

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, nukleare Si-
cherheit und Verbraucherschutz
Vorsitzender Harald Ebner, MdB
Platz der Republik
11011 Berlin

per E-Mail an umweltausschuss@bundestag.de

07.11.2023

Bearbeitet von:

Nadine Schartz, LL.M. (DLT)
Telefon: +49 30 590097-318
E-Mail: nadine.schartz@landkreistag.de

Alexander Kramer (DStGB)
Telefon: +49 30 77307-117
E-Mail: alexander.kramer@dstgb.de

Stellungnahme

zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Bundes-Klimaanpassungs- gesetzes (KANg), (BT-Drs. 20/8764)“

Anhörung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucher-
schutz am 08.11.2023

Sehr geehrter Herr Ebner,

wir bedanken uns für die Möglichkeit der Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Bundes-
regierung eines Bundes-Klimaanpassungsgesetzes.

Der Deutsche Städte- und Gemeindebund und der Deutsche Landkreistag unterstützen grund-
sätzlich die Zielrichtung des Bundes-Klimaanpassungsgesetzes, die Anpassungsfähigkeit und
Widerstandskraft gegenüber den bereits eingetretenen und künftig stärker werdenden gradu-
ellen Veränderungen des Klimas zu stärken. Die Städte, Landkreise und Gemeinden sind sich
ihrer Schlüssel- und Vorbildfunktion im Bereich der Klimaanpassung bewusst und setzen aus
diesem Grund seit vielen Jahren vielfältige Maßnahmen in dem Bereich um. Dabei gilt, dass
die kommunale Selbstverwaltung und die darin aufgehende kommunale Planungshoheit eine
wichtige Voraussetzung für eine verantwortungsvolle und an den lokalen Erfordernissen ori-
entiertere Klimaanpassung vor Ort darstellt. Damit die notwendige Anpassung an die Folgewir-
kungen des Klimawandels erfolgreich funktioniert, darf die kommunale Selbstverwaltung durch
gesetzgeberische Maßnahmen nicht ausgehebelt werden.

Des Weiteren regelt das Bundes-Klimaanpassungsgesetz auch nach der Überarbeitung ledig-
lich die Erstellung von Konzepten, jedoch keine finanziellen oder rechtlichen Grundlagen für
die Umsetzung von Anpassungsmaßnahmen, auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene.
Konzepte und Risikoanalysen sind für die Erreichung der Ziele unzureichend und stellen
höchstens einen ersten Schritt dar. In der kommunalen Praxis zeigt sich, dass die Grundlagen
und das Wissen für gute Anpassung bereits vorhanden sind. Jedoch fehlt es bedingt durch
fehlende finanzielle und personelle Ressourcen an Umsetzungsmöglichkeiten. Die investiven
Maßnahmen zur Umsetzung von Klimaanpassungsmaßnahmen und die Personalkosten wer-
den um ein Vielfaches höher sein. Damit substanzielle Verbesserungen bei der Klimaanpas-
sung erreicht werden können, muss die Umsetzung der Maßnahmen von vornherein mitge-
dacht werden. Aus unserer Sicht sollte der Bundesgesetzgeber daher die notwendigen recht-
lichen und finanziellen Rahmenbedingungen für eine konsequente Umsetzung von Anpas-
sungsmaßnahmen in den Kommunen setzen, anstatt durch gesetzliche Verpflichtungen

vorzuschreiben, dass knappe finanzielle und personelle Ressourcen in die flächendeckende Erstellung von weiteren Studien und Risikoanalysen gehen.

Die mittelbare Verpflichtung der Städte, Landkreise und Gemeinden über die Länderebene zum Aufstellen eines integrierten Klimaanpassungskonzeptes auf Grundlage einer Klimarisikoaanalyse lehnen wir in dieser Form ab. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die verfassungsrechtliche Vereinbarkeit und die Finanzierung sowohl der Planung als auch der Umsetzung der Klimaanpassungskonzepte.

