



Ecologic Institut | Pfalzburger Str. 43/44 | 10717 Berlin

Dr. Stephan Sina

Tel.: +49 (30) 86880-158
stephan.sina@ecologic.eu

Hessischer Landtag

Ausschuss für Umwelt, Klimaschutz,
Landwirtschaft und Verbraucherschutz

Berlin, 20. August 2021

Stellungnahme zum Entwurf der SPD für ein Gesetz zum Schutz von Menschen und Natur vor dem Klimawandel und seinen Folgen – Drucks. 20/5899 –¹

Allgemeines

Mit dem vorliegenden Entwurf schlägt die SPD-Fraktion ein Landesklimaschutzgesetz vor, wie es die meisten Länder inzwischen haben (1997 Hamburg, 2013 NRW und Baden-Württemberg, 2014 Rheinland-Pfalz, 2015 Bremen, 2016 Berlin, 2017 Schleswig-Holstein, 2018 Thüringen, 2020 Bayern und Niedersachsen). Wie die meisten dieser Gesetze und das 2019 verabschiedete Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) ist der Entwurf als Rahmengesetz konzipiert, das einen gesetzlichen Rahmen für die Klima- und Energiepolitik des Landes bildet, der durch weitere Gesetze und Maßnahmen ergänzt werden muss.

Grundsätzlich haben Klimaschutzgesetze, die als Rahmengesetze ausgestaltet sind, eine Reihe von **Vorteilen**:

- 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.

¹ Der Verfasser ist Senior Fellow des Ecologic Instituts, Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht. Diese Stellungnahme gibt ausschließlich seine persönliche Auffassung wieder.

- 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.

Deshalb ist der Vorschlag eines Hessischen Klimaschutzgesetzes grundsätzlich zu begrüßen.

Wie sehr sich die Vorteile eines Klimaschutzgesetzes im Einzelnen auswirken, hängt jedoch von seiner konkreten Ausgestaltung ab. Dabei kommt es insbesondere auf bestimmte **Kernelemente** an, die für den ganz überwiegenden Teil der Landesklimaschutzgesetze in Deutschland und das Bundes-Klimaschutzgesetz charakteristisch sind:

- Konkrete Klimaschutzziele
- Klimaschutzplanung, d.h. eine Strategie für nachfolgende Umsetzungsmaßnahmen
- Vorbildfunktion des Staates
- Monitoring und Berichtspflichten
- Einbindung eines unabhängigen Beratungsgremiums.

Der vorliegende Entwurf sieht in § 2 konkrete Klimaschutzziele vor, ebenso eine Klimaschutzplanung in § 3 (Integrierte Klimaschutzstrategie). Die Vorbildfunktion des Staates ist in § 8 (klimaneutrale Landesverwaltung), Berichtspflichten sind in § 11 festgelegt.

Im Entwurf nicht vorgesehen ist dagegen die Einbindung eines unabhängigen Beratungsgremiums. Eine unabhängige Beratung durch ein wissenschaftliches Gremium stärkt jedoch die langfristige Ausrichtung der Klimapolitik, während die Mitwirkung eines pluralistisch zusammengesetzten Gremiums die langfristige Akzeptanz der Klimapolitik stärkt. Daher ist die Einbeziehung eines unabhängigen Gremiums nach dem Vorbild anderer Landesklimaschutzgesetze zu empfehlen.

Ebenso wenig ist das jeder Berichterstattung vorgelagerte Monitoring geregelt (siehe dazu unten zu § 11 des Entwurfs).

In allgemeiner Hinsicht fällt weiter auf, dass der Entwurf überwiegend nicht mit dem **Hessischen Energiegesetz (HEG)** abgestimmt ist, obwohl dieses Gesetz neben grundlegenden Regelungen zur Förderung der Energiewende in Hessen einige explizite Bestimmungen zum Klimaschutz enthält (siehe unten zu § 4 des

Entwurfs). Eine solche Abstimmung sollte erfolgen, vorzugsweise durch Integration des HEG im Hessischen Klimaschutzgesetz. Bei dieser Gelegenheit sollten die Bestimmungen des HEG aktualisiert und ggf. weiterentwickelt werden.

