

# **A. Einführung zur Entwicklung des Energiewende- und Klimaschutzgesetzes**

## **I. Einleitung**

Das Energiewende- und Klimaschutzgesetz (EWKG) ist das zentrale Steuerungsinstrument des Landes, um den Klimaschutz voranzutreiben und letztlich Treibhausgasneutralität für Schleswig-Holstein zu erreichen. Mit den am 29. März 2025 in Kraft getretenen Änderungen hat dieses Gesetz seine dritte Entwicklungsstufe erreicht.

Die Zahl derjenigen, für die das EWKG konkrete Pflichten mit sich bringt, wurde deutlich ausgeweitet. Während sich die Ursprungsfassung des Gesetzes weitgehend auf Vorgaben für die Landesverwaltung beschränkte, sind nunmehr nicht nur alle kommunalen Körperschaften und viele kommunale Unternehmen, sondern potentiell auch alle Eigentümer von Gebäuden und größeren Parkplätzen, Bauherren sowie Verkehrs- und Taxiunternehmen betroffen. Umfasste die erste Fassung des Gesetzes aus dem Jahr 2017 noch ungefähr 2600 Wörter, sind es aktuell rund 10.700 Wörter.

Dabei ist das EWKG bei weitem nicht das einzige Regelwerk des Landes im Bereich des Klimaschutzes. Der Landesentwicklungsplan und die Regionalpläne sind das Steuerungsinstrument für den Ausbau der erneuerbaren Energien und anderer Fragen rund um die Energieerzeugung und -verteilung. Aber auch mehrere Gesetze des besonderen Verwaltungsrechts wurden über die Jahre durch Bestimmungen im Sinne des Klimaschutzes ergänzt. Zu nennen sind beispielsweise die Gemeindeordnung, das Landeswassergesetz, das Landesplanungsgesetz und die Landesbauordnung.

Es hat sich gezeigt, dass das EWKG von Anfang an als Entwicklungsprojekt angelegt war. Regelungsbereiche, die zunächst nur als Option beschrieben wurden (zum Beispiel das Recht der Kommunen, eine kommunale Wärmeplanung zu erstellen), entwickelten sich nach und nach zur Pflicht. Die Selbstverpflichtung der Landesbehörden wurde immer strenger, das Gesetz fortlaufend auf neue Regelungsbereiche und Adressaten ausgeweitet.

Auch mit der Fassung von 2025 dürfte das EWKG noch nicht seine Endstufe erreicht haben. Die Geschwindigkeit und das Ausmaß weite-

rer Novellierungen dürften insbesondere von den tatsächlichen Fortschritten bei der Treibhausgasbilanz des Landes und der Klimaneutralität der vom Gesetz angesprochenen Sektoren sowie von der Entwicklung des Bundesrechts in den Bereichen Gebäudeenergie, Klimaanpassung und Energieeffizienz abhängen.

## II. Das erste Energiewende- und Klimaschutzgesetz 2017

Nach der Landtagswahl 2012 gab der Koalitionsvertrag unter dem Titel „Bündnis für den Norden“ das Ziel vor, dass Schleswig-Holstein zu einem Vorreiter bei der Energiewende werden sollte. Bereits im Koalitionsvertrag war die Verabschiedung eines Klimaschutzgesetzes vorgesehen. Die Vorarbeiten daran nahmen im Jahr 2014 Fahrt auf. Im Oktober 2014 wurden den Kommunalen Landesverbänden erste Eckpunkte vorgestellt, der Landtag wurde im Dezember 2014 über die Arbeiten an dem Gesetz mit einem umfassenden Bericht informiert (Landtagsdrucksache 18/2580). Dabei war es erkennbares Ziel der Landesregierung, insb. bei den Klimazielen für die Jahre 2020 und 2050 ehrgeiziger zu sein als andere Bundesländer, in denen es bereits vergleichbare Gesetze gab. Ein Gesetzentwurf der Landesregierung erreichte dann nach weiteren Vorbereitungen und Beteiligungsverfahren im Juli 2016 den Landtag (Landtagsdrucksache 18/4388). Der Landtag beschloss das Gesetz am 24. Februar 2017 und damit konnte das Gesetz zur Energiewende und zum Klimaschutz in Schleswig-Holstein vom 7. März 2017 (GVBl. 2017, Seite 124) am 31. März 2017 in Kraft treten, also kurz vor Ende der Wahlperiode des Landtages.

