



INSTITUT FÜR ENERGIE-
UND UMWELTFORSCHUNG
HEIDELBERG

Kurzstellungnahme Klimaschutzgesetz Hessen:

Von Zielen zur Umsetzung

Dr. Martin Pehnt, Angelika Paar

19. August 2021, Heidelberg



Inhalt

Inhalt	1
1 Landesklimaschutzgesetze und ihre Funktion	2
2 Bewertung des vorliegenden Gesetzentwurfs	4
2.1 Ziele (§§ 2, 4)	4
2.2 Maßnahmen (§§ 3, 4, 6, 7, 8)	5
2.3 Institutionen und Monitoring	7
2.4 Empfehlungen	7

1 Landesklimaschutzgesetze und ihre Funktion

Mit der Verabschiedung des Hessischen Energiespargesetzes, mittlerweile in das Energiezukunftsgesetz überführt, gehört Hessen zu den Vorreitern bezüglich länderbezogener Klimaschutzregelungen. Inzwischen haben neun Bundesländer ein Klimaschutzgesetz, und weitere Entwürfe von Landesregierungen und anderer Stakeholder sowie Vorschläge zur Novellierung der existierenden Landesgesetze liegen vor.

Die SPD hat nun einen Entwurf für ein Landesklimaschutzgesetz vorgelegt, der in einer Anhörung am 1.9.2021 diskutiert wird.¹ Wir nehmen diese Anhörung zum Ausgangspunkt für eine Kurzbewertung des Entwurfs und einigen Hinweisen auf eine mögliche zukünftige Ausgestaltung eines Landesklimaschutzgesetzes.

Im Laufe der letzten rd. zwei Jahrzehnte haben sich einige typische Bestandteile von Landesklimaschutzgesetzen (oder Gesetzen mit ähnlicher Funktion wie dem Hessischen Energiespargesetz oder dem Berliner Energiewendegesetz) herauskristallisiert. Dabei erfüllen sie unterschiedliche **Funktionen**:² Stärkung des Stellenwertes von Klimaschutz als Daueraufgabe; bessere Steuerung, Koordination und Kontrolle der Politik; Stärkung der Erfolgsaussichten einzelner Umsetzungsmaßnahmen; Planungs- und Investitionssicherheit für Unternehmen; Ausrichtung des Handelns staatlicher Stellen am Klimaschutz und eine Einbindung wichtiger Akteure.

Nahezu alle Gesetze und Gesetzentwürfe verschiedener Stakeholder enthalten **Klimaschutzziele**, also Zielbestimmungen, die neben qualitativen Formulierungen in der Regel auch quantitative Ziele für die Treibhausgase (THG) des Landes enthalten. Diese Ziele sind meist entweder als prozentuale Reduktionen gegenüber einem Basiswert (meist 1990) formuliert, z. T. aber auch als zulässige jährliche Emissionsmengen in Tonnen. In der Regel enthalten die Gesetze Vorgaben für 2030, oft für 2050 und teilweise auch für Zwischenzeitpunkte.

Einige Landesklimaschutzgesetze bzw. Entwürfe für Landesklimaschutzgesetze enthalten darüber hinaus explizite **Sektorziele**. Einige verlagern diese in die Erstellung eines Klimaplanes. In Analogie zum Bundesklimaschutzgesetz enthalten einige Gesetze (Entwürfe) zudem Formulierungen zur Zuständigkeitsverteilung und zu Maßnahmen oder Folgen bei Überschreitung der Sektorziele.

Einige Landesgesetze formulieren **handlungsorientierte Ziele**, beispielsweise Flächenfestlegungen, Mindestanteile erneuerbarer Energien an Endenergie, Strom und/oder Wärme, Mindestsanierungsraten oder Ausbaupfade für einzelne erneuerbare Energieträger.

¹ Hessischer Landtag (2021), Drucksache 20/5899, Gesetzentwurf Fraktion der SPD: Gesetz zum Schutz von Menschen und Natur vor dem Klimawandel und seinen Folgen.

