



DEUTSCHER
LANDKREISTAG

Deutscher Landkreistag, Postfach 11 02 52, 10832 Berlin

Ulrich-von-Hassell-Haus
Lennéstraße 11
10785 Berlin

An die
Mitglieder des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und nukleare
Sicherheit des Deutschen Bundestages
E-Mail: [REDACTED]@bundestag.de

Tel.: 0 30 / 59 00 97 – [REDACTED]
Fax: 0 30 / 59 00 97 – [REDACTED]

E-Mail: [REDACTED]
@Landkreistag.de

Nachrichtlich:

AZ: II-770-59

Mitglieder des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und nukleare
Sicherheit des Bundesrates
E-Mail: [REDACTED]@bundesrat.de

Datum: 1.11.2019

Sekretariat: [REDACTED]

Herrn Staatssekretär Jochen Flasbarth
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicher-
heit
E-Mail: [REDACTED]@bmu.bund.de

Herrn Staatssekretär Andreas Feicht
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
E-Mail: [REDACTED]@bmwi.bund.de

**Stellungnahme des Deutschen Landkreistages zum Entwurf eines Gesetzes zur Einfüh-
rung eines Bundes-Klimaschutzgesetzes, zum Klimaschutzprogramm 2030 der Bun-
desregierung sowie zum Entwurf eines Brennstoffemissionshandelsgesetzes**

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit des
Deutschen Bundestages am 6.11.2019

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Einladung an den Deutschen Landkreistag, einen Sachverständigen
in die öffentliche Anhörung des Ausschusses am 6.11.2019 zu entsenden. Vorab möchten wir
Ihnen gerne unsere Anmerkungen zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Bun-
des-Klimaschutzgesetzes (BT-Drs. 19/14337) sowie zum Klimaschutzprogramm 2030 der
Bundesregierung (BT-Drs. 19/13900) zukommen lassen, die beide Gegenstand der Anhörung
sein werden. Ferner möchten wir Sie in diesem Zusammenhang auf eine kommunalrelevante
Problematik im geplanten Brennstoffemissionshandelsgesetz (BR-Drs. 533/19) hinweisen.

An dieser Stelle müssen wir nachdrücklich betonen, dass sich die Beteiligung der kommunalen
Spitzenverbände in der frühen Phase des Gesetzgebungsverfahrens zum Bundes-Klima-
schutzgesetz aufgrund der extrem kurzen Fristsetzung des Bundesumweltministeriums zur
Abgabe von Stellungnahmen als unakzeptabel dargestellt hat. Dasselbe gilt im Übrigen gleich-
ermaßen für den Entwurf eines Brennstoffemissionshandelsgesetzes sowie für den Gesetz-
entwurf zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 im Steuerrecht (BT-Drs. 19/14338),
den Gesetzentwurf zur Entlastung bei den Heizkosten im Wohngeld im Kontext der CO₂-Be-
preisung und zuletzt für den Gesetzentwurf eines Dritten Gesetzes zur Novellierung des Ge-
meindeverkehrsfinanzierungsgesetzes. Eine inhaltliche Mitwirkung der kommunalen Spitzen-
verbände bzw. eine ausreichende Rückkopplung mit der kommunalen Praxis an diesen

wichtigen Gesetzgebungsprozessen war auf diese Weise nicht möglich. Ein solches Vorgehen ist nicht geeignet, die Akzeptanz in den Kommunen und in der Bevölkerung zu fördern.

In Bezug auf das Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung hat überhaupt keine offizielle Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände stattgefunden. Dies widerspricht der geplanten gesetzlichen Regelung in § 9 Abs. 3 Bundes-Klimaschutzgesetz, wonach die Bundesregierung bei der Erarbeitung von Klimaschutzprogrammen in einem öffentlichen Konsultationsverfahren u. a. die Kommunen einbeziehen will. Auch wenn diese Vorschrift selbstverständlich noch nicht in Kraft ist, halten wir es für unglücklich, dass die Bundesregierung gleich zu Beginn der intensiven Anstrengungen mit Blick auf die Klimaschutzziele für 2030 hinter ihrem selbst formulierten Anspruch zurückbleibt.

