

06.11.2023

Stellungnahme des Deutschen Städtetages

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Bundes-Klimaanpassungsgesetzes (KAnG)“ vom 11. Oktober 2023 (Drs. 20/8764)

Der Deutsche Städtetag bedankt sich für die Möglichkeit zu dem vorgelegten Entwurf eines Bundes-Klimaanpassungsgesetzes Stellung nehmen zu können.

Grundsätzliches

Die Städte begrüßen es ausdrücklich, dass nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz mit dem vorliegenden Gesetzentwurf eines Bundes-Klimaanpassungsgesetzes für diesen wichtigen Bereich nun ebenfalls ein deutschlandweit verbindlicher Rahmen angestrebt wird. Der Entwurf trägt in seiner Flexibilität (etwa in der regelmäßigen Überarbeitung der Strategie sowie in der Anpassung auf regionale Gegebenheiten durch die Länder) den Herausforderungen der sich ständig ändernden Umweltbedingungen durch die Folgen des Klimawandels hinreichend Rechnung.

Der formulierten Zielsetzung des Gesetzes stimmen wir ausdrücklich zu. Klimaanpassung ist neben dem Klimaschutz eine zentrale Zukunftsaufgabe und von gesamtgesellschaftlicher Relevanz. Es wird immer wichtiger, gerade in den Städten Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel zu ergreifen, um die Klimafolgen abzumildern, die Gesundheit zu schützen und die Lebensqualität zu erhalten sowie Katastrophen mit erheblichen Schäden für Menschen und die Infrastruktur zu vermeiden. Dieses Bewusstsein hat sich gesellschaftlich und politisch auf allen Ebenen etabliert. Klimaschutz und Klimafolgenanpassung sind damit faktisch eine politisch verpflichtende Aufgabe der Städte.

Wir begrüßen daher die geplante bundesweite Verpflichtung, Klimaanpassungskonzepte auf kommunaler Ebene zu erstellen. Dies kann aus unserer Sicht nur einen ersten Schritt sein. Es muss grundsätzlich diskutiert werden, ob über die Klimaanpassungskonzepte hinaus einzelne, definierbare Klimaanpassungsmaßnahmen den Städten als Pflichtaufgabe übertragen werden.

Kritisch sehen wir, dass der Fokus des Gesetzentwurfes allein auf der Erstellung von Klimaanpassungskonzepten auf den verschiedenen Ebenen liegt. Die Umsetzung der Maßnahmen sowie deren Finanzierung kommen deutlich zu kurz. Auch im Erfüllungsaufwand für die Verwaltung findet eine monetäre Einschätzung der Umsetzung von Klimaanpassungsmaßnahmen nicht statt. Dabei bedeuten gerade Klimaanpassungsmaßnahmen umfassende

Infrastrukturanpassungen und damit entsprechend hohe investive Maßnahmen. Die Städte benötigen zwingend aufgabengerechte Mittel von Bund und Ländern für eine erfolgreiche Umsetzung von Klimaanpassungsmaßnahmen mittels Klimaanpassungskonzepten.

Im Einzelnen nehmen wir wie folgt Stellung:

I. Zu § 3 KAnG-E: Vorsorgende Klimaanpassungsstrategie des Bundes

Wir begrüßen die Zielsetzung der Bundesregierung, bis Ende September 2025 eine vorsorgende Klimaanpassungsstrategie mit messbaren Zielen vorzulegen und regelmäßig fortzuschreiben. Wichtig ist dabei, dass es nicht allein bei einer Strategie bleibt, sondern die Umsetzung im Fokus steht. Die zentrale Rolle der Kommunen bei den Maßnahmen zur Klimaanpassung sollte umfassend mitgedacht und einbezogen werden. Wir bitten daher darum, die Kommunen in § 3 Abs. 4 KAnG-E entsprechend zu ergänzen.