Zum Entwurf im Einzelnen

Zu § 1:

Positive Elemente der Präambel sind das Zusammenwirken der verschiedenen Akteure (Land, Kommunen, Bürger*innen), die Verpflichtung der Landesregierung, die Ziele des Gesetzes in allen Bereichen der Landespolitik zu beachten (Querschnittsklausel), und die Verpflichtung zur Beachtung der Ziele bei Abwägungs- und Ermessensentscheidungen.

Hinsichtlich des Gebots zur Berücksichtigung der Klimaschutzziele bei Abwägungs- und Ermessensentscheidungen ist zu beachten, dass dieses nur im Landesrecht und bei nicht abschließender Regelung im Bundesrecht Geltung beanspruchen kann. Deshalb formuliert etwas § 2 Satz 2 KSG BW, dass die Vorschriften dieses Gesetzes „unter Berücksichtigung der fachgesetzlichen Abwägungssystematik ergänzende Anwendung“ finden.

Zu § 2:

Positiv hervorzuheben ist der Eingangssatz des Abs. 1, wonach das Land Hessen im Rahmen der Regelungen der Bundesrepublik und der EU seinen Beitrag zur Senkung der Treibhausgasemissionen leistet. Da der Bund von seiner vorrangigen Gesetzgebungskompetenz für den Klimaschutz weitgehend Gebrauch gemacht hat, ist der gesetzgeberische Spielraum der Länder begrenzt, so dass sie zur Erreichung ihrer Klimaschutzziele auch auf den Erfolg der Klimaschutzgesetzgebung des Bundes und der EU angewiesen sind. Umgekehrt sind originäre Landeskompetenzen wie das Gemeinderecht, das Bauordnungsrecht oder das Verwaltungsorganisationsrecht für Landes- und Kommunalbehörden dem Bund nicht zugänglich. Eine konsistente Klimaschutzpolitik im föderalen System erfordert somit, dass Bund und Länder konstruktiv zusammenarbeiten.

Bei den Zielen lehnt sich der Entwurf an die geänderten Vorgaben des KSG an, die zur Anpassung an die verschärften Vorgaben der EU und zur Umsetzung der Vorgaben des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021 ergangen sind. In der Tat verlangt § 14 Abs. 1 KSG, dass Landesklimateilnahme mit Bundesrecht vereinbar sind, wozu auch die Ziele des KSG gehören. Jedenfalls in ihrer Gesamtheit sollten daher die Klimaschutzziele der Länder nicht unter denen des Bundes liegen. Die Übernahme der Ziele des KSG für die Landesebene stellt dafür den sichersten Weg dar.

Sinnvoll erscheint auch der Anpassungsmechanismus in § 2 Satz 3 des Entwurfs, der § 3 Abs. 3 KSG nachgebildet ist.

Ungewöhnlich im Vergleich zu anderen Landesklimaschutzgesetzen erscheint § 2 Abs. 1 Satz 5 des Entwurfs, wonach alle Importe und Exporte bei der Berechnung der Hessischen Emissionen zu berücksichtigen sind. Fraglich ist, inwieweit sich dies in der Praxis umsetzen lässt. Es dürfte jedenfalls einen erheblichen administrativen Aufwand erfordern.

Zu § 3:

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

§ 3 des Entwurfs sieht eine Integrierte Klimaschutzstrategie mit bestimmten Inhalten, insbesondere Minderungsziele für bestimmte Sektoren und Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel, vor. Der in Satz 1 verwendete Begriff „Sektorenkopplung“ sollte vermieden werden, um einer Verwechslung mit dem im Energiebereich gebräuchlichen Begriff „Sektorkopplung“, d.h. der Nutzung von Strom aus erneuerbaren Energien zur Deckung des Energiebedarfs in anderen Sektoren, vorzubeugen.

Dagegen ist das Verfahren zur Erarbeitung der Integrierten Klimaschutzstrategie nur lückenhaft geregelt. Zwar geht aus § 10 des Entwurfs hervor, dass die Landesregierung für die Entwicklung der Klimaschutzstrategie zuständig ist. Es findet sich aber keine Regelung über Beteiligungsformen, wie sie in den meisten Landesklimaschutzgesetzen für je nach Land unterschiedliche Personen, Verbände und Institutionen vorhanden ist. Dies überrascht umso mehr, als bei der Aufstellung des **Integrierten Klimaschutzplans Hessen 2025** ein umfangreicher Beteiligungsprozess stattgefunden hat.² Außerdem bestimmt § 3 des Entwurfs nicht, in welchen Zeitabständen die Klimaschutzstrategie fortgeschrieben werden soll.

Zu § 4:

Entsprechend dem Trend in jüngeren bzw. weiterentwickelten Landesklimaschutzgesetzen sieht § 4 des Entwurfs Ziele und Grundsätze für die Bereiche Energie und Mobilität vor. Da die Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele in der Klimaschutzstrategie festgelegt werden, empfiehlt es sich, die §§ 3 und 4 des Entwurfs zu tauschen.

² Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Integrierter Klimaschutzplan Hessen 2025, März 2017, S. 18 ff.

Einige der Ziele des § 4 entstammen dem **Hessischen Energiegesetz (HEG)**, siehe dort die Ziele und Maßnahmen des § 1. Daneben enthält das HEG in seinem zweiten Teil Förderregelungen, unter anderem zur Verringerung von Treibhausgasemissionen (§ 3 Abs. 3 HEG) und für kommunale Energie- und Klimaschutzkonzepte (§ 7 Abs. 2 HEG). Sein dritter Teil sieht Verpflichtungen des Landes vor, insbesondere Anforderungen an landeseigene Gebäude und Beschaffungen (§ 9 HEG) sowie die Errichtung eines Energiemonitorings (§ 11 HEG).

Das HEG enthält somit grundlegende Regelungen zur Förderung der Energiewende in Hessen sowie einige explizite Bestimmungen zum Klimaschutz. Daher erscheint es naheliegend, die Regelungen des HEG insgesamt – in aktualisierter bzw. angepasster Form – in das Hessische Klimaschutzgesetz zu integrieren. Zumindest sollte eine transparente Verzahnung beider Gesetze dergestalt erfolgen, dass beide Gesetze an den passenden Stellen aufeinander verweisen.

Darüber hinaus bietet es sich an, einige Regelungen des HEG aus diesem Anlass weiterzuentwickeln, etwa die Bestimmungen zu klimafreundlichen Konzepten auf kommunaler Ebene. Orientierung könnten insoweit jüngere Regelungen anderer Landesklimaschutzgesetze bieten, z.B. aus Thüringen, Baden-Württemberg oder Niedersachsen.

Zu § 5:

Keine Anmerkungen.

Zu § 6:

Die Prüfung aller Gesetzentwürfe auf ihre Klimawirkungen ist ein interessanter Ansatz. Die damit verbundene Beschränkung des Initiativrechts könnte jedoch Probleme mit Art. 117 der Hessischen Verfassung aufwerfen, wie sie für die Bundesebene diskutiert werden.³

Die Auswirkungen des Landesentwicklungsplans auf das Klima sind grundsätzlich bereits im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung nach § 8 Abs. 1 ROG in Verbindung mit § 4 HLPG zu prüfen.

Zu § 7:

Die Prüfung jeder Ausgabe im Landeshaushalt auf ihre Klimawirkungen erscheint sehr aufwändig. Uneingeschränkt zu befürworten ist dagegen die Überprüfung von

³ Siehe dazu Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Prüfung von Gesetzesentwürfen auf zu erwartende Treibhausgasemissionen. Regelungsmöglichkeiten und verfassungsrechtliche Vorgaben, WD 3 – 3000 – 234/16.

Subventionstatbeständen auf ihre Klimawirkungen, die ggf. zu ihrer Änderung oder Aufhebung führt.

§ 7 Satz 4 des Entwurfs ist § 13 Abs. 2 Satz 1 KSG nachgebildet. Allerdings enthalten die Absätze 2 und 3 des § 13 Maßstäbe für die Anwendung dieser Vorschrift, die im Entwurf fehlen. Unabhängig davon ist eine Abstimmung mit § 9 Abs. 4 HEG erforderlich.

Zu § 8:

Das Ziel, die Landesverwaltung bis 2030 klimaneutral zu organisieren, ist ein wichtiger Ausdruck der Vorbildwirkung des Staates. Da dieses Ziel in engem Zusammenhang mit den Anforderungen an landeseigene Gebäude und Beschaffungen in § 9 HEG und den Einwirkungspflichten des Landes nach § 10 HEG steht, sollte eine Integration dieser Bestimmungen im Klimaschutzgesetz oder zumindest ein Verweis auf die ergänzenden Bestimmungen des HEG erfolgen.

Zu § 9:

Keine Anmerkungen.

Zu § 10:

Diese Vorschrift regelt die Koordination der Klimaschutzpolitik in Hessen. Wie insbesondere aus der Begründung deutlich wird, ist zunächst jedes Ministerium für die Planung seiner klimaschutzrelevanten Politik verantwortlich (Ressortprinzip), während die Koordination der Klimaschutzpolitik Sache der gesamten Landesregierung ist.

Nach dem Integrierten Klimaschutzplan Hessen 2025 ist für die Koordination der Maßnahmenumsetzung im Sinne einer Prozesssteuerung das Umweltministerium zuständig, während zur weiteren Abstimmung zwischen den Ressorts die interministerielle Arbeitsgruppe Klimaschutz und Klimawandel fortgeführt wird.⁴

Dies geht in Richtung der Regelung in einigen Landesklimaschutzgesetzen, wonach die Koordination der ressortübergreifenden Aufgaben dem Umweltministerium bzw. dem für Klimaschutzpolitik zuständigen Ministerium obliegt. Das KSG BW sieht zu diesem Zweck die Einrichtung einer Stabsstelle für Klimaschutz beim Umweltministerium vor.

Insoweit wäre eine Klarstellung im Klimaschutzgesetz sinnvoll, etwa in Form eines Verweises auf die Integrierte Klimaschutzstrategie.

⁴ Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Integrierter Klimaschutzplan Hessen 2025, März 2017, S. 21.

Zu § 11:

§ 11 verpflichtet die Landesregierung zu zweijährigen Berichten an den Landtag „über die Erreichung der Schutzziele“ – gemeint ist offenbar der Stand der Zielerreichung. Bei Bedarf legt sie dem Landtag zusätzliche Maßnahmen und Zielanpassungen zur Beschlussfassung vor. Die Vorlage zur Beschlussfassung ergänzt § 3 Satz 8 des Entwurfs, der Entsprechendes für die Klimaschutzstrategie vorsieht.

Die Berichte setzen ein **Monitoring** der Minderung von Treibhausgasemissionen in Hessen voraus. Die meisten Landesklimaschutzgesetze sehen ein der Berichterstattung vorgelagertes Monitoring ausdrücklich vor. 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.

Im Gegensatz zu § 11 HEG wird ein solches Monitoring im Entwurf nicht angesprochen, obwohl es im Integrierten Klimaschutzplan Hessen 2025 vorgesehen ist.⁵ Auch dies spricht wieder für eine Verknüpfung von Klimaschutzgesetz und HEG, zumal die Berichtszeiträume im HEG (jährlich nach § 11 Abs. 3) und im Entwurf (alle zwei Jahre) voneinander abweichen.

Positiv ist, dass § 11 des Entwurfs notwendige zusätzliche Maßnahmen für den Fall, dass das Land nicht „auf Kurs“ ist, vorsieht. Damit enthält der Entwurf einen allgemeinen **Nachsteuerungsmechanismus**. Mit „Zielanpassungen“ ist offenbar die Überprüfung der Mindestziele in § 2 Abs. 2 Satz 2 des Entwurfs gemeint.

Zu § 12

Keine Anmerkungen.

⁵ Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Integrierter Klimaschutzplan Hessen 2025, März 2017, S. 21. Danach ist für die Ausgestaltung eines regelmäßigen Monitorings das Umweltministerium zuständig.

Zusammenfassende Bewertung

Seit 1997 hat eine zunehmende Anzahl von Ländern eigene Klimaschutzgesetze verabschiedet. Ende 2019 verabschiedete auch der Bund ein Klimaschutzgesetz, in dem er den Ländern weiterhin Raum für eigene Klimaschutzgesetze beließ. An diese Entwicklung knüpft der Entwurf der SPD an. Das darin entworfenen Klimaschutzgesetz ist als Rahmengesetz ausgestaltet, das einen gesetzlichen Rahmen für die Klima- und Energiepolitik des Landes bildet, der durch weitere Gesetze und Maßnahmen ergänzt werden muss.

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 auswirken, hängt jedoch von der konkreten Ausgestaltung des Klimaschutzgesetzes ab, insbesondere dem Vorliegen und der Ausgestaltung bestimmter Kernelemente, wie sie für den ganz überwiegenden Teil der Landesklimaschutzgesetze und das Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) charakteristisch sind: Konkrete Klimaschutzziele, eine Klimaschutzplanung, eine Vorbildfunktion des Staates, Monitoring und Berichtspflichten sowie die Einbindung eines unabhängigen Beratungsgremiums.

Der Entwurf der SPD sieht die meisten dieser Kernelemente vor. Insbesondere entsprechen die Ziele in § 2 der gerade erfolgten Anhebung der Klimaschutzziele im KSG aufgrund der Zielverschärfung auf europäischer Ebene und des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021. Es fehlt jedoch die Einbindung eines unabhängigen Beratungsgremiums. Da ein solches Gremium je nach Ausgestaltung die langfristige Ausrichtung oder Akzeptanz der Klimapolitik stärkt, ist seine Einbeziehung zu empfehlen.

Zu bemängeln ist, dass der Entwurf nicht durchgängig mit dem **Hessischen Energiegesetz (HEG)** abgestimmt ist, obwohl dieses Gesetz neben grundlegenden Regelungen zur Förderung der Energiewende in Hessen einige explizite Bestimmungen zum Klimaschutz enthält. Dies gilt insbesondere für die abweichenden Zeiträume der Berichtspflichten, das nur im HEG geregelte Monitoring sowie die Regelungen zur Vorbildwirkung des Staates und zur Beschaffung. Beide Gesetze sollten vollständig aufeinander abgestimmt sein, vorzugsweise durch Integration des HEG im Hessischen Klimaschutzgesetz. Bei dieser Gelegenheit sollten die Bestimmungen des HEG aktualisiert und ggf. weiterentwickelt werden, z.B. hinsichtlich klimafreundlicher kommunaler Konzepte.

Im Einzelnen finden sich im Entwurf viele gute Regelungen, etwa das Gebot zur Berücksichtigung der Klimaschutzziele bei Abwägungs- und Ermessensentscheidungen in § 1, die Verpflichtung zur Überprüfung aller Subventionen auf ihre Klimaverträglichkeit in § 7 Satz 3 und die Verpflichtung zu Nachsteuerungsmaßnahmen, wenn sich das Land nicht „auf Kurs“ befindet, in § 11.

Defizite bei der Ausgestaltung der einzelnen Bestimmungen des Entwurfs finden sich vor allem in § 3, der weder Beteiligungsformen bei der Aufstellung und Fortschreibung der Integrierten Klimaschutzstrategie regelt noch festlegt, in welchen Zeitabständen die Strategie fortgeschrieben werden soll. Als kritisch zu bewerten sind auch die Regelungen in §§ 6, 7, wonach alle Haushaltsausgaben und Gesetzentwürfe auf ihre Klimawirkungen zu prüfen sind – die erste wegen des damit verbundenen Aufwands und die zweite aus verfassungsrechtlichen Gründen. Einen erheblichen administrativen Aufwand dürfte auch § 2 Abs. 1 Satz 5 des Entwurfs erfordern, wonach alle Importe und Exporte bei der Berechnung der Hessischen Emissionen zu berücksichtigen sind. Schließlich sollte in § 10 klargestellt werden, inwieweit die dort geregelte Zuständigkeit für die Koordination der Klimaschutzpolitik mit den entsprechenden Bestimmungen des Integrierten Klimaschutzplans Hessen 2025 übereinstimmt.

Dr. Stephan Sina