Zum Entwurf des Bundes-Klimaschutzgesetz

Das Bundes-Klimaschutzgesetz soll nach unserem Verständnis auf der Bundesebene einen übergeordneten Handlungsrahmen für das Erreichen der international vereinbarten Klimaschutzziele festlegen. Wir halten dies für einen wichtigen und richtigen Schritt und begrüßen, dass der Gesetzentwurf in Bezug auf die Ressorts der Bundesregierung klare Zuständigkeiten benennt. Dabei setzen die vorgesehenen Regelungen auf die Fachkompetenz der Ressorts, jeweils geeignete Maßnahmen einzubringen.

Die Landkreise als kommunale Gebietskörperschaften bekennen ebenso zum Klimaschutz und sind bereit, im Rahmen ihrer Möglichkeiten und Aufgaben die Emissionen von klimaschädlichen Treibhausgasen möglichst zu vermeiden. Gleichwohl bewerten wir das in § 13 Abs. 1 des Gesetzentwurfs vorgesehene Berücksichtigungsgebot als einzige Vorschrift in dem Entwurf, die die kommunale Ebene unmittelbar adressiert, aus den nachfolgenden Gründen sehr kritisch und lehnen diese ab.

Ausweislich der Begründung soll das in § 13 Abs. 1 Satz 1 des Entwurfs geregelte Berücksichtigungsgebot der Klimaschutzziele durch alle Träger öffentlicher Aufgaben bei den Ländern und Gemeinden keine neuen Aufgaben begründen. Gleichwohl ergeben sich aus dem Berücksichtigungsgebot für die Landkreise als Träger öffentlicher Aufgaben unmittelbare Verpflichtungen. Die Regelung trifft ausweislich der Begründung nicht nur das fiskalische Handeln der Träger öffentlicher Aufgaben, sondern auch und vor allem das hoheitliche Verwaltungshandeln der Landkreise. Damit müsste künftig bei allen Ermessensentscheidungen der Verwaltung auch der Zweck des Bundes-Klimaschutzgesetzes und die zu seiner Erfüllung festgesetzten Ziele in die Erwägungen und Abwägungen zu diesen Entscheidungen einbezogen werden, um zu ermessensfehlerfreien Entscheidungen zu kommen. Laut der Begründung sollen dabei die Bedeutung der Entscheidung für den Klimaschutz zu ermitteln und Klimaschutzziele zu berücksichtigen sein, soweit keine entgegenstehenden, überwiegenden rechtlichen oder sachlichen Gründe vorliegen. Dies bedeutet nicht nur einen Mehraufwand für die Verwaltung, sondern auch für Antragsteller künftig höhere Hürden auf dem Weg zu Verwaltungsentscheidungen, wenn gegebenenfalls analog zum Naturschutzrecht künftig sogar ein „klimaschutzrechtlicher Fachbeitrag“ erforderlich wird.

Die in § 13 Abs. 1 Satz 2 des Entwurfs enthaltene Klarstellung, dass die Kompetenzen der Länder und Gemeinden – hier wären unbedingt noch die „Gemeindeverbände“ zu ergänzen, um die Landkreise einzubeziehen – zur Ausgestaltung des Berücksichtigungsgebotes unberührt bleiben, entschärft die Problematik keineswegs. Vielmehr ist zu befürchten, dass kommunale Ermessensentscheidungen aufgrund der bundesrechtlichen Vorgabe selbst dann vor den Fachgerichten angegriffen werden, wenn sie zwar eigentlich keine wirksamen Bezugspunkte zum Klimaschutz aufweisen, jedoch diesen Aspekt bei der Entscheidung nicht gerichts-fest „abgearbeitet“ haben. Die Kreisverwaltungen sollten im Zuge der Verabschiedung des Bundes-Klimaschutzgesetz nicht mit derartigen abstrakten Verpflichtungen belegt werden, die geeignet sind, die Sinnhaftigkeit der Klimaschutzgesetzgebung des Bundes insgesamt in Frage zu stellen ist.

