



Klimaschutzgesetz

Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Fraktion der SPD für ein Gesetz zum Schutz von Menschen und Natur vor dem Klimawandel und seinen Folgen - Landtagsdrucksache 20/5899

Beschluss vom 20.08.2021

Zusammenfassung

Die VhU unterstützt das Ziel, den weltweiten Ausstoß von Treibhausgasen zu reduzieren, um die globale Erderwärmung zu begrenzen. Sie unterstützt daher auch das Ziel, die Emissionen in Deutschland in den kommenden drei Jahrzehnten zügig zu senken und danach möglichst Klimaneutralität zu erreichen. Dimension und Folgen dieser Mammutaufgabe dürfen jedoch nicht zu Aktionismus verleiten.

Gleichwohl lehnt die hessische Wirtschaft den Gesetzentwurf ab. Nicht wegen einer falschen Intention, sondern **(1)** weil der Gesetzentwurf vorgibt etwas zu regeln, was keiner weiteren Regelung bedarf und **(2)** weil er zu einer falschen Prioritätensetzung verleitet.

Klimaschutzpolitik muss nicht nur ökologisch effektiv, sondern auch ökonomisch effizient gestaltet werden. Sie muss auf ein Höchstmaß an Marktwirtschaft, Innovation und Technologieoffenheit setzen und kann und muss im Einklang mit Wohlstand und Wirtschaftswachstum erfolgen. Nötig ist eine sachgerechte und klare Aufgabenteilung zwischen EU, Bund, Ländern und Kommunen, die vermeidet, dass sich alle für zuständig erklären und letztlich eine ökologisch unwirksame Mikrosteuerung im Kleinklein betreiben.

Zielvorgaben und Instrumente zur Reduktion des Treibhausgasausstoßes sollten auf der höchstmöglichen staatlichen Ebene ansetzen, um den Wirkungsgrad der Klimapolitik zu erhöhen und um das Risiko von Fehlsteuerungen zu minimieren. Innerhalb der EU ist die europäische Ebene am besten zur Regulierung des Treibhausgasausstoßes geeignet.

Gesetzlich verankerte Klimaziele auf Ebene der Länder hingegen sind abzulehnen. Sie könnten die Reduktionsbemühungen übergeordneter Ebenen konterkarieren, da Emissionen nicht flexibel dort vermieden würden, wo es jeweils möglich und wirtschaftlich ist. Diese fehlende Flexibilität macht Klimaschutz unnötig teurer.

Das Land Hessen sollte den Schwerpunkt seiner Klimapolitik auf die Anpassung an die gravierenden Klimafolgen vor Ort konzentrieren. Hier nehmen Land und Kommunen die Schlüsselrolle ein.

1. Sachverhalt

Auf europäischer als auch auf Bundesebene wurden 2021 die Zielvorgaben zur Reduktion des Treibhausgas-Ausstoßes verschärft. Der Ausstoß von Treibhausgasen soll bis 2050 (EU) respektive 2045 (Deutschland) netto auf null gesenkt werden.

Auf dem Weg dahin sieht der sog. „green deal“ der Europäischen Kommission eine Minderung bis 2030 um minus 55 Prozent gegenüber 1990 innerhalb der EU vor. In der Bundesrepublik soll bis 2030 eine Minderung um minus 65 Prozent gegenüber 1990 erreicht werden. So steht es im neuen Klimaschutzgesetz des Bundes, welches als Reaktion auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 29. April 2021 novelliert wurde.

Explizite Minderungsziele in Gesetzesform ähnlich dem Klimaschutzgesetz des Bundes gibt es auf Landesebene für Hessen nicht. In Hessen gilt seit 2017 der Integrierte Klimaschutzplan Hessen 2025 (iKSP). Dieser wurde 2019 überarbeitet und sieht seither vor, die Treibhausgasemissionen in Hessen bis 2030 um minus 55 Prozent gegenüber 1990 zu reduzieren. Spätestens 2050 will Hessen klimaneutral werden und strebt eine Reduzierung von mindestens 90 Prozent an. Für das Jahr 2022 ist eine weitere Überarbeitung des iKSP vorgesehen.

2. Bewertung

Dem Gesetzentwurf der SPD-Landtagsfraktion liegt das Ziel zugrunde, Menschen und Natur vor dem Klimawandel und seinen Folgen zu schützen.

Dieses Ziel teilt die VhU ausdrücklich. Jeder Wirtschaftsstandort braucht eine intakte Umwelt. Sie ist ein Wert an sich.

Gleichwohl lehnt die hessische Wirtschaft den Gesetzentwurf ab. Nicht wegen einer falschen Intention, sondern **(1)** weil der Gesetzentwurf vorgibt etwas zu regeln, was keiner weiteren Regelung bedarf und **(2)** weil er zu einer falschen Prioritätensetzung verleitet.

