



LANDESKLIMASCHUTZGESETZE IN DEUTSCHLAND

Überblick und Bedeutung für ein Klimaschutzgesetz des Bundes

ISBN 978-3-946211-29-7

LANDESKLIMASCHUTZGESETZE IN DEUTSCHLAND
Überblick und Bedeutung für ein Klimaschutzgesetz des Bundes

Kurzstudie des Ecologic Institut im Auftrag des WWF Deutschland

Impressum

Herausgeber	WWF Deutschland, Berlin
Stand	Mai 2019 (Printfassung)
Autoren	Dr. Stephan Sina, Dr. Heidi Stockhaus, mit Unterstützung von Anthony Holmes (alle Ecologic Institut)
Koordination	Vanessa Klocke (WWF Deutschland)
Kontakt	vanessa.klocke@wwf.de
Redaktion	Thomas Köberich (WWF Deutschland)
Gestaltung	Anna Risch (post@annarisch.de)
Produktion	Maro Ballach (WWF Deutschland)
Bildnachweis	SHTTEFAN on Unsplash (Titelbild)

Gefördert durch:

STIFTUNG
MERCATOR

Vorwort

Die Klimakrise ist ungerecht. Die jüngere Generation muss mit dem leben, was die ältere ihr hinterlässt.

Zu Recht schlagen Jugendliche nun entschieden Alarm. Die Erderhitzung ist eine Gefahr für ihre natürlichen Lebensgrundlagen jetzt und in Zukunft. Sie fordern von der Politik nichts Unmögliches – sondern einzig, ihre selbst gesteckten Ziele zu erreichen: Dazu gehört, die Erderhitzung auf möglichst 1,5 Grad zu begrenzen, wie im Pariser Klimaabkommen vereinbart wurde. Die Jugendlichen stehen nicht alleine da: Weite Teile der Zivilgesellschaft stärken ihnen den Rücken – genau wie die Wissenschaft und Teile der Wirtschaft. Die Zeit zu handeln ist jetzt!

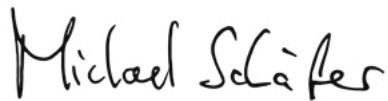
Mit der drastischen Verfehlung des selbst gesetzten 40-Prozent-Reduktionsziels für 2020 ist klar: Die bisherigen Maßnahmenprogramme der Regierung reichen bei weitem nicht aus, um die deutschen Klimaschutzziele zu erreichen. Hierfür braucht es umfangreiche Klimaschutzmaßnahmen in allen Sektoren, aber auch einen verbindlichen Rahmen, der die Maßnahmen auf die Zielerreichung ausrichtet. Die sofortige rechtliche Umsetzung der dringend benötigten Maßnahmen und die Verabschiedung eines langfristigen Rahmens müssen Hand in Hand gehen, um die deutsche Klimapolitik auf den notwendigen Pfad zurückzuführen.

Im Zentrum der öffentlichen Diskussion steht ein nationales Klimaschutzgesetz. Ein solches Gesetz schafft langfristige Verbindlichkeit und Planungssicherheit für die Politik, Unternehmen und die Gesellschaft. Denn die Kluft zwischen Zielen und Umsetzung verunsichert Unternehmen und die Bevölkerung. Als zentrales Element eines umfassenden Klimaschutz-Gesetzespaketes kann ein Klimaschutzrahmengesetz diese Unsicherheit reduzieren und das Erreichen der Klimaziele in Deutschland langfristig gewährleisten.

Der Mehrwert von Klimaschutzgesetzen wird in der vorliegenden Kurzstudie deutlich. In Deutschland haben bereits sieben Bundesländer Klimaschutzgesetze mit quantitativen Klimazielen verabschiedet. Zudem wurde in Bayern die Erarbeitung eines Klimaschutzgesetzes beschlossen, in Niedersachsen wird über einen Gesetzesentwurf beraten.

Die Kurzstudie stellt drei zentrale Vorteile von Klimaschutzgesetzen heraus: Mit verbindlichen Zielen und transparenten Verfahren ermöglichen Klimaschutzgesetze eine Modernisierung der politischen Steuerung und Koordination der Klima- und Energiepolitik, schaffen langfristige Planungs- und Investitionssicherheit und machen Klimaschutz zur Daueraufgabe der Politik.

Ein Klimaschutzgesetz kann nachhaltig dazu beitragen, langfristig verlässliche und volkswirtschaftlich effiziente Klimapolitik zu gestalten. Neben der rechtlichen Umsetzung konkreter Klimaschutzmaßnahmen in den einzelnen Sektoren ist der grundlegende Rahmen für die zukunftsorientierte Entwicklung der deutschen Volkswirtschaft und für ein gutes Leben der Bürgerinnen und Bürger in Deutschland unerlässlich.

A handwritten signature in black ink that reads "Michael Schäfer". The signature is written in a cursive, slightly slanted style.

Michael Schäfer

Leiter Klimaschutz & Energiepolitik, WWF Deutschland

Inhalt

Vorwort	3
1 Zusammenfassung	6
2 Entwicklung der Landesklimaschutzgesetze in Deutschland	7
3 Kernelemente von Landesklimaschutzgesetzen	10
4 Was bringen Klimaschutzgesetze auf Landesebene?	18
5 In welchem Verhältnis stünden die Landesklimaschutzgesetze zu einem Klimaschutzgesetz des Bundes?	20
6 Referenzen	22

In Deutschland gibt es bisher sieben Landesklimaschutzgesetze mit quantitativen Minderungszielen für Treibhausgasemissionen, weitere sind geplant. Hinzukommen zwei Sonderfälle ohne quantitative Minderungsziele (Hamburger Klimaschutzgesetz) bzw. mit quantitativen Zielen für erneuerbare Energien und die Sanierungsquote im Gebäudebereich (Hessisches Energiegesetz).

Kernelemente der meisten Klimaschutzgesetze sind konkrete Klimaschutzziele sowie Mittel und Verfahren, um diese Ziele zu erreichen: Klimaschutzplanung, die Vorbildwirkung der öffentlichen Hand, regelmäßiges Monitoring und Berichte sowie die Einbindung eines unabhängigen Beratungsgremiums. Diese allgemeinen Klimaschutzgesetze verpflichten einerseits die jeweilige Landesregierung, ihre Handlungsmöglichkeiten zum Erreichen der Klimaschutzziele zu nutzen, andererseits die jeweilige Landesverwaltung, sich klimaneutral zu organisieren. Bürgerinnen und Bürger oder Unternehmen werden grundsätzlich erst durch weitere gesetzliche Maßnahmen verpflichtet, die zum Erreichen der Klimaschutzziele in einzelnen Bereichen verabschiedet werden.

