



RUNDSCHREIBEN Nr. 165/2021

an alle
Mitgliedstädte und -gemeinden
des Bayerischen Städtetags

Referent	Thomas Kostenbader
Telefon	089 290087-15
Telefax	089 290087-65
E-Mail	thomas.kostenbader@bay-staedtetag.de
Az.	A 324/04-003-005-005
Nr.	19/2012 Ko/Mr
Datum	27. Mai 2021

Novellierung des Bayerischen Klimaschutzgesetzes

Sehr geehrte Damen und Herren,

bekanntlich hat das Bundesverfassungsgericht in einem wegweisenden Beschluss vom 24.03.2021 festgestellt, dass einige wesentliche Regelungen im Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12.12.2019 mit den Grundrechten insofern unvereinbar sind, soweit eine den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügende Regelung über die Fortschreibung der Treibhausgas (THG)-Minderziele für Zeiträume ab dem Jahr 2031 fehlt. Der Gesetzgeber hätte Vorkehrungen zur Gewährleistung eines freiheitsschonenden Übergangs zur Klimaneutralität treffen müssen, an denen es bislang fehle. Das Gericht verpflichtete den Bundesgesetzgeber, spätestens bis 31.12.2022 die Fortschreibung der Minderungsziele für Zeiträume ab dem Jahr 2031 zu regeln.

Über den Stand der schnellen Reaktionen des Bundes auf die Entscheidung sowie der bereits angelaufenen Vorbereitungsarbeiten für eine Novellierung des Bayerischen Klimaschutzgesetzes können wir Sie wie folgt informieren:

1. Das Bundeskabinett hat am 12.05.2021 einen Gesetzentwurf zur Novellierung des Bundes-Klimaschutzgesetzes beschlossen und die parlamentarische Beratung eingeleitet. Der Gesetzentwurf sieht die Klimaneutralität Deutschlands statt bisher bis zum Jahr 2050 nun bereits bis 2045 vor. Bis dahin soll der Weg mit verbindlichen Zielen für die 20er und die 30er Jahre beschrieben werden. Konkret soll das Zwischenziel für das Jahr 2030 von derzeit 55 auf 65 Prozent THG-Minderung gegenüber dem Ausgangsjahr 1990 erhöht werden. Für 2040 gilt als neues Zwischenziel 88 Prozent Minderung. Im Jahr 2045 soll Deutschland THG-neutral sein, 2050 ist vom Ausstoß „negativer Emissionen“ die Rede. Den Löwenanteil der zusätzlichen Minderung sollen bis 2030 die Energiewirtschaft und die Industrie übernehmen.
2. Ministerpräsident Dr. Söder die Devise ausgegeben, dass der Freistaat Bayern auch schnellstmöglich eine „Generalrenovierung“ des Bayerischen Klimaschutzgesetzes (in Kraft getreten am 01.01.2021) auf den Weg bringen wird. Dabei soll auch der das Gesetz begleitende Maßnahmenkatalog aktualisiert und ergänzt werden. Das im bayerischen Gesetz enthaltene Zieljahr der Klimaneutralität des ganzen Freistaats soll von 2050 auf das Jahr 2040

vorgezogen werden. Dem Vernehmen nach wird dies zur Folge haben, dass das derzeitige Zieljahr für eine klimaneutrale unmittelbare Staatsverwaltung von derzeit 2030 ebenfalls um einige Jahre vorgezogen werden wird. Dies wird die Ministerien, die nachgeordneten Staatsbehörden und auch die Kommunen betreffen. Derzeit enthält das bayerische Gesetz an die Adresse der kommunalen Gebietskörperschaften lediglich Empfehlungen zur Umsetzung der Ziele.

Dem Vernehmen nach arbeitet das bayerische Umweltministerium mit Hochdruck an der Novellierung, um möglichst bis Anfang/Mitte Juni 2021 dem Ministerrat einen Gesetzentwurf vorzulegen.

Da das Umweltministerium Gelegenheit gegeben hat, kurzfristig neue Ideen und Vorschläge aus kommunaler Sicht einzubringen, hat sich der Umweltausschuss des Bayerischen Städtetags in seiner konstituierenden Sitzung am 18.05.2021 mit dem Thema befasst. Auf dieser Grundlage hat der Bayerische Städtetag dem Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz eine erste vorläufige Stellungnahme vom 20.05.2021 zukommen lassen, unter dem Vorbehalt weiterer Gremienberatungen, insbesondere des Vorstands.