Das Gesetz war von vornherein auf größtmögliche Akzeptanz angelegt. Neue Verpflichtungen der Kommunen enthielt die erste Stufe des EWKG ebenso wenig wie solche für private Gebäudeeigentümer. Strategischer Ansatz war die Stärkung der Kommunen durch bestimmte Befugnisse. Im Einzelnen enthielt das EWKG 2017 folgende Regelungen:

### 1. Klimaschutzziele für das Land

Für das ganze Land Schleswig-Holstein wurden erstmals Minderungsziele für die Treibhausgasemissionen festgelegt, und zwar im Vergleich zum Jahr 1990

- 40 % bis zum Jahr 2020
- 55 % bis zum Jahr 2030
- 70 % bis zum Jahr 2040
- 80–95 % bis zum Jahr 2050.

Für die Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien im Land wurde ein Ziel von mindestens 37 Terawattstunden bis zum Jahr 2025 festgeschrieben. Der Anteil erneuerbarer Energien am Wärmeverbrauch sollte bis zum Jahr 2025 mindestens 22 % betragen.

Im Ergebnis erwiesen sich diese Ziele als zu ehrgeizig. Laut den Monitoringberichten Energiewende und Klimaschutz der Landesregierung betrug die Minderung der Treibhausgasemissionen gegenüber 1990 im Jahr 2020 28,9 %. Die Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien war bis zum Jahr 2023 auf „nur“ 25,9 Terawattstunden angestiegen. Lediglich beim Anteil erneuerbarer Energien am Wärmeverbrauch könnte das Ziel erreichbar sein (Stand im Jahr 2022: 19,2 %).

## 2. Vorgaben für die Landesverwaltung

Die genannten Klimaschutzziele wurden für die Landesverwaltung mit folgenden Zielvorgaben und Maßnahmen konkretisiert:

- Für die Landesliegenschaften Minderung der flächenspezifischen CO<sub>2</sub>-Emissionen des Strom- und Wärmeverbrauchs um 40 % bezogen auf das Referenzjahr 1990 bis zum Jahr 2020.
- Bis zum Jahr 2050 soll die Strom- und Wärmeversorgung von Landesliegenschaften CO<sub>2</sub> frei erfolgen.
- Für Neu-, Aus- und Erweiterungsbau von Nichtwohngebäuden auf Landesliegenschaften wurde ein energetischer Standard oberhalb der Anforderungen der damaligen Energieeinsparverordnung vorgegeben.
- Für die grundlegende Renovierung von Gebäuden auf Landesliegenschaften wurde ein Höchstwärmebedarf von 50 kWh/Quadratmeter Grundfläche und Jahr vorgegeben.
- Für weitere Rückbaumaßnahmen im Bereich der Landesliegenschaften wird die Beachtung bestimmter Standards und Zertifizierungsverfahren vorgegeben.
- Die Landesregierung hat bis zum 1. Juli 2018 eine Green-IT-Strategie zu erarbeiten.

### 3. Monitoring, Berichtspflichten und Strategieprozesse

Regelmäßige Energiewende- und Klimaschutzberichte der Landesregierung gab es bereits seit 2013. Grundlage waren zunächst Landtagsbeschlüsse, in denen die Landesregierung jeweils um die Vorlage derartiger Berichte gebeten wurde. Mit dem EWKG wurden diese Berichte nunmehr gesetzlich verankert. Insgesamt ist das EWKG 2017 hinsichtlich der Landesverwaltung stark von bürokratischen Instrumenten wie Berichtspflichten und Strategieprozessen geprägt,

Das der Landesregierung mit dem EWKG aufgegebenen Berichtswesen umfasste folgende Elemente:

- Einmal jährlich ein Energiewende- und Klimaschutzbericht gegenüber dem Landtag; bis zum Jahr 2021 wurden diese Berichte abgegeben, danach erfolgt eine Neuregelung
- Einmal pro Legislaturperiode Bericht über den Stand der Erreichung der Klimaschutzziele für die Landesverwaltung und die Umsetzung und Fortschreibung von Maßnahmen zur Zielerreichung
- Monitoring zur Green-IT-Strategie
- Monitoring zur Strategie für die zur nachhaltigen Beschaffung
- Monitoring zur Strategie für klimaverträgliche Mobilität der Landesbediensteten
- Bericht zur Umsetzung geplanter Maßnahmen zum Aufbau und Erhalt von Humus im Boden

Der Landesregierung wurde daneben die Erstellung mehrerer spezifischer Strategien vorgegeben. Zu nennen sind:

- Anpassungsstrategie an den Klimawandel
- Strategie zur Erreichung der Klimaschutzziele für die Landesverwaltung
- Strategie zur nachhaltigen Beschaffung
- Strategie für klimaverträgliche Mobilität der Landesbediensteten

### 4. Beirat für Energiewende und Klimaschutz

Der auch von den kommunalen Landesverbänden vorgeschlagene und im Jahr 2014 erstmals eingeführte Energiewendebeirat wurde gesetzlich verankert. Er ist mit Vertretern verschiedener gesellschaftlicher Bereiche zusammengesetzt und soll die Energiewende- und Klimaschutzpolitik des Landes beratend begleiten. Sitzungen des Energiewendebeirates finden ein bis zweimal pro Jahr statt.

## 5. Aufstellung kommunaler Wärme- und Kältepläne

Das EWKG von 2017 enthält erstmals eine ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung an die Gemeinden, kommunale Wärme- und Kältepläne aufzustellen. Diese Regelung ist an sich überflüssig, da die Gemeinden im Rahmen ihres Rechts auf Selbstverwaltung auch ohne eine ausdrückliche gesetzliche Regelung unzweifelhaft zu einer kommunalen Wärmeplanung verpflichtet sind. Entscheidend an der neuen Vorschrift ist insofern, dass sie Energieunternehmen, bevollmächtigte Bezirkschornsteinfeger und andere öffentliche Stellen dazu verpflichtet, den Gemeinden auf Anforderung bestimmte energiewirtschaftliche Daten für die Wärmeplanung zur Verfügung zu stellen. Damit werden auch die datenschutzrechtlichen Grundlagen für eine derartige Datennutzung geschaffen. Allerdings waren diese mit vielen Einschränkungen zulasten der Gemeinden verbunden (Tragung der Kosten für Datenbereitstellung und -Übermittlung, Löschpflichten, Geheimhaltungspflichten). Das Misstrauen des Landtages gegenüber den Kommunen und Datenlieferanten war so groß, dass in dem Zusammenhang sogar Ordnungswidrigkeitentatbestände mit Bußgeldandrohungen bis zu 100.000 Euro ins Gesetz geschrieben wurden. Auch daher lief die Ermächtigung zur Wärmeplanung weitgehend ins Leere.

Die Ambivalenz dieses Vorhabens zwischen der Ermutigung zur kommunalen Wärmeplanung einerseits und der scharfen Bußgeldandrohung bei kleinsten Datenschutzfehlern andererseits zeigt, wie andere Stellen auch, dass das erste EWKG quasi als Experimentierphase zu verstehen ist.

## 6. Transparenz der Fernwärmeversorgung

Erstmals wurden mit dem EWKG von 2017 für Wärmelieferanten und Betreiber von Wärmenetzen bestimmte Informationspflichten im Internet festgelegt. Dabei geht es neben Preisdaten insbesondere um Produktinformationen zum Anteil der einzelnen Energieträger am Gesamtenergieträgermix sowie zu den Kohlendioxidemissionen und dem Primärenergiefaktor im Netz.

## 7. Erweiterung der Übertragung von Selbstverwaltungsaufgaben auf Ämter

Ferner wurde mit dem EWKG 2017 die Amtsordnung geändert. In der Auflistung der auf ein Amt übertragbaren Selbstverwaltungsaufgaben in § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 16 der Amtsordnung wurde der Aufgabenblock „Energie-, und Wärmeversorgung“ durch den Aspekt „lokale Maßnahmen des Klimaschutzes“ ergänzt.