Die stetige Zunahme von Landesklimaschutzgesetzen in Deutschland zeigt, dass man sich von ihnen einen Mehrwert für die Klimaschutzpolitik der Länder verspricht. Insbesondere ermöglichen Klimaschutzgesetze, die mit verbindlichen Zielen und transparenten Verfahren ausgestaltet sind, eine bessere Steuerung der Klima- und Energiepolitik des Landes und schaffen Planungs- und Investitionssicherheit für Unternehmen. Allerdings hat der Bund von seiner vorrangigen Gesetzgebungskompetenz für den Klimaschutz so weitgehend Gebrauch gemacht, dass die Länder in nur wenigen Bereichen, wie etwa der Landesbauordnung, zu gesetzlichen Umsetzungsmaßnahmen befugt sind, um ihre Minderungsziele aus eigener Kraft zu erreichen. Trotz dieser Schwäche überwiegen die Vorteile von Landesklimaschutzgesetzen deutlich.

Aufgrund des Mehrwerts von Landesklimaschutzgesetzen liegt es im Interesse des Bundes, diese durch eine Öffnungsklausel im geplanten Bundesklimaschutzgesetz weiterhin zu ermöglichen. Indem es die Steuerung der Klimaschutzpolitik des Bundes verbessert, würde ein Bundesklimaschutzgesetz außerdem auch zur Erreichung der Klimaschutzziele der Länder beitragen und somit der Schwäche von Landesklimaschutzgesetzen entgegenwirken. Für ein Nebeneinander von Bundes- und Landesklimaschutzgesetzen spricht schließlich, dass die Zusammenarbeit beider Ebenen bei der Klimaschutzpolitik erleichtert würde, da sie sich gemeinsamer Grundlagen wie Monitoring- und Berichtssysteme bedienen könnten.

2

Entwicklung der Landesklimaschutzgesetze in Deutschland

Auf der Grundlage des Koalitionsvertrags vom 13. März 2018 hat das Bundesumweltministerium den **Entwurf eines Klimaschutzgesetzes des Bundes** erarbeitet und dem Kanzleramt im Februar 2019 zur Frühabstimmung vorgelegt.¹ Laut Bundeskanzlerin Angela

Merkel soll das Klimaschutzgesetz dazu dienen, die „Klimaschutzziele für 2030 zu erreichen und den Weg dahin verlässlich vorzuschreiben“.²

Während der Bund – zehn Jahre nach den ersten Diskussionen um ein solches Gesetz³ – erste Schritte zu einem Klimaschutzgesetz auf den Weg gebracht hat, ist schon etwa die Hälfte der **Bundesländer vorangegangen**. Bereits 1997 verabschiedete **Hamburg** das erste Landesklimaschutzgesetz. Dieses legt allerdings keine Minderung von Treibhausgasemissionen (im Folgenden: THG) in einer bestimmten Höhe fest, sondern bezweckt Klimaschutz durch Energieeinsparung und entsprechende Maßnahmen für Gebäude und Anlagen. Auf ähnliche Weise dient das **Hessische Energiegesetz** von 2012 dem Klimaschutz. Es enthält Ziele zur Erhöhung des Energieverbrauchs aus erneuerbaren Energien und zur Steigerung der energetischen Sanierungsquote im Gebäudebestand. Im Unterschied zu diesen beiden **Sonderfällen** sind seit 2013 kontinuierlich Landesklimaschutzgesetze mit **konkreten THG-Minderungszielen** verabschiedet worden: **NRW** (2013), **Baden-Württemberg** (2013), **Rheinland-Pfalz** (2014), **Bremen** (2015), **Berlin** (2016), **Schleswig-Holstein** (2017) und **Thüringen** (2018).

Über den Entwurf eines weiteren Klimaschutzgesetzes mit quantitativen Minderungszielen wird derzeit in **Niedersachsen** beraten. In **Bayern** legt der Koalitionsvertrag die Erarbeitung eines Landesklimaschutzgesetzes mit konkreten CO₂-Zielen fest.⁴

1 Zum Text des geleakten Referentenentwurfs siehe <https://www.klimareporter.de/images/dokumente/2019/02/ksg.pdf> (zuletzt abgerufen am 01.03.2019).

2 Regierungserklärung vom 22.03.2018, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/regierungserklaerung-von-bundestkanzlerin-dr-angela-merkel-862358> (zuletzt abgerufen am 15.02.2019).

3 Siehe WWF: „Ein Klimaschutzgesetz für Deutschland – klare Regeln für die Klimapolitik“. Positionspapier vom 4. Mai 2009, http://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/Microsoft_Word_-_WWF_Positionspapier_Klimaschutzgesetz_30042009.pdf (zuletzt abgerufen am 15.02.2019).

4 Koalitionsvertrag der CSU und der Freien Wähler vom 02.11.2018, https://www.csu.de/common/cs/content/cs/hauptnavigation/dokumente/2018/Koalitionsvertrag_Gesamtfassung_final_2018-11-02.pdf (zuletzt abgerufen am 01.03.2019).

