

Bayerischer Landtag
Ausschuss für
Umwelt und Verbraucherschutz

Christian Maaß

Tel. +49 (0) 40 – 391 069 89-20
Mobil +49 (0) 171 – 608 93 35
Fax +49 (0) 40 – 391 089 69-99
maass@hamburg-institut.com

Hamburg, 23. September 2020

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Staatsregierung für ein Bayerisches Klimaschutzgesetz

Vorbemerkung:

Diese Stellungnahme geht vorab auf nur wenige ausgewählte Aspekte des Gesetzentwurfs und des Fragenkatalogs ein. In der mündlichen Anhörung werden diese ergänzt und durch Ausführungen zu weiteren Aspekten und Fragen erweitert.

Klimaschutzziele

- Mit dem im Gesetzentwurf verankerten Klimaschutzziel für 2030 in Höhe einer Reduktion der THG-Emissionen um 55% gegenüber 1990 orientiert sich die Staatsregierung am Ziel des Klimaschutzgesetzes des Bundes.
- Um das völkerrechtlich verbindliche Klimaschutzziel der Begrenzung des Klimawandels auf möglichst 1,5°C (höchstens jedoch 2°C) zu erreichen, wäre für die Europäische Union eine Reduzierung um ca. 60% erforderlich.
- Bei der seitens der EU-Kommission vorgeschlagene Erhöhung (und rechtliche Verankerung) des Reduktionsziels von 40% auf mindestens 55% bis 2030 (gegenüber 1990) wird sich der seitens der Bundesrepublik zu erbringende Emissions-Minderungsbeitrag voraussichtlich in ähnlicher Größenordnung erhöhen (ggf. auf ca. 70% gegenüber 1990). Umso mehr gälte dies bei Umsetzung des seitens des federführenden Ausschusses des EU-Parlaments geforderte Reduzierung der THG-Emissionen um 60%.
- Vor dem Hintergrund der voraussichtlich deutlich steigenden Minderungsziele der EU ist zu erwarten, dass das KSG des Bundes und seine Zielsetzung für 2030 in den nächsten zwei Jahren weiter verschärft werden wird.
- Der Bund hat sich im Rahmen seiner Gesetzgebung an verbindliche Regelungen des Völkerrechts (insbesondere: des Paris-Übereinkommens) sowie des Rechts der Europäischen Union zu halten. Dies gilt mittelbar auch für die Länder, die zwar gemäß § 14 KSG (Bund) zum Erlass von Landes-Klimaschutzgesetzen berechtigt sind, sich jedoch dabei bundestreu verhalten müssen (verfassungsrechtlicher Grundsatz der Bundestreue). Ein Landes-Klimaschutzgesetz mit

Klimaschutzzielen, die im Verhältnis zum innerdeutschen Verursachungsbeitrag unverhältnismäßig niedrig sind, wäre demzufolge verfassungsrechtlich unzulässig.

- Mit der Erhöhung des 2030er-Minderungszieles des Bundes auf über 55% dürfte somit auch eine Erhöhung des entsprechenden im Gesetzentwurf für Bayern vorgesehenen Klimaschutzziels erforderlich werden. Es ist aus verfassungsrechtlicher Sicht fraglich, ob Bayern niedrigere Klimaschutzziele als der Bund verfolgen dürfte, weil damit von anderen Bundesländern höhere Minderungsbeiträge zu erbringen wären. Der Grundsatz des bundestreuen Verhaltens dürfte Bayern als wirtschaftlich starkes Bundesland daher zu einem mit dem Bundesziel mindestens vergleichbar hohen Minderungsziel verpflichten.
- Um eine rasche, rechtlich erforderliche Überarbeitung und Anhebung eines schon bald veralteten Klimaschutzziels zu vermeiden, müsste das vorgeschlagene 2030-Minderungsziel bereits heute ausreichend ambitioniert gefasst und gegenüber dem Entwurf der Landesregierung erhöht werden.
- Gegenüber einer prozentualen Minderungsverpflichtung oder einem bestimmten Pro-Kopf-Emission zu einem bestimmten Stichtag sind budgetäre Klimaschutzziele vorzugswürdig. Diese orientieren sich an einem insgesamt zur Verfügung stehenden Emissionsbudget, das noch in die Erdatmosphäre ausgestoßen werden darf. Ein solcher Ansatz setzt Anreize für frühe Einspar-Maßnahmen, deren Wirkung sich über mehrere Jahre kumuliert.
- Klimaschutzziele sollten eine hohe Verbindlichkeit für die Verwaltung aufweisen. Diese sollte in ihren Planungen an die Ziele gebunden sein, z.B. bei der Aufstellung nachgelagerter Pläne in der Landesentwicklung. Eine klarstellende Regelung der Rechtsverbindlichkeit der Klimaschutzziele wäre im Sinne der Rechtssicherheit wünschenswert.
- Ebenso sinnvoll erscheint eine Ergänzung um ein Monitoringverfahren und ein Verfahren zum Nachsteuern bei drohender Zielverfehlung. Die fehlenden Regelungen zum Monitoring und zum Nachsteuern tragen zu der Gefahr bei, dass die Klimaschutzziele nicht als verbindlicher Maßstab für das Regierungshandeln wahrgenommen werden könnten.

