

Dr. Stephan Sina

Hessischer Landtag

Ausschuss für Umwelt, Klimaschutz,
Landwirtschaft und Verbraucherschutz

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

Berlin, 18. November 2022

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Hessisches Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes und zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels (Hessisches Klimagesetz – HKlimaG) – Drucks. 20/9276 –¹

Allgemeines

Mit dem vorliegenden Entwurf schlägt die Landesregierung ein Landesklimaschutzgesetz vor, wie es die meisten Länder inzwischen verabschiedet und teilweise fortentwickelt haben (Hamburg seit 1997, NRW und Baden-Württemberg seit 2013, Rheinland-Pfalz 2014, Bremen 2015, Berlin seit 2016, Schleswig-Holstein seit 2017, Thüringen 2018, Bayern und Niedersachsen 2020). 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**:²

- Ein Klimaschutzgesetz mit verbindlichen Zielen stärkt den Stellenwert des Klimaschutzes und verankert diesen als Daueraufgabe der Politik.

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

² Siehe dazu bereits die Stellungnahme des Verfassers zu dem Entwurf der SPD für ein Gesetz zum Schutz von Menschen und Natur vor dem Klimawandel und seinen Folgen – Drucks. 20/5899 vom 20.08.2021, <https://hessischer-landtag.de/sites/default/files/scald/files/ULA-AV-20-27.pdf>, S. 39-47.

- 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.

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:³

- 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 § 3 konkrete Klimaschutzziele vor, ebenso eine Klimaschutzplanung in § 4 (Klimaplan Hessen). Die Vorbildfunktion des Staates ist in § 7 (Vorbildrolle des Landes), Monitoring und Berichtspflichten in § 9 (Monitoring) und die Einbindung eines unabhängigen Beratungsgremiums in § 6 (wissenschaftlicher Klimabeirat) festgelegt.

Regelungen zur Vorbildwirkung des Landes – und zum Beitrag von Kommunen (siehe § 8 E-HKlimaG) – sieht auch der Regierungsentwurf zur Änderung des

³ Vgl. einerseits Sina/Stockhaus, Landesklimaschutzgesetze in Deutschland. Überblick und Bedeutung für ein Klimaschutzgesetz des Bundes, WWF 2019, https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/WWF_KSG_Gutachten1_Landesklimaschutzgesetze_DE_Webfassung.pdf, S. 10 ff.; andererseits Scharlau / v. Swieykowski-Trzaska / Keimeyer / Klinski / Sina, Das Bundes-Klimaschutzgesetz, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2020, S. 1 ff.

Hessischen Energiegesetzes (HEG)⁴ vor, zu dem am 7.9.2022 eine Anhörung im Ausschuss für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen stattgefunden hat.⁵ Insbesondere sollen darin die energetischen Anforderungen an landeseigene Gebäude durch Photovoltaikpflichten erhöht und eine verpflichtende kommunale Wärmeplanung für Gemeinden ab 20.000 Einwohnerinnen und Einwohner eingeführt werden. In Ländern mit Klimaschutzgesetzen finden sich derartige Regelungen einheitlich im Landesklimaschutzgesetz, das vereinzelt ausdrücklich „Energie- und Klimaschutzgesetz“ o.ä. genannt wird.⁶ Eine derartige Vorgehensweise wäre auch für Hessen zu empfehlen, um die Aufteilung grundlegender Vorgaben zur Erreichung der Klimaschutzziele auf mehrere Gesetze und damit einhergehende Abstimmungsprobleme (siehe dazu näher zu §§ 7, 8 E-HKlimaG) zu vermeiden. Zumindest sollte im HKlimaG auf (abgestimmte) ergänzende Regelungen im HEG verwiesen werden.

Zum Entwurf im Einzelnen

Zu § 1:

Absatz 1 betont, dass auch Hessen einen Beitrag zum globalen Klimaschutz leisten muss. Statt des Begriffes „notwendig“ rege ich das Wort „angemessen“ an, wie es z.B. in § 1 Absatz 1 KSG BW verwendet wird.

