

Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Bundes-Klimaanpassungsgesetzes von Expertinnen und Experten aus den Mitgliedsinstitutionen des Deutschen Klima-Konsortiums (DKK) ¹

Berlin, 03.05.2023

1. Wir begrüßen ausdrücklich, wenn Anpassungsstrategien/Klimarisikoanalysen durch Bundesländer sowie Anpassungskonzepte/Klimarisikoanalysen für Kommunen/Kreise zur **Pflichtaufgabe** werden und zwischen den Verwaltungsebene bzw. Ressorts koordiniert werden müssen (§ 10, § 12).

Begründung: Die Forschung zur Anpassung an den Klimawandel weist seit Jahren darauf hin, dass umfangreiche Anpassungsleistungen lokal erfolgen müssen. Der Bund kann zwar nach derzeitiger Gesetzeslage den Gemeinden wegen des Aufgabenübertragungsverbots gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG das Erstellen von Anpassungskonzepten und Risikoanalysen nicht unmittelbar zur Pflicht machen. Der Gesetzentwurf belässt es daher in der Verantwortung der Länder, diese lokale Aufgabe entweder unmittelbar durch die Landesverwaltungen wahrzunehmen oder den Gemeinden zu übertragen. Andererseits müssen auch übergreifende Herausforderungen zwischen Gebietskörperschaften (etwa in Flusseinzugsgebieten) als auch auf Landes- und Bundesebene koordiniert werden. Gleichzeitig haben budgetär angespannte Kommunen nur begrenzten Spielraum zur Daseinsvorsorge angesichts des Klimawandels, wenn Anpassung keine Pflichtaufgabe ist und daher erst nachrangig geplant und durchgeführt werden kann.

2. Die **Ressourcen der Kommunen und Landkreise** müssen dafür mit hinreichenden und dauerhaft planbaren Mitteln verbessert werden. Hierzu schlagen wir vor, dass das KAnG zwingend durch eine Regelung **zur verstetigten gemeinsamen Finanzierung durch Bund und Länder flankiert** wird. Perspektivisch regen wir an, Klimaanpassung als Gemeinschaftsaufgabe in GG Art 91a aufzunehmen.

Begründung: Die genannten Beschränkungen der Handlungsmöglichkeiten von Kommunen können auch weiter bestehen, wenn Anpassung eine Pflichtaufgabe ist. Die internationale Forschung hat gezeigt, dass Kapazitätsbeschränkungen ein Haupthindernis für lokale Anpassung sind. Daher müssen die Handlungskapazitäten

¹

[REDACTED]

Das DKK ist ein Zusammenschluss der wesentlichen Forschungseinrichtungen der Klimaforschung und Klimafolgenforschung. www.deutsches-klima-konsortium.de

der Kommunen gestärkt werden. Ohne eine belastbare Regelung zur gemeinsamen Finanzierung würde sich die Umsetzung der Klimaanpassung weiter verzögern, was enorme Kosten –laut einer [aktuellen Studie](#) von bis zu 900 Mrd. Euro bis 2050 - zur Folge hätte.

- Wir begrüßen es, dass der Gesetzesentwurf bereits an einigen Stellen (insb. § 4 und § 10) deutlich macht, dass die Bundesregierung den Ländern und Kommunen alle notwendigen **Daten** bereit- bzw. zur Verfügung stellt und dabei auch auf die Grundlage möglichst regionaler Daten nach dem Stand der Wissenschaft und Forschung verweist. Auch begrüßen wir den entsprechenden Hinweis in Richtung einer möglichst bundesweit konsistenten Datengrundlage. Daher schlagen wir vor, an geeigneter Stelle im Gesetzesentwurf einen übergeordneten **Passus zum Thema Daten** aufzunehmen:

„Der Bund stellt sicher, dass alle für die Klimaanpassung erforderlichen und im Gesetzesentwurf erwähnten Arten von Daten kontinuierlich, dauerhaft und flächendeckend bereitgestellt werden, und dass diese Daten dem neuesten Stand der Wissenschaft und Forschung entsprechen.“

Zu § 4 Abs. 2: „Der Bund erhebt regelmäßig, mindestens alle 4 Jahre Daten zu Schadenssummen durch Wetterextreme, zu Anpassungszielen des Bundes und umgesetzten Anpassungsmaßnahmen sowie Ausgaben des Bundes zur Klimaanpassung.“

- Eine **turnusgemäße Fortschreibung** von Klimarisikoanalysen, Anpassungszielen, -strategien und -konzepten und deren **Überprüfung** anhand messbarer Ziele und aktueller wissenschaftlicher Erkenntnisse (§ 3 Abs. 1, 3; § 4 Abs. 1; § 5; § 10 Abs. 5, 6; § 11, § 12) ist unbedingt zu befürworten.