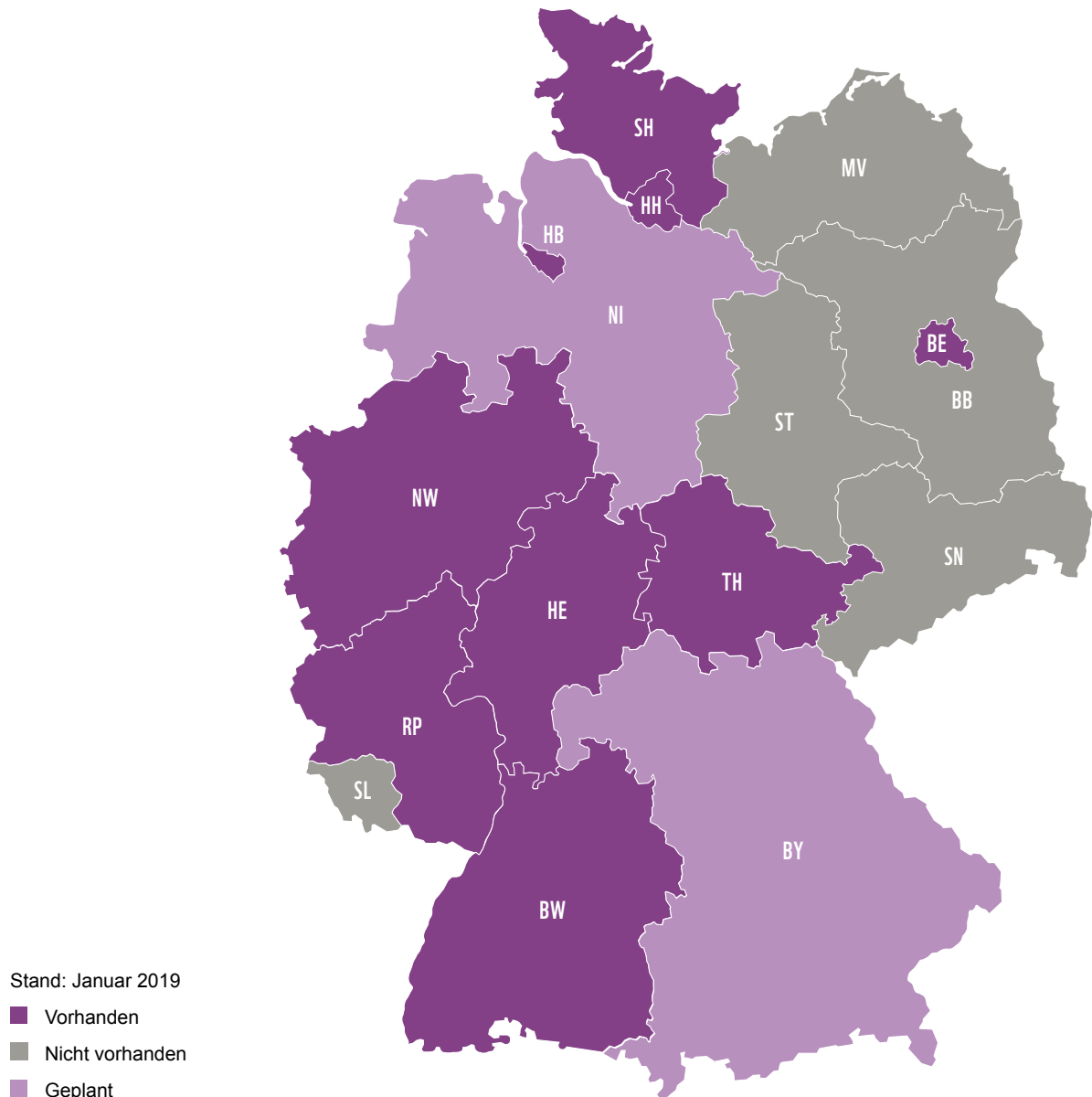
Tabelle 1: Übersicht über die bisherigen Landesklimaschutzgesetze

© WWF (Quelle: Ecologic Institut)

Jahr	Bundesland	Abkürzung	Name
1997	Hamburg	HmbKliSchG	Hamburgisches Gesetz zum Schutz des Klimas durch Energieeinsparung (Hamburgisches Klimaschutzgesetz)
2012	Hessen	HEG	Hessisches Energiegesetz
2013	NRW	KSG NRW	Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes in Nordrhein-Westfalen (Klimaschutzgesetz NRW)
2013	Baden-Württemberg	KSG BW	Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes in Baden-Württemberg (Klimaschutzgesetz Baden-Württemberg)
2014	Rheinland-Pfalz	LKSG RP	Landesgesetz zur Förderung des Klimaschutzes (Landesklimaschutzgesetz-LKSG)
2015	Bremen	BremKEG	Bremisches Klimaschutz- und Energiegesetz
2016	Berlin	EWG Bln	Berliner Energiewendegesetz
2017	Schleswig-Holstein	EWKG SH	Gesetz zur Energiewende und zum Klimaschutz in Schleswig-Holstein (Energiewende- und Klimaschutzgesetz Schleswig-Holstein)
2018	Thüringen	ThürKlimaG	Thüringer Gesetz zum Klimaschutz und zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels (Thüringer Klimagesetz)

Abbildung 1: Landesklimaschutzgesetze in Deutschland

© WWF (Quelle: Ecologic Institut)



Die **nachfolgenden Kapitel** stellen zunächst in aller Kürze die **Kern-elemente** der Landesklimaschutzgesetze mit konkreten THG-Minderungszielen vor. Anschließend werden die **Stärken und Schwächen** von Landesklimaschutzgesetzen aufgezeigt. Schließlich wird untersucht, wie **sich ein Klimaschutzgesetz des Bundes zu den bestehenden Landesklimaschutzgesetzen verhalten würde** und welche Konsequenzen daraus für die Ausgestaltung eines Bundesklimaschutzgesetzes erwachsen.⁵

⁵ Die nachfolgende Darstellung beruht weitgehend auf Sina (2018).