Zu § 2:

In der Begründung zu Nr. 1 werden hinsichtlich der vom Hessischen Statistischen Landesamt ermittelten Treibhausgasemissionen die dafür verantwortlichen Sektoren aufgezählt. Diese Aufzählung entspricht nicht den Sektoren, die in der Begründung zu § 4 Absatz 1 Satz 3 Nr. 1 angeführt werden. Dies sollte bereinigt werden.

Ansonsten könnten die Begriffsbestimmungen um die in der Begründung zu § 4 Absatz 1 Satz 3 Nr. 3 enthaltene Definition von negativen Emissionen ergänzt werden.

Zu § 3:

Zu Recht stellt der Anfang von Absatz 1 klar, dass das Land Hessen seine Treibhausgasemissionen unter Einbeziehung der Maßnahmen auf europäischer

⁴ Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung des Hessischen Energiegesetzes vom 5.7.2022, Drucksache 20/8758, abrufbar unter <https://starweb.hessen.de/cache/DRS/20/8/08758.pdf>

⁵ <https://hessischer-landtag.de/termine/ausschuss-f%C3%BCr-wirtschaft-energie-verkehr-und-wohnen-anh%C3%B6rung-zum-energiegesetz>

⁶ Vgl. BremKEG, EWKG SH.

und nationaler Ebene mindert. Da der Bund von seiner vorrangigen Gesetzgebungskompetenz für den Klimaschutz weitgehend Gebrauch gemacht hat, ist der gesetzgeberische Spielraum der Länder nämlich 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.

Wichtig ist auch die Formulierung, dass die Treibhausgasemissionsminderungen „kontinuierlich“ erfolgen müssen. Entsprechend der Gesetzesbegründung wird damit einerseits dem Kerngedanken des Bundesverfassungsgerichts in seinem „Klimabeschluss“ vom 24. April 2021 Rechnung getragen, wonach das verbleibende CO₂-Budget nicht ungleichmäßig auf Kosten zukünftiger Generationen verteilt werden darf.⁷ Andererseits wird damit dem Progressionsgebot des Übereinkommens von Paris entsprochen, das sich sinngemäß auch in § 3 Absatz 4 Satz 2 KSG findet („Klimaschutzziele können erhöht, aber nicht abgesenkt werden“).

Bei den konkreten Zielen lehnt sich § 3 an die Klimaschutzziele des KSG an, die 2021 zur Anpassung an das verschärfte Klimaschutzziel der EU für 2030 und zur Umsetzung der Vorgaben des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021 angehoben worden sind. In der Tat verlangt § 14 Abs. 1 KSG, dass Landesklimaschutzgesetze 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 einfachsten und sichersten Weg dar.

Eigenständige Bedeutung hat das Minderungsziel für 2025 in Absatz 1 Nr. 1.

Zu § 4:

Absatz 1 Sätze 1 und 3 sehen einen Klimaplan Hessen mit bestimmten Mindestinhalten vor, zu denen Minderungsziele für bestimmte Sektoren, wissenschaftlich fundierte Maßnahmen zur Zielerreichung und Vorschläge zur Sicherung und zum Ausbau von Kohlenstoffsenken gehören. Ausweislich der Begründungen zu §§ 4, 5 kann zudem die Klimawandelanpassungsstrategie (wie bisher) in den Klimaplan aufgenommen werden.

⁷ Zu beachten ist aber, dass die Vorgaben des „Klimabeschlusses“ nicht für die Länder gelten, da sich landesspezifische CO₂-Budgets weder Verfassungs- noch Bundesrecht entnehmen lassen, vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. Januar 2022 – 1 BvR 1565/21, Rn. 15 ff.

Wie bereits zu § 2 erwähnt, könnte die Definition von negativen Emissionen in der Begründung zu § 4 Absatz 1 Satz 3 Nr. 3 in die Begriffsbestimmungen unter § 2 aufgenommen werden. Zur Aufzählung von Sektoren in der Begründung zu § 4 Absatz 1 Satz 3 Nr. 1 siehe ebenfalls die Ausführungen zu § 2.