Landeskompetenz

- Im Grundgesetz ist die Gesetzgebungskompetenz für Klimaschutzrecht nicht ausdrücklich geregelt. Der Bund ging beim Erlass des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG) davon aus, dass sich eine bundesrechtliche Kompetenz zum Klimaschutzrecht aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG (Luftreinhaltung) ergibt. Der Bund hat gemäß § 14 KSG (Bund) klargestellt, dass ergänzende Landes-Klimaschutzgesetze zulässig bzw. gar erwünscht sind.
- Der Gesetzentwurf deckt die „typischen“ Bereiche ab, die von allen Landes-Klimaschutzgesetzen geregelt werden: Klimaschutzziele, Klimaschutzprogramme, Beirat und prozedurale Fragen.
- Die Klimaschutzgesetze einiger Bundesländer regeln über diese Bereiche hinaus auch materielle Instrumente zur Minderung von THG-Emissionen (sektorspezifisches Klimaschutzrecht).
- Wichtige Handlungsoptionen für sektorspezifisches Klimaschutzrecht haben die Länder insbesondere im Gebäudesektor, jedoch auch mit Blick auf die Umsetzung der Klimaschutzziele in den Kommunen.
- Der Gesetzentwurf der Staatsregierung bleibt insoweit hinter den rechtlichen Handlungsmöglichkeiten der Länder für Klimaschutzmaßnahmen zurück.