Begründung: Dieser Ansatz entspricht etablierten Standards der rationalen Planung mit Zielen. Für Klimaanpassung ist die regelmäßige Fortschreibung und Überprüfung besonders geboten aufgrund: (a) der fachlich gebotenen Heterogenität der erforderlichen Planungs- und Regelungstatbestände; (b) der Unsicherheiten bezüglich gesellschaftlicher Entwicklungen, die für Anpassungsmaßnahmen berücksichtigt werden müssen.

- Zur sachgemäßen und wirksamen Fortschreibung und Überprüfung sollte ein **Expertenrat** eingerichtet werden.

Im besonderen Teil B auf S. 20 ist die mögliche Einrichtung eines unabhängigen Expertenrates zur Bewertung der Fortschritte der Zielerreichung bereits erwähnt. Wir halten einen solchen Expertenrat für zwingend erforderlich und schlagen an geeigneter Stelle einen Absatz mit folgender Formulierung vor:

„Die Bundesregierung benennt in einem transparenten Verfahren einen Expertenrat für Klimaanpassung (analog §§ 11, 12 KSG). Die Mitglieder werden für eine befristete Amtszeit von 5 Jahren ernannt. Bei der Zusammensetzung ist auf ein breites Spektrum an Expertise und Fachkompetenzen sowie auf Diversität zu achten. Der

Expertenrat erstellt wenigstens alle vier Jahre ein Gutachten zur Umsetzung dieses Gesetzes. Es ist nur an den durch dieses Gesetz begründeten Auftrag gebunden und in seiner Tätigkeit unabhängig. Zum Mandat des Rates gehört es, die Eignung von Kriterien zur Messung der Zielerreichung sowie die Zielerreichung zu überprüfen und auch außerhalb der Gutachten dazu Stellung zu nehmen. Er wird dabei von einer durch die Bundesregierung finanzierten Geschäftsstelle unterstützt. Die Bundesregierung bzw. die jeweils zuständigen Bundesministerien nehmen zu den Gutachten und Stellungnahmen des Rates ihrerseits Stellung.“

Begründung: Durch den Querschnittscharakter von Klimafolgen und Anpassung (sektoral, regional und sozial breit gefächerte Wirkungen des Klimawandels sowie entsprechend breit gefächerte Anpassungsmaßnahmen) ist eine Formulierung und Überprüfung von messbaren Zielen schwerer als beim Klimaschutz. Es fehlt eine allgemein übliche und aggregierte Metrik für Klimafolgen und Anpassung in Deutschland und seinen Gebietskörperschaften. Daher droht, dass bei prozedural un spezifizierten Konsultationen zur Setzung und Überprüfung von Maßnahmen und Zielen, diese unterambitioniert und in Teilen nicht eingehalten werden. Ein kompetenter und wirksamer Expertenrat kann einen Teil dieser Probleme auffangen.

Durch das Einsetzen des Expertenrates ergeben sich folgende Ergänzungen/Änderungen:

§ 3, Abs. 3, Nr. 6: „entwickelt die Ziele, Indikatoren und Bewertung der Fortschritte unter Beteiligung eines Expertenrates gemäß § 5b.“

§ 3, Abs. 4, einfügen: „Die Länder*, Fachbehörden* und die Öffentlichkeit...“

§ 3, Abs. 5, einfügen neuer Satz 2: „Hierzu ist der Expertenrat gemäß § 5b zu hören, und das zuständige Bundesministerium muss dazu Stellung nehmen.“

§ 5, Abs. 1 ändern: „*Der Expertenrat* erstellt und veröffentlicht...“

6. Die Formulierung von messbaren **Zielen und Durchführung von Klimarisikoplanungen** auf Bundes- und Länderebene (§ 3, Abs. 3, Nr. 1-2 und § 10) ist unbedingt zu begrüßen.
7. Für die **Formulierung von Zielindikatoren und die Wahl von Maßnahmen** werden in § 3 Abs. 3 (letzter Satz) und § 12 Abs. 2 einige wichtige Mindestanforderungen genannt. Diese sind jedoch nicht hinreichend bzgl. der Berücksichtigung sozialer Ungleichheiten, der Erhaltung gleichwertiger Lebensbedingungen (erwähnt in § 1, aber nicht weiter ausgeführt) und dem Abwägen mit anderen Nachhaltigkeitszielen und Klimaschutz. Wir empfehlen die Bündelung von Mindestanforderungen in einem gesonderten Absatz an geeigneter Stelle aufzunehmen:

„In Anpassungsstrategien und -konzepten sind Maßnahmen so zu wählen, dass sie: (1) dem Ziel des Gesetzes, insbesondere der kosteneffizienten Reduktion von Schäden aufgrund des zu erwartenden Klimawandels dienen, (2) Synergien zu den Bereichen des Klimaschutzes, des Schutzes der biologischen Vielfalt und der nachhaltigen Stadtentwicklung aufweisen, (3) Synergien zu anderen Bereichen der

Nachhaltigkeit schaffen, (4) andere Klimaanpassungsprozesse und -aktivitäten sowie (5) die Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen und von sozialem Ausgleich berücksichtigen.“

Auf diesen Absatz kann dann nicht nur in § 3 Abs. 3 und § 12 Abs. 2 referenziert werden, sondern er sollte auch für die Klimaanpassung durch die Länder gemäß § 10 gelten.

8. Ausgehend davon, dass Klimaanpassung den Kern des Gesetzes darstellt, fällt die Begriffsbestimmung im Gesetzesentwurf zu knapp aus. Deshalb schlagen wir in § 2 eine **Begriffsbestimmung zur Klimaanpassung** in Anlehnung an die Definition des IPCC, insb. im AR6 „Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability“, sowie im AR6 „Synthesis Report: Climate Change 2023“ vor:

„Klimaanpassung: der Prozess der Anpassung an das tatsächliche und erwartete Klima und seine Auswirkungen, um Schäden zu begrenzen oder vorteilhafte Chancen zu nutzen. Klimaanpassung in ökologischen Systemen vollzieht sich autonom durch ökologische und evolutionäre Prozesse, wobei menschliche Eingriffe diese Prozesse erleichtern können. In gesellschaftlichen Systemen kann Anpassung vorausschauend oder reaktiv sowie schrittweise/inkrementell und/oder transformativ erfolgen. Letzteres verändert die grundlegenden Eigenschaften eines sozial-ökologischen Systems in Erwartung des Klimawandels und seiner Folgen.“

Begründung: Klimaanpassung sollte in der zeitlichen Orientierung (auch im Sinne der unter § 3 dargelegten vorsorgenden Klimaanpassungsstrategie) deutlicher auf Zukunft ausgerichtet sein, d.h. sich sowohl auf die tatsächlichen, als auch die erwarteten Auswirkungen des Klimawandels beziehen. Dementsprechend sollte in der Begriffsbestimmung auch reflektiert werden, dass Anpassung vorausschauend oder reaktiv sowie schrittweise/inkrementell und/oder transformativ erfolgen kann. Auch empfehlen wir zu erwähnen, dass es bei Anpassung darum geht, sowohl Schäden zu begrenzen als auch positive Möglichkeiten/Chancen zu nutzen.

9. Die unter §3 dargestellte **Clusterstruktur** ist begrüßenswert, da sie dem Querschnittscharakter vieler Klimafolgen und Anpassungsoptionen gerecht wird. Daher ist insbesondere § 3, Abs. 2, Nr. 7 essentiell.
10. Unbedingt zu begrüßen (und ggf. zu stärken) ist § 3, Abs. 5, der **klare Ressortzuständigkeiten** für die aufgestellten Ziele fordert.
11. Wir begrüßen ausdrücklich § 3, Abs. 5 dahingehend, dass das für die Klimaanpassung zuständige Bundesministerium **Querschnitts- und Koordinierungstätigkeiten** durchführt. Dies sollte verstärkt werden, etwa mit einer Ergänzung von § 3, Abs. 5:

„Das für die Klimaanpassung zuständige Bundesministerium bearbeitet die Querschnittsaufgaben, die sich keinem Ressort zuweisen lassen. Diese ergeben sich insbesondere aus dem Cluster für übergreifende Handlungsfelder (§ 3, Abs. 2, Nr. 7), die Koordination der Ressorts, und die Koordination der Bund-Länder-Zusammenarbeit (§ 9, Abs. 2).“

12. Die **Clusterstruktur** (§ 3, Abs. 2-7) sollte dahingehend überprüft werden, dass keine blinden Flecken entstehen oder neue Belange zu einer Überfrachtung von Cluster #7 (übergreifende Handlungsfelder) führt. Bspw. sollte der Zusammenhang zwischen Luftqualität und Gesundheit explizit erwähnt werden.

Wir schlagen daher vor, das Cluster Gesundheit in § 3 (2) 4 – in Anlehnung an die anderen Cluster - um die Aspekte Luftqualität, Allergien, Hitzestress, Atemwegserkrankungen, Gesundheitsschäden durch UV-Strahlung etc. zu konkretisieren.

Begründung: Die „Klimawirkungs- und Risikoanalyse 2021 für Deutschland“ (Umweltbundesamt, Juni 2021) listet diese Faktoren als „Klimarisiken ohne Anpassung im Handlungsfeld „Menschliche Gesundheit“ und bewertet die Risiken als mittel bis hoch.

(https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/kwra2021_teilbericht_zusammenfassung_bf_211027_0.pdf , Seite 99)

Wir schlagen weiterhin vor, „Land-Ozean-Atmosphäre-Wechselwirkungen“ in Cluster #7 aufzunehmen, da sich für etliche Strategien der terrestrische und marine Bereich nicht trennen lassen und ganzheitlich gedacht werden müssen. Verschiedene für Klimaanpassung zentrale Themen werden sonst in den Clustern 1-6 zwar in Einzelaspekten tangiert, insgesamt aber nur teilweise erfasst.

13. Bedarfe zur **Anpassung anderer Rechtsnormen** sollten in der Klimaanpassungsstrategie explizit angelegt werden. Partiiell könnten sie auch mit einer Verordnungsermächtigung (analog § 4 KSG) erleichtert werden. Wir schlagen vor:

§ 3, Abs. 2, weiterer Satz: „Im Rahmen der Klimaanpassungsstrategie überprüft die Bundesregierung auch, ob zur Erreichung der Anpassungsziele Anpassungen im sonstigen Bundesrecht, insbesondere Raumordnungs- und Bauplanungsrecht, Wasserrecht, Naturschutzrecht, Bodenschutzrecht, Katastrophenschutz etc. erforderlich sind und unterbreitet dazu Vorschläge.“

Begründung: Dem Stand der Forschung nach erfordert Anpassung einen sogenannten Mainstreaming-Ansatz. Da der Klimawandel viele Sektoren auf jeweils spezifische Weise betrifft, benötigen verschiedene Ressorts, Regionen und Gebietskörperschaften jeweils spezifische Anpassungsziele und -konzepte. Daher lässt sich Anpassung generell nicht einem einzelnen Ressort zuweisen. Die vorgeschlagene an der DAS orientierte Clusterstruktur wird dem weitgehend gerecht (lässt sich aber noch weiter spezifizieren, um sie hinsichtlich der abzuleitenden Maßnahmen griffiger zu machen). Dennoch ist eine Zuweisung verantwortlicher Stellen zwingend notwendig. Gleichzeitig betreffen aber viele Anpassungsmaßnahmen (etwa im Wassermanagement) verschiedene Sektoren gleichzeitig (etwa Hochwasserschutz und Landwirtschaft), wodurch wichtige Querschnittsaufgaben entstehen. Deren Bearbeitung ist im Cluster #7 für übergreifende Handlungsfelder bislang nicht hinreichend spezifiziert, obwohl zahlreiche Querschnittsthemen mit Klimarelevanz existieren, die sich schwer den Clustern #1-6 oder einem Ressort zuordnen lassen. Entsprechend sind über einzelne Ressortzuständigkeiten hinaus auch Koordinierungsleistungen zwischen Ressorts und Verwaltungsebenen zu erbringen. Die Forschung zu „Adaptation Mainstreaming“ zeigt, dass **eine starke Leitbehörde Voraussetzung für den Erfolg von Anpassungsstrategien** ist.

Beispiele aus der umfangreichen Liste wichtiger Regulierungsbereiche, die durch das Klimaanpassungsgesetz erleichtert werden sollten, sind: (obligatorische) Elementarschadenversicherung; Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe; Anlagensicherheit; Schutz kritischer Infrastruktur; Versorgungswirtschaft, und Finanzmarkt; Offenlegungspflichten finanzieller Risiken und Risiken für die öffentlichen Finanzen; Bodenschutz, Naturschutz, UVP; DWD-Gesetz; Baurecht, Raumordnung, Bauplanungs- und Städtebaurecht; Wasserrecht.

14. Das **Verschlechterungsverbot** (§ 8) begrüßen wir uneingeschränkt! Es begünstigt Fortschritte in der Umsetzung von Anpassung auch bei schwach formulierten Anpassungszielen. Ggf. ließen sich Flexibilisierungen durch die Möglichkeit von Ausgleichsmaßnahmen realisieren. Andererseits wären andere Abwägungsgründe zu berücksichtigen (siehe vorgeschlagener Absatz unter Punkt 7). Die Regelungen des § 8 erlauben zugleich kostengünstigere Anpassung im Rahmen üblicher Reinvestitionszyklen. Wir halten es für ratsam, § 8 präziser zu formulieren, um Planungssicherheit für Investoren zu ermöglichen.