Absatz 1 Satz 2 sowie die Absätze 2 und 4 befassen sich mit dem Verfahren zur Erarbeitung und Anpassung des Klimaplanes Hessen auf eine im Vergleich zu anderen Landesklimaschutzgesetzen ausführlichen Weise. Den Entwurf koordiniert das für Klimaschutz zuständige Ministerium, dessen Einvernehmen zu den Maßnahmenvorschlägen aus den jeweiligen Ressorts erforderlich ist. Dabei erscheint der Begriff „oberste Landesbehörden“ in Absatz 1 Satz 2 und Absatz 3 nur sinnvoll, wenn er sich auf die Ressorts bzw. Landesministerien beschränkt, d.h. er sich nicht auf andere Akteure erstrecken lässt.

Absatz 4 regelt den Turnus der Fortschreibung des Klimaplanes, lässt jedoch den Zeitpunkt seiner erstmaligen Erstellung offen. Sein Vorläufer, der Integrierte Klimaschutzplan Hessen 2025, soll ab 2022 fortgeschrieben werden.⁸

Eine **Lücke** in den verfahrensbezogenen Regelungen besteht insoweit, als sich keine Regelung über Beteiligungsformen, wie sie in den meisten Landesklimaschutzgesetzen für je nach Land unterschiedliche Personen, Verbände und Institutionen vorhanden sind, findet. Dies überrascht umso mehr, als bei der Aufstellung des Integrierten Klimaschutzplans Hessen 2025 ein umfangreicher Beteiligungsprozess stattgefunden hat.⁹

Zu § 5:

Das Verfahren zur Erstellung und zur Fortschreibung der Strategie zur Abmilderung der negativen Folgen des Klimawandels entspricht dem Verfahren in § 4. Die dortige Anmerkung zum Begriff „oberste Landesbehörden“ gilt entsprechend für § 5.

Zu § 6:

Die Einrichtung eines wissenschaftlichen Klimabeirats sorgt dafür, dass unabhängiger Sachverstand in die komplexe Materie der Klimapolitik einfließt. Dementsprechend wird in Absatz 1 Satz 1 betont, dass der Beirat in seinen Empfehlungen unabhängig ist. Diese Unabhängigkeit wird zusätzlich dadurch gestärkt, dass der Beirat nach Absatz 4 jederzeit Empfehlungen an die Landesregierung abgeben kann. Für den nötigen Sachverstand sorgt die

⁸ Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Integrierter Klimaschutzplan Hessen 2025, März 2017, S. 21.

⁹ Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Integrierter Klimaschutzplan Hessen 2025, März 2017, S. 18 ff.

besondere Sachkunde auf den genannten oder verwandten Fachgebieten, über welche die Mitglieder nach Absatz 1 Satz 2 verfügen müssen.

Allerdings bleibt das Mandat des Klimabeirats vage, da die regelmäßige Beratung der Landesregierung zu Fragen des Klimaschutzes und zur Klimawandelanpassung kaum konkretisiert wird. Lediglich in § 9 Absatz 4 Satz 2 ist vorgesehen, dass der Klimabeirat zu Maßnahmenvorschlägen zur Wiedererreichung des Zielpfads eines abweichenden Emissionssektors Empfehlungen abgibt. Andere Landesklimaschutzgesetze sehen als regelmäßigen Anlass für eine Stellungnahme durch das jeweilige Beratungsgremium den Monitoringbericht oder den Klimaplan der Landesregierung vor.¹⁰ Im KSG ist neben konkreten Anlässen für eine Stellungnahme vorgesehen, dass der Expertenrat für Klimafragen alle zwei Jahre ein Gutachten zu Treibhausgasemissionen und Maßnahmen zur Zielerreichung vorlegt.¹¹ Es empfiehlt sich insoweit, das Mandat des Klimabeirats zu präzisieren.

Laut der Begründung zu den Absätzen 3 und 4 soll sich der Klimabeirat in eigener Verantwortung eine Geschäftsordnung geben. Dies sollte in den Gesetzestext von Absatz 3 übernommen werden, vgl. etwa § 11 Absatz 2 Satz 2 KSG.

Zu § 7:

§ 7 regelt verschiedene Facetten der Vorbildwirkung des Landes, die allgemein in Absatz 1 festgelegt ist.