² WWF (2019): Landesklimaschutzgesetze in Deutschland. Überblick und Bedeutung für ein Klimaschutzgesetz des Bundes. Kurzstudie des Ecologic Institut im Auftrag des WWF Deutschland.

Neben diesen Zielen unterbreiten eine Reihe von Klimaschutzgesetzen **Anforderung an verschiedene Planungsebenen**. Klimaschutzgesetze können Anforderungen an die jeweiligen Länderregierungen enthalten, die räumlichen Wirkungen und Erfordernisse von Klimaschutz und -Anpassung in der Landesplanung zu berücksichtigen. Dies kann umfassen:

- Landesflächenziele und Mindestflächenanteile für erneuerbare Energien umfassen (s.o.), z. T. mit Vorgaben für Landesentwicklungspläne
- Anforderungen an die Träger der Regionalplanung oder Anforderungen an Kommunen zu handlungsfeldbezogenen Planungsprozessen,
- Anforderungen an städtebauliche Konzepte,
- Anforderungen an die Berücksichtigung von Klimaschutz in der Bauleitplanung,
- Verpflichtung von Kommunen zur Erstellung von Wärmeplanung und Bereitstellung von Wärmekatastern, zur Erstellung einer Klimawandel-Anpassungsplanung, zur Erstellung kommunaler Klimaschutz- oder Mobilitätskonzepte.

Länderklimaschutzgesetze, die nicht lediglich als Rahmengesetze konzipiert sind, enthalten darüber hinaus oft **konkrete Klimaschutz-Maßnahmen**. Diese decken oft ein großes Spektrum an Handlungsfeldern ab und adressieren in der Verpflichtung auch Kommunen und z.T. kommunale Akteure.

Klimawandel-Anpassungsmaßnahmen werden in den Landesgesetzen unterschiedlich behandelt, z. T. durch Anforderungen an die Erstellung einer Klimaanpassungsstrategie, aber auch mit einzelnen Maßnahmen.

Die meisten Gesetze enthalten schließlich **institutionelle Festlegungen**, etwa die Einrichtung eines Klimarates, die Erstellung eines Klimaplans sowie Monitoring und Berichtspflichten.

2 Bewertung des vorliegenden Gesetzentwurfs

2.1 Ziele (§§ 2, 4)

§ 2 Abs. 1 Satz 1 formuliert mit Bezug auf das **Pariser Abkommen** das Ziel, einen Beitrag zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen zu leisten, „um den Anstieg der globalen Durchschnittstemperaturen auf deutlich unter 1,5 Grad Celsius zu begrenzen“. Vermutlich handelt es sich hier um ein redaktionelles Versehen: gemeint dürfte sein, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur gemäß den Festlegungen von Paris auf deutlich unter 2 Grad Celsius und möglichst auf 1,5 Grad Celsius zu begrenzen. Formulierung anpassen

Die **quantitativen Zielsetzungen** in Satz 3 ff. verlangen eine Treibhausgasneutralität 2045 und eine Reduktion der THG-Emissionen um 65 (2030) bzw. 88 % (2040) gegenüber 1990. Damit übernimmt der Entwurf die Ziele des Bundesklimaschutzgesetzes. Im Zuge der Verschärfung und Vorziehung der Klimaschutzziele in der Novelle des Bundesklimaschutzgesetzes werden auch andernorts entsprechende Verschärfungen diskutiert; Baden-Württemberg plant, die Ambition ebenfalls stark anzuheben (auf ebenfalls – 65 % 2030). Hamburg diskutiert über – 70 % bis 2030. Einige Landesgesetze enthalten auch Zwischenziele (HH: 2035 -88 %, 2040 -97 %).