- Besondere Handlungsmöglichkeiten haben die Länder zu Regelungen für die **Wärmeversorgung von Gebäuden**. **Zum einen gibt das Bundesrecht den Ländern ausdrücklich die Möglichkeit, auch für den Gebäudebestand eine Nutzungspflicht für Erneuerbare Energien vorzusehen**. Zum anderen regelte § 1 Abs. 3 Energieeinspargesetz (EnEG) des Bundes (auf dessen Grundlage die EnEV erlassen wurde) bisher **ausdrücklich, dass andere Vorschriften höhere Anforderungen an den baulichen Wärmeschutz stellen dürfen**.
- Auf der Grundlage der Öffnungsklausel des EnEG hatte insbesondere das Land Hamburg im Jahr 2007 und auch Ende 2019/Anfang 2020 zahlreiche Vorschriften zur Beheizung von Gebäuden erlassen, die über die EnEV des Bundes hinaus gehen.
- **Mit der Vorlage des kürzlich in Kraft getretenen Gebäudeenergiegesetzes (GEG) hat die Bundesregierung eine abschließende Wirkung des Bundesrechts angenommen. Demzufolge sei es für die Länder nicht mehr möglich, abweichende Regelungen zu treffen (so die Gesetzesbegründung der Bundesregierung).**
- Mit dieser **Sichtweise** **verkennt die Bundesregierung das verfassungsrechtliche Kompetenzgefüge zwischen dem Bund und den Ländern**. Aufgrund der Geschichte Deutschlands als **Zusammenschluss souveräner Staaten** sind nach Art. 30 GG grundsätzlich die Länder „allzuständig“. Sie sind für jede staatliche Aufgabe zuständig, soweit nicht das Grundgesetz die Aufgabe dem Bund zuweist.
- Im Bereich der Gesetzgebung sind stets die Länder nach Art. 70 Abs 1 GG zuständig, wenn das Grundgesetz nicht selbst dem Bund eine Kompetenz zuweist (Art. 71 ff. GG).
- Die Statuierung von Anforderungen an die Energieversorgung von Gebäuden fällt unter den weit zu verstehenden Begriff der „Energiewirtschaft“ in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG. Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung. Gemäß Art. 72 Abs. 2 hat der Bund für diesen Bereich *„das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.“*
- Die Gesetzesbegründung zum GEG behauptet, dass einheitliche Regelungen zum gebäudebezogenen Wärmeschutz erforderlich seien, um die Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse zu wahren.
- Diese Sichtweise ist nicht mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Einklang zu bringen. In seiner Entscheidung von 2003 (NJW 2003, 41 ff.) stellt das BVerfG klar, dass dem Bund bei der Feststellung der Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 kein weiterer Spielraum zustehe, sondern dass die Erforderlichkeit voll verfassungsrechtlich überprüfbar ist.
- Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit durch eine Gesetzesvielfalt auf Länderebene im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG erst dann erforderlich, wenn sie eine Rechtszersplitterung mit problematischen Folgen zur Folge hat, die im Interesse sowohl des Bundes als auch der Länder nicht hingenommen werden kann. Die „Wahrung der Wirtschaftseinheit“ liegt im gesamtstaatlichen Interesse, wenn es um die Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraums der Bundesrepublik durch bundeseinheitliche Rechtssetzung geht. Der Erlass von Bundesgesetzen steht dann im gesamtstaatlichen Interesse von Bund und Ländern, wenn Landesregelungen oder das Untätigbleiben der Länder erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft mit sich bringen.



- Diese Anforderungen werden durch ggf. über das Bundesrecht hinausgehende landesrechtliche Anforderungen an gebäudebezogenen Wärmeschutz oder an die Gebäude-Wärmeversorgung nicht erfüllt. Die Bauwirtschaft geht seit Jahrzehnten mit teils sehr unterschiedlichen Landes-Bauordnungen um, die teils sehr länderspezifische Anforderungen an Bauwerke enthalten, ohne dass dies zu nennenswerten Problemen im Wirtschafts- oder Rechtsverkehr geführt hat. Auch die vom Bundesrecht deutlich abweichenden Regelungen zum Wärmeschutz in Hamburg haben zu keinen relevanten Praxisproblemen geführt. Der Grund dafür ist, dass Bauherren, Architekten und Bauingenieure für jedes Bauwerk ohnehin die jeweils im Land geltenden besonderen Regeln in den Blick nehmen müssen und sich hiermit vertraut machen.
- Das GEG ist daher verfassungskonform so auszulegen, dass es den Ländern unbenommen bleibt, jedenfalls für den Klimaschutz strengere Vorschriften als der Bund in Bezug auf Wärmeschutz und Energieversorgung von Gebäuden zu treffen.
- Bayern verfügt somit auch nach dem Erlass des GEG über die Möglichkeit, nach dem Vorbild des Hamburgischen Klimaschutzgesetzes im Gebäudesektor eigene Vorschriften zu erlassen, die zu geringeren THG-Emissionen führen. Da die legislativen Handlungsmöglichkeiten der Länder in den anderen Sektoren – insbesondere der Energieerzeugung – deutlich begrenzter sind, stellt der Gebäudewärmebereich den wohl wichtigsten Bereich dar, in denen Länder durch eigene Vorschriften THG-Emissionen vermeiden können. Diese Handlungsmöglichkeiten schöpft der Entwurf der Staatsregierung nicht aus.