Die Absätze 2 und 4 sind an § 13 KSG angelehnt. Absatz 2 regelt das allgemeine Berücksichtigungsgebot hinsichtlich der Zwecke des HKlimaG bei allen Entscheidungsspielräumen der öffentlichen Hand. Die Begründung verweist dazu auf eine Legaldefinition der öffentlichen Hand, ohne diese zu benennen.¹² Absatz 4 bestimmt in Orientierung an § 13 Abs. 1 Satz 3 KSG, dass für Investitionen und Beschaffungen des Landes ein CO₂-Preis für die Vermeidung oder Verursachung von Treibhausgasemissionen anzulegen ist. Zu seiner Höhe führt die Begründung an, dass dieser Preis dem aktuellen Kostensatz der Methodenkonvention zur Ermittlung von Umweltkosten des Umweltbundesamtes entsprechen soll.

Absatz 3 sieht einen „Klimacheck“ für Gesetzentwürfe, Verordnungen der Landesregierung und Förderprogramme von erheblicher finanzieller Bedeutung vor. Dies ist grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings wird die gesetzliche Anordnung einer Klimaverträglichkeitsprüfung von Gesetzesvorlagen teilweise wegen einer damit verbundenen Beschränkung des Initiativrechts nach Artikel 76 Absatz 1 GG – für die Bundesebene, für die Landesebene siehe Art. 117 der Hessischen

¹⁰ Siehe § 10 Absatz 1 Satz 2 KSG BW; § 8 Absatz 2 LKSG RP; § 6 Absatz 2 Satz 2 BremKEG; § 14 Absatz 2 Satz 2 EWG Bln; § 7 Absatz 1 Satz 6 HmbKliSchG.

¹¹ Vgl. § 12 Absatz 4 Satz 1 KSG.

¹² Dem Verfasser ist nur eine bundesrechtliche Legaldefinition in § 2 Absatz 2 Nr. 6 EEWärmeG bekannt, die jedoch nicht in das GEG übernommen worden ist.

Verfassung – für verfassungswidrig gehalten.¹³ Weniger Bedenken werden gegen eine Verankerung in einer Geschäftsordnung geltend gemacht: Die entsprechenden Begründungserfordernisse müssten intern beachtet werden, ein Verstoß dagegen würde nicht zur Rechtswidrigkeit des Gesetzentwurfs führen.¹⁴ Vielleicht aus diesen Gründen ist der Klimacheck im Land Berlin in § 9 Abs. 6a der Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Berliner Verwaltung – Besonderer Teil (GGO II) vom 20. April 2021 geregelt.¹⁵

Die Absätze 5-10 befassen sich mit der klimaneutralen Organisation der Landesverwaltung. Die Begründung liefert dazu zahlreiche Auslegungshinweise, etwa zum Verständnis nicht vermeidbarer Emissionen in Absatz 5 Satz 3. Zu überarbeiten ist jedoch die Formulierung in der Begründung zu Absatz 5, dass „die CO₂-neutrale Landesverwaltung“ zur Erreichung des Ziels der klimaneutralen Verwaltung bis 2030 bis Ende 2026 ein Energiemanagement-System in der gesamten Landesverwaltung eingeführt haben sollte. Dies erweckt den sicherlich nicht beabsichtigten Eindruck, dass die Landesverwaltung vor 2027 CO₂-neutral und bis 2030 treibhausgasneutral organisiert sein soll. Im Übrigen könnte die Einführung eines Energiemanagement-Systems auch in den Text zu Absatz 5 aufgenommen werden, wie dies in Bezug auf öffentliche Gebäude in § 9 Absatz 1 Satz 2 EWG Bln der Fall ist.

Im Übrigen ist die Regelung zu landeseigenen Gebäuden in Absatz 9, welche bis 2026 die Erstellung eines Maßnahmenplans zur Erreichung der Netto-Treibhausgasneutralität von Gebäuden vorsieht, nicht mit den konkreten Anforderungen an landeseigene Gebäude einschließlich der Installation von Photovoltaikanlagen in §§ 9, 9a des Entwurfs zur Änderung des HEG abgestimmt. Auch zur Beschaffung finden sich in beiden Gesetzen Regelungen (§ 7 Absatz 4 E-HKlimaG und § 9 Absatz 4 E-HEG).

