 BayKSG-E nur bruchstückhaft geregelt. Insbesondere wird lediglich in der Begründung erwähnt, dass sich der Rat pluralistisch aus hochrangigen Klimaforschern und Vertretern der Wirtschaft und der Kommunen zusammensetzen soll, und dass die Anzahl der Mitglieder „in der Regel“ sechs betragen soll. Auch dies sollte im Gesetz selbst geregelt werden.
 - d) Art. 6 Abs. 2 BayKSG-E sieht vor, dass der Klimarat unter dem Vorsitz des Staatsministers für Umwelt und Verbraucherschutz tagt (Satz 1). Aus der Formulierung „[d]ie weiteren Mitglieder“ in Satz 2 wird deutlich, dass der Staatsminister selbst Mitglied des Klimarats sein soll. Somit lässt sich nicht feststellen, dass der Klimarat ein von der Landesregierung unabhängiges Beratungsgremium wäre. Die Unabhängigkeit des

externen Beratungsgremiums ist es aber gerade, die den Mehrwert der Einbindung eines derartigen Gremiums ausmacht. Es ist somit nachdrücklich zu empfehlen, dass der Klimarat im BayKSG als ein von der Landesregierung unabhängiges Gremium ausgestaltet wird.

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

Im Gegensatz zum BayKSG-E sehen die meisten Landesklimaschutzgesetze ausdrücklich ein der Berichterstattung vorgelagertes Monitoring vor, d.h. einen Mechanismus zur Beobachtung und Bewertung. Nach einigen Gesetzen soll das Monitoring quantitative und qualitative Erhebungen erfordern oder zumindest „wissenschaftlich fundiert“ sein. Gegenstand des Monitorings sind im Kern die Entwicklung der Treibhausgasemissionen und der Stand der Umsetzung wichtiger Ziele und Maßnahmen, aber auch Vorschläge für weitere Maßnahmen. Derartige Vorschläge umfassen nach einigen Klimaschutzgesetzen ausdrücklich Maßnahmen zur Gegensteuerung, wenn das Monitoring absehbare Zielverfehlungen ergibt. Bemerkenswert ist die Regelung in Schleswig-Holstein, wonach die Landesregierung in einem solchen Fall nicht nur zusätzliche Maßnahmen auf Landesebene entwickeln und umsetzen muss, sondern sich auch auf der Bundesebene für erforderliche Zusatzmaßnahmen einsetzen muss. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die Erreichung von quantitativen Minderungszielen auf Landesebene auch vom Erfolg der Klimaschutzbemühungen auf Bundes- und EU-Ebene abhängt – so wie umgekehrt die Erreichung der nationalen Klimaschutzziele auch von den Klimaschutzbemühungen der Länder abhängt.

Wie in der Stellungnahme zu Frage V.2 bereits erwähnt, setzt der Klimabericht nach Art. 7 BayKSG-E lediglich ein irgendwie geartetes Monitoring in Bezug auf die Minderung von Treibhausgasen in Bayern und den Stand des Klimaschutzprogramms und der Anpassungsstrategie – über die jedoch erst 2025 berichtet werden muss – voraus. Da der BayKSG-E zudem nicht festlegt, in welchen Zeiträumen die Klimaschutzprogramme fortgeschrieben werden, erfolgt keine Verknüpfung von Monitoring und Nachbesserungsmaßnahmen im Falle absehbarer Zielverfehlungen.

Daher ist zu empfehlen, das Monitoring in Anlehnung an die Ausgestaltung in anderen Landesklimaschutzgesetzen ausdrücklich zu regeln und vorzuschreiben, dass Maßnahmen zur Gegensteuerung vorgeschlagen werden, wenn das Monitoring ergibt, dass sich Bayern nicht „auf Zielkurs“ befindet.

VI. Beteiligungsregelungen

Keine Stellungnahme.

VII. Inhalte Klimaschutzprogramm / Anpassungsstrategie

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

Die meisten Landesklimaschutzgesetze sehen ein Klimaschutzprogramm, -konzept oder einen Klimaschutzplan vor, mit dem Strategien und Maßnahmen erarbeitet und fortentwickelt werden, welche die Grundlage für nachfolgende Umsetzungsgesetze oder –maßnahmen bilden. Dabei bestehen Unterschiede sowohl hinsichtlich des Verfahrens als auch des Inhalts.

Hinsichtlich des Verfahrens wird das Klimaschutzprogramm von der Landesregierung unter Beteiligung von je nach Land unterschiedlichen Personen, Verbände und Institutionen erarbeitet.

Inhaltlich legen die Landesklimaschutzgesetze unterschiedliche Mindestvorgaben fest. Gebräuchlich sind z.B. Sektor- oder Zwischenziele sowie Ziele für einzelne Handlungsbereiche wie erneuerbare Energien oder Ressourcenschonung.

Wie bereits in der Stellungnahme zu Frage V.2 erwähnt, sollte das BayKSG den Zyklus seiner Fortschreibungen sowie Beteiligungsformen regeln. Darüber hinaus erscheint es sinnvoll, dass das Klimaschutzprogramm ergänzende Zielvorgaben enthält, z.B. für Sektoren und/oder Handlungsbereiche wie erneuerbare Energien.

VIII. Kosten / Sonstiges

Keine Stellungnahme.