Die Zielfestlegung im vorliegenden Entwurf ist eine Verschärfung des aktuellen Zieles und **erscheint mit Blick auf das verschärfte Bundesklimaschutzgesetz**, die auf Bundesebene zu erwartenden Maßnahmen und die Erfordernisse eines pariskompatiblen Klimaschutzes **sachgemäß** – eindrucksvoll bestätigt durch den jüngsten IPCC-Bericht. Für eine genaue quantitative Einschätzung müssten allerdings genauere Modellrechnungen in Kenntnis der Bundesmaßnahmen der nächsten Legislaturperiode durchgeführt werden. Ziel sachgemäß; Vorschlag: Budgetziel

Innovativ – und derzeit in keinem der Landesklimaschutzgesetze implementiert – wäre übrigens die Festlegung eines **Budgetzieles** (bspw. xxx Mio. Tonnen THG bis 2030), denn ein solches Ziel berücksichtigt die eigentliche klimaschutzentscheidende Kenngröße, die Menge der insgesamt ausgestoßenen Treibhausgase, und damit auch die Geschwindigkeit, mit der Klimaschutzmaßnahmen ergriffen werden.

Unklar ist, wie im Sinne eines Verursacherprinzips „alle hessischen Emissionen“ auch aus Importen und Exporten zu berücksichtigen sind – inklusive bspw. der Emissionen der Netto-Stromimporte nach Hessen. Auch wenn der Grundgedanke einer kausalen Verantwortung verständlich ist, birgt dies die Gefahr von Doppelzählungen und Überschneidungen und müsste zumindest methodisch spezifiziert werden.

Es werden keine **Sektorziele** formuliert, diese werden in eine integrierte Klimaschutzstrategie verlagert. Dies ist nachvollziehbar, da zunächst die gutachterlichen Voraussetzungen für solche Sektorziele zu schaffen sind.

Anstelle von Sektorzielen nennt § 4 **Ausbauziele für erneuerbare Energien** (100 % EE bis 2050; Windkraft auf 2 % Landesfläche). Diese Ziele sind im Wesentlichen bereits im Ener-

giezukunftsgesetz enthalten und noch inkonsistent formuliert (100 % EE bis 2050 sollte auf 2045 vorgezogen werden; Unterschied zwischen 100 % in 2050 (§ 4 Abs. 1, im Entwurf fälschlich als Abs. 2 nummeriert) und 100 % 2040 (§ 4 Abs. 2); unklar ist auch der Bezug (Endenergie bzw. „Versorgung Hessens“)). Auch das **Ziel eines nahezu klimaneutralen Gebäudebestands** bis 2050 ist nicht konsistent mit der Treibhausgasneutralität 2045. Das Ziel der Verbesserung der **Treibhausgasbilanz des Verkehrssektors** ist mangels quantitativer Festlegung belanglos.

Handlungsziele anpassen, greifbar machen

Diese Ziele sind insgesamt wenig greifbar und beziehen sich auf fern in der Zukunft liegende Zeitpunkte. Andere Landesklimaschutzgesetze sind hier deutlich konkreter, z. B. xxx Windenergieanlagen pro Jahr bis yyy; Zubaukorridore in MW.

Zudem ist hier unklar, warum die Erschließung der Erneuerbaren-Potenziale „Priorität“ haben soll (§4 Abs. 2). Genauso könnte man das europäische Efficiency First-Prinzip anlegen.

Über das Thema Klimaschutz hinaus könnte geprüft werden, ob Klimawandelanpassungs-Ziele konkret definiert und festgeschrieben werden können (z.B. in Bezug auf die Entsiegelung von Flächen).

2.2 Maßnahmen (§§ 3, 4, 6, 7, 8)

Es kann diskutiert werden, ob ein Klimaschutzgesetz konkrete Maßnahmen enthalten oder ein Rahmengesetz bleiben sollte. Wir sind der Auffassung, dass mit dem **Verzicht auf konkrete Maßnahmen**, die der Umsetzung der Ziele dienen, eine Chance verpasst wird, den Gesetzgebungsprozess auch für einen Umsetzungsprozess und die Verankerung verbindlicher Maßnahmen zu nutzen. Regelungen wie im Hamburger und im Baden-Württemberg Gesetz sind hier beispielgebend.