Mit der Fokussierung auf das Setzen und Erreichen eigener Klimaziele droht Hessen seine zentrale Rolle bei der Anpassung an Klimafolgen zu vernachlässigen. Der iKSP setzt zurecht einen Schwerpunkt auf die Anpassung an die Folgen des Klimawandels. Auch die Form eines „Plans“ anstelle eines Gesetzes ist gemessen an der Zuständigkeit und dem Zusammenspiel aus EU, Bund und Ländern richtig.

Hessisches Klimaschutzgesetz hätte rein symbolischen Charakter

Der klimapolitische Rechtsrahmen ist von der EU und dem Bund vorgegeben. Auch die notwendigen Instrumente in Form einer verbindlichen Mengensteuerung für alle Sektoren werden künftig auf EU-Ebene wirken. Innerhalb dieses Rahmens würde durch ein hessisches Klimagesetz keine Tonne CO₂ mehr oder weniger ausgestoßen werden. Es hätte einen rein symbolischen Charakter. Entsprechend besteht auch der Gesetzestext vorwiegend aus Absichtserklärungen und Verweisen auf bestehende Instrumente.

EU-Klimaziele ausreichend, um Ausstoß innerhalb der EU zu senken

Je größer die Menge an Treibhausgasen, die regulativ gesteuert wird, desto größer ist die Hebelwirkung der Reduktion und desto geringer ist die Gefahr, dass Emissionen lediglich in nicht oder weniger stark regulierte Bereiche verlagert werden.

Und je weniger Instrumente zur Steuerung nötig sind, desto weniger muss der Staat eingreifen und desto weniger riskiert er negative Nebeneffekte wie Wettbewerbsverzerrungen.

Ideal wären zwar weltweit verbindliche Reduktionsziele sowie verpflichtende und überprüfbare Maßnahmen für alle großen Emittenten. Aber dafür gibt es derzeit leider (noch) keine Mehrheiten. Daher ist es richtig, dass die EU und andere Wirtschaftsräume nicht warten, sondern einseitig ihre Emissionen senken. Mit dem europäischen Emissionshandel für Stromerzeugung, Industrie und EU-Luftfahrt verfügt die EU über ein wirksames und kostengünstiges Instrument zur Reduktion des Treibhausgasausstoßes. Dass ein solches System auf EU-Ebene nun auch für Wärme und Verkehr eingeführt werden soll, ist aus Sicht der VhU richtig.

Somit unterliegen mit Ausnahme der Landwirtschaft künftig alle relevanten Sektoren einem europäischen CO₂-Deckel. Das ist eine gute Nachricht für den Klimaschutz. Und sie macht ein hessisches Klimaschutzgesetz überflüssig.

Denn: in beiden europäischen Emissionshandelssystemen wird die Menge des zulässigen Treibhausgasausstoßes gedeckelt sein. Das bedeutet, dass eine Berechtigung in Form eines Zertifikates erforderlich ist, um überhaupt Treibhausgase ausstoßen zu dürfen. Die Anzahl der Zertifikate nimmt in den kommenden Jahren ab.

Der Klimaschutz steckt in dieser Verknappung (und übrigens nicht im Preis). Der „sinkende CO₂-Deckel“ zwingt zur Reduktion der Emissionen, weil es von Jahr zu Jahr weniger Zertifikate gibt. Damit garantiert eine Mengensteuerung, dass der Ausstoß innerhalb der EU zielsicher sinkt – unabhängig davon, wie viel ein Zertifikat kostet.

Wie die Akteure mit dieser Verknappung umgehen, bleibt ihnen selbst überlassen. Es entsteht ein Wettbewerb um die besten Anpassungs- und Vermeidungsstrategien. Und wichtig: diese Rahmenbedingungen sind für alle gleich.

Klimaziele unterhalb der EU können Wirkung eines CO₂-Deckels untergraben

Aus ökologischer Sicht laufen Maßnahmen auf nationaler oder Länderebene ins Leere, weil sie keine zusätzliche Minderung erzielen können. Sie würden lediglich dazu führen, dass die eingesparte Menge an anderer Stelle in Europa ausgestoßen werden kann. Und das ist vollkommen in Ordnung, denn die EU-Gesamtmenge ist entscheidend – und die sinkt dank des CO₂-Deckels. Aus ökonomischer Sicht können Maßnahmen auf nationaler oder Länderebene die Handlungsoptionen und Entscheidungen der Akteure negativ beeinflussen, weil die Flexibilität, wann und wo CO₂ am sinnvollsten vermieden werden sollte, unnötig eingeschränkt wird.

Zum Beispiel kann es für das „große Ganze“ sinnvoll sein, wenn an einem bestimmten Ort (oder zu einer bestimmten Zeit) zunächst mehr Treibhausgase reduziert werden, damit anschließend andere von Technologiesprüngen o. Ä. profitieren können. Auf Ebene der Länder würde dies jedoch bedeuten, dass ein Land die eigenen Ziele zugunsten eines anderen Landes verfehlt.

Klimaschutzgesetze auf Länderebene würden die politischen Entscheidungsträger in diesem Fall dazu zwingen, eine ökologisch sinnvolle Maßnahme zugunsten der lokalen Zielerreichung nicht umzusetzen.