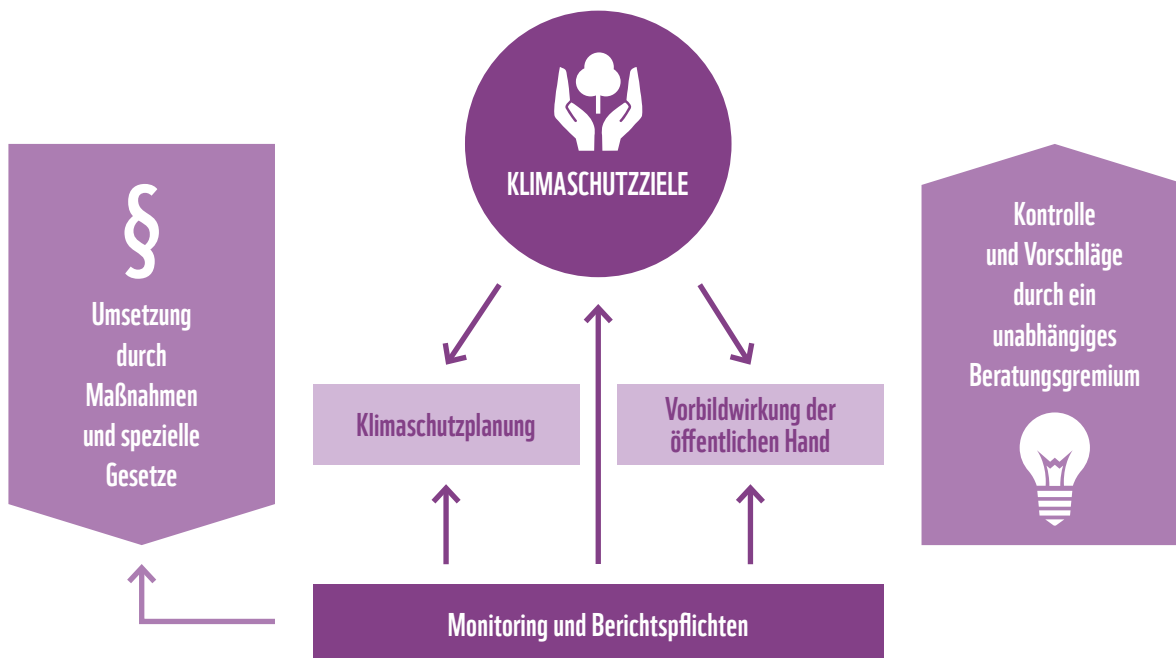
3 Kernelemente von Landesklimaschutzgesetzen

Von den Sonderfällen Hamburg und Hessen abgesehen, haben die bisher von den Bundesländern verabschiedeten Klimaschutzgesetze bestimmte Kernelemente gemeinsam. So geben

sie (1) konkrete **Klimaschutzziele** vor – in erster Linie THG-Minderungsziele –, für deren Erreichung die Landesregierung verantwortlich ist. Daneben sehen sie (2) Mittel und Verfahren vor, um diese Ziele zu erreichen: Durch (a) **Klimaschutzplanung** werden Strategien und Maßnahmen entwickelt, die als Grundlage für nachfolgende Umsetzungsgesetze dienen. Zudem soll die öffentliche Hand eine (b) **Vorbildfunktion** einnehmen, was vor allem bedeutet, dass sich die Landesverwaltungen klimaneutral organisieren. Die Bemühungen der Landesregierung zur Zielerreichung werden einem (c) regelmäßigen **Monitoring** unterzogen, über dessen Ergebnisse **berichtet werden muss**. Unterstützung erhalten die Landesregierungen dabei von einem (d) **unabhängigen Beratungsgremium**, das eigene Bewertungen und/oder Vorschläge einbringt.

Abbildung 2: Überblick über Kernelemente von Klimaschutzgesetzen

© WWF (Quelle: Ecologic Institut)



Charakteristisch für Klimaschutzgesetze mit derartigen Kernelementen ist, dass sie sich grundsätzlich an die Staatsorgane des jeweiligen Landes richten. Insbesondere verpflichten sie die Landesregierung, ihre Handlungsmöglichkeiten zum Erreichen der Klimaschutzziele zu nutzen. Der Landesverwaltung kommt die Aufgabe zu, sich klimaneutral zu

organisieren. Bürgerinnen und Bürger oder Unternehmen werden grundsätzlich erst bei der Umsetzung des jeweiligen Klimaschutzgesetzes durch gesetzliche Maßnahmen in die Pflicht genommen – und das in Bereichen, in denen die Länder zur Gesetzgebung befugt sind, wie etwa bei klimaschutzfreundlichen Anpassungen der Landesbauordnungen.

Klimaschutzziele

Die meisten Länder haben **quantifizierte Minderungsziele** für Treibhausgasemissionen formuliert und streben eine **klimaneutrale Landesverwaltung** an. Zusätzlich haben sich einige Bundesländer konkrete Ziele für die **Energieerzeugung aus erneuerbaren Energien** und/oder die **Gebäudesanierung** gesetzt.

Die quantifizierten Minderungsziele der Länder für THG-Emissionen orientieren sich überwiegend an den derzeitigen Minderungszielen des Bundes, die bisher nicht rechtlich bindend sind.⁶ Sie beziehen sich auf das Vergleichsjahr 1990 und betragen zwischen 25 und 40 % für **2020** sowie zwischen mindestens 80 und 100 % für **2050**.

Zusätzlich haben sich Berlin, Schleswig-Holstein und Thüringen Minderungsziele für **2030** (zwischen 55 und 70 %) und/oder **2040** (zwischen 70 und 80 %) gesetzt. Die Ziele für 2020, 2030 und 2040 sind überwiegend als Soll-Vorschriften formuliert und damit regelmäßig verpflichtend. In einigen Bundesländern werden die Minderungsziele für 2050 lediglich angestrebt und sind als solche nicht verbindlich.

Bemerkenswerte Regelung

Das Thüringer Klimagesetz verfolgt als erstes Landesklimagesetz auch das Ziel der Treibhausgasneutralität in der zweiten Hälfte des 21. Jahrhunderts. Es entspricht damit der Zielsetzung des Pariser Klimaschutzabkommens. Zudem ist für die jeweiligen Minderungsziele (2030, 2040 und 2050) die jeweils maximale Emissionsreduktion handlungsleitend, das bedeutet für 2050 eine Minderung um 95 %.

⁶ Mindestens 40 % bis 2020, 55 % bis 2030, 70 % bis 2040 und 80–95 % bis 2050. Hinsichtlich des Zielkorridors bis 2050 orientiert sich die deutsche Klimaschutzpolitik angesichts der verschärften Zielsetzungen des Pariser Abkommens jedoch am Leitbild einer weitgehenden Treibhausgasneutralität bis 2050, siehe Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Klimaschutzplan 2050. Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung, Stand November 2016, S. 28, https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/klimaschutzplan_2050_bf.pdf (zuletzt abgerufen am 05.04.2019).