Verfassungsrechtliche Bedenken

Der Gesetzesentwurf begegnet verfassungsrechtlichen Bedenken. So ist bereits die Gesetzgebungskompetenz des Bundesgesetzgebers fraglich. Klimaanpassung ist als Querschnittsthema keiner konkreten Bundesgesetzgebungskompetenz zugeordnet. Der Regierungsentwurf bemüht sich daher, diese Kompetenz aus der Summe einzelner Kompetenztitel und im Besonderen aus Art 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft) herzuleiten. Dies mag im Ergebnis verfassungsrechtlich noch vertretbar sein, führt aber in der Sache dazu, dass die Gesetzgebungskompetenzen der Länder in den einzelnen betroffenen Fachlichkeiten überspielt werden. Hier ist verfassungspolitisch und aus Gründen der Transparenz sowie der verfassungsgebotenen wechselseitigen Rücksichtnahme zwischen Bund und Ländern einschließlich der Kommunen die Aufnahme eines eigenen Kompetenztitels im Grundgesetz geboten, wie es für den Querschnittsbereich der Digitalisierung dem Grunde nach auch in Art. 91c GG geschehen ist.

Darüber hinaus greift der Gesetzesentwurf weit in die Vollzugskompetenz von Ländern und Kommunen ein. Den Ländern wird ein mit Blick auf Art. 83, 84 Abs. 1 GG überaus problematisches Vollzugskonzept von hoher Detaildichte auferlegt. Dies führt im Ergebnis dazu, dass die Städte, Landkreise und Gemeinden durch den vorgelegten Regierungsentwurf faktisch zu Klimaanpassungskonzepten verpflichtet werden. Die Detailschärfe der Vorgaben, die mittelbar auf die Kommunen durchschlagen wird, legt mithin einen Verstoß gegen das Aufgabenübertragungsverbot nach Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG sowie einen ungerechtfertigten Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Abs. 2 GG nahe. Die Regelung wird dazu führen, dass die Länder die Aufgabe zum Aufstellen eines integrierten Klimaanpassungskonzeptes auf die kommunale Ebene übertragen werden. Zwar werden zunächst nur die Länder unmittelbar adressiert, die zu bestimmen haben, welche öffentlichen Stellen für die Gebiete der jeweiligen Kommunen die Konzepte aufstellen sollen. Damit ist die Aufgabenübertragung auf die Kommunen aber bereits vorgeprägt.

In dem Zusammenhang möchten wir auch anmerken, dass von Bundes- und Länderseite nicht stets durch neue Vorgaben bis ins Detail in die kommunale Selbstverwaltung hineinregiert werden sollte, da hierdurch bereits bestehende Strukturen und Überlegungen beeinträchtigt werden und infolgedessen Mehraufwand ohne entsprechenden Mehrwert generiert wird. Aufwändigen Dokumentations- und Berichtspflichten kann aufgrund des bestehenden Fachkräftemangels, selbst bei einer ausreichenden Finanzausstattung, nicht sinnvoll begegnet werden. Es bedarf mehr Vertrauen in die kommunale Ebene und weniger ressourcenraubender Kontrolle.

Finanzierung

Die durch den Regierungsentwurf beabsichtigten Aufgaben müssen durch die kommunale Ebene auch verlässlich umsetzbar sein. Das setzt neben realistischen Zielen eine auskömmliche Finanzierung voraus. Klimaschutz und die Anpassung an die Folgewirkungen des Klimawandels sind keine alleinige kommunale, sondern eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Vor dem Hintergrund der kritischen finanziellen und personellen Situation der Städte, Landkreise und Gemeinden muss vor der Übertragung von weiteren Aufgaben die Frage der Finanzierung zwischen Bund und Ländern geklärt sein. Es muss eine vollumfängliche Finanzierung durch Bund und Länder sichergestellt sein. Soweit in § 12 Abs. 7 Satz 1 KAnG-E lediglich angeführt

wird, dass die Bundesregierung Träger öffentlicher Aufgaben mittels bestehender Förderangebote unterstützt, reicht dies bei den anstehenden Aufgaben nicht aus. Bei einem Aufschwüngen der Klimaanpassung zu einer kommunalen Pflichtaufgabe wird sich der Bund zukünftig aus der Finanzierung zurückziehen. Eine Finanzierung durch die Länder ist auch trotz eines etwaigen Konnexitätsgrundsatzes in den Landesverfassungen nicht sichergestellt. Die Erfahrungen bei der Übertragung neuer Aufgaben in anderen Bereichen zeigen, dass die Finanzierung solcher dauerhaften neuen Aufgaben nie kostendeckend ist.

