

# **Referentenentwurf**

## **des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz**

### **Entwurf eines Bundes-Klimaanpassungsgesetzes**

Stellungnahme Abt. III und IV:

#### Allgemeines:

Die Schaffung eines verbindlichen Handlungsrahmens für eine vorsorgende Klimaanpassungsstrategie des Bundes und die Zusammenarbeit von Bund, Ländern und anderen Verwaltungsträgern ist zu begrüßen. Der Ansatz ist geeignet, Akteure in betroffenen Handlungsfeldern für eine Ausrichtung an den aktuellen oder erwarteten Klimawandel zu sensibilisieren, das Thema fachübergreifend und integriert anzugehen und im Verwaltungshandeln langfristig zu stärken.

Weiter ist zu begrüßen, dass durch den Bund mit klimaangepassten Bundesliegenschaften eine Vorbildfunktion abgestrebt wird. Neben stadtklimatischen Aspekten sollten auch solche berücksichtigt werden, die den naturnahen Wasserhaushalt begünstigen, Wasser in der Landschaft halten und den Hochwasserschutz fördern.

Im Gesetzesentwurf werden zwei Hauptprobleme gesehen, welche sich durch den Entwurf ziehen und noch genauer erläutert werden:

1. Aus rechtlicher Sicht wirkt der Entwurf nicht hinreichend bestimmt. Es werden einige unbestimmte Rechtsbegriffe genutzt, die sich auf die Wirksamkeit des Gesetzes und den Vollzug auswirken werden.
2. Die Kostenkalkulation ist nicht abschließend. Es entstehen große finanzielle Belastungen für die Länder.

#### Zu § 1:

Grundsätzlich ist aus rechtlicher Sicht anzumerken, dass die Begriffe „Ziele, messbare Ziele und Zielerreichung“ den gesamten Entwurf durchziehen, es wird jedoch nicht hinreichend bestimmt, was unter „Ziele“ i.S. des Gesetzes zu verstehen ist. Der Begriff wird als Maßstab für die Anforderungen für und an Maßnahmen verwendet, ohne dass eine hinreichende konkrete Definition im Gesetz erfolgt. Lediglich im § 1 Abs. 1 des Gesetzesentwurfs wird das Ziel des Gesetzes sehr abstrakt umschrieben. Hier sollte in § 2 KAnG-E unter „Begriffsbestimmungen“ der Begriff „Ziele“ präzisiert werden.

#### Zu § 3

Abs.1: „messbar“ ist ein unbestimmter Rechtsbegriff; es fehlt eine Definition der Messungsart, wie auch des Bezugspunktes – Wird der Umsetzungsgrad oder die Wirksamkeit gemessen? Weiter wird nach § 3 Abs. 1 des Gesetzesentwurfs eine vorsorgende Klimaanpassungsstrategie vorgelegt mit „messbaren Zielen“. Auch hier bleibt unklar, was darunter zu verstehen ist.

Abs. 2: Der Boden wird als Handlungsfeld im Cluster „Land und Landnutzung“ durch § 3 Abs. 2 Nr. 3a KAnG-E berücksichtigt. Für die Handlungsfelder sind Ziele und Indikatoren zur Messung der Zielerreichung zu definieren sowie geeignete Maßnahmen zur Zielerreichung zu benennen. Dies sollte auch für das „Handlungsfeld Boden“ erfolgen.

Abs. 6: Ein Jahr Frist ist sehr lang

Aus wasserwirtschaftlicher Sicht ist weiter anzumerken, dass in den § 3 und § 4 KAnG-E nicht deutlich wird, ob sich die Klimaanpassungsstrategie und die Klimarisikoanalyse des Bundes sowie die Überwachung der Ziele auf die bundeseigenen Flächen/Gewässer bezieht oder ob Inhalte und Quantifizierungen der ländereigenen Auswertungen einfließen sollen. Aus dem Gesetz wird nicht ersichtlich, wie sich eine fachliche Beziehung zwischen Bundes- und Länderstrategien in diesem Rahmen gestalten wird.

#### Zu § 4

Abs. 1: Der Turnus von 10 Jahren ist sehr lang. Da die Klimarisikoanalyse ein sehr aufwendiger Prozess ist, sollte sie skaliert sein, dass die Länder diese ebenfalls nutzen können, ohne eine eigene Klimarisikoanalyse aufstellen zu müssen. Diese Bündelung der Analyse stellt eine wesentliche Erleichterung für die Länder da.

Aus fachlicher Sicht erscheint es notwendig, dass die in § 4 Abs. 1 KAnG-E genannte Klimarisikoanalyse unter Mitwirkung der Länder erstellt wird, da dort teilweise weitergehende Informationen zu den Auswirkungen des Klimawandels auf die Wasserwirtschaft vorliegen. Vorgeschlagen wird hier die Ergänzung des § 4 Abs. 1 KAnG-E mit folgendem Satz: „Bei der Aktualisierung der Klimarisikoanalyse werden die Länder beteiligt.“

Abs. 2: Ein Zeitrahmen fehlt, regelmäßig kann auch widerkehrend alle 20 Jahre sein – wenn Länder die Daten zum Arbeiten nutzen wollen, sollte hier eine genaue Zahl stehen. Es wird davon gesprochen, dass die Bundesregierung regelmäßig Daten zu Schadenssummen durch Wetterextreme erhebt, worunter auch Schadenssummen z.B. bei Hoch- und Niedrigwasser zu zählen sind. Unklar bleibt hier auf welchen fachlichen Grundlagen diese Summen erhoben werden, auf welcher Aggregationsebene (Kommunalebene, Kreisebene, etc.) und ob diese Schadenssummen veröffentlicht werden. Vor dem Hintergrund der genannten offenen Punkte muss hier eine Beteiligung der Länder vorgesehen werden. Dies könnte durch eine Umformulierung von § 4 Abs. 2 KAnG-E wie folgt umgesetzt werden: „Die Bundesregierung erhebt regelmäßig Daten zu den Ausgaben des Bundes zur Klimaanpassung sowie unter Mitwirkung der Länder zu Schadenssummen durch Wetterextreme.“

**Bei den genannten Pflichten der Länder ist davon auszugehen, dass erhebliche Ressourcen in der Wasserwirtschaftsverwaltung gebunden werden, die in dem Maße nicht zur Verfügung stehen.**

Aus bodenschutzfachlicher Sicht ist ebenfalls hervorzuheben, dass insbesondere bei der Kalkulation des Erfüllungsaufwandes und weiter bei der stärkeren Berücksichtigung der Klimafunktionen des Bodens Änderungsbedarf gesehen wird.

Bestehende Instrumente zur Begegnung der Probleme des hohen Flächenverbrauchs, der zunehmenden Versiegelung und Aktivitäten zur Entsiegelung und Wiederherstellung von Bodenfunktionen zeigen häufig nicht die erwünschten Ergebnisse. Um Bodenleistungen im Rahmen der Klimaanpassung berücksichtigen und effektiv verbessern zu können, werden

flankierende Änderungen des Bodenschutzrechts sowie im Baurecht/Planungsrecht als erforderlich angesehen.

Analog der Klimaanpassungsstrategie des Bundes wäre es sinnvoll, dieselben thematischen Cluster und Handlungsfelder in den Länderstrategien zu behandeln, um eine umfangreich und konsistent Berücksichtigung sicherzustellen. Vorgaben hierzu sollten in dem Entwurf ergänzt werden. Weiterhin sollten solche Programme im Gesetz genannt werden, die in den Konzepten Beachtung finden müssen und inhaltlich integriert werden sollen (insbesondere das Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz). Damit können bestehende und neu entstandene Programme im betroffenen Bereich gebündelt und ihre Berücksichtigung sichergestellt werden.

#### Zu § 5:

Unter § 5 werden Aufgaben zum Monitoring im Rahmen des Klimaanpassungsgesetzes aufgeführt. Inwieweit die Länder davon betroffen sind, muss im Erfüllungsaufwand berücksichtigt werden. Dies ist zu ergänzen.

#### Zu § 8:

Abs. 1 und 2: Hier ist, zu ergänzen, dass betroffene Fachgesetze und zugehörigen Verordnungen entsprechend anzupassen sind, um die Anwendung des Passus zu konkretisieren, da andernfalls die Gefahr besteht, dass dieser durch die allgemeine Formulierung in der Praxis keine Anwendung findet.

Bezüglich einer in § 8 Abs. 1 KAnG-E genannten verpflichtenden fachübergreifenden und integrierten Berücksichtigung des Ziels der Klimaanpassung durch die Träger öffentlicher Aufgaben bei Planungen und Entscheidungen ist anzumerken, dass eine Einschätzung und Bewertung von Wirkungen bspw. im Rahmen von Klimaanpassungs-Checks von Beschlussvorlagen erfolgen kann. Qualitative und quantitative Bewertungsverfahren für diesen Zweck sind entweder nicht verfügbar oder in der Durchführung aufwändig. Die Beurteilung von individuellen Beschlussvorlagen wird dadurch zur Herausforderung bzw. Überforderung. Eine Unterstützung anhand von Arbeitshilfen ist erforderlich. Diese sollte der Bund zeitnah bereitstellen. Der erhebliche personelle Mehraufwand für die Verwaltungen ist im vorliegenden Entwurf nicht berücksichtigt.

Abs. 2: Sollte ein Vorhaben eine Verschlechterung sowohl für die Klimaanpassung als auch die (natürlichen) Klimaschutz-Ziele nach sich ziehen, ist dies im Rahmen der Prüfung zumutbarer Alternativen entsprechend stärker zu gewichten.

Der Prüfungsumfang im Zusammenhang mit bestehenden Aufgaben wird durch das Berücksichtigungs- und Verschlechterungsverbot z.B. durch § 8 KAnG-E erweitert. Lediglich die Ausgestaltung bleibt den Ländern vorbehalten, die zusätzlichen materiellen Anforderungen werden aber vom Bundesgesetzgeber vorgegeben. Es ist davon auszugehen, dass dies bei den Normadressaten, den Trägern öffentlicher Aufgaben in Hessen, zu personellem Mehrbedarf führen wird. Unter § 8 Abs. 2 KAnG-E bleibt unklar, was unter den Begriffen „Vulnerabilität“, „planerisches Verschlechterungsverbot“ hinsichtlich der

Vulnerabilität von Grundstücken, Bauwerken sowie der verschiedenen Gebiete“ zu verstehen ist. Die Begriffe sollten über Legaldefinitionen eingeführt und beschrieben werden.

Abs. 3: Die Vorgabe, Versiegelung von Böden auf ein Minimum zu begrenzen; bereits versiegelte Böden, die dauerhaft nicht mehr genutzt werden, sind in ihrer Leistungsfähigkeit nach § 1 des Bundes-Bodenschutzgesetzes so weit wie möglich und zumutbar wiederherzustellen und zu entsiegeln, werden aus Klima- und Bodenschutzsicht begrüßt und vollumfänglich unterstützt.

Das Bundesbodenschutzgesetz enthält mit § 5 BBodSchG eine Befugnisnorm zur Entsiegelung von Flächen, die aber in der Praxis bisher keine Relevanz hatte. Im Baurecht/Planungsrecht bestehen zahlreiche Ansatzpunkte mit bereits bestehenden Regelungen zu Flächenverbrauch und Entsiegelung. Um mehr Bodenschutz im Zusammenhang mit Versiegelung - „Versiegelungsminimierung“ und „Entsiegelung verbunden mit der Herstellung von Bodenfunktionen“ erreichen zu können, sind weitere rechtliche Anpassungen erforderlich. Die Vorgabe in § 8 Abs. 3 des Klimaanpassungsgesetzes sollten durch weitere Maßgaben, insbesondere neu zu schaffende ordnungsrechtliche Instrumente im BBodSchG - Schaffung neuer Regelungen und Stärkung des Geltungsbereichs in Abgrenzung zum (Bau-)Planungsrecht - sowie weitere ordnungsrechtliche Instrumente in anderen Fachgesetzen und auf Ebene des Planungsrechts flankiert werden (siehe hierzu UBA-Forschungsvorhaben „Überarbeitung des Bodenschutzrechts“ – Diskussionspapier. Ergebnisse AP 1-7 zum UBA-Forschungsvorhaben FKZ 3722742020).

#### Zu § 10:

Abs. 1: § 6 adressiert bereits die Länder, daher ist unklar, welche Konsequenzen sich aus der Dopplung ergeben.

Abs. 2 und 3: Das geschilderte Verfahren ist aufwendiger als bisher und bedeutet daher eine Mehrarbeit für die Erstellung des nächsten Klimaschutz-Maßnahmenprogramms (bzw. der KA-Strategie). Fachlich ist das Vorgehen sinnvoll, wird aber wohl keine Konsequenzen für die Qualität der Maßnahmen haben. Bisher adressiert Hessen bei den unter Abs. 3 genannten Elementen nur 4., den Maßnahmenkatalog.

Abs. 6: Hessen erstellt bereits mit dem „Klimaplan Hessen“ eine gemeinsame Klimaschutz- und Anpassungsstrategie. Die Rahmenbedingungen dafür ergeben sich aus dem Hessischen Klimagesetz. Es bleibt unklar, inwiefern nun zusätzlich eine detaillierte Anpassungsstrategie erarbeitet werden muss. Eine Zusatzbelastung sollte unbedingt vermieden werden.

#### Zu § 11:

Abs. 1: Kreisfreie Städte sind in den Aufzählungen nicht benannt. Bisher sind die hessischen Kommunen nicht verpflichtet, dem Land über ihre Aktivitäten zu berichten. Entsprechend liegen die geforderten Daten bislang nicht vor. Der Erfüllungsaufwand ist sowohl für das Land als auch die Kommunen mit den vorhandenen Ressourcen nicht leistbar.

Abs. 2: Auch hieraus ergibt sich ein Mehraufwand für die Länder. Die genannten Punkte 3 bis 5 sind sehr weich und sollten daher in der Berichtspflicht nur optional gelten.

#### Zu § 12:

Abs. 1 und 4: Auch hier sind Kreisfreie Städte nicht genannt.

Abs. 2: Die genannte Aufzählung der verpflichteten Elemente ist bereits für die Länder ambitioniert, für die Kommunen ist sie mit den aktuellen Ressourcen nicht leistbar.

Abs. 4: Klimaanpassungskonzepte müssen relevante Klimafunktionen des Bodens und Potentiale der Gefährdung dieser Funktionen berücksichtigen. Daher sind auch Karten der Bodenfunktionen (natürliche Funktionen, insbesondere Wasserhaushaltsfunktionen, Vulnerabilität, z.B. gegenüber Bodenerosion) zu berücksichtigen und in § 12 Abs. 4 KAnG-E aufzunehmen.

Abs. 5: Wenn wie gewünscht eine gesetzliche Verpflichtung der Kommunen durch die Länder erfolgt, kann die Bundesförderung nicht mehr in Anspruch genommen werden.

Hier wird viel Finanzierungsbedarf bestehen. Bei Übertragung an die Kommunen wird entsprechend Konnexität ausgelöst. Auch falls auf Seiten des Bundes keine Finanzierungspflicht entsteht, sind die finanziellen Belastungen für die Länder sehr hoch. Auch durch das EnEFG werden die Länder (voraussichtlich) verpflichtet, den Kommunen eine Aufgabe zu übertragen, ohne dass der Bund sich an dieser finanziell beteiligt. Dies stellt die Länder vor nicht zu finanzierende Mehrbelastungen und eine Mitfinanzierung durch den Bund sollte integriert werden.

#### Zu § 13:

Hieraus resultiert ein erheblicher Anpassungsbedarf des HKlimaG. Hier fehlt eine Frist bis zu der die Länder die rechtlichen Anpassungen vorzunehmen haben.

#### Kosten allgemein:

Es bleibt festzuhalten, dass der vorliegende Entwurf besonders bei der Berücksichtigung des Erfüllungsaufwands der Verwaltung Ergänzungen bedarf. Insbesondere sind folgende Punkte zu nennen:

- Bei der Kalkulation des Erfüllungsaufwandes der Berichte der Länder an den Bund in § 11 KAnG-E ist der Aufwand der Länder für das Monitoring der Daten nicht eingerechnet.
- Für die Bund-Länder-Zusammenarbeit wurden keine Kosten kalkuliert.
- Für Monitoringaufgaben (§ 5 KAnG-E) der Länder bzw. der Kommunen wurden keine Kosten kalkuliert.
- Die Kalkulation des Erfüllungsaufwandes für die „Klimarisikoanalyse und Anpassungsstrategie für die Länder“ erscheint deutlich zu niedrig gegriffen.
- Die Kosten der Umsetzung des Berücksichtigungsgebots, Verschlechterungsgebots durch die Träger öffentlicher Belange in Ländern und Gemeinden wurden nicht kalkuliert. Hier entsteht erheblicher Erfüllungsaufwand dadurch, dass zahlreiche Fachressorts der Verwaltung neue zusätzliche Aufgaben (z.B. Prüfung und Bewertung von Beschlussvorlagen) erhalten.