Mit einer vorsorgende Klimaanpassungsstrategie kann die Klimaanpassung auf eine verbindliche Grundlage gestellt werden. Die Ziele sollen dabei durch geeignete Maßnahmen auf Bundesebene zu unterlegen. Das ist wichtig, damit es nicht allein bei einer Strategie bleibt, sondern die Umsetzung im Fokus steht. Positiv ist, dass ein Monitoring über die Zielerreichung verbindlich eingeführt wird (§ 5 KAnG-E). Das Ziel, die Strategie alle vier Jahre unter Berücksichtigung neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse fortzuschreiben, bewerten wir ebenfalls als richtig.

Konsequent und zielführend ist, dass in § 10 KAnG-E auch für die Länder vorgesehen ist, dass sie eigene vorsorgende Klimaanpassungsstrategien mit Maßnahmenplänen vorlegen und umsetzen, um die Auswirkungen und Risiken durch die Folgen des Klimawandels zu begrenzen. Risiken und Auswirkungen des Klimawandels können regional sehr unterschiedlich sein. Insofern sind länderspezifische Risikoanalysen auf Grundlage von regionalen Daten und ein entsprechendes Monitoring sinnvoll.

Der Gesetzentwurf sieht vor, die Länder, Verbände und die Öffentlichkeit sind bei der Festlegung von messbaren Zielen und den entsprechenden Indikatoren sowie bei der Auswahl von Maßnahmen zu beteiligen. Klimaanpassungsmaßnahmen werden vor allem auf der kommunalen Ebene entwickelt und umgesetzt. Die Einbindung der kommunalen Expertise sollte daher explizit in § 3 Abs. 4 KAnG-E aufgenommen werden.

II. Zu § 8 Abs. 3 KAnG-E: Berücksichtigungsgebot und Entsiegelung

Die Entsiegelung von Flächen ist eine zentrale Klimaanpassungsmaßnahme in den Städten. Um eine wirksame und rechtssichere Umsetzung in den Kommunen zu ermöglichen, sprechen wir uns dafür aus, die Voraussetzung „soweit dies erforderlich ist“ in § 8 Abs. 3 KAnG-E zu streichen. Zudem müssen die Regelungen des § 8 Abs. 3 in der Gesetzbegründung zwingend konkretisiert werden, um Vorgaben klarer zu bestimmen. Darüber hinaus bedarf es einer Klarstellung dieser Regelung in der anstehenden Novellierung des Baugesetzbuchs (BauGB) mit dem bereits bestehenden Rückbau- und Entsiegelungsgebot in § 179 BauGB. Andernfalls befürchten wir, dass das Entsiegelungsgebot kaum Wirkungen erzielen wird.

Die Entsiegelung von Flächen und der Weg zur Schwammstadt als Maßnahme gleichermaßen gegen Starkregen sowie gegen Hitze stellen eine der zentralen Klimaanpassungsmaßnahmen vor Ort dar. Wir begrüßen daher, dass der Gesetzentwurf Vorgaben zur Entsiegelung macht.

In § 8 Abs. 3 des Gesetzentwurfs wird allerdings ein sehr unbestimmt formuliertes Entsiegelungsgebot ausgesprochen für Flächen, deren Versiegelung dauerhaft nicht mehr für die Nutzung notwendig ist. Wegen der unklaren Begrifflichkeiten der Regelungen stellen sich folgende Fragen: Wer entscheidet und wie wird es entschieden, dass die Versiegelung von bestimmten bereits versiegelten Böden dauerhaft nicht mehr für die Nutzung der Böden notwendig ist? Wie wird das kontrolliert? Welche Auswirkungen haben diese Regelungen auf private Grundstücke? Und nach welchen Kriterien bestimmt sich, was „erforderlich und zumutbar“ ist?

Insbesondere die Einschränkung „soweit dies erforderlich ist“ sehen wir kritisch. Die Frage nach dem Maßstab für ein Erfordernis bleibt völlig offen. Wir regen an, auf die Einschränkung „soweit dies erforderlich ist“ zu streichen. Die Einschränkung „soweit dies zumutbar ist“ bliebe im Hinblick auf wirtschaftliche Aspekte bestehen. Darüber hinaus existiert keine Möglichkeit, dieses „weiches“ Entsiegelungsgebot mit entsprechenden Sanktionen bei Nichteinhaltung durchzusetzen.