Aus diesem Grund bedarf es zur Stärkung der kommunalen Handlungsfähigkeit bei Klimaanpassungsmaßnahmen struktureller Änderungen. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund sieht in der Schaffung einer neuen Gemeinschaftsaufgabe „Klimaschutz und Klimaanpassung“ eine sinnvolle Option, um Rechtsklarheit zu schaffen und die Finanzierung von kommunalen Klimaanpassungsmaßnahmen langfristig sicherzustellen. Städte, Landkreise und Gemeinden müssen im Übrigen auch von den Mitteln des Klima- und Transformationsfonds des Bundes angemessen profitieren. Als Finanzierungsinstrument soll der Klima- und Transformationsfonds einen wichtigen Beitrag zur Erreichung der energie- und klimapolitischen Ziele leisten. Für die Förderung der Energiewende, des Klimaschutzes und der Transformation sollen von 2024 bis 2027 insgesamt 211,8 Milliarden Euro zur Verfügung stehen.

Zudem darf die Ausgestaltung des Bundes-Klimaanpassungsgesetzes durch die Länder nicht dazu führen, dass bereits bestehende Bundesförderprogramme etwa für Klimaanpassungskonzepte oder Klimaanpassungsmanager eingestellt werden. Weiterhin sollten Förderprogramme zu Klimaanpassung nicht nur unter dem Innovationsaspekt verstanden werden. Es ist wichtig, dass Förderprogramme nicht nur „Leuchtturmprojekte“ und innovative Projekte fördern, sondern auch „klassische“ Maßnahmen, die aber maßgeblich zur Klimaanpassung vor Ort beitragen. Zudem sollten Förderprogramme für investive Maßnahmen auch Klimaanpassungskonzepte älteren Datums als Voraussetzung zur Teilnahme am Förderprogramm anerkennen. Dennoch ist der Aufbau einer nur punktuell und vorübergehend wirkenden Förderkulisse für alle langfristig notwendigen kommunalen Maßnahmen vollkommen ungeeignet.

Zu den Regelungen im Einzelnen:

Zu § 3 KAnG-E:

Es ist nicht erkennbar, wie sich die vorsorgende Klimaanpassungsstrategie im Sinne des § 3 Abs. 1 KAnG-E der Bundesregierung von der bereits bestehenden Deutschen Anpassungsstrategie (DAS) unterscheiden soll. Es sollte insofern eine klare Abgrenzung beider Strategien stattfinden und auch festgelegt werden, wie mit der DAS in Zukunft verfahren wird.

Zudem möchten wir anregen, dass in § 3 Abs. 2 KAnG-E die inhaltliche Überschneidung zum Klimaschutz in einem der Cluster Berücksichtigung findet. Damit sollte sich die Klimaanpassungsstrategie mit der Beziehung zum Klimaschutz auseinandersetzen und darstellen, wie Klimaanpassung und Klimaschutz zusammen wirksam sein können, statt sich gegenseitig auszuschließen.

Weiterhin ist nicht ersichtlich, weshalb in der Clusteraufzählung in § 3 Abs. 2 KAnG-E das Thema „Biodiversität“ nicht aufgeführt ist. Dies sollte aus unserer Sicht unbedingt in der Vorsorgenden Klimaanpassungsstrategie Beachtung finden.

Zu § 5 KAnG-E:

In § 5 KAnG-E heißt es, dass die Bundesregierung einen Monitoringbericht erstellt und veröffentlicht, mit dem sie die Öffentlichkeit sowie die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in allen Bereichen informiert. Wichtig ist, dass die Öffentlichkeit dabei mit gut verständlichen – und nicht nur für Fachleute zu durchdringenden – Formulierungen inhaltlich erreicht wird. Die Information der Öffentlichkeit sollte zur Akzeptanz der sich ergebenden Maßnahmen dienen.

Zu § 8 KAnG-E:

Der Klimaschutz wird von den Kommunen längst mitgedacht, so dass wir ein Berücksichtigungsgebot, wie in § 8 Abs. 1 KAnG-E vorgesehen, grundsätzlich begrüßen. Es fehlen den Städten, Landkreisen und Gemeinden jedoch Rechtsinstrumente, um die aufgezeigten Maßnahmen des § 8 KAnG-E umsetzen zu können. Vielmehr beschränkt sich § 8 Abs. 4 KAnG-E auf den Hinweis, dass die Kompetenzen der Länder, Gemeinden und Landkreise, die Vorgaben in § 8 Abs. 1 bis 3 KAnG-E innerhalb ihrer Verantwortungsbereiche auszugestalten, unberührt bleiben. Denkbar wäre insofern, dass klare Maßnahmeninstrumente für die Städte, Landkreise und Gemeinden geregelt würden, damit Rechtssicherheit und Rechtsklarheit bestünde. Denkbar wären insofern ein generelles Verbot von Stein- und Schottergärten oder die Möglichkeit in der Abwasserbeseitigungssatzung zu regeln, dass das Niederschlagswasser nur dosiert mit Rückhaltung auf dem privaten Grundstück in den öffentlichen Kanal eingeleitet werden darf, damit der öffentliche Kanal nicht überlastet wird.