In der Stellungnahme wird die bereits in der früheren Äußerung zum damaligen Gesetzentwurf verfasste ausführliche Argumentation zur Konnexität weiter verfeinert, es werden insgesamt elf Kernforderungen und Detailvorschläge formuliert, im Übrigen werden die nicht berücksichtigten Vorschläge aus der früheren Stellungnahme bekräftigt. Die neue Stellungnahme vom 20.05.2021 ist diesem Schreiben auszugsweise beigefügt (**Anlage**).

3. Neuen Presseberichten zufolge will Umweltminister Thorsten Glauber die Ausgaben des Freistaats für den Klimaschutz verzehnfachen. Das Geld hierfür soll über einen neuen zentralen „Klimafonds“ im Staatshaushalt ausgeschüttet werden, der zwei Milliarden Euro pro Jahr umfassen soll. Zugleich kündigte der Umweltminister ein „kraftvolles Klimapaket II“ an, das den Schutz der Moore, eine stärkere Förderung des ÖPNV und einen massiven Ausbau der erneuerbaren Energien einschließlich der Windkraft umfassen soll.

Der Klimafonds soll nach dem Vorschlag von Minister Glauber auf **drei Säulen** gestellt werden:

- **Säule 1:** der Freistaat soll pro Jahr eine Milliarde Euro für den Klimafonds bereitstellen.
- **Säule 2:** direkte Beteiligung des Freistaats an den Einnahmen des Bundes durch die neue CO₂-Bepreisung. Bei einem CO₂-Preis von 50 Euro je Tonne wären das 750 Millionen Euro im Jahr.
- **Säule 3:** Einführung eines neuen „Bürger-Klimafonds“. Dieser Fonds soll über private Einzahlungen finanziert werden, im Gegenzug können die Bürger mit einer angemessenen Rendite Teilhaber der Energiewende werden.

Diese Pläne sind mit dem Koalitionspartner CSU noch nicht abgesprochen.

Wir dürfen Ihnen einstweilen hiervon Kenntnis geben, über die weitere Entwicklung halten wir Sie auf dem Laufenden.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Th. Kostenbader', written in a cursive style.

Thomas Kostenbader
1. stellvertretender
Geschäftsführer

Anlage

AUSZUG

aus der Stellungnahme des Bayerischen Städtetags
an das Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz vom 20.05.2021
zur Novellierung des Bayerischen Klimaschutzgesetzes

...

1. Grundsatzhaltung und Konnexität

Der Bayerische Städtetag trägt grundsätzlich die aufgrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts notwendigen Konkretisierungen und Verschärfungen der Treibhausgasmin-derungsziele mit. Die Städte und Gemeinden sind zur Erreichung von Treibhausgas-Min-derungszielen und im Bewusstsein ihrer Verantwortung für die Umwelt seit vielen Jahren im Be-reich des Klimaschutzes im Rahmen ihrer Aufgabenstellungen vielfältig tätig.

Dies betrifft insbesondere die umweltfreundliche Energieversorgung durch Stadt- und Gemein-dewerke, die Bauleitplanung, die energetische Sanierung öffentlicher Gebäude mit dem dazu-gehörenden Energiemanagement (Energienutzungspläne), die Ertüchtigung kommunaler Fuhrparke, kommunale Klimaschutzkonzepte, Aktivitäten zur Erweiterung des Potenzials er-neuerbarer Energien, den gesamten Wärme- und Verkehrssektor.

Presseberichten haben wir entnommen, dass Ihr Haus in der Novelle „die Kommunen stärker in die Pflicht nehmen will“. Mit Blick auf die wichtige Forcierung des Klimaschutzes und die Tatsache, dass die Städte und Gemeinden bereits bisher diese Aufgaben inhaltlich wie eine Pflichtaufgabe wahrnehmen, halten wir Regelungen, die die Kommunen zu bestimmten Aufga-ben im Bereich des Klimaschutzes und des Klimawandels verpflichten, für grundsätzlich ange-messen und sinnvoll. Notwendig ist, dass der Freistaat die Kommunen bei der Bereitstellung von Personal und Sachmitteln effektiv unterstützt. Nach den Grundsätzen des Konnexitätsprin-zips der Bayerischen Verfassung hätten verpflichtende Regelungen zur Folge, dass der neue Gesetzentwurf hierzu eine Kostenfolgeschätzung beinhaltet, die nach der Konsultationsverein-barung zum Konnexitätsprinzip dann auch Gegenstand weiterer partnerschaftlicher Verhand-lungen sein kann.