Hier muss aus unserer Sicht der Gesetzgeber dringend nachsteuern und die Regelung des § 8 Abs. 3 in der Gesetzbegründung entsprechend konkretisieren. Zudem wird die aktuelle Formulierung des § 8 Abs. 3 KAnG-E ohne eine stärkere Verpflichtung und ohne eine korrespondierende Regelung im BauGB sehr begrenzte bzw. kaum Wirkungen erzielen. Im Bauplanungsrecht gibt es bereits das Rückbau- und Entsiegelungsgebot (§ 179 BauGB), das aufgrund seiner komplizierten Anwendungsvoraussetzungen und insbesondere auch aufgrund seiner Ausgestaltung als „Duldungsgebot“ in der Praxis bisher kaum Anwendung findet. Hier

ist unbedingt eine „Kongruenz“ zwischen dem Entsiegelungsgebot im Klimaanpassungsgesetz und dem städtebaulichen Entsiegelungsgebot herzustellen. Auch das städtebauliche Entsiegelungsgebot kann aus Gründen der Klimaanpassung erforderlich sein. Daher muss die Regelung im BauGB so ausgestaltet und vereinfacht werden, dass sie auch für Ziele der Klimaanpassung genutzt werden kann.

III. Zu § 12 KAnG-E: Erstellung von Klimaanpassungskonzepten

Wir befürworten den bundesgesetzlichen Rahmen, kommunale Klimaanpassungskonzepte verpflichtend vorzusehen. Maßnahmen zur Klimaanpassung können vor allem auf der kommunalen Ebene wirksam umgesetzt werden. Kommunale Klimaanpassungskonzepte stellen hierfür geeignete und etablierte Grundlagen dar.

Maßnahmen zur Klimaanpassung können vor allem auf der kommunalen Ebene wirksam umgesetzt werden. Kommunale Klimaanpassungskonzepte stellen hierfür geeignete und etablierte Grundlagen dar. Eine künftige Verpflichtung, solche Konzepte auf kommunaler Ebene zu erstellen, sollte politisches Ziel sein. Dadurch wird die Bedeutung von Klimaschutz und Klimafolgenanpassung vor Ort gestärkt und die Rolle der Städte anerkannt und aufgewertet.

Wir halten den Weg daher für richtig, dass der Bund mit dem Klimaanpassungsgesetz einen Rahmen für landesgesetzliche Regelungen vorgibt. Dabei lässt der Gesetzesentwurf den Ländern hinreichend Spielraum. Sie können bestimmen, dass für das Gebiet einer Gemeinde unterhalb einer von den Ländern zu bestimmenden Größe kein Klimaanpassungskonzept aufgestellt werden muss, solange ihr Gebiet durch ein Klimaanpassungskonzept für das Gebiet eines Kreises abgedeckt ist. Wir hätten uns eine flächendeckende Einführung von Klimaanpassungskonzepten – nach dem Vorbild der flächendeckenden Einführung von Wärmeplänen – ebenso gut vorstellen können.

In § 12 wird ein ausreichend flexibler Rahmen für kommunale Klimaanpassungskonzepte skizziert. Auch hier wird der weitere Prozess zeigen, wie die Länder die konkreten Rahmenbedingungen formulieren werden. Es besteht unter anderem die Gefahr, dass die Berichtspflicht der Länder ohne zusätzliche Ressourcen den Städten weitergereicht wird. Eine kostendeckende und dauerhafte Finanzierung ist im Sinne des Konnexitätsprinzips zwingend sicherzustellen.

Zudem ist in jedem Fall positiv, jedoch bei weitem nicht ausreichend, die im Gesetz verankerte Unterstützung der Bundesregierung für alle Träger öffentlicher Aufgaben zu bewerten.

IV. Zu § 12 Abs. 6 KAnG-E: Berücksichtigung bestehender Pläne

Die geplante Berücksichtigung bestehender Pläne in den kommunalen Klimaanpassungskonzepten ist sinnvoll. Allerdings bringt dieser sehr umfassender Ansatz eine große Bearbeitungstiefe mit sich, der zu erheblichem Aufwand führt.