Die genannten Ziele zur Reduktion der Flächenversiegelung in § 8 Abs. 3 KAnG-E werden zu erheblichen Umsetzungsschwierigkeiten in der Praxis führen. Tatsächlich wird die weitere Reduzierung der Flächeninanspruchnahme nur umsetzbar sein, wenn der grundsätzliche Flächenbedarf zur Neuversiegelung sinkt oder der zusätzliche Flächenbedarf über eine höhere Flächeneffizienz (z.B. über Erhöhung der Geschossflächenzahl) abgedeckt wird.

Die reine Entfernung einer Oberflächenbefestigung gewährleistet zudem nicht automatisch eine gute Wasserdurchlässigkeit des anstehenden Bodens bzw. des anstehenden Bodenmaterials. Insbesondere in urbanen Räumen und unter versiegelten Flächen befinden sich hochgradig schädlich verdichtete Böden (Schädliche Bodenverdichtung als Unterform der Versiegelung). Es besteht aktuell weder nach der Rechtslage noch durch ausreichende finanzielle oder personelle Kapazitäten die Möglichkeit dem Problem der schädlichen Bodenveränderungen durch Bodenverdichtung hinreichend nachzukommen. Daher sollten von der Entsiegelung Sonderfälle wie etwa überbaute Altlasten in Böden ausgenommen werden, da in diesen Fällen die Versiegelung zwar nicht für die Nutzung des Bodens, jedoch zum Schutz von Gütern wie dem Grundwasser notwendig ist.

Außerdem muss auch für Starkregenereignisse die ordnungsgemäße Abwasserbeseitigung für das Niederschlagswasser sichergestellt werden, damit keine Amtshaftungsansprüche gegenüber der kommunalen Ebene wegen nicht ordnungsgemäßer Erfüllung der Abwasserbeseitigungspflichten ausgelöst werden.

Es ist zu begrüßen, dass § 8 Abs. 5 KAnG-E eine Übergangsregelung enthält.

Zu § 10 KAnG-E:

Die Klimaanpassungsstrategien der Länder ebenso wie die des Bundes sollten sich auf umsetzbare Maßnahmen sowie den Umsetzungszeithorizont fokussieren und weniger auf „Strategiepapiere“, die langatmig, zeitaufwendig und teuer sind. Grundlagen und das Wissen für gute Anpassung sind bereits vorhanden.

Zu § 11 KAnG-E:

§ 11 KAnG-E sieht umfangreiche Berichtspflichten der Länder vor. Diese werden im Ergebnis durch Abfragen der Länder voll umfänglich auf die Kommunen „durchgereicht“. Dies führt zu deutlichen kommunalen Mehrbelastungen. Es kann nicht sein, dass letztlich die kommunale Ebene EU-ausgelöste Berichtspflichten in der Sache flächendeckend erfüllen muss. Wir bitten dringend um eine Verringerung dieser rein administrativen Belastungen.

Zu § 12 KAnG-E:

Es steht außer Frage, dass sich sowohl Bund, Länder als auch die kommunale Ebene mit notwendigen Klimapassungsmaßnahmen beschäftigen müssen. Allerdings lehnen wir die in § 12 Abs. 1 Satz 1 KAnG-E zum Ausdruck kommende Verpflichtung der Kommunen zur Erstellung von Klimaanpassungskonzepten in dieser Form ab.

Es darf nicht übersehen werden, dass zahlreiche Kommunen sich bereits mit der Klimaanpassung auseinandersetzen und Klimaanpassungskonzepte bestehen oder derzeit erarbeitet werden. Zugleich werden Maßnahmen zur Klimaanpassung etwa bei Abwasserbeseitigungs- und Wasserversorgungskonzepten bereits aufgeführt. Auch ist es unabdingbar, dass vor Ort und nach den örtlichen Rahmenbedingungen entschieden wird, welche konkreten Maßnahmen für die Klimaanpassung erforderlich sind. Aufgrund des untrennbaren Ortsbezugs stellt sich die Frage, ob trotz der gewählten besonderen Struktur eine unzulässige Umgehung des sog. Durchgriffsverbots vorliegt, da ein gemeinde- oder landkreisbezogenes Konzept ohne Mitarbeit der jeweiligen Körperschaft gar nicht erst denkbar ist. Mittelbar erfolgt damit ein Durchgriff, entweder auf die Gemeinden oder auf die Landkreise.