## III. Die EWKG – Novelle 2021

Im Koalitionsvertrag der darauffolgenden Wahlperiode war eine Überprüfung des EWKG „entlang der energiepolitischen Ziele dieses Koalitionsvertrags“ zur Mitte der Wahlperiode angelegt (Koalitionsvertrag „Das Ziel verbindet“ für die 19. Wahlperiode des Schleswig-Holsteinischen Landtages von 2017–2022). Mit dem Gesetz zur Änderung des Energiewende- und Klimaschutzgesetzes Schleswig-Holstein vom 2. Dezember 2021 (GVBl. Seite 1339) wurde die zweite Entwicklungsstufe des EWKG umgesetzt. Sie besteht in einer sehr umfassenden Überarbeitung und Ausweitung des Gesetzes und trat am 17. Dezember 2021 in Kraft.

Im November 2020 legte die Landesregierung dem Landtag eine Evaluierung des EWKG unter dem Titel „Maßnahmen und Ziele für eine effiziente Energiewende und Klimaschutzpolitik“ vor (Landtagsdrucksache 19/2546). Der Bericht kam zum Ergebnis, dass sich das EWKG als zielführend und erfolgreich erwiesen hat. Es bestehe jedoch weiterer Handlungsbedarf. Schon im Januar 2021 begannen die Anhörungsverfahren mit einem Gesetzentwurf des Umweltministeriums. Im Juni 2021 hat die Landesregierung den Gesetzentwurf dann in den Landtag eingebracht (Landtagsdrucksache 19/3061) und am 24. November 2021 erfolgte die Beschlussfassung durch den Landtag. Im Zuge der Ausschussberatungen war der Gesetzentwurf durch die Koalitionsfraktionen umfangreich ergänzt und überarbeitet worden (Ausschussbericht Landtagsdrucksache 19/3415).

### 1. Zweckbestimmung des Gesetzes

Die Zweckbestimmung des Gesetzes wurde deutlich ausgeweitet und an den internationalen und europäischen Klimaschutzziele ausgerich-

tet, insbesondere am Pariser Übereinkommen mit dem Ziel, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 °C und möglichst auf 1,5 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen.

## **2. Strengere Klimaschutzziele für das Land Schleswig-Holstein**

Die Klimaschutzziele wurden an diejenigen des Bundes-Klimaschutzgesetzes vom 18. August 2021 angepasst und damit verschärft. Die Verringerung der Treibhausgasemissionen im Vergleich zum Jahr 1990 soll nun bis zum Jahr 2030 mindestens 65 % betragen (EWKG 2017: 55 %) und bis zum Jahr 2040 mindestens 88 % (EWKG 2017: 70 %). Bereits für das Jahr 2045 soll netto-Treibhausgasneutralität erreicht werden. Auch auf die damals geltenden Sektorziele für 2030 im Bundes-Klimaschutzgesetz wird ausdrücklich Bezug genommen. Neu ist auch eine Art dynamische Zielklausel dergestalt, dass die Landesregierung sich bei einer weiteren Anhebung der Klimaschutzziele des Bundes konkret an diesen zu orientieren hat.

## **3. Neue Klimaschutzziele für die Landesverwaltung**

Die Klimaschutzziele für die Landesverwaltung wurden neu gefasst und deutlich strenger festgelegt. Zum ersten Gesetz von 2017 hat sich allerdings gezeigt, dass es nicht möglich ist, die Emissionsdaten der Landesverwaltung rückwirkend bis 1990 herzuleiten. Daraufhin wurden mit dem EWKG 2021 die Basisjahre für die Zieldaten angepasst. Als neues Zwischenziel wurde so die Minderung der Treibhausgasemissionen um mindestens 65 % bis zum Jahr 2030 gegenüber dem Durchschnitt der neuen Referenzperiode 2015–2017 formuliert. Davon können bis zu 10 %-Punkte bilanziell durch Kompensationsmaßnahmen erreicht werden. Das mit dem ersten EWKG von 2017 formulierte Ziel der Treibhausgasneutralität wird um fünf Jahre von 2050 auf das Jahr 2045 vorgezogen. Die Strom- und Wärmeversorgung von Landesliegenschaften soll bereits bis zum Jahr 2040 CO<sub>2</sub>-frei erfolgen.