Regionen und Kommunen

- Ein weiterer zentraler Handlungsbereich für Landes-Klimaschutzgesetze ist die Übersetzung der Klimaschutzziele auf die kommunale und regionale Ebene.
- Eine wesentliche Dimension ist dabei die Bereitstellung von ausreichend Landflächen für die Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien. Zu diesem Zweck bietet sich eine Regelung an, wonach die Klimaschutzziele des Landes und die im Klimaschutzprogramm abgeleiteten sektoralen Ziele für die Landes- und Regionalplanung verbindlich sind und dort entsprechend umgesetzt werden müssen. Demzufolge wären die sich aus dem Landes-Klimaschutzprogramm ergebenden Ziele für den Ausbau von Freiflächen-Photovoltaik und Windkraft im Landesentwicklungsplan und den daraus zu entwickelnden Regionalplänen als Ziele umzusetzen. Alternativ sind auch pauschale Regelungen im Gesetz denkbar, wie sie z.B. Thüringen in seinem Klimaschutzgesetz in Bezug auf Flächen für die Windkraft getroffen hat (Entwicklung von 1% der Landesfläche).
- Den Kommunen kommt eine besonders wichtige Rolle bei der Erfüllung der Klimaschutzziele zu. Die Handlungsmöglichkeiten der Kommunen sollten daher mit dem Klimaschutzgesetz erweitert werden.
- Eine potenziell wichtige Bedeutung für die Dekarbonisierung der Gebäude hat dabei das Instrument der Wärmeplanung. Entsprechend der Regelungen in den Klimaschutzgesetzen von Schleswig-Holstein, Thüringen und (im Entwurf) Baden-Württemberg sollten die Kommunen zumindest in die Lage versetzt werden, die hierfür erforderlichen Daten zu erheben. Sinnvoll erscheint auch eine Pflicht zur Durchführung einer Wärmeplanung in den Kommunen, um möglichst kosteneffizient die Wärmeversorgung auf EE umzustellen.
- Denkbare Steuerungsmöglichkeiten zur Verbesserung des Klimaschutzes auf kommunaler Ebene stellen die in der Novellierung des Klimaschutzgesetzes Baden-Württemberg aufgenommen

Instrumente der **Klima-Mobilitätsplanung** sowie des verpflichtenden **Energiemanagements für öffentliche Gebäude** dar.

Staatsverwaltung

- In vielen Bundesländern enthalten Klimaschutzgesetze eine Verpflichtung zur Schaffung einer klimaneutralen Verwaltung innerhalb bestimmter Zeiträume. Sinnvollerweise sollte dabei ein holistischer Ansatz vorgenommen werden, bei THG-Einsparungen durch ein kaskadiertes System eingespart und kompensiert werden:
 - Zunächst sind Einsparungen durch Suffizienz und Effizienzmaßnahmen zu identifizieren und umzusetzen.
 - Zum Zweiten sind die vor Ort verfügbaren Möglichkeiten zur Nutzung erneuerbarer Energien zu nutzen.
 - Als Drittes ist die Vermeidung von indirekten Emissionen durch den Bezug von regenerativ erzeugter Energie durch Dritte anzustreben.
 - Nur die THG-Emissionen, die nicht durch die vorhergehenden Maßnahmen vermieden werden können, sind durch den Erwerb von Zertifikaten zu kompensieren.
 - An den Erwerb von Kompensationszertifikaten sollten Mindestansprüche gestellt werden; insbesondere sollten die Möglichkeiten zur Kompensation im eigenen Bundesland genutzt werden (z.B. Moor-Wiedervernässung).
- Zur Stärkung des Belangs des Klimaschutzes im Rahmen von Verwaltungsverfahren sollte über die vorgesehene materielle Querschnittsklausel auf Verfahrensebene die Einführung einer **Klimaverwaltung in den Bezirksregierungen** und **unteren Verwaltungsbehörden** vorgesehen werden. Als „neue“ Materie fällt Klimaschutz nicht in die überkommenen Strukturen der Umweltverwaltung und es fehlt dort häufig an klaren Zuständigkeiten, Ressourcen und Abläufen, um den Belang des Klimaschutzes in Verwaltungsverfahren einzubringen.

Resümée

Der Gesetzentwurf beschränkt sich im Wesentlichen auf die Setzung eines eher unverbindlich ausgestalteten Klimaziels, das voraussichtlich schon bald überarbeitungsbedürftig ist. Der materielle Inhalt des Gesetzes bleibt deutlich hinter den landesrechtlichen Möglichkeiten zurück.

Christian Maaß, Hamburg Institut