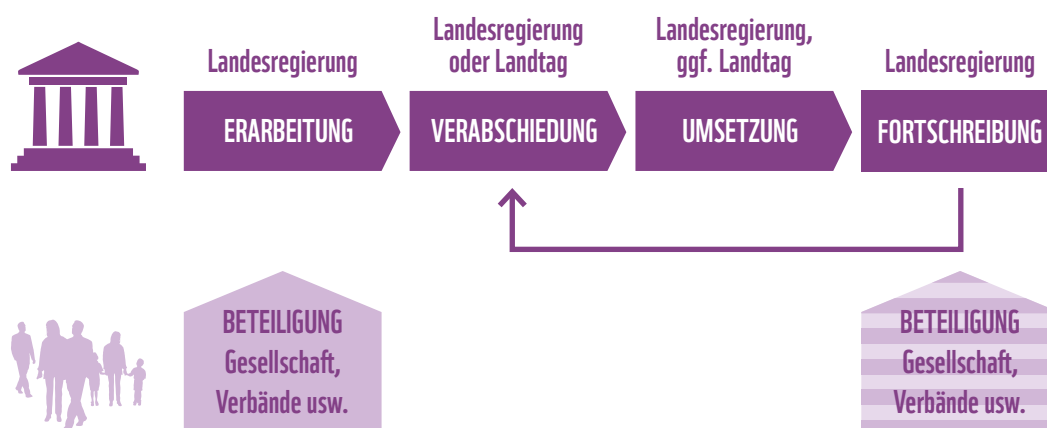
Klimaschutzplanung

Das zentrale Instrument der Klimaschutzgesetze zum Erreichen der Klimaschutzziele ist die Klimaschutzplanung. Mithilfe von **Klimaschutzplänen, -konzepten** oder **-programmen** – die Begrifflichkeiten unterscheiden sich zwischen den Ländern – sollen Strategien und Maßnahmen erarbeitet und fortentwickelt werden, welche die Grundlage für nachfolgende Umsetzungsgesetze oder -maßnahmen bilden. Diese Klimaschutzpläne entsprechen dem Klimaschutzplan 2050 und den Klimaschutzprogrammen (bisher bis 2020) auf Bundesebene. Zwischen den Bundesländern gibt es sowohl hinsichtlich des **Verfahrens** als auch hinsichtlich des **Inhalts** Unterschiede.

Gleichwohl ähneln sich die einzelnen **Verfahrensschritte** in den Ländern. Im ersten Schritt wird der Klimaschutzplan von der Landesregierung **erarbeitet**, wobei sich die zu beteiligenden Personen, Verbände und Institutionen von Bundesland zu Bundesland unterscheiden. Der Klimaschutzplan wird dann entweder von der Landesregierung oder aber vom Landtag, wie etwa in NRW, Bremen und Berlin, **beschlossen**. Je nach Bundesland wird er **alle vier oder fünf Jahre fortgeschrieben**.

Abbildung 3: Verfahrensschritte für Klimaschutzpläne

© WWF (Quelle: Ecologic Institut)



Sofern sie Klimaschutzpläne vorsehen, formulieren die Klimaschutzgesetze **inhaltliche Mindestvorgaben**. Diese unterscheiden sich – abgesehen von den bereits erwähnten Strategien und Maßnahmen zur Zielerreichung – von Bundesland zu Bundesland. Einige Länder schreiben an dieser Stelle **Sektor- oder Zwischenziele** vor. Zudem werden teilweise **Ziele für einzelne Handlungsbereiche** formuliert, etwa für erneuerbare Energien.

Bemerkenswerte Regelung

Nach dem Berliner Energiewendegesetz erfolgt die Fortschreibung des Energie- und Klimaschutzprogramms jeweils innerhalb eines Jahres nach Konstituierung des Abgeordnetenhauses. Diese Verknüpfung mit dem Beginn der Legislaturperiode gewährleistet, dass sich jede neue Regierung mit dem Programm befasst und dafür die Verantwortung übernimmt.

Vorbildwirkung der öffentlichen Hand

Von Ausnahmen abgesehen, weisen die Klimaschutzgesetze der Länder der öffentlichen Hand eine Vorbildfunktion zu. Hierfür sollen sich die betroffenen Landesverwaltungen bis zum Jahr 2030 oder 2040 **klimaneutral organisieren** und entweder – wie etwa in Baden-Württemberg und Thüringen – **Konzepte für eine klimaneutrale Landesverwaltung entwickeln und umsetzen** oder aber bestimmte schon durch das Gesetz vorgegebene Maßnahmen ergreifen. Solche Maßnahmen sehen die Klimaschutzgesetze einiger Länder für den **Gebäudebereich** und die **öffentliche Beschaffung** vor. So verpflichtet das Bremische Klimaschutz- und Energiegesetz den Senat dazu, ein Controlling des Energieverbrauchs der öffentlichen Gebäude einzurichten und Anforderungen für klima- und energierelevante Beschaffungsvorgänge festzusetzen. Manche Länder kombinieren beide Ansätze und verlangen sowohl ein übergreifendes Konzept für eine klimaneutrale Landesverwaltung als auch Standards bei Gebäuden und öffentlicher Beschaffung.

Die Vorbildfunktion der öffentlichen Hand gilt in einigen Ländern ausdrücklich auch für die **Gemeinden** (in Berlin die Bezirke). Auch die meisten anderen Klimaschutzgesetze enthalten Regelungen, die es den Gemeinden erlauben, eigene Konzepte zu entwickeln oder sie beim Prozess zu unterstützen.

Bemerkenswerte Regelung

Das Landesklimaschutzgesetz Rheinland-Pfalz legt fest, dass die Gemeinden und die Gemeindeverbände die Vorbildfunktion in eigener Verantwortung erfüllen. In einer Vereinbarung zwischen Land und kommunalen Landesverbänden soll geregelt werden, wie das Land sie dabei unterstützen kann.

Monitoring und Berichtspflichten

Nahezu alle Klimaschutzgesetze schreiben ein Monitoring durch die Landesregierung sowie eine Berichterstattung vor. Dieses **Monitoring** bezieht sich auf die Entwicklung der Treibhausgasemissionen sowie auf die Umsetzung des jeweiligen Klimaschutzgesetzes – also der festgesetzten Ziele und der zur ihrer Erreichung ergriffenen Maßnahmen. Aufbauend auf dieser Bestandsaufnahme sollen durch die Berichte regelmäßig auch **Vorschläge für weitere Maßnahmen** unterbreitet werden, die teilweise in die regelmäßige Fortschreibung des Klimaschutzplans einfließen. In einigen Ländern muss durch zusätzliche Maßnahmen gegengesteuert werden, wenn die Ergebnisse des Monitorings ergeben, dass Ziele voraussichtlich verfehlt werden. Der **Berichtszyklus** ist von Bundesland zu Bundesland verschieden. Er schwankt zwischen einem und fünf Jahren. Manche Länder sehen zusätzlich einen **Kurzbericht** vor, der in der Regel jährlich vorzulegen ist und zumeist einzig die Entwicklung der Treibhausgasemissionen abbildet. Die Berichte sind in fast allen Ländern dem Landtag vorzulegen und teilweise veröffentlichungspflichtig.