Wir begrüßen ausdrücklich, dass bereits vorhandene Konzepte in Kommunen berücksichtigt werden und nicht erneut erarbeitet werden müssen, so dass die Zeit und Energie in die weitere Umsetzung der entwickelten Maßnahmen investiert werden können. In diesem Sinne sollten die Länder hinsichtlich der von ihnen zu definierenden Anforderungen an die kommunale Ebene zur Ausgestaltung der Klimaanpassungskonzepte, bestehende oder in Entwicklung befindliche, praxisnahe Analysen, Planwerke und Instrumente der Klimaanpassung als gleichwertig akzeptieren (beispielweise Klimaanpassungsstrategie, Klimawandelaktionsplan, Klimaplanatlas, Rahmenplan Klima).

In § 12 Abs. 6 wird ausgeführt, dass in diesen Anpassungskonzepten insbesondere bestehende Hitzepläne, Starkregen- und Hochwassergefahrenkarten, sowie Freiraumkonzepte und Landschafts- und Grünordnungspläne zu berücksichtigen sind. Der Maßnahmenkatalog soll möglichst auch Maßnahmen enthalten, mit denen Vorsorge insbesondere in extremen Hitzelagen, bei extremer Dürre und bei Starkregen getroffen werden kann. Es ist also durchaus ein sehr umfassender Ansatz mit einer großen Bearbeitungstiefe vorgesehen, der zu erheblichem Aufwand führt.

V. Zu § 12 Abs. 7 KAnG: Umsetzung von kommunalen Klimaanpassungskonzepten und -zierung

Die Umsetzung der kommunalen Klimaanpassungskonzepte sowie deren Finanzierung kommen im Gesetzentwurf deutlich zu kurz. Die bestehende Förderlandschaft auf Bundes- sowie auch auf Länderebene kann die Erstellung der Klimaanpassungskonzepte zum Teil unterstützen, dennoch auf keinen Fall den Bedarf der Städte an investiven Maßnahmen abdecken. Das konterkariert auch das Ziel des Gesetzes, einen verpflichtenden Rahmen für die Klimaanpassung zu schaffen. Die Städte benötigen aufgabengerechte Mittel des Bundes und der Länder für eine erfolgreiche Umsetzung von Klimaanpassungsmaßnahmen mittels Klimaanpassungskonzepten. Nur unter der Voraussetzung einer auskömmlichen Finanzierung ist eine Ausgestaltung als Pflichtaufgabe denkbar.

Die Auswirkungen des Klimawandels stellt die Städte vor eine enorme Herausforderung. Um die Städte klimaresilient zu gestalten, werden in den kommenden Jahren enorme fachliche und finanzielle Herausforderungen auf die Städte zukommen. Laut einer Erhebung der investiven und personellen Finanzierungsbedarfe einer Unterarbeitsgruppe der Umweltministerkonferenz besteht bis 2030 für die Bereiche Klimaanpassung, Naturschutz und natürlicher Klimaschutz ein Bedarf in den Ländern und Kommunen an Finanzmitteln in Höhe von insgesamt ca. 55 Mrd. Euro sowie ein Stellenbedarf in Höhe von ca. 16.200 Stellen.

Jetzt Maßnahmen zur Klimaanpassung umfassend anzugehen, ist auch mit Blick auf die Folgekosten keine Frage des Ob. Sie sind notwendig, um Schäden durch den Klimawandel möglichst zu vermeiden. Eine [aktuelle Prognos-Studie](#) rechnet je nach Ausmaß der Erderwärmung mit Folgekosten von 280 bis 900 Milliarden Euro für Deutschland bis 2050.