Vielmehr wäre es nach unserem Dafürhalten – soweit dies noch nicht geschehen ist – der richtige Weg, in den einschlägigen Fachgesetzen des Bundes (wie etwa bereits im Baugesetzbuch) und der Länder konkrete Regelungen zum Klimaschutz und dessen Berücksichtigung bei Verwaltungsentscheidungen aufzunehmen. Die unbestimmte Regelung in § 13 Abs. 1 Satz 2 des Entwurfs ist dagegen nur geeignet, unnötigen Mehraufwand und Rechtsunsicherheiten zu erzeugen. Daher sollte die Regelung – wenn dies für die Bundesverwaltung tatsächlich so gewollt ist – ebenso wie § 13 Abs. 2 und 3 des Entwurfs ausdrücklich auf den Bund beschränkt werden.

Klimaschutzprogramm 2030

Aus Sicht des Deutschen Landkreistages ist zunächst festzuhalten, dass Klimaschutz nicht ohne den ländlichen Raum funktioniert. Die Mehrheit der deutschen Bevölkerung lebt im ländlichen Raum und wird einen Großteil der absehbaren Lasten tragen. Dort befinden sich die meisten Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energien (Wind, Bioenergie, Photovoltaik) sowie die dazugehörigen (teils noch zu errichtenden) Übertragungsleitungen. Die Wertschöpfung des naturgemäß besonders betroffenen industriellen Sektors erfolgt zu nahezu zwei Drittel (65 %) in den Landkreisen bzw. zu 54 % in den ländlichen Räumen. Außerdem haben die Menschen längere Arbeitswege und es gibt auch für die Alltagswege im Vergleich zu den Städten weniger bis kaum ÖPNV-Angebote. In dünn besiedelten ländlichen Räumen werden z. B. nur 4 % der Wege mit dem ÖPNV zurückgelegt, über die Hälfte der Verkehre in den ländlichen Räumen sind Binnenverkehre.

Deshalb ist aus unserer Sicht zu begrüßen, dass sich die Bundesregierung im Klimaschutzprogramm 2030 auch Gedanken um die Akzeptanz ihrer Maßnahmen im ländlichen Raum gemacht hat. Hier sind insbesondere die klaren Festlegungen zu den Abständen von Windkraftanlagen zur benachbarten Wohnbebauung (Kap. 3.4.1.2) sowie die Erhöhung der Pendlerpauschale (Kap. 3.3.2) bzw. die Einführung der Mobilitätspauschale zu nennen, damit Menschen, die beruflich auf ein Auto angewiesen sind, nicht übermäßig belastet werden. Die Erhöhung der Pendlerpauschale und die Mobilitätspauschale sind allerdings zeitlich befristet nur für den Zeitraum 2021 bis 2026 vorgesehen. Danach ist für Pendler keine weitere Kompensation mehr geplant. Erforderlich ist für den ländlichen Raum eine dauerhafte Entlastung in diesem Punkt. Zu berücksichtigen ist zusätzlich, dass durch die CO₂-Bepreisung auch der private Individualverkehr im ländlichen Raum verteuert wird, auf den die Einwohner z. B. zur Nahversorgung oder zu Arztbesuchen mangels Alternativen jedoch angewiesen sind. Diese Belastung wird durch die Anhebung der Kfz-Steuer (Kap. 3.4.3.8) noch verschärft.

Mit Blick auf den Verkehr im ländlichen Raum begrüßen wir, dass die Attraktivität des ÖPNV durch Netzausbauten und die Verbesserung der Angebotsqualität nicht allein unter Klimaschutzgesichtspunkten, sondern auch mit Blick auf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse erhöht werden soll (Kap. 3.4.3.2). Hierfür sollen die Bundesmittel nach dem GVFG ab 2021 auf 1 Mrd. Euro jährlich und ab 2025 auf 2 Mrd. Euro jährlich erhöht werden. Wir begrüßen ausdrücklich, dass in diesem Kontext die bisherige räumliche Konzentration auf die Verdichtungsräume aufgegeben werden soll und die standardisierte Bewertung auch Aspekt der Umwelt- und Klimabelange sowie Aspekte der Daseinsvorsorge berücksichtigen darf. Ferner soll die Modernisierung und klimaschonende Umrüstung von Busflotten durch verstärkte Förderung vorangetrieben werden. Auch die vorgesehene Stärkung des Schienenverkehrs sowohl im Fernverkehr als auch im regionalen Kontext (Reaktivierung, Elektrifizierung) ist zu begrüßen (Kap. 3.4.3.1). Ebenso begrüßen wir, dass die Attraktivität des Radverkehrs erhöht, der Ausbau von Radwegen an Bundesstraßen fortgesetzt und durch zwei Sonderprogramme „Stadt“ und „Land“ die Chancengleichheit für den Radverkehr hergestellt werden soll (Kap. 3.4.3.3). Dort, wo es vom Verkehrsaufkommen und der Verkehrsdichte möglich ist, sollte auch die Möglichkeit von „Schutzstreifen außerorts“ zugelassen werden.