Für die Zielerreichung wurden für die Landesverwaltung konkrete Maßnahmen festgeschrieben, wie z. B. der Passivhaus-Standard für neu zu errichtende Gebäude auf Landesliegenschaften (soweit technisch und wirtschaftlich vertretbar), die Reduzierung der gesamten Bürofläche bis zum Jahr 2035 um 20 % und eine Pflicht zur Erreichung eines

bestimmten höchstzulässigen Wärmedurchgangskoeffizienten beim Ausbau oder der Erneuerung von bestimmten Räumen und Gebäudeteilen. Der Fuhrpark des Landes sollte bis Ende 2025 zur Hälfte und bis Ende 2030 vollständig emissionsfrei sein.

#### **4. Monitoring, Moorschutzprogramm**

Das Monitoring wird neu geordnet. Der Energiewende- und Klimaschutzbericht gegenüber dem Landtag wird nur noch zweimal pro Legislaturperiode abgegeben. Ein Bericht über den Stand der Erreichung der Klimaschutzziele für die Landesverwaltung ist nunmehr nur noch einmal pro Legislaturperiode vorgesehen. Zusätzlich ist jährlich im Juni ein Monitoringbericht im Internet zu veröffentlichen.

Neu aufgenommen wird ein Bericht zum Schutz der Moore und zum biologischen Klimaschutz einmal pro Legislaturperiode. Außerdem wird gesetzlich festgelegt, dass alle relevanten Maßnahmen in einem Programm zum Schutz der Moore gebündelt werden sollen.

#### **5. Kommunale Wärmeplanung**

Die kommunale Wärmeplanung wird nunmehr für bestimmte Kommunen zur Pflicht.

In Anspruch genommen wurden nur zentrale Orte, ausgenommen die beiden untersten Stufen. Betroffen waren also die Oberzentren, Mittelzentren, die Unterzentren mit Teilfunktion von Mittelzentren sowie die Unterzentren und die Stadtrandkerne 1. Ordnung. Insgesamt betrifft das 78 Gemeinden und Städte. Davon bekamen die kleineren zentralen Orte 6 Jahre Zeit bis Ende 2027 und die größeren 3 Jahre bis Ende 2024.

Für die Erstellung der Wärmepläne enthielt das EWKG relativ wenige Vorgaben und schrieb nur einige wesentliche Elemente vor, nämlich eine Bestandsanalyse, eine Prognose des zukünftigen Wärmebedarfs, eine Analyse des Potenzials verfügbarer Wärme aus erneuerbaren Energien und Abwärme, ein Konzept zur Erreichung einer treibhausgasneutralen Wärmeversorgung bis 2045 und ein Maßnahmenprogramm zur Umsetzung des Konzepts. Schließlich muss die Gemeinde mit dem Wärmeplan auch ein Monitoring der Zielerreichung beschließen.

Eine Verordnungsermächtigung für die Festlegung weiterer Anforderungen an die Inhalte und das Verfahren der Wärmeplanung hat die Landesregierung nie genutzt.



Die relativ geringen Vorgaben für die Wärmeplanung spielen noch eine besondere Rolle in der Übergangsphase nach dem Inkrafttreten des Wärmeplanungsgesetzes des Bundes (siehe unten zum EWKG 2025). Für die kommunalen Wärmeplanung als neue Pflichtaufgabe wird im Gesetz die Geltung des Konnexitätsprinzips in Art. 57 Abs. 2 der Landesverfassung anerkannt. Der Kostenausgleich wurde in einer Verordnung geregelt. Allerdings ging die Landesregierung von vornherein von deutlich zu geringen Kosten für die kommunalen Wärmeplanung aus. Die nachfolgende Tabelle zeigt die geltenden Fristen und die Regelungen des Kostenausgleichs für die Wärmeplanung nach § 7 EWKG (2021), abgedruckt in diesem Band im Anhang zum EWKG.