Zu § 8:

Absatz 1 hebt zu Recht die Bedeutung der Kommunen für Klimaschutz und Klimaanpassung hervor, wenngleich ihre Verantwortung „als Teil der Daseinsvorsorge“ etwas missverständlich ist, da Klimaschutz selbst nicht als Bestandteil der kommunalen Daseinsvorsorge gilt.¹⁶

Diese Aufgabe sollen die Kommunen in eigener Verantwortung, d.h. im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts, wahrnehmen. Konsequenterweise unterstützt sie

¹³ Siehe dazu Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Prüfung von Gesetzentwürfen auf zu erwartende Treibhausgasemissionen. Regelungsmöglichkeiten und verfassungsrechtliche Vorgaben, WD 3 – 3000 – 234/16, S. 3 f. mit Nachweisen.

¹⁴ Siehe die Nachweise a.a.O.

¹⁵ <https://www.berlin.de/sen/inneres/buerger-und-staat/verfassungs-und-verwaltungsrecht/geschaeftsordnung-der-berliner-verwaltung/ggo-ii/artikel.30096.php>.

¹⁶ Siehe etwa BMU, Klimaschutzplan 2050, S. 77,

https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/klimaschutzplan_2050_bf.pdf

das Land nach Absatz 2 durch Fördermaßnahmen, z.B. bei der Erstellung kommunaler Klimaschutz- und Anpassungsstrategien. Insoweit besteht eine Überschneidung mit § 7 Absatz 2 HEG.

Im Gegensatz dazu sieht § 13 des Entwurfs zur Änderung des HEG die verpflichtende Einführung einer Wärmeplanung für Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnerinnen und Einwohner vor, wofür nach dem Konnexitätsprinzip ein finanzieller Ausgleich durch das Land erfolgen muss. Dies ist grundsätzlich zu begrüßen, jedoch sollte darauf in § 8 HKlimaG zumindest verwiesen werden (siehe dazu oben unter Allgemeines).

Zu § 9:

Absätze 1 bis 3 regeln das Monitoring und die damit verbundenen Berichte, Absatz 4 die Nachsteuerung bei absehbaren Zielverfehlungen. Beides sind wesentliche Instrumente zur Erreichung der Klimaschutzziele.

Hinsichtlich des Monitorings sieht Absatz 2 eine Zweiteilung in einen jährlichen Kurzbericht und einen mehrjährigen umfassenderen Bericht vor. Der Turnus für den umfassenderen Bericht ist dabei mit fünf Jahren recht lang gewählt.¹⁷

Wird im Monitoring- und Projektionsbericht festgestellt, dass ein Emissionssektor nicht „auf Zielkurs“ ist, muss nach Absatz 4 eine Nach- bzw. Gegensteuerung erfolgen. Dabei muss die Abweichung von den Klimaschutzziele nach § 3 und den im Klimaplan Hessen festzulegenden Sektorzielen nach § 4 Absatz 1 Satz 3 Nr. 1 erheblich sein, was laut der Begründung ab einer anzunehmenden Zielverfehlung um 5% der Fall sein soll. Zuständig für die Nachbesserung ist zunächst das für den Emissionssektor verantwortliche Ministerium, das entsprechende Maßnahmenvorschläge erarbeitet, letztlich aber die Landesregierung, die über die Vorschläge beschließt. Durch die zusätzliche Beteiligung des für Klimaschutz zuständigen Ministeriums, das der Beschlussfassung eine Bewertung der Vorschläge beibringt, und die Einbindung des wissenschaftlichen Klimabeirats wird für eine Qualitätskontrolle der Maßnahmenvorschläge gesorgt, bevor über diese entschieden wird.

Zu § 10:

Wie in Thüringen soll das Gesetz alle fünf Jahre evaluiert werden.¹⁸

Zu § 11:

Keine Anmerkungen.

¹⁷ Andere Klimaschutzgesetze mit zweigeteilten Berichten sehen für den umfassenderen Bericht einen Turnus von drei Jahren (BW), vier Jahren (RP) oder zweimal pro Legislaturperiode (SH) vor.

¹⁸ Vgl. § 17 ThürKlimaG.