Der geplante Ausbau der öffentlich zugänglichen Ladeinfrastruktur (Kap. 3.4.3.9) als Voraussetzung für Akzeptanz und Zunahme der Elektromobilität muss auch und gerade im ländlichen Raum stattfinden, wo dem Auto als Verkehrsmittel eine deutlich größere Bedeutung zukommt als in den Städten und ein flächendeckender Ausbau des ÖPNV illusorisch ist. Der Umschwung auf alternative Energien muss zudem technologieoffen erfolgen (Stichworte: Power-to-X, Wasserstoff). Wir begrüßen insoweit ausdrücklich das Vorhaben der Entwicklung alternativer strombasierter Kraftstoffe (Kap. 3.4.3.4), zumal die Elektromobilität nicht überall machbar bzw. geeignet ist.

Wir halten es für richtig, dass laut dem Klimaschutzprogramm 2030 für Windenergie-Anlagen ein Mindestabstand von 1.000 m zur nächsten Wohnbebauung festgelegt werden soll, um die Akzeptanz des angestrebten Ausbaus der erneuerbaren Energien zu erhöhen (Kap. 3.4.1.2).

Ebenso halten wir es für richtig, dass die Kommunen die Möglichkeit erhalten sollen, geringere Mindestabstände festzulegen und eine finanzielle Beteiligung am Betrieb der Windräder zu erhalten. Diese finanzielle Beteiligung sollte unseres Erachtens nicht nur für die jeweils betroffene Gemeinde sowie die Nachbargemeinden gelten, sondern auch für den jeweils betroffenen Landkreis. Unter dem Blickwinkel des Gleichheitsgrundsatzes (Art. 3 des Grundgesetzes) halten wir es für geboten, die Möglichkeit der Gemeinden, höhere Grundsteuern für Windenergieanlagen in Sondergebieten zu erheben, auf alle Standorte von Windenergieanlagen auszudehnen, d. h. auch auf Standorte im Außenbereich jenseits von baurechtlich festgesetzten Sondergebieten. Für uns ist nicht nachvollziehbar, dass der vorliegende Gesetzentwurf zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 im Steuerrecht (BT-Drs. 19/14338) eine entsprechende Einschränkung vorsieht. Regelmäßig findet die planungsrechtliche Steuerung der Windenergie im Außenbereich über regionale Raumordnungsprogramme und Flächennutzungspläne statt. Die baurechtliche Festsetzung von Sondergebieten für Windenergie (§ 11 Baunutzungsverordnung) ist dagegen nicht die Regel. Eine sachgerechte Besteuerung von Anlagenstandorten kann jedoch nicht davon abhängen, welches Planungsinstrument maßgeblich für die Genehmigung von Windenergieanlagen ist. Darüber hinaus muss sichergestellt werden, dass Ersatzzahlungen als Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft durch die Windenergieanlagen auch im Rahmen des Baurechts erhoben werden können.

Um in den Landkreisen die energetische Sanierung von kreislichen Liegenschaften weiter voranzubringen, dürfte es helfen, wenn gemäß dem Klimaschutzprogramm 2030 mit der neu konzipierten Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG) ab 2020 die bestehenden investiven Förderprogramme im Gebäudebereich zu einem einzigen, umfassenden und modernisierten Förderangebot gebündelt werden (Kap. 3.4.2.2). Wir weisen allerdings kritisch darauf hin, dass hiermit weiterhin die ressortbedingte Unterscheidung zwischen den Förderangeboten im Bereich Energie einerseits und im Bereich kommunaler Klimaschutz andererseits bestehen bleibt, der die Förderlandschaft aus kommunaler Sicht unübersichtlicher macht als nötig. Wir sprechen uns daher dafür aus, alle Förderangebote des Bundes in diesem gesamten Themenfeld an einer Stelle zu bündeln. Zum anderen müssen die vom Bund in Aussicht gestellten Förderprogramme möglichst unbürokratisch ausgestaltet sein, damit die Mittel von der kommunalen Ebene auch tatsächlich in Anspruch genommen werden können.