Abbildung 4: Mechanismus für Monitoring und Berichtspflichten

© WWF (Quelle: Ecologic Institut)



Bemerkenswerte Regelung

Wird im Rahmen des Monitorings festgestellt, dass die energie- und klimapolitischen Ziele verfehlt werden, soll die Landesregierung nach dem Energiewende- und Klimaschutzgesetz Schleswig-Holstein einerseits zusätzliche Maßnahmen auf Landesebene entwickeln und umsetzen und sich andererseits auf Bundesebene für erforderliche Zusatzmaßnahmen einsetzen.

Einbindung eines unabhängigen Beratungsgremiums

Die meisten Klimaschutzgesetze sehen die Einrichtung eines Rats oder Beirats vor, der die Landesregierung als unabhängige Instanz berät. Die Aufgaben dieses Gremiums unterscheiden sich von Land zu Land. Teilweise soll es in eigenen Berichten zum Monitoringbericht der Landesregierung Stellung beziehen, teilweise bei der Aufstellung und Fortschreibung des Klimaschutzplans beraten. Überwiegend kann oder soll dieses Gremium **Vorschläge für weitere Klimaschutzmaßnahmen** unterbreiten. Einige Klimaschutzgesetze sehen zudem vor, dass sich das Gremium **aus eigener Initiative** heraus oder auf Anregung des Landtags oder der Landesregierung mit speziellen Themen der Klima- und Energiepolitik befasst.

Die meisten Gremien sind **pluralistisch besetzt** und können so zur **Akzeptanz der Klimapolitik** beitragen. Sie setzen sich etwa aus Vertreterinnen und Vertretern gesellschaftlicher Vereinigungen, der Kommunen, der Wissenschaft und der Kirchen zusammen. In Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein werden zudem Vertreterinnen und Vertreter aus dem Landtag in das Beratungsgremium berufen. Das Bremische Klimaschutz- und Energiegesetz sieht demgegenüber ein **interdisziplinär besetztes wissenschaftliches Expertengremium** vor, um **externen wissenschaftlichen Sachverstand** einzubringen. In NRW werden der pluralistische und der wissenschaftliche Ansatz kombiniert, während das Thüringer Klimagesetz sowohl einen wissenschaftlich zusammengesetzten Klimabeirat als auch einen pluralistisch zusammengesetzten Energiebeirat vorsieht.

Bemerkenswerte Regelung

Das Klimaschutzgesetz NRW schreibt vor, dass die Landesregierung zu den Berichten des Sachverständigenrats Klimaschutz Nordrhein-Westfalen innerhalb von drei Monaten vor dem Landtag Stellung nehmen muss.

Sonstige Inhalte von Landesklimaschutzgesetzen

Abgesehen von den vorstehend beschriebenen Kernelementen enthalten die Landesklimaschutzgesetze je nach Ausgestaltung **weitere Regelungen**, z. B. zur Raumordnung, zur Koordination und zum Vollzug sowie zur Anpassung an den Klimawandel. **Ausnahmsweise** verpflichten Landesklimaschutzgesetze auch Bürgerinnen und Bürger oder Unternehmen z. B. zur allgemeinen Mitwirkung am Klimaschutz oder im Fall von Energieversorgungsunternehmen zur Herausgabe von Daten, die für den Klimaschutzplan oder für Konzepte von Gemeinden erforderlich sind. Das Hamburger Klimaschutzgesetz ist auch insoweit ein Sonderfall, als es ein ganzes Kapitel mit Regelungen zur sparsamen Verwendung von Energie enthält, die sich an die Allgemeinheit richten.

Bemerkenswerte Regelung

Das Klimaschutzgesetz Baden-Württemberg sieht die Beteiligung des Regierungspräsidiums in Zulassungsverfahren für Erneuerbare-Energien-Anlagen von erheblicher Bedeutung für die Allgemeinheit vor, um die Belange des Klimaschutzes einzubringen.

Übersicht zu den Kernelementen in Landesklimaschutzgesetzen

Ein Vergleich der bisher erlassenen Klimaschutzgesetze auf Landesebene zeigt, dass sich bestimmte Kernelemente durchgesetzt haben.

Tabelle 2: Übersicht zu den Kernelementen in Landesklimaschutzgesetzen

© WWF (Quelle: Ecologic Institut)

LP = Legislaturperiode

	Minde- rungs- ziele	klima- neutrale Verwaltung	Klima- schutz- planung	Vorbildwirkung	Monitoring- berichte	Beratungs- gremium
Hamburg	(-)	(-)	(-)	Gebäude Beschaffung	(-)	(-)
Hessen	(-)	(-)	(-)	Gebäude Beschaffung	jährlich	(-)
NRW	2020, 2050	2030	Klimaschutz- plan	übergreifendes Konzept als Teil des Klima- schutzplans	alle fünf Jahre	Sachver- ständigenrat Klimaschutz
Baden- Württemberg	2020, 2050	2040	Integriertes Energie- und Klimaschutz- konzept	Übergreifendes Konzept	jährlicher Kurzbericht; alle drei Jahre umfassender Bericht	Beirat für Klimaschutz
Rheinland- Pfalz	2020, 2050	2030	Klimaschutz- konzept	Teil des Klima- schutzkonzepts	alle zwei Jahre Kurzbericht; alle vier Jahre umfassender Bericht	Beirat für Klimaschutz
Bremen	2020, 2050	(-)	Klimaschutz- und Energie- programm	Gebäude Beschaffung	jährlich	Wissenschaft- licher Beirat
Berlin	2020, 2030, 2050	2030	Energie- und Klimaschutz- programm	Maßnahmenplan CO ₂ -neutrale Verwaltung, Gebäude	alle zwei Jahre Monitoring- bericht; alle fünf Jahre Umsetzungs- bericht zum Maßnahmenplan	Klimaschutzrat
Schleswig- Holstein	2020, 2030, 2040, 2050	2050	(-)	Strategie für Landesver- waltung, insb. Gebäude und Beschaffung	jährlicher Kurzbericht; zweimal pro LP umfassender Bericht; einmal pro LP Bericht zur Landesver- waltung	Energiewende- beirat
Thüringen	2030, 2040, 2050	2040	Integrierte Energie- und Klimaschutz- strategie	Maßnahmen- konzept Klimaneutralität	alle fünf Jahre	Wissenschaft- licher Beirat für Klimaschutz und Klimafolgen- anpassung; Beirat für die Thüringer Energiewende

Was bringen Klimaschutzgesetze auf Landesebene?