Sollte die Novelle hinsichtlich der kommunalen Gebietskörperschaften an den bisherigen „blo-ßen Empfehlungen“ festhalten, würden die konnexitätsrechtlichen Folgen jedoch ebenfalls zum Tragen kommen. Hierzu beziehen wir uns auf die detaillierten Ausführungen in unseren Stellungnahmen zum bisherigen Klimaschutzgesetz vom 13.01. und 13.02.2020. Dort wurde eingehend begründet, weshalb unserer Auffassung nach eine Gesamtbewertung des Geset-zes und seiner erklärten Intentionen den Schluss nahelegt, dass sich die Kommunen diesen „Empfehlungen“ nicht entziehen können und damit im Ergebnis in gleicher Weise eine kon-nexitätsrechtliche Verpflichtungslage geschaffen wurde. Daher hatte der Bayerische Städtetag bereits seinerzeit die Erwartung zum Ausdruck gebracht, dass der Freistaat – auch bei bloßen Empfehlungsregelungen für die Kommunen – nach den Grundsätzen des Konnexitätsprinzips für eine auskömmliche Mitfinanzierung und Unterstützung der Kommunen bei anstehenden

Klimaschutzmaßnahmen sorgen muss. Wir bedauern, dass seinerzeit – entgegen unserem ausdrücklichen Wunsch – keine fundierte Rückäußerung zu dieser Konnexitäts-Argumentation erfolgte. Wir hatten partnerschaftliche Gespräche nach der Konsultationsvereinbarung angeboten und erneuern dieses Angebot mit Blick auf die bevorstehende Novelle.

2. Kernforderungen und neue Detailvorschläge

Für die jetzt anstehenden Arbeiten an der Novelle bitten wir Sie um Berücksichtigung der folgenden Kernforderungen und Detailvorschläge:

(1) Definition des Begriffs „Klimaneutralität“ (des Freistaats Bayern bis 2040)

Sämtliche nationalen und regionalen Klimaschutzziele müssen sich klar auf das im Pariser Klimaabkommen festgelegte Temperaturziel von einer Begrenzung der Erderwärmung um maximal 1,5 Grad beziehen. Klimaneutralität in Bayern bis zum Jahr 2040 bedeutet gegenüber dem bisherigen Zieljahr 2050 erheblich mehr Tempo im Strukturwandel. Insbesondere bei den erneuerbaren Energien, bei der klimaneutralen Industrie und beim Umstieg auf Wärmepumpen und Elektromobilität muss diese Transformation erheblich beschleunigt werden. Besondere Bedeutung bei den THG-Emissionen haben bekanntlich die Sektoren Verkehr und Gebäude.

Sinnvoll wäre die Einführung eines rechtlich verbindlichen THG-Budgets, beispielsweise nach dem Restbudgetansatz des Sachverständigenrats für Umweltfragen (SRU) mit einer dementsprechenden Anpassung des Zieljahres der Klimaneutralität. Nach dem Restbudgetansatz des SRU wären die Klimaziele für Deutschland und Bayern schon im Jahr 2025 erreichbar, falls das Emissionsniveau unverändert bliebe. Bei einer linearen Reduktion der THG-Emissionen wäre dagegen das Restbudget erst im Jahr 2032 verbraucht. Dies wäre gleichbedeutend mit Klimaneutralität im Sinne der Erreichung des 1,5-Grad-Ziels.