Abschließend ist festzuhalten, dass auch das Klimaschutzprogramm 2030 ein weiteres Grundproblem des kommunalen Klimaschutzes nicht lösen wird. Angesichts der Vielzahl von Förderangeboten des Bundes wird es – aus haushaltsrechtlichen Gründen – weiterhin bei der starken Projektbezogenheit von kommunalen Klimaschutzaktivitäten bleiben. Diese lässt vielfach insbesondere eine dauerhafte Einstellung von qualifiziertem Personal nicht zu und behindert damit die Verstärkung von kommunalen Bemühungen. Hier sollten die zuständigen Länder dringend die dauerhafte Finanzierung solcher Stellen sicherstellen.

Zum Entwurf des Brennstoffemissionshandelsgesetzes

Die mit dem Gesetzentwurf vorgesehene Einführung eines Emissionshandels für die Sektoren Wärme und Verkehr ab dem Jahr 2021 wird das Leben auf dem Land verteuern. Es ist deshalb notwendig, für die Betroffenen nach Kompensationen zu suchen, die die Belastungen auffangen (siehe oben). Wir möchten aber noch auf ein anderes Problem aufmerksam machen:

Der vorliegende Entwurf für ein Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG-E) dürfte nach unserer Einschätzung dazu führen, dass auch für die Erzeugung und Nutzung von Klär- und Faulgas Zertifikate erworben werden müssten. Diese Energieerzeugnisse entstehen bei der kommunalen Abwasserentsorgung. Durch ihre Nutzung heben die für die Abwasserentsorgung zuständigen kommunalen Gebietskörperschaften die gesetzlich geforderten Energiepotenziale und tragen damit zum Klimaschutz bei. Eine CO₂-Bepreisung von Klär- und Faulgas wäre somit kontraproduktiv und würde die Lenkungswirkung in Richtung einer Emissionsminderung in diesem Bereich einschränken. Die genannten Energieerzeugnisse sollten daher vom Emissionshandel ausgenommen werden. Hierfür regen wir an, § 2 Abs. 1 BEHG-E i. V. mit Anlage 1 (zu § 2 Absatz 2) BEHG-E entsprechend anzupassen. Das Gesetz müsste an diesen Stellen eindeutig zwischen den eigentlichen adressierten Brennstoffen (fossile) und den klimapolitisch sinnvollen und gewollten Brennstoffen (erneuerbare) unterscheiden.

Da der vorliegende Gesetzesentwurf die Systematik des Energiesteuerrechts übernimmt, dehnt er den Anwendungsbereich des BEHG auch auf klimapolitisch sinnvoll genutzte Energieerzeugnisse wie Klär- und Faulgas aus. Der Hinweis in der Entwurfsbegründung zu § 2 Abs. 2 Satz 1, wonach unmittelbare Verweise auf Befreiungstatbestände in den aufgeführten Paragrafen des Energiesteuergesetzes (EnergieStG) zu beachten sind, läuft ins Leere, da die einschlägige Steuerbefreiung nicht im § 23 EnergieStG, sondern erst in den folgenden Paragrafen – insbesondere für Klärgas im § 28 EnergieStG – geregelt ist. Die Anwendung des BEHG in der vorliegenden Fassung würde somit das Verheizen von Klärgas entsprechend erheblich verteuern. Gleiches gilt auch für die Einspeisung von Klärgas, das auf Erdgasqualität aufbereitet wird (Bioerdgas). Das BEHG sollte hier ebenfalls den regenerativen Ursprung von Biogas, das aus dem Erdgasnetz bezogen wird, berücksichtigen.

Wir wären Ihnen sehr dankbar, wenn unsere Anmerkungen im Rahmen der anstehenden parlamentarischen Beratungen Berücksichtigung finden würden.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung

