



StMUV - Postfach 81 01 40 - 81901 München

Bundesministerium für Umwelt, Natur-  
schutz, nukleare Sicherheit und Ver-  
braucherschutz,  
Postfach 12 06 29  
53048 Bonn

Ihre Nachricht  
AG T III 1 – 8520/001

Unser Zeichen  
K28c-U8729-2023/213-25

Telefon [REDACTED]  
[REDACTED]

München  
03.05.2023

Klimaanpassung - Klimaanpassungsgesetz (KAnG) - Referentenentwurf - Länderan-  
hörung April 2023 - Stellungnahme ans BMUV

Sehr geehrte Damen und Herren,

zu dem übersandten Referentenentwurf (RefE) eines Bundes-Klimaanpassungsge-  
setzes nehmen wir wie folgt Stellung:

**Grundsätzlich** ist zu **begrüßen**, dass der **Bund Vorkehrungen** trifft, sich **an den Klimawandel anzupassen**. Das Ziel, zum Schutz der menschlichen Gesundheit, Gesellschaft, Wirtschaft und Infrastruktur sowie der Natur und der Ökosysteme ne-  
gative Auswirkungen des Klimawandels, insbesondere die drohenden Schäden, wei-  
testgehend zu vermeiden, wird geteilt.

Der **RefE** ist jedoch in seiner **jetzigen Fassung abzulehnen**:

## A. Grundsätzliches

### 1. Erforderlichkeit eines Bundesgesetzes

Es wird aus fachlicher Sicht **bezweifelt**, ob für die anstehenden Aktivitäten und Maß-  
nahmen ein **eigenes Bundesgesetz erforderlich** ist. Bisherige Aktivitäten des Bun-  
des, der Länder und der Kommunen tragen bereits wesentlich zu einer erfolgreichen

Anpassung an die Folgen des Klimawandels bei. Es ist **kaum vorstellbar**, dass **zusätzliche bürokratische Verfahren** wie neue Verpflichtungen zur Planaufstellung und Berichterstattung gegenüber dem Bund (§§ 10 - 13 RefE) einen **bedeutenden Mehrwert** gegenüber bereits laufenden Aktivitäten erzeugen. Durch die geforderte Erstellung von Klimaanpassungskonzepten für die Gebiete von Gemeinden und Landkreisen (§ 12 RefE) wird zudem mit erheblichen Konnexitätsfolgen gerechnet.

## 2. Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Aus hiesiger Sicht bestehen erhebliche **Zweifel an der Gesetzgebungskompetenz des Bundes**, die sich anders als beim Klimaschutzgesetz (KSG, gestützt auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG: Luftreinhaltung) nicht auf einen einzigen Kompetenztitel stützen kann.

Der Bereich der Klimaanpassung ist derzeit in der Kompetenzverteilung auf verfassungsrechtlicher Ebene nicht ausdrücklich geregelt (vgl. [Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Zur Kompetenz und Lastenverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen hinsichtlich der europäischen Klima- und Energieziele, WD 8 - 3000 - 062/16](#), S. 5; Frey, VBIBW 2021, 455). Der RefE bemüht daher eine Kombination von gleich elf verschiedenen Kompetenztiteln. Die ersten zehn sind konkurrierende, die elfte eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz. Der RefE stützt sich zudem auf die Verantwortung des Bundes im Fall von Naturkatastrophen oder besonders schweren Unglücksfällen nach Art. 35 GG. Die Zuständigkeit des Bundes wird u.a. damit begründet, dass der Klimawandel auf eine Vielzahl von Bereichen Auswirkungen habe, in denen dem Bund die konkurrierende und ausschließliche Gesetzgebungskompetenz zustehe (S. 16).

In der Literatur gibt es indes kritische Stimmen zur sogenannten Mosaikkompetenz oder Kompetenzkombination (siehe Landmann/Rohmer UmweltR/Gärditz, 99. EL September 2022, GG Art. 20a Rn. 100 m.w.N.). So hält Gärditz diesen Ansatz für „*freilich nur begrenzt tragfähig*“. Es bleibe „*zweifelhaft, ob eine aus Fragmenten zusammengesetzte Kompetenz auch eine tragfähige Grundlage für medienübergreifende Regelungen bildet. Ein solcher Regelungskomplex, ist nämlich mehr als nur die Summe seiner Teile, da auch medienübergreifende Wechselwirkungen als solche erfasst werden. Gerade holistisch-integrative Regelungen beruhen nicht auf einer Addition verschiedener Teilbereiche, sondern zielen bewusst darauf, von traditionellen fragmentarischen Regelungsansätzen zu abstrahieren, um Umweltschutz in seiner übergreifenden Dimension und Wechselbezüglichkeit wirkungsvoller zu gestalten*“ (a.a.O. Rn. 100). Dieser Ansicht folgen auch Schink (Schink/Reidt/Mitschang, UVP / UmwRG, 2. Auflage 2023, Einleitung Rn. 17 ff.) und Erbguth (ZUR 2014, 515 (519)). Die Kompetenzkombination ist „*kein Vehikel zur Einführung einer neuen sachlichen Bundeskompetenz*“ (Schink, a.a.O. Rn. 19).

Angesichts der äußerst heterogenen Materie der Klimaanpassung wird auch deutlich, dass die herangezogene Mosaikkompetenz – anders als in den bisher vorliegenden Fällen – keine abgerundete und dann abgeschlossene Rechtsmaterie beschreiben kann. Es erscheint daher naheliegend, dass es sich bei der Klimaanpassung um eine völlig neuartige Gesetzgebungsmaterie handelt. Für diese besteht aber die Grundregel, dass die Gesetzgebungskompetenz grundsätzlich den Ländern zusteht.

Es bestehen daher erhebliche Zweifel daran, dass der Bund aus einer bloßen Gesamtschau eine Koordinierungsbefugnis für Klimaanpassungen insgesamt ableiten und insoweit den Ländern konkrete Pflichten zu Aufstellung und Umsetzung von Klimaanpassungsstrategien (§ 10 RefE) und zu Berichten (§ 11 RefE) auferlegen kann, von denen Landesrecht teilweise nicht einmal abweichen kann (§ 13 RefE).

Zwar ist der Bund völker- und unionsrechtlich zur Aufstellung einer Klimaanpassungsstrategie verpflichtet. Allerdings ist nicht ersichtlich, dass der Bund diese Verpflichtungen nur durch umfangreiche Verpflichtungen der Länder, wie in §§ 10 - 13 RefE erfolgt, erreichen kann. Auch ohne Normierung der Bund-Länder-Zusammenarbeit wie in § 9 Abs. 2 RefE erfolgt, können die Länder aus dem Bundesstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) verpflichtet sein, den Bund bei der Erfüllung seiner Verpflichtungen zu unterstützen. Die Länder haben jedoch nach Art. 30, 70 GG für eigene Klimaanpassungsmaßnahmen inklusive eines entsprechenden Monitorings einen kompetenzrechtlichen Spielraum, der insoweit einseitigen Vorgaben durch Bundesgesetz entgegensteht. Eine Koordinierung kann in den etablierten Formen des kooperativen Föderalismus erfolgen. Bereits jetzt arbeiten Bund und Länder in der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft „Klima, Energie, Mobilität – Nachhaltigkeit“ (KliNa) intensiv zusammen. Die BLAG KliNa ist ein Arbeitsgremium der Umweltministerkonferenz ([www.blag-klina.de](http://www.blag-klina.de)). Seit 2009 wird der Themenbereich „Anpassung an die Folgen des Klimawandels“ innerhalb der BLAG KliNa im Rahmen eines Ständigen Ausschusses (StA AFK) bearbeitet.

Das KSG hat diese Grundsätze hinreichend berücksichtigt und in § 14 Abs. 2 KSG lediglich auf eine Zusammenarbeit „in geeigneter Form“ verwiesen. Die Gesetzesbegründung weist lediglich auf „Abstimmungsbedarf“ hin, insbesondere im Hinblick auf „Umsetzungsstand“ und „Überwachung der Minderung von Treibhausgasemissionen“ sowie auf etablierte Bund-Länder-Arbeitsgruppen oder jährliche Klimaschutzkonferenzen als mögliche Formen des regelmäßigen Austausches ([BT-Drs. 19/14337](#), S. 38). Das KSG enthält gerade keine Verpflichtung der Länder zur Einhaltung territorialer Minderungsziele bzw. zur Aufstellung eigener Klimaschutzprogramme samt deren Umsetzung. Warum das jetzt bei der ebenso komplexen Materie der Klimaanpassung anders sein soll, erschließt sich nicht.

Der RefE betont selbst die „zentrale Rolle“ der „Landesbehörden, einschließlich der Gemeinden, Landkreise und Kreise“ und zwar „[a]ufgrund ihrer Kenntnisse und Erfahrungen bezüglich der Gegebenheiten vor Ort“ (Gesetzesbegründung zu § 9, S. 22). Die Verhältnisse und notwendige Anpassungsmaßnahmen unterscheiden sich grundlegend in den verschiedenen Ecken Deutschlands. Die Gefahr einer „Rechtszersplitterung und [der] damit verbundenen erheblichen Rechtsunsicherheiten für die Rechtsanwender“ sowie ggf. Wettbewerbsnachteilen wie beim UVPG ([BT-Drs. 18/11499](#), S. 62) steht im Bereich der Klimaanpassung nicht im gleichen Maße zu befürchten. Berücksichtigungsgebote (wie es § 8 RefE beabsichtigt) lassen sich sektoral in den jeweiligen Fachgesetzen verankern. Solche Regelungen bestehen im Übrigen bereits (siehe noch unten). Im Hinblick auf Verpflichtungen der Länder, wie in den §§ 10 - 13 RefE vorgesehen, besteht kein Bedarf an einheitlichen Regelung etwa, in welchem genauen Turnus Klimaanpassungsstrategien fortzuschreiben sind. Die „konkreten Klimaanpassungsbedarfe über die Bundesländer und Naturräume hinweg [fallen] bereits heute stark unterschiedlich aus[...] und [es ist]auch perspektivisch eine divergierende Entwicklung mit Ausprägung regionaler Besonderheiten und Extreme zu erwarten“ ([Saurer, NuR 2022, 513 \(517\)](#)).

Soweit der RefE dazu beitragen soll, „blinde Flecken“ der Klimaanpassung zu verhindern (S. 17 des RefE), mag dies u.a. darauf abzielen, stärkere Unterschiede zwischen angepassten und unangepassten Regionen zu verhindern. Der fachliche Ansatz des RefE, Länder lediglich zu Strategien und Anpassungskonzepten zu verpflichten, ohne das eigentliche Problem der Finanzierbarkeit von Maßnahmen zu adressieren, erscheint allerdings ungeeignet, bislang „blinde Flecken“ besser aufzustellen.

Die Länder hätten zumindest für einige Teilbereiche der Klimaanpassung weiterhin das ihnen verfassungsmäßig zustehende Recht der Abweichungsgesetzgebung nach Art. 72 Abs. 3 GG. So etwa nach Nr. 5 für den Wasserhaushalt (ohne stoff- oder anlagenbezogene Regelungen), nach Nr. 2 für den Naturschutz und Landschaftspflege (ohne die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes, das Recht des Artenschutzes oder des Meeresnaturschutzes), nach Nr. 3 für die Bodenverteilung und nach Nr. 4 für die Raumordnung.

Es wäre den Ländern unbenommen, für diese Teilbereiche die entsprechenden Cluster von der Pflicht zu einer Klimaanpassungsstrategie bzw. einem Klimaanpassungskonzept auszunehmen. Insoweit erscheint die Begründung für eine einheitliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes nicht schlüssig.

### **3. Aufgabenübertagungsverbot**

Es bestehen erhebliche Zweifel an einer Vereinbarkeit mit dem Aufgabenübertragungsverbot nach Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG vor.

Gemeinden und Gemeindeverbänden dürfen durch Bundesgesetz keine Aufgaben übertragen werden (Aufgabenübertragungs- oder Durchgriffsverbot, Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG). In § 12 RefE heißt es, dass *„die Länder diejenigen öffentlichen Stellen bestimmen, die für die Gebiete der Gemeinden und der Landkreise oder Kreise jeweils ein integriertes Klimaanpassungskonzept aufstellen und die darin vorgesehenen Maßnahmen umsetzen“*.

Vordergründig bleibt es den Ländern durch diese Regelung vorbehalten, zu bestimmen, welche öffentlichen Stellen die in § 12 RefE genannten Aufgaben wahrnehmen. Aufgrund der Detailschärfe der Vorgaben ist in bestimmten Bereichen der Klimaanpassung ein Durchschlagen auf die Kommunen faktisch vorprogrammiert. In der Praxis ergibt sich aus dem im RefE angelegten Bestimmungsrecht der Länder, welche öffentlichen Stellen die in einem Klimaanpassungskonzept vorgesehenen Maßnahmen *umzusetzen* hätten, im Einzelfall eine zwingende Festlegung auf Kommunen. Aufgrund der überwiegend lokal zu adressierenden Klimaanpassung, z. B. bei Vorgaben zur Dachbegrünung, erscheint zweifelhaft, ob für das betreffende Stadtgebiet ein Klimaanpassungskonzept bzw. die Verpflichtung zur Umsetzung durch eine übergeordnete staatliche Stelle sinnvoll möglich ist.

Die in diesen Bereichen häufig notwendigen Gemeinderatsbeschlüsse können von den Ländern auch nicht durch Zuständigkeitsregelungen ersetzt werden.

Weiter stellt sich in diesem Zusammenhang zusätzlich die Frage, inwieweit die Regelungen bereits mittelbar ungerechtfertigt in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Abs. 2 GG, insbesondere in die kommunale Planungshoheit, eingreifen.

Insbesondere stellt sich bei den Regelungen unter Abschnitt 4 *„Klimaanpassung durch die Länder“* die Frage, inwieweit derart konkret formulierte Auflagen für Kommunen überhaupt in einem Bundesgesetz festgelegt werden können. In der Begründung zu § 9 des Gesetzesentwurfs wird zutreffend ausgeführt, dass Länder die verfassungsrechtlichen Kompetenzen und die entsprechende Verantwortung für eine eigene Klimaanpassungspolitik haben. Aufgrund ihrer Kenntnisse und Erfahrungen bezüglich der Gegebenheiten vor Ort kommt den Landesbehörden, einschließlich der Gemeinden, Landkreise und Kreise, eine zentrale Rolle bei der Anpassung an den Klimawandel zu. Klimaanpassung ist Daseinsvorsorge durch kommunale Selbstverwaltung. Was nach den Gegebenheiten vor Ort konkret zur Klimaanpassung zu tun ist, kann nur vor Ort sinnvoll entschieden werden. Es bedarf daher nicht in allen Kommunen genauestens vordefinierte Pläne nach den Vorstellungen der Bundesregierung. Zahlreiche Kommunen sind bereits intensiv tätig. In vielen Bereichen bestehen Klimaanpassungskonzepte oder werden aktuell erarbeitet. Infolge besteht vielerorts auch kein Bedarf für (ggf. abweichende) verpflichtende Vorgaben. Zusätzliche Vorgaben binden nur ohnehin nicht vor-

handene Personalkapazitäten, die dann bei der tatsächlichen Umsetzung von Klimaanpassungsmaßnahmen fehlen. Dieser Problematik könnte aufgrund des bestehenden Fachkräftemangels selbst bei ausreichender Stellen- und Finanzausstattung nicht sinnvoll begegnet werden. Neben der erforderlichen Stärkung der finanziellen Basis der Kommunen sollten Verwaltungsverfahren daher unbedingt entschlackt und vereinfacht und keine neuen Dokumentations- und Berichtspflichten mit zusätzlichem Aufwand geschaffen werden.

#### **4. Kompetenz zur Regelung des Verwaltungsverfahrens**

Die pauschale Begründung des besonderen Bedürfnisses für eine bundeseinheitliche Regelung des Verwaltungsverfahrens (§ 13 RefE, S. 25 des RefE) nach Art. 84 Abs. 1 Satz 5 GG ist nicht ausreichend.

Grundsätzlich gilt, dass die Länder die Einrichtung des Verwaltungsverfahrens regeln, wenn sie die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit ausführen (vgl. Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG).

In Ausnahmefällen kann der Bund wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung das Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeit für die Länder regeln (vgl. Art. 84 Abs. 1 Satz 5 GG). Hiervon will der Bund vorliegend mit § 13 des Gesetzesentwurfs Gebrauch machen. Der Bund begründet dies wie folgt:

*„Dies geschieht nach Artikel 84 Absatz 1 Satz 5 des Grundgesetzes ausnahmsweise wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung für das Verwaltungsverfahren. Die genannten Regelungen zielen darauf ab, dass die Herausforderungen der Klimaanpassung adressiert werden und lassen großen Spielraum bezüglich des Ergebnisses. Dieses Ziel würde nicht bundeseinheitlich erreicht, wenn die Landesgesetzgeber in weiterem Maße von den Verfahrensvorschriften der §§ 10 und 12 abweichen würden als dort ausdrücklich vorgesehen.“*

Voraussetzung für ein ausschließliches Regelungsrecht des Bundes ist das Vorliegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung. Ein Bedürfnis liegt vor, wenn das für den effektiven Vollzug der Norm notwendige Vollzugsniveau allein durch Bundesgesetz garantiert werden kann. Das „*Besondere*“ des Bedürfnisses fordert eine atypische Sachlage, die nicht nur die allgemeine Notwendigkeit einer bestimmten Vollzugsqualität aus Gründen der Wirksamkeit der Bundesnormen verlangt, sondern eine besondere Bedrohung dieser Vollzugsqualität aufweist, die ohne Bundesnorm nicht beseitigt werden kann. Dieses Tatbestandsmerkmal verlangt eine besondere Argumentation aus der Perspektive der Wirksamkeit des zu vollziehenden Bundesgesetzes. Der Bund muss im Gesetzgebungsverfahren also belegen, dass erstens ein bundeseinheitliches Niveau zum effektiven Vollzug notwendig

und dass es zweitens nur durch eine Bundesnorm zu erreichen ist (vgl. Dürig/Herzog/Scholz/*F. Kirchhof*, 99. EL September 2022, GG Art. 84 Rn. 140 f.).

In der Kommentarliteratur wird hierzu vertreten, dass eine Darlegung des Bedürfnisses für jede einzelne Regelung zum Verwaltungsverfahren notwendig ist; pauschale Hinweise oder Begründungen für den gesamten Gesetzgebungskomplex würden hingegen nicht ausreichen (Dürig/Herzog/Scholz/*F. Kirchhof*, a.a.O., Rn. 142).

Die Begründung in vorliegendem RefE genügt diesen Anforderungen nicht, da lediglich pauschal auf die Notwendigkeit einer bundeseinheitlichen Regelung hingewiesen wird. Zudem könnte die Notwendigkeit mangels einer schlüssigen einheitlichen Regelung bereits von vornherein verneint werden. Die §§ 10 - 12 RefE enthalten zahlreiche Soll- und Kann-Bestimmungen. Wenn der Bund selbst den Ländern wieder einen Ausgestaltungsspielraum zugesteht, lässt sich ein Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung nur schwer erkennen. Beispielsweise regelt § 10 Abs. 4 RefE die Beteiligung der Kommunen und der Öffentlichkeit. Die Form der Beteiligung unterliegt nach der Gesetzesbegründung allerdings Zweckmäßigkeitserwägungen (zu § 10 RefE, S. 23 des RefE). Wenn es so große Spielräume gibt, spricht dies gegen eine Notwendigkeit einer einheitlichen Regelung.

Der RefE differenziert nicht, welche Regelungen das Verfahren betreffen. § 10 Abs. 4 und 5 RefE betreffen zumindest auch das Verfahren betreffen. Die „*Anhörung des von einer Verwaltungsentscheidung betroffenen Bürgers*“ ist in der Literatur unter Heranziehung der vom BVerfG entschiedenen Grundsätze (vgl. BVerfGE 75, 108 Rn. 178) als Beispiel für eine Verfahrensregel genannt (Schmidt-Bleibtreu/*Henneke*, GG Kommentar zum Grundgesetz, 14. Auflage 2018, Art. 84 Rn. 19). Es betrifft die Form der behördlichen Willensbildung und zudem die Vorbereitung der Entscheidung. Auch die wissenschaftliche Begleitung gemäß Abs. 5 beinhaltet über ein regelt über ein materielles Erfordernis hinaus Verfahrensvorgaben. Es betrifft ebenso die Art und Weise der Tätigkeit zur Ausführung der Bestimmungen des RefE zur Aufstellung und Umsetzung einer Klimaanpassungsstrategie (vgl. Schmidt-Bleibtreu/*Henneke*, GG Kommentar zum Grundgesetz, 14. Auflage 2018, Art. 84 Rn. 19). Denkbar wäre eine Verfahrensregelung zudem bei § 10 Abs. 6 RefE, insofern es sich dabei um eine Vorschrift handelt, „*über das Tätigwerden von Behörden innerhalb bestimmter Fristen*“ (Schmidt-Bleibtreu/*Henneke*, GG Kommentar zum Grundgesetz, 14. Auflage 2018, Art. 84 Rn. 19). Die Länder werden in Abs. 6 RefE dazu verpflichtet, ihre Klimaanpassungsstrategien mindestens alle fünf Jahre fortzuschreiben.

## **B. Fachliche Anmerkungen**

### **1. Grundsätzliches**

Anpassung an den Klimawandel ist künftig in allen Sektoren und Lebensbereichen notwendig, um potenziell sehr weit reichende Störungen und Schäden zu vermeiden. Da dies gleichzeitig erhebliche Auswirkungen haben und Aufwand erfordern wird, ist das im KAnG erkennbare Streben nach strukturiertem systematischem Vorgehen nachvollziehbar. Es bestehen jedoch erhebliche Zweifel, ob der vorgeschlagene Top-down-Ansatz dies auch leisten kann. Es wird bezweifelt, ob für die anstehenden Aktivitäten und Maßnahmen ein eigenes Bundesgesetz erforderlich ist.

Für ein ganzheitliches Risikomanagement sind pro Fachthema i.d.R. folgende Schritte notwendig:

- die eigenen Vulnerabilitäten analysieren
- das Schadensrisiko durch präventive Maßnahmen senken
- sich auf das Eintreten großer Schadereignisse vorbereiten
- große Schadereignisse bewältigen
- eingetretene Schäden beheben (Wiederaufbau)
- Abläufe analysieren und Risikomanagement ggf. anpassen

Aufgrund der Vielfalt und Verschiedenartigkeit der Sektoren und Akteure ist ein zentraler „*Masterplan Klimaanpassung*“ kaum realistisch.

Folgende Elemente sollten im KAnG stattdessen gestärkt werden:

- grundsätzlich eigenverantwortliches Mainstreaming von Anpassung in allen Sektoren (d. h. Fachrecht hat Vorrang)
- Stärkung der Zusammenarbeit über Ebenen hinweg (Multilevel-Governance) und auf der gleichen Ebene (voneinander lernen; miteinander handeln)
- Servicefunktion des Bundes (z. B. relevante Daten)
- schrittweises Phasing-in, um Lerneffekte zu nutzen
- Förderung für early mover und Anschauungsbeispiele

Bisherige Aktivitäten der Länder tragen zudem bereits wesentlich dazu bei, staatliche Einrichtungen an den Klimawandel anzupassen. Es ist kaum vorstellbar, dass zusätzliche büro-

kratische Verfahren wie neue Verpflichtungen zur Berichterstattung gegenüber dem Bund einen bedeutenden Mehrwert gegenüber bereits laufenden Aktivitäten auf kommunaler Ebene und Länderebene erzeugen.

Es gibt bislang allerdings nicht ausreichend viele Fachplanungsbüros, die die erforderlichen Kompetenzen für diese spezifische Planungsaufgabe bzw. zur Koordinierung mitbringen, um dies flächendeckend zu bewältigen. Zusätzliche Pläne versprechen *„jedenfalls keine schnellen Veränderungen und bergen überdies die Gefahr weiterer ebenenübergreifender Verflechtungen und Pfadabhängigkeiten“* (Burgi, NJW 2022, 2276, 2728)).

Der Gesetzesentwurf erweckt insgesamt nicht den Eindruck, dass die Perspektive der handelnden Akteure, welche die Klimaanpassung konkret und verantwortlich vor Ort zum Erfolg machen sollen, in das Regulierungskonstrukt eingeflossen sind. Die Ankündigung einer Beauftragung eines *„Zentrums für Klimaanpassung, das Träger öffentlicher Aufgaben bei der Anpassung an den Klimawandel berät“* (§ 12 Abs. 5 Satz 2), wird ein Außerachtlassen der Akteursperspektive kaum heilen können.

Zusätzliche Berichtspflichten laufen schlicht ins Leere, wenn keine Umsetzung erfolgt. Eine Umsetzung von Anpassungsstrategien und -konzepten kann aber wohl kaum verpflichtend durchgesetzt werden. Der RefE selbst ist hierzu unschlüssig und widersprüchlich. Der RefE verpflichtet einerseits die Bundesregierung zur Vorlage und Umsetzung einer vorsorgenden Klimaanpassungsstrategie mit messbaren Zielen, vgl. § 3 Abs. 1 RefE. Die Klimaanpassungsstrategie soll auf Grundlage der Klimarisikooanalyse gem. § 4 RefE entwickelt werden. Aus der Gesetzesentwurfsbegründung ergibt sich, dass die Klimaanpassungsstrategie ein *„rechtlich unverbindlicher Rahmen für die Anpassung an den Klimawandel“* sein soll, der *„eine sektorübergreifende Vorgehensweise des Bundes ermöglicht.“* (Begründung, S. 19 des RefE). Dementsprechend sollen die *„messbaren Ziele“* (§ 3 Abs. 3 Nr. 1 RefE), die in der Klimaanpassungsstrategie festgeschrieben werden sollen, *„ohne Rechtsverbindlichkeit“* sein (vgl. Begründung, S. 19 des RefE). Inwieweit sich dies mit den Ausführungen in der Einleitung der Gesetzesbegründung (S.15 des RefE) verträgt, kann derzeit nicht abschließend abgeschätzt werden. Demnach soll der Gesetzesentwurf einen verbindlichen Rahmen für eine vorsorgende Klimaanpassungsstrategie des Bundes und die Zusammenarbeit von Bund, Ländern und anderen Verwaltungsträgern in allen erforderlichen Handlungsfeldern schaffen. Um die Klimaanpassung auf eine verbindliche Grundlage zu stellen, sieht der Gesetzesentwurf vor, dass die Bundesregierung eine vorsorgende Klimaanpassungsstrategie mit messbaren Zielen vorlegt und umsetzt. Es ist nicht klar erkennbar, was nun verbindlich und was unverbindlich sein soll.

Es bleibt offen, wie die Klimaanpassungsstrategien von Bund, Land und Gemeinde zusammenhängen. Beispielsweise schreibt der Bund für die Bundesstrategie messbare Zielindikatoren vor. Für Länder und Gemeinden werden diese nicht vorgeschrieben. Neben der Tatsache, dass solche Zielindikatoren aus fachlicher Sicht kritisch zu sehen sind, da zielgenaue Indikatoren schwierig zu identifizieren sind, stellt sich die Frage, wie aussagekräftig das Monitoring des Bundes sein kann, wenn die Strategien nicht ineinandergreifen.

Die Moorschutzstrategie, das Aktionsprogramm natürlicher Klimaschutz und Wasserstrategie sind Strategien, die zum Teil ähnliche Zielbereiche adressieren. Auch gibt es bereits jetzt zahlreiche Gesetze, die explizit oder implizit Vorgaben zur Klimaanpassung beinhalten. Ein Zusatznutzen zur Klimawandelanpassung, der durch das Gesetz erreicht werden soll, im Vergleich zu den bereits bestehenden Rechtsgrundlagen, wird nicht beziffert. Es wäre zu prüfen, ob nicht durch finanzielle Unterstützung und Angebote an Interessensgruppen und Kommunen mehr erreicht werden könnte als durch den vorliegenden Gesetzesentwurf. Hier könnten Instrumente der Ländlichen Entwicklung hilfreich sein. Für deren Anwendung und Umsetzung braucht es kein zusätzliches Gesetz.

Der Wassersektor wird in Bayern beispielsweise bereits vollständig durch Vollzug bzw. Ausgestaltung der HWRM-RL, WRRL, NWS und Wasserzukunft Bayern 2050 abgebildet. Eine zusätzliche Berichts- und Planungspflicht ist entbehrlich und wird daher abgelehnt.

## **2. Fachliche Anmerkungen im Einzelnen**

### **(1) § 1 RefE**

Satz 1: Vermeidung von Redundanzen durch Umformulierung in: „insbesondere die drohenden Schäden, ~~weitestgehend~~ *durch Anpassung so weit wie möglich* zu vermeiden ~~und nicht vermeidbare Auswirkungen möglichst zu reduzieren.~~“

Eingeführt werden als Schutzgüter die „*Gesellschaft*“ und die „*gesellschaftlichen Systeme*“. Hier bleibt unklar, wie diese Schutzgüter betrachtet werden sollen (siehe auch § 4 Abs.1 Satz 1).

### **(2) § 2 RefE**

Die Begriffsbestimmung in § 2 Nr. 2, 2. HS RefE wiederholt sich in § 12 Abs. 3 Satz 1 RefE.

Der Begriff „*Cluster*“ sollte definiert werden.

### **(3) § 3 RefE**

§ 3 Abs. 2 Nr. 3 enthält einen Tippfehler. Es muss „*Forstwirtschaft*“ statt „*Fortwirtschaft*“ heißen.

Die Bundesregierung legt bis 30.9.2025 eine Klimaanpassungsstrategie mit messbaren Zielen vor. Die Struktur entspricht der aktuellen Anpassungsstrategie des Bundes. Neu ist das Erfordernis messbarer Ziele anhand von einem oder mehreren Indikatoren. Die Vorschläge in Bezug auf „*messbare Ziele*“ liegen noch nicht vor. Diese sind für eine inhaltliche Bewertung jedoch von essentieller Bedeutung. Dies ist für den Vollzug relevant, da es in Bezug auf beispielsweise den Städtebau oder die Landwirtschaft wenig konkrete Anhaltspunkte gibt und diese teils schwer zu ermitteln sein werden. Zudem sind die relevanten Zielbereiche teilweise bereits durch Gesetze hinterlegt. Es stellt sich die Frage, ob es zielführend ist, hier über ein zusätzliches Gesetz fachrechtliche Vorgaben zu treffen. Es bleibt zudem offen, wie und in welchem zeitlichen Rahmen die Länder und die Öffentlichkeit bei der Festlegung von messbaren Zielen sowie der Auswahl von wirksamen Maßnahmen beteiligt werden soll.

Messbare Ziele und Indikatoren erleichtern die Operationalisierung, haben jedoch auch Grenzen, insbesondere betreffend die Messbarkeit und Indikatoren.

Im Rahmen einer vorsorgenden Klimaanpassungsstrategie wird auf mögliche Synergien mit den Möglichkeiten des natürlichen Klimaschutzes verwiesen. Dies könnte bedeuten, dass Teile des ANKs damit eine rechtsverbindliche Grundlage für die Umsetzung erhalten sollen.

#### **(4) § 5 RefE**

Es bleibt offen, welche Indikatoren im Rahmen eines solchen Monitorings adressiert werden sollen. Auch bleibt offen, inwieweit sich hier Schnittstellen zu anderen Bereichen (Wasserstrategie u.a.) ergeben.

#### **(5) § 8 RefE**

##### Abs. 1

§ 8 Abs. 1 sieht vor, dass die Träger öffentlicher Aufgaben bei ihren Planungen und Entscheidungen das Ziel der Klimaanpassung fachübergreifend und integriert zu berücksichtigen haben. Dabei sind sowohl die bereits eingetretenen als auch die zukünftig zu erwartenden Auswirkungen des Klimawandels zu berücksichtigen. Regelungslücken sollen querschnittsartig geschlossen werden, wo bestehende Gesetze die Anpassung an den Klimawandel nicht ausdrücklich als Grundsatz aufführen. Inwiefern das Auswirkungen auf den Verwaltungsvollzug der Verwaltungen der Länder hat, lässt sich nicht abschätzen. Die bayerischen Behörden berücksichtigen auch derzeit schon die Belange der Klimaanpassung bei ihren Planungen und Entscheidungen (z. B. Art. 18 Abs. 1 Satz 5 Nr. 1 BayWaldG). Offen ist auch, wie Fachrecht und das Klimaanpassungsgesetz hier rechtlich zueinanderstehen und ineinandergreifen. Die Folgen des beabsichtigten bundesweiten Berücksichtigungsgebots auf

die einzelnen Rechtsgebiete sind nicht konkret absehbar. Die Regelung darf nicht zu Rechtsunsicherheiten bei Behörden und Bürgerinnen und Bürgern führen.

Für die Planfeststellungsverfahren für Straßen und andere Infrastrukturbauwerke bedeutet das, dass i. d. R. alle drei Ge- und Verbote in den Planfeststellungsverfahren zu behandeln sind. Da derzeit – mit Ausnahme einer offenbar in NRW genutzten Orientierungshilfe für Kommunen – keine Anwendungsregelungen vorliegen, müssten diese erst entwickelt und für den Vorentwurf, die Planunterlagen, den Planfeststellungsbeschluss und den Bauwerksentwurf aufbereitet werden. Möglicherweise führen sie auch zu erheblichem zusätzlichem Aufwand für die Ausschreibungs- und Ausführungsunterlagen.

Da keine Übergangsregelung vorgesehen ist, müssten die Auswirkungen für sämtliche in Vorbereitung befindliche und noch nicht abgeschlossenen laufenden Planfeststellungsverfahren für Straßen und andere Infrastrukturmaßnahmen zumindest geprüft, in vielen, wenn nicht in allen Fällen Unterlagen neu erstellt und in die Verfahren eingebracht werden. Ggf. müssten bereits durchgeführte Öffentlichkeitsbeteiligungen wiederholt oder ergänzt werden.

Zudem führt die Regelung im Hinblick auf Planfeststellungsverfahren zu neuer Rechtsunsicherheit. Ähnlich wie nach der Änderung des WHG auf der Grundlage der WRRL erhöht sie den Aufwand für die Erstellung der Planunterlagen und erweitert das Entscheidungsprogramm für die Planfeststellungsbehörden. Das ist mit dem von der Bundesregierung verfolgten Ziel der Planungs- und Genehmigungsbeschleunigung nicht vereinbar. Die UVP-Vorprüfung muss *„Risiken von Störfällen, Unfällen und Katastrophen, die für das Vorhaben von Bedeutung sind, einschließlich der Störfälle, Unfälle und Katastrophen, die wissenschaftlichen Erkenntnissen zufolge durch den Klimawandel bedingt sind“* berücksichtigen (§ 7 Abs. 1 i.V.m. Anlage 3 Nr. 1.6 UVPG). Der UVP-Bericht muss Angaben über *„die Anfälligkeit des Vorhabens gegenüber den Folgen des Klimawandels (zum Beispiel durch erhöhte Hochwassergefahr am Standort)“* enthalten (§ 16 i.V.m. Anlage 4 Nr. 4 c) hh) UVPG).

Die Resilienz der Straßenbauwerke gegen den Klimawandel liegt im eigenen Interesse der Träger der Straßenbaulast und wird schon deshalb berücksichtigt. Nachteile für Dritte, die durch das geplante Bauwerk verursacht werden können, wie z. B. die Erhöhung von Überschwemmungsrisiken u. ä. sind ebenfalls bereits nach der bestehenden Rechtslage in der Abwägung zu bewältigen. Für eine weitere Regelung der Berücksichtigung der Klimaanpassung ist daher kein Bedarf ersichtlich.

### Abs. 2

Es bleibt unklar, was konkret mit *„Vulnerabilität von Grundstücken“* gemeint ist und auf welchen Ausgangszustand in Bezug auf das (planerische) Verschlechterungsgebot abzustellen

ist (Art und Maß der baulichen Nutzung, Versiegelung, Grün, etc.). Entsprechend wäre zu definieren, beispielsweise ab welchem Grad der Versiegelung keine weiteren Maßnahmen zur Verschlechterung mehr ergriffen werden dürfen, sondern nur noch Verbesserungsmaßnahmen.

In Bezug auf die Umsetzung mittels rechtlicher Instrumente (z. B. Festsetzung klimawirksamer Maßnahmen in Bauleitplänen und im unbeplanten Innenbereich) besteht Rechtsunsicherheit.

Nach der Gesetzesbegründung wird der Vermeidung der Vulnerabilität höchste Priorität in der Güterabwägung im Rahmen von Allgemeinwohlinteressen gegeben. Das erscheint unter anderem im Fachrecht Luftverkehr, aber auch bei anderen Verkehrsinfrastrukturen, nicht gerechtfertigt. Die Vulnerabilität ist sehr weit gefasst, sie dürfte justiziabel sein und bei jeder Veränderung von Grundstücken oder Bauwerken in der Diskussion stehen. Da laut Begründung diese Vorschrift ausdrücklich auch bei Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren für die Genehmigungsbehörde greifen soll, konterkariert das die Bemühungen aller Gesetzesinitiativen zur Planbeschleunigung von Verkehrsinfrastruktur. Zudem können bei solchen fachplanerischen Entscheidungen andere wichtige Aspekte in der Güterabwägung wie z. B. Sicherheit im Luftverkehr und Straßenverkehr oder auch Fluglärmreduktion zugunsten von Anwohnern nicht mehr ausreichende Würdigung erfahren. Eine moderne Weiterentwicklung bestehender oder zukünftiger Luftverkehrsinfrastruktur wird dadurch übermäßig erschwert.

### Abs. 3

Die Notwendigkeit einer Begrenzung der Versiegelung ist unbestritten. Allerdings erscheint die Norm nicht nachvollziehbar. Es bleibt offen, an wen sich die Verpflichtung richtet, und mit welchen Mitteln sie durchgesetzt werden soll. Es bleibt unklar, ob die Regelung in Abs. 3 lediglich eine weitere Ausprägung eines Berücksichtigungsgebots für Träger öffentlicher Aufgaben darstellen oder ob die Regelung gar Privatpersonen adressieren soll.

Es fehlt eine hinreichend klare Formulierung und eine Bestimmung der Rechtsfolgen. Damit ist fraglich, ob § 8 Abs. 3 RefE noch dem Bestimmtheitsgrundsatz genügt. Es ist für die Bürgerinnen und Bürger schwer erkennbar, welche Rechtsfolgen sich aus ihrem Verhalten ergeben können. Es ist weder vorhersehbar, ob eine staatliche Reaktion auf das Handeln des Bürgers erfolgen wird, noch in welcher Weise. Mit den in § 8 Abs. 3 RefE vorgelegten Formulierungen wird keine Rechtssicherheit geschaffen.

Gemäß § 8 Abs. 3 Satz 1 Hs. 2 sind „*bereits versiegelte Böden, die dauerhaft nicht mehr genutzt werden, [...] in ihrer Leistungsfähigkeit nach § 1 des Bundes-Bodenschutzgesetzes so*

*weit wie möglich und zumutbar wiederherzustellen und zu entsiegeln.*“ Es bleibt offen, was unter „*versiegelten Böden*“ und „*dauerhafter Nichtnutzung*“ zu verstehen sein soll. Dementsprechend unklar bleibt, mit welchen Maßnahmen eine Wiederherstellungs- und Entsiegelungspflicht durchgesetzt werden kann.

§ 1 des Bundes-Bodenschutzgesetzes (BBodSchG) trifft im Übrigen auch keine Aussagen dazu, wann ein Boden „*leistungsfähig*“ ist, sondern beschreibt den Zweck des BBodSchG, die Funktionen des Bodens zu sichern oder wiederherzustellen. Zu diesen Funktionen gehören aber gemäß § 2 Abs. 2 BBodSchG auch gerade die Nutzungsfunktionen wie z. B. als Fläche für Siedlung (Nr. 3 b) und auch für wirtschaftliche und öffentliche Nutzungen (Nr. 3 d).

Die Unberührtheitsklausel in § 8 Abs. 3 Satz 2 bleibt hinsichtlich § 5 BBodSchG ebenfalls unklar. § 5 BBodSchG enthält gerade eine Verordnungsermächtigung zugunsten der Bundesregierung unter bestimmten Voraussetzungen eine Entsiegelungspflicht von Grundstückseigentümern zu regeln.

Das konkrete Verhältnis der Regelung in § 8 Abs. 3 zur bereits bestehenden Norm des § 1a Abs. 2 BauGB „*[...] sowie Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen.*“ bleibt ebenfalls unklar. § 1a Abs. 2 BauGB enthält kein „*Versiegelungsverbot*“, stellt den Umgang mit der Bodenversiegelung aber in den Gesamtzusammenhang der bauleitplanerischen Abwägung. Auch ist nicht eindeutig, in welchem Verhältnis diese Kompetenz (für den Bereich „*Entsiegelung*“) zu § 5 Satz 2 BBodSchG stehen soll, der bereits nach geltendem Recht die zuständigen Landesbehörden im Einzelfall zu Entsiegelungsanordnungen ermächtigt.

Die Regelungen zur Versiegelung werfen insgesamt erhebliche Abgrenzungsfragen auf, da unklar ist, was mit der Begrenzung „*auf ein Minimum*“ gemeint ist. Darunter könnte man z. B. auch die Unterschreitung von Straßenbreiten verstehen, die sich aus dem geltenden technischen Regelwerk ergeben. Die inhaltliche Reichweite des Begriffs „*urbaner Raum*“ sollte genauer definiert werden.

Soweit am Regelungsgehalt des Abs. 3 festgehalten werden soll, mag neben dem Erhalt der Versickerungsfähigkeit und der Entsiegelung auch die dezentrale Rückhaltung und Bewirtschaftung berücksichtigt werden.

#### Abs. 4

§ 8 Abs. 4 sieht vor, dass „*die Kompetenzen der Länder, Gemeinden, Landkreise und Kreise, die Regelungen nach Abs. 1 bis 3 innerhalb ihrer jeweiligen Verantwortungsbereiche auszugestalten*“, unberührt bleiben. Die Regelung schafft keine hinreichende Klarheit darüber, ob dadurch eine originäre Abweichungskompetenz statuiert wird oder ob eine Ausgestaltung lediglich innerhalb des abgesteckten Rahmens erfolgen kann.

In der Gesetzesbegründung zu § 8 Abs. 4 (S. 22 des RefE) heißt es dazu:

*„Absatz 4 stellt klar, dass der Bund in die Rechtsetzungs- und Organisationskompetenzen der Länder und auch der Gemeinden, Landkreise und Kreise nicht eingreift. Mit § 8 verleiht der Bund den Ländern, Gemeinden, Landkreisen und Kreisen keine neuen Aufgaben.“*

Die Begründung scheint angelegt an jene zu § 13 KSG. Dementsprechend wären die gleichen ungelösten Problemkreise übertragbar, die die Literatur bereits zum Berücksichtigungsgebot des § 13 KSG diskutiert. Demnach ist unklar, *„[w]ie sich diese Aussage zu der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen nach Art. 70 ff. GG und der Verteilung der Verwaltungskompetenzen nach Art. 83 ff. GG – insbesondere zu Art. 84 Abs. 1 GG – genau verhält“* (Hermes, EurUP 2021, 162 (165)).

Dabei ist unstrittig, dass es sich *„um eine materiell-rechtliche Vorgabe des Bundesrechts [handelt], die sich – unter Wahrnehmung der Bundes-Kompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG (Luftreinhaltung) – auf sämtliche Bereiche der dem Bund zustehenden Gesetzgebungsmaterien erstreckt. Das Gebot adressiert auch Länder und kommunale Organe, soweit diese mit der Wahrnehmung von Vollzugsaufgaben des Bundesrechts betraut sind“* (Klinski/Scharlau/von Swiekowski-Trzaska/Keimeyer/Sina, NVwZ 2020, 1 (5)).

Klinski et al. ebenso wie Schink ([NuR 2021, 1 \(2\)](#)) vertreten, dass das Berücksichtigungsgebot die Länder und Kommunen abgesehen vom Vollzug des Bundesrechts nur insoweit betrifft, als die Länder aufgefördert würden, *„selbst vergleichbar gesetzgebend tätig zu werden.“* (Klinski et. al. (a.a.O). Der Freistaat Bayern hat mit Art. 2 Abs. 3 Satz 2 BayKlimaG für die staatlichen Behörden ein entsprechendes Unterstützungsgebot geschaffen.

Demnach sei es dem Bund *„verwehrt, in die Verwaltungsbereiche hineinzuwirken, für die ihm keine Gesetzgebungskompetenzen zustehen. Das betrifft insbesondere die den Ländern nach dem Grundgesetz vorbehaltene Rechtssetzung sowie die Organisationskompetenz der Länder und der kommunalen Gebietskörperschaften. Das Berücksichtigungsgebot des §13 Abs. 1 S. 1 KSG erstreckt sich außerhalb der Bundesverwaltung und von Einrichtungen des Bundes deshalb nur auf den Vollzug von Bundesrecht. Eine darüber hinausgehende Bindungswirkung kommt ihm nicht zu“* ([Schink, NuR 2021, 1 \(2\)](#)).

Demgegenüber befürwortet Hermes eine weite Auslegung. Das Berücksichtigungsgebot erfasse demnach nicht nur *„solche Planungen und Entscheidungen der Länder und Kommunen [...], die sich als Vollzug von Bundesrecht darstellen, das auf anderen Gesetzgebungstiteln beruht“* (Hermes, EurUP 2021, 162 (165)), sondern auch, *„wenn die Berücksichtigung nur ‚bei Gelegenheit‘ des Vollzugs von Landesgesetzen oder im Bereich der ‚gesetzesfreien‘ Verwaltung zum Tragen kommt.“* (Hermes, EurUP 2021, 162 (171)).

Es liegt nahe, die Gelegenheit zu nutzen, diesen Meinungsstreit an dieser Stelle zu entscheiden, um Rechtssicherheit herzustellen. Dabei wäre zwischen den unterschiedlichen Stoßrichtungen der beiden verschiedenen Berücksichtigungsgebote zu unterscheiden. Einerseits wird die Gesetzgebungskompetenz nicht lediglich auf einen einzigen Kompetenztitel gestützt, andererseits dürfte beim RefE anders als noch dem KSG keine „*föderale Zurückhaltung*“ (so zum KSG: Hermes, EurUP 2021, 162 (165)) zum Ausdruck kommen.

#### **(6) § 9 RefE**

§ 9 Abs. 2 bindet die Länder an die Ziele des Bundes in der vorsorgenden Klimaanpassungsstrategie. Die Länder sollten – wenn überhaupt – nur an die Ziele des Gesetzes gebunden werden. Zwar sollen die Länder nach § 3 Abs. 4 RefE beteiligt werden. Allerdings handelt es sich lediglich um einen von der Bundesregierung zu beschließenden Plans. Lediglich das KAnG wäre formal zustimmungspflichtig.

Die nachfolgenden Anmerkungen verstehen wir lediglich hilfsweise, da die §§ 10 - 12 RefE wegen der fehlenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes keinen Bestand haben können.

#### **(7) § 10 RefE**

##### Abs. 1 Satz 4

Nach dem Referentenentwurf sollen auch juristische Personen des öffentlichen Rechts, die den Ländern eingegliedert sind, jeweils ein integriertes Klimaanpassungskonzept auf Grundlage einer Klimarisikoanalyse aufstellen und die darin vorgesehenen Maßnahmen umsetzen (§ 10 Abs. 1 Satz 4 i.V.m. § 6 RefE). § 10 Abs. 1 Satz 4 i.V.m. § 6 RefE wäre für die staatlichen Hochschulen und Uniklinika mit großen Rechtsunsicherheiten verbunden, da Reichweite und Inhalt der gesetzlichen Regelung zu unbestimmt ist (1). Soweit die Pflichten nach § 10 Abs. 1 Satz 4 i.V.m. § 6 RefE auch die staatlichen Hochschulen und Universitätsklinika treffen sollten, wäre dies nicht sachgerecht und unwirtschaftlich (2).

(1) Dem Gesetzentwurf lässt sich nicht hinreichend eindeutig entnehmen, wann eine juristische Person des öffentlichen Rechts als den Ländern „*eingegliedert*“ anzusehen ist und ob hiervon alle landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts erfasst sein sollen. Unklar bleibt darüber hinaus, in welchen Ausnahmefällen die Aufstellung eines integrierten Klimaanpassungskonzepts und die Umsetzung der darin vorgesehenen Maßnahmen aufgrund der Ausgestaltung des § 10 Abs. 1 Satz 4 i.V.m. § 6 RefE als Soll-Vorschrift tatsächlich im Ermessen der juristischen Person des öffentlichen Rechts liegen. Aus wichtigem Grund oder in atypischen Fällen kann nach insoweit eröffnetem Ermessen von der für den Normalfall vorgesehenen Rechtsfolge abgewichen werden. Der Gesetzesentwurf lässt zu-

dem Inhalt und Umfang der Klimaanpassungskonzepte der den Ländern eingegliederten juristischen Personen des öffentlichen Rechts offen; § 12 Abs. 2 RefE gilt nur für Klimaanpassungskonzepte nach § 12 Abs. 1 RefE. Aufgrund des hohen Kostenaufwandes für die Erstellung eines Klimaanpassungskonzeptes wäre eine klare gesetzliche Regelung, die den Kreis der betroffenen Einrichtungen sowie Inhalt und Umfang der Rechtspflicht eindeutig bestimmt, dringend geboten.

(2) Staatliche Hochschulen sind in der Regel – im Freistaat Bayern derzeit ausschließlich – als Körperschaften des öffentlichen Rechts verfasst. Die Universitätsklinika werden im Freistaat als rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts betrieben. Nach dem Wortlaut des § 10 Abs. 1 Satz 4 i.V.m. § 6 RefE könnten somit sowohl die bayerischen staatlichen Hochschulen als auch die bayerischen Universitätsklinika von der neu geschaffenen Rechtspflicht erfasst sein. Legt man die Kostenschätzungen des Gesetzesentwurfs (S. 4 des RefE) zugrunde, wäre für die 33 bayerischen staatlichen Hochschulen und die 6 Uniklinika mit einem Kostenaufwand von insgesamt 9.750 Tsd. € zu rechnen, wenn für jede dieser Einrichtungen ein eigenes integriertes Klimaanpassungskonzept erstellt werden müsste.

Wenngleich die Bedeutung einer vorsorgenden Anpassung an die aktuellen und erwarteten Auswirkungen des Klimawandels nicht in Abrede gestellt werden soll, erscheint es weder sachgerecht noch wirtschaftlich, wenn jede einzelne staatliche Hochschule und jedes einzelne Universitätsklinikum zur Aufstellung eines integrierten Klimaanpassungskonzepts verpflichtet würde. Die standortspezifischen Gesichtspunkte der Klimaanpassung würden nach § 12 RefE bereits bei den Klimaanpassungskonzepten für die Gebiete der Gemeinden und Landkreise berücksichtigt, die – wie aus § 12 Abs. 2 RefE-KAnG ersichtlich ist – gerade die örtlichen Gegebenheiten in den Blick nehmen. Einrichtungsspezifische Besonderheiten – wie z. B. Anforderungen an Labore und Einrichtungen der Patientenversorgung bei steigenden Temperaturen infolge des Klimawandels – betreffen häufig viele Hochschulen und Universitätsklinika in gleicher Weise, sodass anstelle einer Vielzahl kostenintensiver individueller Klimaanpassungskonzepte allgemeine und bundeseinheitliche Handlungsempfehlungen geeigneter erscheinen, den Herausforderungen der Anpassung an die Folgen des Klimawandels im Bereich der Hochschulen und Universitätsklinika zu begegnen.

Die Abgrenzungsfrage würde sich gleichermaßen für die Bayerischen Staatsforsten (BaySF) stellen. § 10 RefE verweist gerade nicht auf § 7 Abs. 3 KAnG, der sich u.a. auf unter Bundes-Aufsicht stehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen bezieht. Bei formaler Betrachtung spricht daher vieles dafür, dass die BaySF nicht erfasst wären. Das ist insoweit problematisch, als man hier von einer diesen Komplex abschließend regelnden Bundesrege-

lung ausgehen könnte und daher mindestens fraglich wäre, ob die BaySF über landesrechtliche Regelungen verpflichtet werden könnten, ein Klimaanpassungskonzept aufzustellen und die darin vorgesehenen Maßnahmen umzusetzen.

Abs. 3 Nr. 4

Umfang, Reichweite und Verbindlichkeit dieser angekündigten Maßnahmen bleiben offen. Ein Mindestniveau für die Wirksamkeit der Maßnahmen etwa scheint der RefE nicht vorzuschreiben.

Abs. 4

Die Vorgabe wird abgelehnt. Es bleibt im Übrigen unklar, inwiefern eine Beteiligung stattfinden muss.

Abs. 5

Die Vorgabe wird abgelehnt. Inhalt, zeitliche Abfolge und Adressat bleiben unklar.

Abs. 6

Die konkreten Vorgaben zu Fristenregelung und Turnus werden abgelehnt. Sofern es bei einer Fristenregelung verbleiben sollte, sollte die Frist enger an die Aufstellung der Klimaanpassungsstrategie des Bundes geknüpft werden (§ 3 Abs. 1 Satz 1 RefE). Der jetzige Zeitraum von nur vier Monaten ist zu kurz, um einen ernsthaften Diskurs und Lernprozess zur erstmaligen Strategie des Bundes nach einem neuen KAnG zu ermöglichen.

**(8) § 11 RefE**

Bereits jetzt berichten die Länder innerhalb der BLAG KliNa, insbesondere im Rahmen des StA AFK über ihre Aktivitäten bei der Anpassung an die Folgen des Klimawandels. Falls erforderlich können dort konkrete Vorgaben über Form und Inhalt des Austausches themenbezogener Informationen getroffen werden. Eine bundesgesetzliche Regelung, so wie sie hier vorgeschlagen wird, wird abgelehnt. Sie ist nicht notwendig. Der Nutzen steht in keinem Verhältnis zu dem Mehraufwand, der durch zusätzliche formale Berichtspflichten entstehen würde.

Die Frist in Abs. 1 ist anders formuliert als die Frist in Abs. 2. Zumindest in der Begründung könnte klargestellt werden, ob der Bericht erstmals zum 30.09.2024 und danach ein zweites Mal zum 30.09.2026 oder ob der erste Bericht noch bis spätestens 30.09.2026 zu erfolgen hat.

In Abs. 2 ist nicht klargestellt, welches die internationalen Berichtspflichten des Bundes sind und auf welcher Gesetzesgrundlage diese basieren. Die in Abs. 2 enthaltenen Anforderungen gehen über die in [Anhang VIII Teil 1 i.V. mit Art. 19 Abs. 1 VO \(EU\) 2018/1999](#) vorgesehenen Inhalte der Berichterstattung des Bundes hinaus. Auch aus Art. 5 und 7 des [Europäischen Klimagesetzes \(Verordnung \(EU\) 2021/1119\)](#) folgen keine derartigen Berichtspflichten.

#### **(9) § 12 RefE**

Es ist davon auszugehen, dass die Regelungen in § 12 Abs. 1 RefE dazu führen, dass für das Gebiet jeder Gemeinde und jedes Landkreises nach Maßgabe der Zuständigkeitsbestimmung des Landesrechts ein integriertes Klimaanpassungskonzept auf Grundlage einer Klimarisikoanalyse aufzustellen ist und die darin vorgesehenen Maßnahmen umzusetzen sind. Diese Verpflichtungen, insbesondere die Umsetzung, werden bei den Kommunen sehr wahrscheinlich einen erheblichen Verwaltungsaufwand auslösen. Bei der Abschätzung des Erfüllungsaufwands für die einmalige Erstellung der Klimaanpassungskonzepte wird im Referentenentwurf selbst von rund 1 Mrd. € für die Kommunen ausgegangen. Dabei kann der Aufwand für die Umsetzung dieser Maßnahmen bei der Schätzung des Erfüllungsaufwands nicht enthalten sein. Im Gegensatz dazu wird in Art. 5 Abs. 2 BayKlimaG den kommunalen Gebietskörperschaften lediglich empfohlen, ergänzende örtliche Klimaschutzprogramme und Anpassungsstrategien aufzustellen und die darin vorgesehenen Maßnahmen umzusetzen. Abs. 1 ist daher in jedem Fall so umzuformulieren, dass Bayern weiterhin an seiner Empfehlungsregelung festhalten kann. Die Soll-mindestens-Regelung in Abs. 2 ist darüber hinaus durch eine Kann-Regelung zu ersetzen.

Viele Städte, Gemeinden und Landkreise sind sich der Bedeutung und Tragweite von Klimaanpassung für eine nachhaltige Kommunalentwicklung bewusst, beschäftigen sich intensiv mit diesem Thema und setzen Maßnahmen um. Die Ausgangsbedingungen sind dabei sehr unterschiedlich hinsichtlich Betroffenheit, vorhandener Datengrundlagen, Ressourcenausstattung. Dementsprechend sind Vorgehensweise, Bearbeitungstiefe, Berücksichtigung der Handlungsfelder und Ressourceneinsatz sehr uneinheitlich.

In vielen Fällen wird die kommunale Klimawandelanpassung nur funktionieren, wenn auch die Landwirtschaft im Umgriff der Kommunen in entsprechende Konzepte einbezogen wird, z. B. beim Stichwort dezentralen Wasserrückhalt. Hier stellt sich die Frage, auf welcher Rechtsgrundlage die Gemeinden und Kommunen hier Zugriff auf die Landnutzenden haben. Ferner ist nicht klar, ob die Konzepte der Gemeinden bzw. Kommunen verpflichtend sind. Ähnliche Ansätze gibt es in der bayerischen Verwaltung bereits, z. B. die Initiative bodenständig und Gewässerschutzberatung. Diese basieren jedoch auf freiwilligen Initiativen der Akteure vor Ort.

Zu § 12 Abs. 5 sei angemerkt, dass es sich bei der „*bestehenden Förderlandschaft*“ um einen dynamischen Bereich handeln kann, der Änderungen unterworfen sein kann. Die Formulierung könnte den Eindruck einer Stichtagsregelung erwecken. Andernfalls könnte die Regelung redundant sein.

#### **(10) § 13 RefE**

§ 13 RefE sieht vor, dass von den in den §§ 10 und 12 getroffenen Regelungen zum Verwaltungsverfahren durch Landesrecht nicht abgewichen werden kann. Durch diese Regelungen würden Handlungsspielräume der Länder in unnötiger Weise eingeengt. Die Anpassung an den Klimawandel wird aber gerade durch regionale, praktikable Regelungen besonders wirksam. Eine weitere Einschränkung des Landesrechts wird daher abgelehnt. Die Vorschrift begegnet zudem verfassungsrechtlichen Bedenken (siehe oben).

### **C. Finanzbedarf, Erfüllungsaufwand und Konnexität**

#### **1. Konnexität**

Soweit der Freistaat Bayern die Aufgabe gemäß § 12 RefE an Kommunen delegiert, ist dies konnexitätsrelevant (Art. 83 Abs. 3 BV, Art. 53 Abs. 2 Satz 2 LKrO).

Nach dem RefE obliegt es dem Freistaat Bayern zu entscheiden, ob die Aufgabe nach § 12 Abs. 1 Satz 1 RefE eine staatliche öffentliche Stelle wahrnimmt oder auf die Kommunen übertragen wird.

#### **2. Erfüllungsaufwand und Finanzbedarf**

Nach § 10 RefE haben die Länder eine Klimarisikoanalyse durchzuführen und eine Klimaanpassungsstrategie zu erstellen und umsetzen. Der Referentenentwurf schätzt die Kosten für die Aktualisierung einer Klimarisikoanalyse für externe Leistungen auf 150 T€ und für die interne Betreuung auf 160 T€. Dieselben Kosten werden zusätzlich für die Klimaanpassungsstrategien angesetzt. Die Umsetzung dieser Maßnahmen ist nicht Gegenstand der Schätzung des Erfüllungsaufwands. Die Kosten für die Erstellung des Länderberichts nach § 11 werden laut Entwurf auf 0,5 – 1 Stelle im höheren Dienst pro Land geschätzt, d. h. weitere 80 -160 T€ p.a. pro Land. Hinzu kommen Kosten in Höhe von rund 1 Mrd. € für alle Kommunen in Deutschland, die nach § 12 Abs. 1 ein Klimaanpassungskonzept aufstellen müssen.

Entsprechend des Gesetzentwurfs würden in Bayern allein für die Erstellung von Klimaanpassungskonzepten (je 100 T€/Kommune) durch 96 Landkreise und kreisfreie Städte sowie 2031 Gemeinden Gesamtkosten von 213 Mio € anfallen. Die Forderungen der Kommunen dürften jedoch um ein Vielfaches höher liegen, da die Umsetzung dieser Maßnahmen nicht Gegenstand der Schätzung des Erfüllungsaufwands ist. Die Umsetzung der Maßnahmen ist

aber der wesentlich größere Kostenaufwand im Zuge der Anpassung an die Folgen des Klimawandels.

Die fehlende Bezifferung der Kosten für die verpflichtende Maßnahmenumsetzung ersetzt der RefE mit dem Vergleich mit künftig höheren Klimawandelfolgeschäden, die vermieden würden. Das wird sich aus ökonomischen Modellrechnungen oder Langfrstkalkulationen auch so ergeben, löst aber unmittelbare Finanzierungserfordernisse vor Ort nicht.

#### **D. Zusätzlich zu regelnde Materie: Geodaten**

Es sollte eine Datenschutzregelung für die Aufnahme und Veröffentlichung von Geodaten in das Gesetz eingefügt werden.

Geodaten sind alle Daten mit direktem oder indirektem Bezug zu einem bestimmten Standort oder geografischen Gebiet (vgl. Art. 3 Nr. 2 Richtlinie 2007/2/EG - INSPIRE-Richtlinie). Das Spektrum so zugänglicher Daten ist sehr breit und betrifft nahezu jeden Lebensbereich: von Geologie- und Umweltdaten sowie Daten zu Naturgefahren bis hin zu Daten über die Bauleitplanung. Personenbezogene Daten sind nach Art. 4 Nr. 1 DSGVO alle Informationen, die sich auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person beziehen. Als identifizierbar wird eine natürliche Person angesehen, die direkt oder indirekt, insbesondere mittels Zuordnung zu einer Kennung wie einem Namen, zu einer Kennnummer, zu Standortdaten, zu einer Online-Kennung oder zu einem oder mehreren besonderen Merkmalen, die Ausdruck der physischen, physiologischen, genetischen, psychischen, wirtschaftlichen, kulturellen oder sozialen Identität dieser natürlichen Person sind, identifiziert werden kann.

Auch Sachdaten können mittelbar einen Personenbezug erhalten, wenn sie zugleich eine Information enthalten, die sich auf eine (identifizierbare) natürliche Person bezieht. Der Bezug zu einer natürlichen Person kann aufgrund individualisierender Identifikationsmerkmale, des Detaillierungsgrads oder der Einzigartigkeit der Sache hergestellt werden. So sind etwa Angaben über die Zugehörigkeit eines Grundstücks zu einer bestimmten Gemeinde bei isolierter Betrachtung Informationen, bei denen kein Inhalts-, Zweck- oder Ergebniselement feststellbar ist. Anders zu beurteilen sind aber beispielsweise Angaben über die wirtschaftliche Nutzung und Verwertung eines Grundstücks, da sie sich auf die Rechte und Interessen einer Person auswirken können (Ergebniselement), wenn ein Personenbezug durch die Verknüpfung mit einer punktbezogenen georeferenzierten Kennziffer, wie etwa Hausnummer, Flurstücksnummer oder konkreten Geokoordinaten hergestellt wird. Entsprechendes gilt auch für Flächendaten, wenn diese einen grundstücksgenauen Detaillierungsgrad erreichen, anhand dessen der – eine natürliche Person darstellende – Grundstückseigentümer festgestellt werden kann.

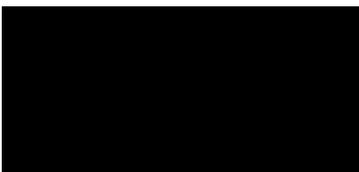
Daher stellt eine Flurstücksnummer eines (durch die Anzeige des Standortes auf der Karte) bestimmten Grundstücks eine Information über die natürliche Person des Grundstückseigentümers und dessen Vermögen dar. Aber auch im Übrigen kann eine Klimaanpassungsstrategie sachbezogene Informationen enthalten, welche durch eine unschwer mögliche Verschneidung mit weiteren Informationen (zum Beispiel aus der Parzellenkarte oder Adressangaben usw.) Aussagen über die persönlichen und sachlichen Verhältnisse bestimmbarer natürlicher Person zulassen können. Dies könnte der Fall zu sein bei der Flurstücks- bzw. grundstücksgenaue Darstellung von Überschwemmungsgebieten oder auch der Denkmaleigenschaft konkreter Gebäude.

Bei personenbezogenen Daten ist der Zugang der Öffentlichkeit zu den Daten eingeschränkt, soweit hierdurch schutzwürdige Interessen der Betroffenen beeinträchtigt würden, es sei denn, die Betroffenen haben zugestimmt, das öffentliche Interesse an dem Zugang überwiegt oder die Geodaten sind nach anderen Rechtsvorschriften für die Öffentlichkeit zugänglich. Die hiernach erforderliche Interessenabwägung wird aber oftmals dazu führen, dass die betroffenen Grundstückseigentümer ein überwiegendes schutzwürdiges Interesse daran haben, dass Daten zur Nutzung oder Werthaftigkeit ihres Grundstücks nicht ohne ihre Einwilligung im Internet weltweit veröffentlicht werden und in der Folge gewerblich genutzt werden können.

Auch das vorrangige Bayerische Umweltinformationsgesetz (BayUIG) sieht im Hinblick auf die Veröffentlichung von Umweltdaten in Art. 8 Abs. 1 Nr. 1 BayUIG eine ähnliche Einzelfallabwägung der Interessen vor. Darüber hinaus verpflichtet die Norm in deren Satz 3 aber zusätzlich dazu, die Betroffenen vor der Entscheidung über die Offenbarung der Informationen anzuhören.

Es sollte daher in dem Gesetz klargestellt werden, dass die Klimaanpassung als gewichtiges öffentliches Interesse den Datenschutzbelangen vorgeht, es sei denn, die Privat- oder Intimsphäre der Bürger wäre betroffen.

Mit freundlichen Grüßen



Ministerialdirigent