Bereits in unserer Stellungnahme vom 13.01.2020 hatten wir betont, dass der Begriff „Klimaneutralität“ näher erläutert werden muss. Die Paris-Ziele bedeuten eine vollständige Dekarbonisierung. Dies ist aus unserer Sicht mit einer tatsächlichen Reduzierung der THG-Emissionen gleichzusetzen. Der Begriff „klimaneutral“ in Art. 2 Abs. 2 und Art. 3 Abs. 1 des bayerischen Gesetzes ist insofern aus unserer Sicht missverständlich oder falsch. Zumindest sollte eine Fußnote mit einer Erklärung der Unterschiede zwischen Klimaneutralität, CO₂-Minderung und CO₂-Freiheit oder Dekarbonisierung eingefügt werden.

(2) Definition verbindlicher Zwischenziele für den Freistaat Bayern auf dem Weg zur Klimaneutralität

Der Klimawandel ist dynamisch, die Ziele und Maßnahmen kommunalen Klimaschutzes müssen nach dem Stand der Technik und Wissenschaft kontinuierlich überprüft und auch angepasst werden. Ergänzend zur Vorgabe der Klimaneutralität bis 2040 ist aus unserer Sicht die Vorgabe verbindlicher Zwischenziele notwendig, besser noch wäre ein Treibhausgas-Gesamtbudget und dementsprechende Treibhausgas-Teilbudgets für den Freistaat Bayern. Diese müssen mit den Zielen des Pariser-Abkommens kompatibel sein.

Wichtig wäre zudem ein zeitnahes Monitoring zur Wirksamkeit der Maßnahmen, verbunden mit einer raschen Reaktionsmöglichkeit bei Unterschreitung der Zielvorgaben.

(3) Bereitstellung ausreichende Haushaltsmittel im Staatshaushalt für Klimaschutz und Klimaanpassung: neuen „Klimaschutzfonds“

Um die definierten Zwischenziele und das Endziel tatsächlich erreichen zu können, muss der Freistaat Bayern verbindlich und nachhaltig finanzielle Mittel im jeweiligen Staatshaushalt bereitstellen.

(4) Erarbeitung einer Strategie zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung

Für die Bereiche

- Wärme, Kälte, Strom
- Mobilität
- Bauen und Sanieren
- Wirtschaft und Lebensstile

sollte der Freistaat eine Strategie zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung erarbeiten. In diesen Bereichen bestehen die größten Potenziale zur Reduktion von THG-Emissionen.

Wichtig ist auch die partizipative Erarbeitung von Klimaschutzkonzepten mit den Bürgerinnen und Bürgern, das mit den Zielvorgaben operationalisiert werden können.

(5) Kontinuierliche Überwachung und Anpassung (Evaluation)

Nach Schaffung der organisatorischen Struktur für den Klimaschutz in Bayern und der Bereitstellung finanzieller Mittel müssen die neu definierten Ziele regelmäßig überwacht und die ergriffenen Maßnahmen auf ihre Wirksamkeit hin überprüft werden. Diese Evaluation ist notwendig, um auch zeitgerecht ein Nachsteuern zu ermöglichen.

(6) Kompensation für THG-Emissionen

Die in Art. 4 des bayerischen Klimaschutzgesetzes vorgesehene Kompensation für THG-Emissionen ist in der Praxis sehr schwierig umzusetzen. Das Hauptproblem ist, dass sich – im Gegensatz zu früher – alle am Pariser Abkommen beteiligten Länder der Welt für das 1,5-Grad-Ziel sowie die THG-Reduktionsziele verpflichtet haben. Dies hat zur Folge, dass es auch Deutschland verwehrt ist, im Lande anfallende THG-Emissionen durch Einbeziehung anderer Länder (zum Beispiel Entwicklungs- oder Schwellenländer in der Dritten Welt) für eine Kompensation heranzuziehen.

Außerdem bekräftigen wir unsere bisherige Auffassung, dass es für einen effektiven Klimaschutz vorrangig auf die Reduzierung von THG-Emissionen ankommen muss. Die im Anschluss daran unvermeidbaren „Kompensationen“ müssen bloße Ergänzungsmaßnahmen darstellen. Sachgerecht wäre es daher, zur Reduzierung von THG-Emissionen in die Novelle eine „Rechtsfolgenkaskade“ der Gestalt aufzunehmen, dass es vorrangig um die Vermeidung, an

zweiter Stelle um die Ausgleichspflicht am Ort der Emissionen und erst an dritter Stelle um eine Kompensationspflicht oder Ersatzzahlung gehen muss.