Der Deutsche Städte- und Gemeindebund und der Deutsche Landkreistag lehnen die generelle Verpflichtung zur Erstellung von Klimaanpassungskonzepten ab. Hierin ist eine neue Aufgabenzuweisung und mithin eine neue kommunale Pflichtaufgabe zu sehen. Mit einem Aufschwimmen zu einer kommunalen Pflichtaufgabe würde der Bund sich aus der Finanzierung künftig zurückziehen. Notwendig ist indes eine vollumfängliche Finanzierung durch Bund und Länder oder jedenfalls eine Ausweitung der Förderung. Dabei sollte auf den guten kommunalen Praxisbeispielen zur Klimaanpassung aufgesetzt und diese durch eine gezielte Förderung von Anpassungskonzepten und konkreten Maßnahmen in die Breite getragen werden.

In tatsächlicher Hinsicht geben wir zu Bedenken, dass die Erstellung eines umfassenden Klimaanpassungskonzeptes bereits heute nicht vorhandene Personalkapazitäten binden würde, die dann zusätzlich an anderer Stelle fehlen. Dieser Problematik kann aufgrund des bestehenden Fachkräftemangels und der vielfältig zu bewältigenden Krisensituationen nicht begegnet werden. Dort wo (noch) keine Konzepte zur Klimaanpassung bestehen, sollte man den politisch Verantwortlichen nicht mit Misstrauen und Zwang begegnen, sondern die örtlichen Rahmenbedingungen verbessern. Neben einer stärkeren finanziellen Basis der Kommunen und einem leichteren Zugang zu Fördermitteln sollten hierzu Verwaltungsverfahren verschlankt und vereinfacht werden, statt durch neue Dokumentationspflichten neue und ggf. nicht förderbare Mehraufwände zu generieren. Es wäre an dieser Stelle auch zweckmäßiger, wenn etwa das Bundesamt für Kartografie und Geodäsie einheitlich eine Starkregenkarte für das gesamte Bundesgebiet erstellen und fortlaufend aktualisieren würde.

Weiterhin fehlt im aktuellen Entwurf trotz des Einschubes „soweit nicht bereits vorhanden“ in § 12 Abs. 1 Satz 1 KAnG-E die eindeutige Regelung, dass Kommunen, die bereits Klimaanpassungskonzepte verabschiedet haben, von der Pflicht der erneuten Aufstellung entsprechender Konzepte befreit sind. Angesichts der Ressourcenknappheit sollten sich betreffende Kommunen auf die Umsetzung des bereits bestehenden Konzepts konzentrieren dürfen, anstatt ein neues Konzept nach bestimmten Vorgaben erstellen zu müssen. Hier ist insbesondere die Kopplung der Konzepte an eine Klimarisikoanalyse nach § 12 Abs. 3 KAnG-E problematisch und sollte entweder entfallen oder unverbindlicher formuliert werden („können“ anstatt „sollen“) oder ausdrücklich nur für neue Konzepte gelten.

In Anbetracht der entstehenden Kosten für die Erstellung eines Klimaanpassungskonzeptes, plädieren wir dafür, dass die Länder von der Möglichkeit Gebrauch machen, Gemeinden unterhalb einer bestimmten Größe von der Pflicht auszunehmen. Dies ist wegen der vielfältigen anderweitigen Aufgaben der Kommunen und der in der Begründung bezifferten Höhe der Kosten von 100.000 bis 200.000 Euro angebracht. Es sei angemerkt, dass es sich bei den prognostizierten Kosten nur um die finanziellen Aufwendungen für die Erstellung eines Konzeptes handelt. Der weitaus größere Kostenfaktor wird auf die Umsetzung der Maßnahmen entfallen,

die zwar nicht (mehr) durch das Klimaanpassungsgesetz festgeschrieben, aber dennoch notwendig ist. Es bedarf insoweit einer auskömmlichen Finanzierung durch Bund und Länder. Auch werden Mitarbeiter aus der Verwaltung die Planungen begleiten müssen, was gerade kleinere Kommunen vor große Herausforderungen stellen würde.

Wir wären Ihnen dankbar, wenn Sie unsere Anmerkungen berücksichtigen, und stehen für Rückfragen gerne zur Verfügung.