Zusammenfassende Bewertung

Seit 1997 hat eine zunehmende Anzahl von Ländern eigene Klimaschutzgesetze verabschiedet und teilweise weiterentwickelt. Ende 2019 verabschiedete auch der Bund ein Klimaschutzgesetz, in dem er den Ländern weiterhin Raum für eigene Klimaschutzgesetze beließ. An diese Entwicklung knüpft der Regierungsentwurf an. Das darin entworfene 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 Regierungsentwurf sieht all diese Kernelemente vor. Insbesondere entsprechen die Ziele in § 3 den Klimaschutzzielen des KSG, die 2021 aufgrund der Zielverschärfung auf europäischer Ebene und des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021 aufgehoben worden sind.

Regelungen zur Vorbildwirkung des Landes (z.B. Photovoltaikpflichten für landeseigene Gebäude) und zum Beitrag von Kommunen (in Form einer verpflichtenden kommunalen Wärmeplanung für größere Gemeinden) sieht aber auch der Regierungsentwurf zur Änderung des Hessischen Energiegesetzes (HEG) vor. Eine derartige Aufteilung grundlegender Vorgaben zur Erreichung der Klimaschutzziele auf verschiedene Gesetze kann zu Unstimmigkeiten führen, wie es hier bzgl. der Anforderungen an landeseigene Gebäude in § 7 Absatz 9 E-HKlimaG und §§ 9, 9a E-HEG der Fall ist. Dies könnte durch Integration aller grundlegenden Vorgaben in ein Energie- und Klimaschutzgesetz nach dem Vorbild anderer Bundesländer vermieden werden. Zumindest sollte im HKlimaG auf (abgestimmte) ergänzende Regelungen im HEG verwiesen werden.

Im Einzelnen enthält der Entwurf viele gute Regelungen, etwa das Gebot zur Berücksichtigung der Klimaschutzziele bei Abwägungs- und Ermessensentscheidungen in § 7 Absatz 2, die Einbeziehung eines CO₂-Preises bei Investitionen und Beschaffungen in § 7 Absatz 4 oder die Verpflichtung zu Nachsteuerungsmaßnahmen, wenn sich das Land nicht „auf Kurs“ befindet, in § 9 Absatz 4.

Defizite bei der Ausgestaltung der einzelnen Bestimmungen des Entwurfs finden sich vor allem in § 4, der keine Beteiligungsformen bei der Aufstellung und Fortschreibung des Klimaplans Hessen vorsieht.

Weiter empfehle ich, das Mandat des wissenschaftlichen Klimabeirats zu präzisieren, indem die konkreten Anlässe seiner Beratungstätigkeit über § 9 Absatz 4 Satz 2 hinaus festgelegt werden.

Der vorgesehene „Klimacheck“ in § 7 Absatz 3 könnte in Bezug auf Gesetzentwürfe eventuell verfassungsrechtliche Bedenken wegen einer gesetzlichen Beschränkung des verfassungsrechtlich verbürgten Initiativrechts aufwerfen. Dies könnte weitgehend vermieden werden, indem man diese Regelung in eine Geschäftsordnung verschiebt, der keine Verbindlichkeit nach außen, wohl aber nach innen zukommt.

Der Begriff „oberste Landesbehörden“ in verschiedenen Bestimmungen sollte nur verwendet werden, wenn er sich auf die Ressorts bzw. Landesministerien beschränkt, d.h. er sich nicht auf weitere Akteure erstrecken lässt.

Bestimmte Aussagen in der Begründung könnten in den Gesetzestext übernommen werden: dass sich der Klimabeirat eine Geschäftsordnung gibt in § 6 Absatz 3, die Definition der negativen Emissionen in der Begründung zu § 4 Absatz 1 Satz 3 Nr. 1 in den Text zu § 2 und die Einführung eines Energiemanagement-Systems in § 7 Absatz 5. Schließlich sollte die Begründung hinsichtlich der angeführten Sektoren (zu § 2 Nr. 1 bzw. § 4 Absatz 1 Satz 3 Nr. 1) und einer Formulierung zu § 7 Absatz 5 nachgebessert werden.

Dr. Stephan Sina