(7) Staatliche Klimaschutzbeauftragte für die Kommunen

Sollte die Staatsregierung daran denken, den Landratsämtern staatliche Klimabeauftragte oder Manager für Klimaschutz an die Seite zu stellen, sollte sich diese Maßnahme auch auf die kreisfreien Städte erstrecken. In unserer Stellungnahme vom 13.01.2020 hatten wir bereits eine solche Forderung erhoben.

(8) In die Reduzierung der THG-Emissionen muss im Bereich der Mobilität – neben dem ÖPNV – auch die Schifffahrt mit einbezogen werden.

Die Seenschifffahrt ist für zirka zwei bis drei Prozent der weltweiten THG-Emissionen verantwortlich abhängig vom Welthandel mit steigender Tendenz. Auch die bayerischen Flüsse und Seen sind wichtige Verkehrswege und Ökosysteme. Daher ist es notwendig, die Seenschifffahrt in die Reduzierungssystematik mit einzubeziehen.

(9) Dauerhafte Förderung der regionalen, kommunal getragenen Energieagenturen

Die regionalen und kommunal getragenen Energieagenturen, die sich vor einigen Jahren zum Bayerische Energieagenturen e. V. zusammengeschlossen haben, unterstützen insbesondere die kreisangehörigen Städte und Gemeinden beim Klimaschutz. Für viele dieser Gemeinden findet insofern der „Vollzug“ des Klimaschutzes im Wesentlichen mit Unterstützung der Energieagenturen statt. Dieser Tatsache wird nicht gerecht, dass die Energieagenturen in Bezug auf die derzeitigen gesetzlichen Regelungen ungünstig dastehen. Sie werden nicht institutionell gefördert, sie sind auch nicht selbst berechtigt, Fördermittel zu beantragen. Sämtliche Leistungen müssen die Energieagenturen bei ihren Kunden, also den Städten und Gemeinden, selbst abrechnen. Die Novelle des Klimaschutzgesetzes bietet die Gelegenheit, die Energieagenturen institutionell zu verankern und ihnen auch dauerhaft Fördermittel zukommen zu lassen.

(10) Klimaschutz als Artikelgesetz und Einführung einer Satzungsermächtigung für die Dachbegrünung

Der Klimaschutz ist ein wichtiges Querschnittsthema. Daher sollte er im Wege eines Artikelgesetzes auch in der gesamten bayerischen Landesgesetzgebung verankert werden.

Der Bayerische Städtetag hatte in der Vergangenheit im Zusammenhang mit der Novellierung der Bayerischen Bauordnung vergeblich darauf gedrängt, dass die Städte und Gemeinden eine Satzungsermächtigung zur Begrünung von Gebäuden, Fassaden und Hausdächern erhalten. Die Novelle des Klimaschutzgesetzes bietet die Gelegenheit, eine solche Regelung einzuführen. Sie wäre für das Stadtklima besonders wichtig.

Mit einer solchen Regelung wäre es den Städten und Gemeinden möglich, aus rein stadtklimatischen Gründen auf einfache und rechtssichere Weise auch in Bestandsgebieten außerhalb

von Bauleitplanungen örtliche Bauvorschriften zur Begrünung von Freiflächen und Gebäuden zu erlassen.

Um den Klimaschutz in der Stadtplanung voranzubringen, ist es ohnehin notwendig, dass alle städtischen Entwicklungskonzepte, wie zum Beispiel ISEK oder die gesamte Bauleitplanung, unter dem ständigen Fokus von Klimaschutz, Klimaanpassung sowie Erhalt der Biodiversität stehen.

(11) Kontrolle der Vorgaben der EnEV bzw. des GEG

Um effektiv zu sein, müssten die Behörden die Einhaltung der Vorgaben nach der früheren EnEV bzw. dem Gebäudeenergiegesetz (GEG) regelmäßig kontrollieren, zum Beispiel zwei Jahre nach der Inbetriebnahme des Gebäudes anhand von „echten“, also tatsächlich gemessenen Verbrauchswerten. So würde der Freistaat seiner Vollzugspflicht gerecht werden und sicherstellen, dass die bestehenden energetischen Vorgaben für Bau und Sanierung tatsächlich eingehalten werden.

...