Darüber hinaus müssten betroffene Branchen bzw. Unternehmen zusätzlich zur EU- und bundespolitischen Regulierung auch noch landesspezifischen Vorgaben Rechnung tragen, was nur zu Ineffizienzen mit Blick auf die CO₂-Reduzierung führen würde.

Anstatt eigene Reduktionsziele zu definieren und unter hohem (finanziellen) Aufwand realisieren zu wollen, sollte sich Hessen auf Aufgaben zur Klimafolgenanpassung konzentrieren, die man vor Ort besser steuern kann als aus Berlin oder Brüssel.

Land und Kommunen haben Schlüsselrolle bei Klimafolgenanpassung

Rechtsrahmen und Maßnahmen zur Reduktion von Treibhausgasen sind auf EU-Ebene wirksamer und kostengünstiger. Das bedeutet jedoch nicht, dass Länder und Kommunen zum Nichtstun verdammt sind. Im Gegenteil, Land und Kommunen sind entscheidend für die Anpassung an den Klimawandel vor Ort.

Höhere Temperaturen, sich veränderte Niederschlagsbedingungen und vermehrt auftretende Ereignisse wie Starkregen, Hitzeperioden oder Dürrephasen machen vielfach Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel nötig; sie schaffen aber auch neue Möglichkeiten, etwa in der Landwirtschaft. Im Gesetzesentwurf spielt diese Schlüsselaufgabe mit gerade mal einem Paragraphen nur eine untergeordnete Rolle.

Land und Kommunen müssen beispielsweise öffentliche Räume und Plätze umgestalten sowie die Trinkwasserversorgung und die Abwasserentsorgung sichern. Zudem fördert das Land zurecht die Klimaforschung und passt Lehrpläne in Schulen an. Denn Forschung und Innovation wirken in beide Richtungen: sie können einerseits helfen, negative Klimafolgen abzumildern, etwa durch neue Bewässerungs- und Wasserspeicherkonzepte für Perioden mit wenig Niederschlag. Andererseits können positive Effekte wie neue Anbaumöglichkeiten in der Landwirtschaft genutzt werden, z. B. durch die Entwicklung von Kulturpflanzen, die an die veränderten Wetterbedingungen angepasst sind.

Verkehr: nicht verteufeln, sondern negative Folgen reduzieren

Die VhU lehnt den im Gesetzesentwurf genannten Ansatz des „Vermeidens von Verkehr“ (§ 4 Abs. 4) ab. Denn nur die negativen Folgen von Verkehr sind zu reduzieren, wie etwa Schadstoffe oder Lärm, nicht aber der Verkehr an sich.

Verkehr, insbesondere im ländlichen Raum, ist grundsätzlich positiv zu sehen, weil er der Begegnung von Menschen und dem Austausch von Waren dient. Gerade in Hessen haben wir am Beispiel der einsturzgefährdeten Salzachtalbrücke in Wiesbaden erfahren müssen, wie schwerwiegend ein Sanierungstau in die Mobilität einer ganzen Region eingreifen kann.

Anstelle eines „Vermeidens“ von Verkehrs, sollte das Land intelligente Mobilitätskonzepte entwickeln, die verschiedene Verkehrsträger technologieoffen so miteinander vernetzen, dass Verkehrswege optimiert und, wo dies möglich ist, reduziert werden können. Aber die Entscheidung, welcher Verkehrsträger wie und wie oft genutzt wird, sollte jeder nach seinen individuellen Mobilitätsansprüchen treffen können.

Energie-Mix: Technologie offen lassen

Die Klimavorgaben des Bundes bzw. der EU sind für Unternehmen nur zu erreichen, wenn regenerativ erzeugte Energie in Form von Ökostrom und treibhausgasneutralen Brenn- und Kraftstoffen in ausreichenden Mengen und zu möglichst geringen Kosten zur Verfügung steht. Vor diesem Hintergrund ist es richtig, als Land die Voraussetzungen für den Ausbau von erneuerbaren Energien zu schaffen.

Allerdings reicht die in § 4 Abs. 2 formulierte planerische Ausweisung von mindestens 2 Prozent der Landesfläche für die Nutzung von Windenergie allein nicht aus. Diese Fläche muss auch in der Praxis für die Windenergie nutzbar sein. Selbst in Windvorranggebieten sind Projekte aufgrund von Auflagen der Flugsicherung, des Naturschutzes, etc. teilweise nicht genehmigungsfähig. Zudem ist den Belangen des Tourismus Rechnung zu tragen.

Generell sollten Betriebe frei darüber entscheiden, welche Technologie sie nutzen, um ihren Treibhausgasausstoß zu reduzieren. Eine für alle passende Lösung gibt es nicht. Viele verschiedene Technologien können zur Reduktion beitragen. Im Wärmebereich sind beispielsweise die Nutzung von Abwärme, der Ausbau der Fernwärme oder der Einsatz von Wasserstoff zu nennen. Dieser wiederum kann auch im Verkehr eingesetzt werden ebenso wie E-Fuels oder Brennstoffzellen.