Klimaschutzpolitik lässt sich auch ohne gesetzlichen Rahmen betreiben. Jedoch hat ein solcher Rahmen – ob auf Bundes- oder Landesebene – viele Vorteile.⁷ Der Trend der zunehmenden Verabschiedung von Landesklimaschutzgesetzen der letzten Jahre zeigt, dass Landesregierungen Klimaschutzgesetzen einen Mehrwert für die Klimaschutzpolitik zusprechen.

Grundlegende Vorteile von Landesklimaschutzgesetzen:

- » 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.

⁷ Zu den Vorteilen eines Klimaschutzgesetzes des Bundes siehe WWF, Klimaschutz muss Recht bekommen (Stand 02.01.2018), <https://www.wwf.de/themen-projekte/klima-energie/klimaschutz-und-energie-wende-in-deutschland/klimaschutzgesetz/> (zuletzt abgerufen am 15.02.2019); ausführlich Rodi/Sina (2011), S. 367 ff.; Rodi/Stäsche (2015), S. 28 f.

Diesen Vorteilen steht eine grundlegende Schwäche gegenüber:

Da der Bund von seiner vorrangigen Gesetzgebungskompetenz für den Klimaschutz durch viele Gesetze Gebrauch gemacht hat – etwa zur Förderung der erneuerbaren Energien oder der Energieeffizienz –, können die Ländern nur in einzelnen Bereichen eine eigenständige Klimaschutzgesetzgebung verfolgen, etwa in der Bauordnung, der Landesplanung, der Bildung oder im Kommunalrecht. Das macht es ihnen schwer, ihre Minderungsziele aus eigener Kraft zu erreichen. Die Länder sind teilweise vom Erfolg der Klimaschutzgesetzgebung des Bundes und der EU abhängig. Deshalb sieht z. B. das Energiewende- und Klimaschutzgesetz Schleswig-Holstein vor, dass sich die Landesregierung bei drohender Verfehlung von Klimaschutzzielen neben zusätzlichen Maßnahmen auf Landesebene auch für zusätzliche Maßnahmen auf Bundesebene einsetzen soll.

Trotz dieser Schwäche überwiegen die Vorteile von Landesklimaschutzgesetzen deutlich.

Der Mehrwert von Klimaschutzgesetzen wird auch von der Politik hervorgehoben:

„Das Energiewendegesetz ist der Kompass Berlins auf dem Weg zur Klimaneutralität. Das Gesetz gibt eine verlässliche Orientierung für die weitreichenden Schritte, die dafür in Politik, Verwaltung und Stadtgesellschaft erforderlich sind – vom Kohleausstieg über die CO₂-neutrale Verwaltung bis zum Klimafolgen-Monitoring. Das macht es leichter, andere auf dem Weg mitzunehmen – und auch auf schwierigem Terrain das Ziel im Blick zu behalten.“

BEATE ZÜCHNER, Referat Klimaschutz und Klimaanpassung
Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz Berlin

„Ohne das Klimaschutzgesetz Baden-Württemberg wäre es uns nicht möglich gewesen, die Klimaschutzbeiträge der gesamten Landesregierung so effektiv zu koordinieren, wie es jetzt der Fall ist.“

DR. SVEA WIEHE, Leiterin der Stabsstelle Klimaschutz
Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg

5 In welchem Verhältnis stünden die Landesklimaschutzgesetze zu einem Klimaschutzgesetz des Bundes?

Im Jahre 2008 wurde in Großbritannien das weltweit erste nationale Klimaschutzgesetz mit verbindlichen Zielen zur Minderung von Treibhausgasemissionen verabschiedet, der **UK Climate Change Act**. Seit diesem Zeitpunkt wird in Deutschland über die Einführung eines Klimaschutzgesetzes des Bundes diskutiert. Tatsächlich führte das Scheitern der ersten Initiativen zu einem solchen Gesetz auf

Bundesebene dazu, dass ab 2013 zunehmend Klimaschutzgesetze auf Landesebene entstanden. Das absehbare deutliche Verfehlen des Ziels der Bundesregierung, die Treibhausgasemissionen in Deutschland bis 2020 um 40 % gegenüber 1990 zu mindern, scheint jedoch ein **Umdenken** bewirkt zu haben. Wie eingangs erwähnt, hat das Bundesumweltministerium dem Kanzleramt im Februar 2019 einen **Referentenentwurf für ein Bundesklimaschutzgesetz** zur Frühabstimmung vorgelegt.

Wie würde sich ein Klimaschutzgesetz des Bundes auf die Klimaschutzgesetze der Länder auswirken?

Auf den ersten Blick scheint ein Bundesklimaschutzgesetz mit Landesklimaschutzgesetzen unvereinbar zu sein: Der Klimaschutz fällt unter die sog. **konkurrierende Gesetzgebungskompetenz**, d. h., die Länder sind zur Gesetzgebung nur befugt, solange und soweit der Bund nicht tätig wird. Bei genauerer Betrachtung kommt es jedoch darauf an, ob ein Bundesklimaschutzgesetz noch Raum für Klimaschutzgesetze der Länder lässt. Das könnte der Bund **ausdrücklich regeln**, indem er z. B. festlegt, dass Landesklimaschutzgesetze durch das Bundesklimaschutzgesetz nicht beeinträchtigt werden (sog. **Öffnungsklausel**).

Warum sollte der Bund dies tun?