Auf dieser Grundlage kommt das Thema der Finanzierung im Gesetzentwurf deutlich zu kurz. Die hier formulierte Unterstützung von Trägern öffentlicher Aufgaben konzentriert sich nur auf die Erstellung von Klimaanpassungskonzepten im Rahmen der bestehenden Förderlandschaft. Die hohen Kosten zur Maßnahmenumsetzung und die erforderliche finanzielle Unterstützung der Kommunen durch Bundes- und Landesebene werden im aktuellen Gesetzentwurf damit weder geregelt noch überhaupt sichtbar. In der Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates (zu Nr. 3) erkennt die Bundesregierung an, dass insbesondere die Umsetzung von Maßnahmen zur Klimafolgenanpassung kostenintensiv ist. Die Begründung der Bundesregierung, dass die Kosten zur Maßnahmenumsetzung durch das Gesetz bewusst nicht vorgegeben werden, „*da Länder und Kommunen am besten wissen, wie zielgerichtete und effiziente Anpassung an den Klimawandel vor Ort erfolgen kann*“ überzeugt nicht.

Die Städte erwarten, dass Bund und Länder dauerhaft und planbar örtliche Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen mitfinanzieren. Dabei geht es vor allem um die Umsetzung der in den verpflichtenden Klimaschutzkonzepten und Klimaanpassungskonzepten vorgesehenen Maßnahmen. Diese erfordern erhebliche Investitionen. Die Städte benötigen aufgabengerechte Mittel der Länder und des Bundes für eine erfolgreiche Umsetzung von Klimamaßnahmen mittels Klimakonzepten. Nur unter der Voraussetzung einer auskömmlichen Finanzierung ist eine Ausgestaltung als Pflichtaufgabe denkbar.

Neue oder erweiterte Aufgaben verlangen perspektivisch eine Neujustierung der Finanzverteilung zwischen den Ebenen. Aus unserer Sicht bedarf es einer Neuaufteilung der Umsatzsteuer zwischen Bund, Ländern und Städten und Gemeinden.

Die derzeitige Finanzierung über die bestehende Förderlandschaft ermöglicht keine flächen-deckende Umsetzung. Eine wirksame und effektive Förderpolitik von Bund und Ländern muss sich an dem Ziel ausrichten, den Kommunen ein festes Budget für Klimaschutz- und

Klimaanpassungsmaßnahmen über einen Zeitraum von zehn oder mehr Jahren zur Verfügung zu stellen. Wir verweisen an dieser Stelle an das vom Deutschen Städtetag vorgelegte [Konzept für eine kluge Förderpolitik](#). Eine neue und entsprechende Förderpolitik ist im Rahmen einer neuen Gemeinschaftsaufgabe analog Art. 91b Grundgesetz vorstellbar.

Zudem soll es gemäß der Begründung zum Gesetzentwurf sichergestellt werden, „*(...) dass die Auswirkungen des Klimawandels in allen Bereichen und allen Regionen ausreichend berücksichtigt und soziale Ungleichheiten durch den Klimawandel nicht vertieft werden.*“ (Kap. II. Wesentlicher Inhalt, Satz 4). Neben der üblichen Förderung von Leuchtturmprojekten sind daher dringend auch etablierte Klimaanpassungsmaßnahmen zu unterstützen, die nicht nur in einzelnen, ausgewählten Gebieten, sondern in der Breite wirksam werden. Es sollten darüber hinaus auch Klimaanpassungskonzepte älteren Datums als Voraussetzung zur Teilnahme an Förderprogrammen, sowie Fachkonzepte (z. B. für Starkregen, Hitze) als Basis für förderfähige investive Maßnahmen anerkannt werden.

VI. Zu § 12 Abs. 7 – Datenbereitstellung und Beratung

Die Bereitstellung der Daten für kommunale Klimarisikoanalysen (§ 4) durch den Bund ist sinnvoll und zu begrüßen.

Daten liefern den Städten eine wichtige Grundlage für die Konzepterstellung. Wichtig wäre, die Bereitstellung von Daten auch länderseitig vorzusehen.

Als wichtig erachten wir zudem, dass die Beratungsangebote des Bundes für die Kommunen durch das Zentrum KlimaAnpassung als zuverlässiger Ansprechpartner weiterhin umfassend zur Verfügung stehen.