Gruppe der Kommunen	Frist für den Wärmeplan	Finanzierung durch das Land gem. VO vom 4.10.2022 (abgedruckt in diesem Band)
Oberzentren	31.12.2024	3 Jahrespauschalen in Höhe von 10.000 Euro zuzüglich 0,20 Euro/Einw.
Mittelzentren Unterzentren mit Teilfunktion von Mittelzentren	31.12.2024	3 Jahrespauschalen in Höhe von 10.000 Euro zuzüglich 0,15 Euro/Einw.
Unterzentren Stadttrandkerne 1. Ordnung	31.12.2027	3 Jahrespauschalen in Höhe von 10.000 Euro zuzüglich 0,15 Euro/Einw.

## 6. Nutzungspflicht von Erneuerbaren Energien in der Wärmeversorgung im Gebäudebestand

Das EWKG 2021 formuliert nun erstmals auch Handlungspflichten für Private. In den Blick genommen wird zunächst der nachträgliche Einbau einer Heizungsanlage (auch im Wege des Heizungsaustauschs) sowohl bei Wohn- als auch bei Nichtwohngebäuden im Gebäudebestand. Damit ergänzt das EWKG das Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz des Bundes, das kurz zuvor im November 2020 vom damals neu geschaffenen Gebäudeenergiegesetz (GEG) abgelöst wurde. Während sich das Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz auf **ab** dem 1. Januar 2009 errichtete Gebäude konzentrierte, trifft das EWKG Vorgaben für **vor** dem 1. Januar 2009 errichtete Gebäude.

Vorgegeben wird, dass beim Austausch oder dem nachträglichen Einbau einer Heizungsanlage in Gebäude, die vor dem 1. Januar 2009 er-

richtet wurden, mindestens 15 % des jährlichen Wärme- und Kälteenergiebedarfs durch Erneuerbare Energien zu decken sind. Für die Erfüllung der Pflicht ermöglicht das EWKG verschiedene Optionen. Um die Verhältnismäßigkeit dieser Regelung zu wahren, sind auch gewisse Ausnahmen vorgesehen, z. B. wenn andere öffentlich-rechtliche Pflichten (z. B. Vorgaben in B-Plänen, Denkmalschutz) entgegenstehen, die Pflicht im Einzelfall technisch unmöglich ist oder sie zu unbilligen Härten führt. Ein Verstoß gegen die neue Pflicht ist eine Ordnungswidrigkeit.

### **7. Installationsvorgabe für Photovoltaikanlagen auf größeren neu errichteten Parkplätzen**

Um den Ausbau der Photovoltaik insbesondere auf baulich vorbelasteten Flächen voranzutreiben, wird eine Pflicht zur Parkplatzüberdachung mit einer Photovoltaikanlage beim Neubau von Parkplätzen mit mehr als 100 Stellplätzen eingeführt, die ab dem 1. Januar 2023 greift. Ermöglicht werden auch Ersatzmaßnahmen und Ausnahmen bei Unverhältnismäßigkeit, über der für eine Solarnutzung geeigneten Stellplatzfläche zu installieren. Auch hier ist der Verstoß gegen die Pflicht eine Ordnungswidrigkeit.

### **8. Installationsvorgabe für Photovoltaikanlagen bei Neubau und Renovierung von Nichtwohngebäuden**

Um die Potentiale auf Dachflächen noch stärker zu nutzen, ist nun beim Neubau sowie bei der Renovierung von mehr als 10 % der Dachfläche von Nichtwohngebäuden (Wohngebäude sind also ausdrücklich noch nicht erfasst) auf der für eine Solarnutzung geeigneten Dachfläche eine Photovoltaikanlage zur Stromerzeugung zu installieren. Auch zu dieser Vorschrift gibt es Regelungen für Ersatzmaßnahmen, Ausnahmen und Ordnungswidrigkeiten.

### **9. Mobilität**

Erstmals enthält das EWKG eine umfangreiche Vorschrift zum Mobilitätssektor. Diese ist vom Inhalt her allerdings mehr ein politisches Programm und enthält weder für die Verkehrspolitik des Landes, noch für die Aufgabenträger im öffentlichen Personenverkehr noch für Verkehrsunternehmen konkrete Vorgaben. Als „Soll“-Bestimmung wird das Ziel