Für ein **Nebeneinander von Bundes- und Klimaschutzgesetzen** spricht eine Reihe von guten Gründen:

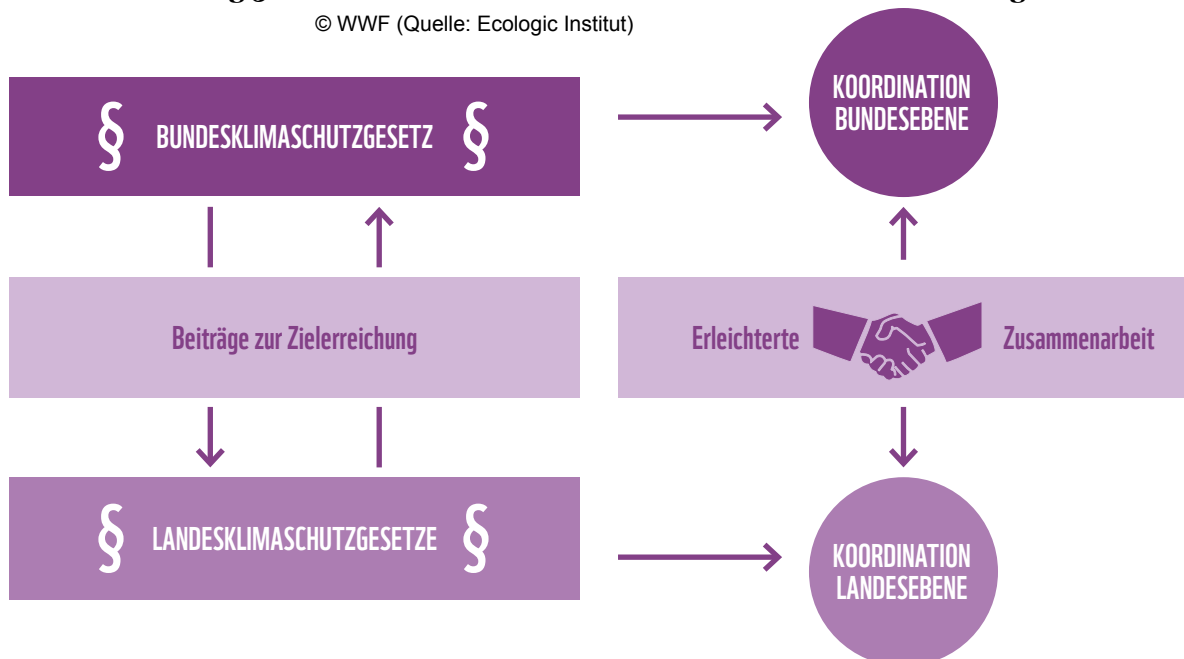
- » Klimaschutz erfordert das **Zusammenwirken auf allen Ebenen**. Obwohl der Bund seine Gesetzgebungskompetenz für den Klimaschutz weitgehend ausgeschöpft hat, bleiben den Ländern beachtliche Einwirkungsmöglichkeiten. Insbesondere dürfen sie den Gemeinden Aufgaben im Bereich des Klimaschutzes übertragen. Der Bund darf Gemeinden dagegen allenfalls zur Wahrnehmung von klimaschutzbezogenen Angelegenheiten verpflichten, die bereits zur kommunalen Selbstverwaltung gehören. Außerdem sind die Länder für den **Vollzug** von klimaschutz-

bezogenen Gesetzen zuständig. Daher hat der **Bund ein Interesse** daran, ergänzende Klimaschutzbemühungen auf Landesebene und deren Steuerung durch Klimaschutzgesetze zu ermöglichen.

- » Umgekehrt haben die **Länder ein Interesse** an einem Klimaschutzgesetz des Bundes, das wegen seiner Steuerungswirkung die Erfolgsaussichten der einzelnen Maßnahmen des Bundes zum Erreichen seiner Ziele erhöht. Denn die Länder sind wegen ihrer beschränkten Gesetzgebungsbefugnisse im Klimaschutz auch auf den Erfolg der gesetzlichen Maßnahmen des Bundes angewiesen, um ihre eigenen Minderungsziele zu erfüllen. Zudem würde ein Bundesklimaschutzgesetz eine Orientierungshilfe für diejenigen Länder darstellen, deren Klimaschutzziele noch nicht an die Ziele des Pariser Abkommens und des Klimaschutzplans 2050 angepasst sind, und einen Anreiz für eine entsprechende Zielausweitung (hinsichtlich der Ziele für 2030 und 2040) bzw. Zielerhöhung (hinsichtlich des Ziels für 2050) schaffen.
- » Die Koordination der Klimaschutzpolitik auf Bundesebene durch ein Bundesklimaschutzgesetz kann nicht die **Koordination der Klimaschutzpolitik** auf Landesebene ersetzen. Dies muss durch Landesklimaschutzgesetze geschehen.
- » Klimaschutzgesetze auf Bundes- und Landesebene würden die **Zusammenarbeit** beider Ebenen bei der Klimaschutzpolitik erleichtern, da sie sich gemeinsamer Grundlagen bedienen könnten, wie etwa Monitoring- und Berichtssysteme.

Abbildung 5: Verhältnis des Bundes- zu den Landesklimaschutzgesetzen

© WWF (Quelle: Ecologic Institut)



Sina, Stephan (2018): Klimaschutzgesetze der Bundesländer – Typen, Regelungsgehalt und Verhältnis zu einem Klimaschutzgesetz des Bundes, Europäische Zeitschrift für Umwelt- und Planungsrecht (EurUP) 2018, S. 314 ff.

Rodi, Michael und Stephan Sina (2011): Das Klimaschutzrecht des Bundes – Analyse und Vorschläge zu seiner Weiterentwicklung, Forschungsprojekt im Auftrag des Umweltbundesamtes, Climate Change 17/2011, www.uba.de/uba-info-medien/4166.html.

Rodi, Michael und Uta Stäsche (2015): Rechtlich-institutionelle Verankerung der Klimaschutzziele der Bundesregierung. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, 2015, http://www.ikem.de/wp-content/uploads/2016/08/Gutachten_Rechtlich-institutionelle_Verankerung_der_Klimaschutzziele_der_Bundesregierung.pdf.

100%
RECYCLED



Unterstützen Sie den WWF

IBAN: DE06 5502 0500 0222 2222 22

Bank für Sozialwirtschaft Mainz

BIC: BFSWDE33MNZ



Unser Ziel

Wir wollen die weltweite Zerstörung der Natur und Umwelt stoppen und eine Zukunft gestalten, in der Mensch und Natur in Einklang miteinander leben.

wwf.de | info@wwf.de

WWF Deutschland

Reinhardtstraße 18
10117 Berlin · Germany

Tel.: 030 311 777 700

Fax: 030 311 777 888

info@wwf.de · wwf.de