Konkrete Maßnahmen integrieren, erwähnte Maßnahmen konkretisieren:
„Butter bei die Fische“

Der Verweis auf einen externen Klimaschutzplan führt zu einer abermaligen Verzögerung der Etablierung von umsetzungsorientierten Maßnahmen, zumal viele der Maßnahmen wieder eine gesetzliche Umsetzung erfordern. Klimaschutzgesetze anderer Länder zeigen die große Bandbreite möglicher Maßnahmen, die in ein Gesetz integriert werden können.

Begrüßt wird ausdrücklich der Hinweis auf Maßnahmen, die „negativen **sozialen** und ökonomischen Folgen entgegenwirken“. ifeu hat hierzu eine Reihe von Vorschlägen unterbreitet, die z. T. auch auf Landesebene implementiert werden können.¹

Genannt werden in §4 sehr allgemeine Maßnahmen („Förderung“ des EE-Ausbaus; „Unterstützung“ von Gebäudeeigentümern bei Planung, Umsetzung und Finanzierung). Mit solchen allgemeinen Formulierungen ist nichts gewonnen. Zudem sind diese Elemente abgewandelt bereits im Hessischen Energiezukunftsgesetz enthalten.

Positiv werden hingegen der **Klimawirkungscheck** für neue Gesetze, Verordnungen und Landesentwicklungsplan (§ 6) sowie der Haushaltsausgaben (§ 7) bewertet. Jedoch könnte auch hier die Ambition erhöht werden, indem über die reine Dokumentation der Klimawir-

¹ Siehe z. B. ifeu (2020). Sozialer Klimaschutz in Mietwohnungen. Gutachten im Auftrag des BUND. Ifeu – Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg. Download <https://www.ifeu.de/projekt/sozialer-klimaschutz-in-mietwohnungen/>

kungen hinausgegangen und eine Regelung ergänzt wird, die eine Umsetzung klimaschädlicher Gesetzesinitiativen untersagt. Als positives Beispiel wird die Formulierung in § 7 angeführt: „*Alle bestehenden Subventionstatbestände werden (...) auf ihre Klimawirkung geprüft und bei negativer Wirkung modifiziert oder beendet.*“ Der Abbau klimaschädlicher Subventionen ist ein wesentlicher Bestandteil einer Klimaschutzstrategie.

Ein Punkt, der bei den §§ 6, 7 und 8 ergänzt werden könnte, und der hier auch deutlich über die bisherigen Klimaschutzgesetze der Bundesländer hinausgehen würde, wäre eine Verankerung der Berücksichtigung von Klimaschadenskosten (beispielsweise angelehnt an die UBA Methodenkonvention 3.1¹) in den ökonomischen Prüfprozessen.

Die **klimaneutrale Landesverwaltung** bis 2030 ist ein ambitioniertes Vorhaben. Allerdings lässt die qualitativ und quantitativ nicht eingegrenzte zulässige Kompensation größere Tore offen für Klimaschutzmaßnahmen mit äußerst geringer Zusätzlichkeit. Hier sollte dringend eine Eingrenzung erfolgen, beispielsweise durch eine ergänzende Zielformulierung in Bezug auf die THG-Minderungsziele bis 2030 sowie durch konkrete Benennung von Handlungsfeldern und Anforderungen wie z.B. Erstellung von Sanierungsfahrplänen, Festlegung von Sanierungsraten und -qualitäten, Ausbauziele erneuerbarer Energien im Gebäudesektor etc.

Viele der Landesklimaschutzgesetze definieren **Anforderungen und Verpflichtungen an Kommunen**. Somit erkennen die Landesregierungen den Wert des kommunalen Handelns an und bieten den Kommunen ein erweitertes Handlungsspektrum. Als positives Beispiel ist das Klimaschutzgesetz in Baden-Württemberg hervorzuheben, da die Anforderungen an die kommunalen Gebietskörperschaften auch mit aufwandsbezogenen Zahlungen (Konnexität) verbunden sind. Aus ifeu-Sicht wären folgende **Verpflichtungen** von Kommunen denkbar, die den ambitionierten Zielen des Gesetzes genügen würden:

Kommunen adressieren!

- Umsetzung von THG-Reduktionsmaßnahmen in den kommunalen Verwaltungen (Gebäude, Fuhrpark und Dienstreisen, Beschaffungsprozesse etc.)
- Reduktion von THG-Emissionen in der Abwasserentsorgung / Abfallentsorgung
- Durchführung von Wärmeplanungen und Mobilitätsplanungen
- Intensivierung der Stadtentwicklungsplanung aus Klimaschutzgesichtspunkten
- THG-Reduktion in öffentlichen Gebäuden und in der kommunalen Verwaltung
- Schaffung zusätzlicher Retentionsflächen, Regenwasser- und Brauchwasserbewirtschaftung in Siedlungen und Vorsorgemaßnahmen im Katastrophenfall (Fließpfadkarten, Starkregengefährdungskarten, Evakuierungspläne)
- Erstellung von Hitzeaktionsplänen
- Einführung von Wasserentnahmeentgelten aus Grund- und Oberflächengewässern
- Entsiegelung von Flächen

Im Idealfall werden diese Pflichten im kommunalen Kontext mit Ermächtigungsgrundsätzen verknüpft, um den Kommunen die Spielräume zu geben, die notwendig sind, klimagerechte Planungsziele und -grundsätze umzusetzen.

¹ https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2020-12-21_methodenkonvention_3_1_kostensaetze.pdf

Mit großer Sicherheit geht ifeu davon aus, dass im Zuge der Weiterentwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen auch auf Bundesebene verpflichtende Aufgaben verstärkt werden. Beispielsweise ist davon auszugehen, dass eine kommunale Wärmeplanung, wie sie etwa in Baden-Württemberg verlangt wird, in Zukunft auch vom Bund von allen Ländern gefordert werden könnte.

2.3 Institutionen und Monitoring

Gegenüber den in Kapitel 1 genannten Möglichkeiten einer institutionalisierten Begleitung von Klimaschutz durch automatische, zielgenau formulierte Nachbesserungsmechanismen, Monitoring, Begleitung durch einen Fachbeirat usw. bleiben die Anforderungen der §§ 10 und 11 hinter den Möglichkeiten zurück.

2.4 Empfehlungen

Grundsätzlich begrüßt ifeu die Vorlage eines Landesklimaschutz-Gesetzesentwurfes. Insgesamt erscheint dieser Gesetzesentwurf allerdings hinsichtlich der Zielformulierung und der inhaltlichen, maßnahmenorientierten Ausgestaltung deutlich optimierbar. Viele Bundesländer haben bereits Erfahrungen mit Klimaschutzgesetzen gemacht, Hessen könnte davon profitieren und gleichzeitig eigene Akzente setzen. Alternativ wäre auch eine Integration der Maßnahmen in das Hessische Energiezukunftsgesetz denkbar.

Auf Ebene der Ziele empfehlen wir:

- Sachliche Korrektur von § 2 Abs. 1 Satz 1
- Ggf. Einführung eines Budgetziels
- Klarstellung/Anpassung des Import-/Export-Vorschlags.
- Harmonisierung der im Gesetzesentwurf genannten Zeiträume für den Ausbau erneuerbarer Energien
- Konkretisierung durch Ausbauziele für die nächsten zehn Jahre und nicht erst bis 2040/45/50
- Geprüft werden sollte eine Anhebung des Flächenziels für EE-Anlagen bspw. auf 2,7% der Landesfläche im Rahmen der nächsten Aktualisierung der Regionalplanung. Weitere Handlungsziele könnten den Rückbau von fossilen Versorgungsanlagen (z.B. Ölheizungen in Hochwasserrisikogebieten) und Ziele zur gezielten Entsiegelung von Flächen umfassen.

Auf Ebene der Maßnahmen sollten verschiedene der in anderen Bundesländern implementierten Elemente hinsichtlich ihrer Umsetzbarkeit in Hessen geprüft werden. Wir empfehlen die **Aufnahme weitere Elemente** – in das Klimaschutzgesetz oder in eine Novelle des Energiezukunftsgesetzes.

Novelle des Energiezukunftsgesetzes nutzen

Infobox: In Landesklimaschutzgesetzen und verwandten Gesetzen implementierte Maßnahmen – Beispiele aus anderen Bundesländern

Wärme- und Kälteversorgung und Gebäude

- Ermächtigungen zu Anschluss- und Benutzungszwängen für bestimmte Varianten der Wärmeversorgung, beispielsweise Wärmenetze

- Verbot von Kohleverbrennung in Wärmenetzen
- Verpflichtung von Wärmeversorgungsunternehmen, für Wärmenetze Dekarbonisierungspläne vorzulegen
- Beschränkungen für Stromdirektheizungen
- Anforderungen an den baulichen sommerlichen Wärmeschutz von Gebäuden
- Förderung klimafreundlicher Baustoffe
- Ökobilanzpflichten bei Abriss größerer (öffentlicher) Gebäude
- Änderungen in den Landesbauordnungen zur Erleichterung von Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen

Erneuerbare Energien

- Verpflichtung zu Errichtung und Betrieb von PV-Anlagen auf Neubauten, bei Dachsanierungen oder auf größeren versiegelten Flächen
- Nutzungspflichten für erneuerbare Energien in der Wärmeversorgung

Förderung

- Anforderungen an förderfähige Investitionen und Dienstleistungen

Öffentliche Hand

- Anforderungen an öffentliche Gebäude, u. a. mit verpflichtenden Effizienzstandards, Aufstellung verpflichtender Sanierungsfahrpläne, Anwendung von Kriterien des nachhaltigen Bauens
- Verpflichtendes Energiemanagement und Controlling
- Anforderungen an die öffentliche Beschaffung, Maßnahmen des klimabezogenen Ressourcenschutzes in der öffentlichen Beschaffung
- Anforderungen und Beschränkungen von „Kompensations“-maßnahmen

Mobilität und Verkehr

- Verpflichtung zum Ausbau von Infrastrukturen einer nachhaltigen Mobilität (z.B. Einführung von Elektrifizierungsquoten)
- Konzessionseinschränkungen für mit fossilen Kraftstoffen betriebener Gelegenheitsverkehre
- Vorrang des Umweltverbundes bei kommunalen Straßenbaumahnen
- Verpflichtung von öffentlichen und privaten Eigentümern von Parkinfrastrukturen zur Einrichtung von Ladeinfrastruktur
- Einrichtung ausreichender Fahrradstellplätze

Kommunen

Siehe Liste oben

Einzelne Gesetzesvorschläge umfassen auch weitere Maßnahmen, etwa bezüglich natürlicher Kohlenstoffspeicher (Waldflächen, Moore) und die Sequestrierung von Treibhausgasen (CCS).

Insgesamt ist davon auszugehen, dass eine Reihe von Maßnahmen auch durch zukünftige Regelungen auf Bundesebene ohnehin verlangt werden. Eine Verpflichtung zur kommunalen Wärmeplanung für größere Kommunen inkl. Konnexität (Vorbild: KS-Gesetz BaWü) und Verpflichtung zur Erhebung von Abwärmedaten, Aushändigung von Daten der Energieversorgenden Unternehmen etc. wird auch im Rahmen eines Bundeswärmegesetzes diskutiert und könnte von Hessen bereits jetzt implementiert werden. Dies ist umso wichtiger, als eine verspätete Umsetzung der Wärmeplanung wertvolle Jahre für eine Wärmewende verstreichen lässt.

Neben der Implementierung von bereits bekannten Elementen in ein Klimaschutzgesetz regen wir zudem an, eigene, hessenspezifische Impulse zu entwickeln. Diese können hessenspezifische Herausforderungen adressieren, aber auch neue Ideen entwickeln.

Hessenspezifische Impulse