



Stellungnahme des Klima-Bündnis zum Referentenentwurf des Bundes- Klimaanpassungsgesetzes

Bezogen auf den Referentenentwurf des
Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare
Sicherheit und Verbraucherschutz vom 04.04.2023

Allgemeines

Das Klima-Bündnis begrüßt den vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) veröffentlichten Referentenentwurf für ein Bundes-Klimaanpassungsgesetz. Ein verbindlicher Rahmen für eine vorsorgende Klimaanpassungsstrategie des Bundes und die Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen ist dringend notwendig. Messbare Ziele und verbindliche Maßnahmen im Bereich der Klimaanpassung auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene sind entscheidende Bausteine für die Bewältigung der Klimakrise.

Als Europas größtes Städtenetzwerk für Klimaschutz und Klimaanpassung fordert das Klima-Bündnis daher die Verankerung von Klimaschutz und Klimaanpassung in kommunalen Pflichtaufgaben¹ sowie die Einführung einer Gemeinschaftsaufgabe Klimaschutz und Klimaanpassung im Grundgesetz für deren Finanzierung². Die Kombination aus Pflichtaufgaben und ausreichender Finanzierung von Bund und Ländern ist notwendig, um Kommunen in die Lage zu versetzen, Klimaschutz und Klimaanpassung flächendeckend umsetzen zu können.

¹ Klima-Bündnis (2022): [Klimaschutz und Klimaanpassung als kommunale Pflichtaufgabe\(n\) verankern. Positionspapier des Klima-Bündnis für die deutsche Bundes- und Landespolitik.](#)

² Klima-Allianz Deutschland (2023): [Allen Kommunen sozial gerechten Klimaschutz ermöglichen: Bewältigung der Klimakrise muss Gemeinschaftsaufgabe werden.](#)

Die letzten Jahrzehnte haben gezeigt, dass das derzeitige, auf Freiwilligkeit beruhende Fördermittelsystem für Klimaschutz und Klimaanpassung einen Großteil der Kommunen nicht erreicht. Insbesondere in finanzschwachen und ländlichen Regionen haben die Kommunalverwaltungen oft nicht die Kapazitäten, sich um freiwillige Aufgaben und die Beantragung von Fördermitteln zu kümmern. Ohne ausreichende Klimaanpassungsmaßnahmen wird die Zukunftsfähigkeit dieser Regionen geschwächt und regionale Disparitäten werden langfristig verstärkt. Die verbindliche flächendeckende Erstellung und Umsetzung von Klimaanpassungskonzepten, wie sie im Referentenentwurf in Paragraph 12 skizziert wird, ist deshalb ein erster wichtiger Schritt und darf nicht zur Disposition gestellt werden. Darüber hinaus muss diskutiert werden, welche anderen wirksamen Klimaanpassungsmaßnahmen als kommunale Pflichtaufgaben definiert und so im Vergleich zu anderen freiwilligen Leistungen aufgewertet werden sollten.

Eine ausreichende und langfristige Finanzierung für Kommunen muss dabei stets gewährleistet werden. Kommunen brauchen eine fördermittelunabhängige Grundfinanzierung für Klimaschutz und Klimaanpassung von Bund und Ländern. Diese könnte sich nach der Bevölkerungszahl richten³ und von Förderprogrammen für Leuchtturmprojekte ergänzt werden. Aufgrund der unterschiedlichen finanziellen Handlungsspielräume der Bundesländer darf die Finanzierung jedoch nicht den Bundesländern alleine überlassen werden, sondern muss ebenfalls vom Bund getragen werden. Basierend auf einem aktuellen Rechtsgutachten⁴ fordert das Klima-Bündnis deshalb die Einführung einer Gemeinschaftsaufgabe Klimaschutz und Klimaanpassung nach Art. 91a Abs. 1 im Grundgesetz. Eine Gemeinschaftsaufgabe könnte existierende verfassungsrechtliche Bedenken in Bezug auf die Umsetzung einer solchen Bundesländer-Finanzierung für Kommunen (Aufgabenübertragungsverbot, Konnexitätsprinzip, etc.) langfristig aus dem Weg räumen. Der Auftrag der Umweltministerkonferenz vom 24. November 2022, das Instrument der Gemeinschaftsaufgabe für die Bereiche der Klimaanpassung, des Naturschutzes und des natürlichen Klimaschutzes zu prüfen, könnte hierfür den Weg bereiten und sollte vom BMUV mit höchster Priorität behandelt werden.

³ Siehe auch: Deutscher Städtetag (2022): **Finanzierung des kommunalen Klimaschutzes effizient, effektiv und flexibel gestalten: Modellskizze für ein effizientes und wirkungsvolles Verfahren zur Finanzierung kommunaler Klimaschutzmaßnahmen.**

⁴ Verheyen, R., Hölzen, K. (2022): **Kommunaler Klimaschutz im Spannungsfeld zwischen Aufgabe und Finanzierung am Beispiel der kommunalen Wärmeplanung und des kommunalen Klimaschutzmanagements**, Hamburg.



Unserer Ansicht nach muss auch für den Privatsektor ein verbindlicher Rahmen für Klimaanpassung geschaffen werden. Ein großer Teil des Gebäudebestands und viele anderweitig versiegelte Flächen sind in der Hand von Unternehmen. Diese wirken sich auf das Mikroklima der Umgebung aus und müssen ebenfalls an den Klimawandel angepasst werden. Viele der im Gesetzesentwurf vorgeschlagenen Paragraphen ließen sich leicht auf Unternehmen übertragen. Beispielsweise könnten die in Paragraph 12 beschriebenen Klimaanpassungskonzepte auch von Unternehmen ab einer bestimmten Größe gefordert werden.

Zu Paragraph 2

Wir empfehlen, an dieser Stelle auch den Begriff der Vulnerabilität zu definieren. Dieser wird mehrmals im Zusammenhang mit dem Berücksichtigungsgebot (Paragraph 8) genannt, lässt jedoch viel Interpretationsspielraum. Das Definieren des Begriffs der Vulnerabilität würde helfen, das Berücksichtigungsgebot in Paragraph 8 zu konkretisieren.

Zu Paragraph 3

Das Klima-Bündnis begrüßt die geplante Entwicklung und Umsetzung einer vorsorgenden Klimaanpassungsstrategie mit messbaren Zielen auf Bundesebene sowie deren regelmäßige Fortschreibung. Besonders begrüßenswert ist hierbei Absatz (6), der bei drohender Zielverfehlung das zuständige Bundesministerium zur Erarbeitung von geeigneten Maßnahmen zur Nachbesserung verpflichtet. Im Angesicht der Dringlichkeit der Klimakrise empfehlen wir, das Datum der Verabschiedung der Klimaanpassungsstrategie in Absatz 1 vom 30. September 2025 auf den 30. September 2024 vorzulegen.

Bei der Ausarbeitung der Strategie ist es besonders wichtig, die soziale und umweltgerechte Dimension von Klimaanpassung zu berücksichtigen. Die Lebensrealitäten und Bedarfe von benachteiligten, marginalisierten und verwundbaren Bevölkerungsgruppen (z.B. alleinlebende alte Menschen, einkommensschwache Menschen, Menschen mit Mobilitätseinschränkung, Obdachlose) müssen besonders berücksichtigt und entsprechende Maßnahmen priorisiert werden, da diese Bevölkerungsgruppen am stärksten von der Klimakrise betroffen sind.

Zu Paragraph 6

Der Bund hat eine Vorbildfunktion. Die Erstellung und Umsetzung von Klimaanpassungskonzepten müssen für juristische Personen des öffentlichen Rechts auf Bundesebene deswegen verpflichtend sein, ebenso wie deren regelmäßige Fortschreibung. Wir regen deswegen an, das Wort „sollen“ zu streichen und stattdessen folgende Formulierung zu nutzen:

„Juristische Personen des öffentlichen Rechts, die dem Bund eingegliedert sind, erstellen Klimaanpassungskonzepte und setzen die darin vorgesehenen Maßnahmen um. Die Klimaanpassungskonzepte auf Bundesebene werden alle fünf Jahre fortgeschrieben.“

Zu Paragraph 7

Die Liegenschaften von Ländern und Kommunen müssen ebenfalls adressiert und an den Klimawandel angepasst werden. Mit Blick auf die hohen Kosten sollte hierfür eine Bund-Länder-Finanzierung geschaffen werden. Die oben beschriebene Einführung der Gemeinschaftsaufgabe Klimaschutz und Klimaanpassung nach Art. 91a Abs. 1 im Grundgesetz würde dies ermöglichen.

Zu Paragraph 8

Das Klima-Bündnis begrüßt das „Berücksichtigungsgebot, Verschlechterungsverbot“ ausdrücklich. Paragraph 8 kann einen Beitrag leisten, Belange der Klimaanpassung in Abwägungsprozessen zu stärken. Dies ist dringend erforderlich.

Die Erfahrungen mit ähnlich formulierten Berücksichtigungsgeboten (z.B. in Nordrhein-Westfalen) zeigen jedoch, dass es weiterer Konkretisierungen bedarf, damit ein solches Berücksichtigungsgebot die intendierte Wirkung auf kommunaler Ebene entfalten kann. Ähnliches gilt für die erwähnte, bereits existierende Verankerung von Klimaanpassung im Raumordnungsgesetz § 2 Absatz 2 Nummer 6 Satz 5 oder im Baugesetzbuch § 1a Absatz 5 Satz 1: Ohne weiterführende Vorschriften und verbindliche Kriterien und Grenzwerte findet ein allgemein formuliertes Berücksichtigungsgebot aufgrund des zu großen Interpretationsspielraums nur selektiv (die gewünschte) Anwendung.

Wir regen deswegen an, parallel zum Bundes-Klimaanpassungsgesetz bestehende Fach- und Landesgesetze (BauGB, Raumordnungsgesetz, Landesplanungsgesetze, Landesbauordnungen, etc.) zu verschärfen und weiterführende Regelungen und Vorschriften (z.B. zu Versiegelung,



mikroklimatischen Veränderungen durch Bauvorhaben, Wassermanagement oder Begrünung) zu erlassen, um Belange der Klimaanpassung in Planungs- und Bauprozessen zu stärken. Klimaanpassungsmaßnahmen werden in Abwägungsprozessen gegenüber anderen Interessen erst dann ausreichend und flächendeckend priorisiert, wenn aus dem „Berücksichtigungsgebot“ eine „Berücksichtigungspflicht“ wird.

Ähnliches gilt für das Verschlechterungsverbot in Absatz (2), welches mit der richtigen Ausgestaltung ein fortschrittliches und dringend benötigtes Kriterium für Planungs- und Bauprozesse werden kann. Um einen zu großen Interpretationsspielraum zu vermeiden und eine einheitliche, flächendeckende Anwendung des Verschlechterungsverbots zu ermöglichen, empfehlen wir die Begriffe „Vulnerabilität“ und „zumutbare Alternativen“ näher zu definieren. Auch bietet es sich an, von Vorhabenträgern einen Nachweis zur Einhaltung des Verschlechterungsverbots zu verlangen (z.B. in Form eines Gutachtens).

Begrüßenswert ist auch das „Entsiegelungsgebot“ in Absatz (3). Um sicherzustellen, dass dieses in der kommunalen Praxis Anwendung findet, empfehlen wir die Einführung eines flächendeckenden Entsiegelungskatasters – ähnlich wie es in Niedersachsen ab dem 01.01.2024 umgesetzt wird. Ein entsprechendes Entsiegelungskataster ermöglicht Kommunen ein einheitliches und systematisches Vorgehen für die Erfassung und Analyse von Entsiegelungspotenzialen für Flächen ihres Gebietes. Vorbild hierfür könnte Paragraph 19 des Niedersächsischen Klimagesetzes sein. Der zusätzliche Personalaufwand für die Kommunalverwaltungen muss berücksichtigt und von Bund und Ländern ausgeglichen werden.

Wir empfehlen außerdem, mögliche Synergien zwischen dem Bundes-Klimaanpassungsgesetz und *Article 6: Restoration of urban ecosystems* (S. 39) des **Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on nature restoration** zu prüfen. Demnach sollen die EU-Mitgliedsstaaten sicherstellen, dass der Anteil an städtischen Grünflächen in allen Städten und Gemeinden steigt und dass 2050 mindestens 10% der Flächen von Städten und Gemeinden von Baumkronen bedeckt sind.

Zu Paragraph 11

Das Klima-Bündnis würde es begrüßen, wenn der Bund die Berichte der Länder auf einer zentralen, öffentlich zugänglichen Internetplattform bereitstellen würde. Kommunen könnten so von den Erfahrungen und guten Beispielen aus Kommunen in anderen Bundesländern lernen und profitieren.

Zu Paragraph 12

Das Klima-Bündnis begrüßt die Verpflichtung zur flächendeckenden Erstellung und Umsetzung von kommunalen Klimaanpassungskonzepten ausdrücklich. Ein Klimaanpassungskonzept ist eine wichtige Handlungsgrundlage für ein koordiniertes Vorgehen im Bereich der Klimaanpassung, das für das Gebiet jeder Kommune vorliegen muss. Wenn Kapazitäten in Kommunalverwaltungen knapp sind, werden freiwillige Aufgaben zuerst zur Disposition gestellt. Das flächendeckende Vorliegen von Klimaanpassungskonzepten kann deswegen nur durch einen verbindlichen Rahmen, wie hier vorgeschlagen, erreicht werden. Insofern ist die in Paragraph 12 beschriebene Regelung sehr erfreulich.

Es erklärt sich hierbei von selbst, dass Kommunen, die bereits Klimaanpassungskonzepte erarbeitet haben, nicht durch unnötiges Nacharbeiten „bestraft“ und in der Umsetzung ihrer Konzepte gebremst werden sollten. Ein unbürokratischer Anerkennungsprozess existierender kommunaler Klimaanpassungskonzepte muss ermöglicht werden. Wir sind zuversichtlich, dass dies, auch wenn (noch) nicht explizit im Referentenentwurf ausgeführt, bedacht wurde.

Wir empfehlen, die regelmäßige Fortschreibung der kommunalen Klimaanpassungskonzepte im Bundes-Klimaanpassungsgesetz zu verankern. Die Konzepte und die darin enthaltenden Maßnahmenkataloge müssen zyklisch überarbeitet und aktualisiert werden, um ihre Wirksamkeit zu erhalten. Hierfür sollte ein einheitlicher Rahmen geschaffen werden, der auch die hierdurch entstehenden Kosten berücksichtigt. Wo möglich und sinnvoll, sollten außerdem Synergien zu existierenden Klimaschutzkonzepten identifiziert und geschaffen werden. Auch integrierte Klimaschutz- und Klimaanpassungskonzepte können in bestimmten Fällen sinnvoll sein und sollten, soweit dies von den Kommunen gewünscht wird, im Rahmen dieser Regelung ermöglicht werden.

Die Kosten für die Erstellung eines Klimaanpassungskonzeptes für das Gebiet einer mittelgroßen Kommune von ca. 100.000 – 200.000 Euro sind unserem Erachten nach eine realistische Schätzung. Zusätzlich muss aber anerkannt werden, dass die Umsetzung und Fortschreibung von Klimakonzepten signifikante und langfristige personelle Kapazitäten in Kommunalverwaltungen erfordert. Hierfür müssen Städte, Gemeinden und Landkreise flächendeckend mit einem personellem Klimaschutz- und Klimaanpassungsmanagement ausgestattet werden. Ein zusätzlicher Paragraph im Bundes-Klimaanpassungsgesetz könnte die Länder dazu verpflichten, ihren Kommunen, analog zu Paragraph 12 Absatz (1), ein umfassendes

Klimaanpassungsmanagement als Pflichtaufgabe zu übertragen. Ein ähnliches Vorgehen muss für den Bereich des Klimaschutzes gewährleistet werden. Die Finanzierung hierfür muss gemeinsam von Bund und Ländern getragen werden.

Zusätzlich zu den Personalkosten werden signifikante finanzielle Ressourcen für die Umsetzung der investiven Maßnahmen aus den Klimakzepten benötigt. Kommunen brauchen eine langfristige, fördermittelunabhängige Klima-Finanzierung für Personal und Investitionen. Das Instrument der Gemeinschaftsaufgabe nach Art. 91a Abs. 1 Grundgesetz ist für die Umsetzung der benötigten Bund-Länder-Mischfinanzierung am besten geeignet.

Kontakt

[REDACTED]
Nationalkoordination Deutschland, Klima-Bündnis

[REDACTED]
Nationalkoordination Deutschland, Klima-Bündnis

DAS KLIMA-BÜNDNIS

Seit mehr als 30 Jahren arbeiten Mitgliedskommunen des Klima-Bündnis partnerschaftlich mit indigenen Völkern der Regenwälder gemeinsam für das Weltklima. Mit fast 2.000 Mitgliedern aus mehr als 25 europäischen Ländern ist das Klima-Bündnis das größte Städtenetzwerk Europas, das sich für einen umfassenden und gerechten Klimaschutz einsetzt. Da sich unser Lebensstil direkt auf besonders bedrohte Völker und Orte dieser Erde auswirkt, verbindet das Klima-Bündnis lokales Handeln mit globaler Verantwortung. [klimabuendnis.org](https://www.klimabuendnis.org)