

STELLUNGNAHME

zum Referentenentwurf eines Bundes-Klimaanpassungsgesetzes des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz vom 04.04.2023

Berlin, 03.05.2023

Der Verband kommunaler Unternehmen e. V. (VKU) vertritt über 1.500 Stadtwerke und kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Mit rund 293.000 Beschäftigten wurden 2020 Umsatzerlöse von 123 Milliarden Euro erwirtschaftet und mehr als 16 Milliarden Euro investiert. Im Endkundensegment haben die VKU-Mitgliedsunternehmen signifikante Marktanteile in zentralen Ver- und Entsorgungsbereichen: Strom 66 Prozent, Gas 60 Prozent, Trinkwasser 89 Prozent, Wärme 88 Prozent, Abwasser 45 Prozent. Die kommunale Abfallwirtschaft entsorgt jeden Tag 31.500 Tonnen Abfall und hat rund 76 Prozent ihrer CO₂-Emissionen seit 1990 eingespart – damit ist sie der Hidden Champion des Klimaschutzes. Immer mehr Mitgliedsunternehmen engagieren sich im Breitbandausbau: 206 Unternehmen investieren pro Jahr über 957 Millionen Euro. Künftig wollen 80 Prozent der kommunalen Unternehmen den Mobilfunkunternehmen Anschlüsse für Antennen an ihr Glasfasernetz anbieten. Wir halten Deutschland am Laufen – klimaneutral, leistungsstark, lebenswert. Unser Beitrag für heute und morgen: #Daseinsvorsorge. Unsere Positionen: 2030plus.vku.de.

Interessenvertretung:

Der VKU ist registrierter Interessenvertreter und wird im Lobbyregister des Bundes unter der Registernummer: R000098 geführt. Der VKU betreibt Interessenvertretung auf der Grundlage des „Verhaltenskodex für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter im Rahmen des Lobbyregistergesetzes“.

Verband kommunaler Unternehmen e.V. · Invalidenstraße 91 · 10115 Berlin
Fon +49 30 58580-0 · Fax +49 30 58580-100 · info@vku.de · www.vku.de

Der VKU ist mit einer Veröffentlichung seiner Stellungnahme (im Internet) einschließlich der personenbezogenen Daten einverstanden.

Der **Verband kommunaler Unternehmen e. V. (VKU)** bedankt sich für die Möglichkeit, zu dem Referentenentwurf eines **Bundes-Klimaanpassungsgesetzes (KANg-E)** des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) Stellung zu nehmen.

Bedeutung des Vorhabens für kommunale Unternehmen

Extreme Wetterereignisse (Hochwasser, Starkregen, Sturzfluten, Hitzewellen, Dürren, Hagel, Sturm, Kälte) haben bereits heute signifikante Auswirkungen auf die vielfältigen Ver- und Entsorgungsdienstleistungen kommunaler Unternehmen. Die Zunahme von Wetterextremen infolge der klimatischen Veränderungen ist laut Klimaforschung sehr wahrscheinlich. Katastrophale Ereignisse wie die Flutkatastrophe im Ahrtal 2021 zeigen die extreme Zerstörung insbesondere öffentlicher Ver- und Entsorgungsinfrastrukturen, deren Instandsetzung aufwändig sind und bis heute andauern. Von dem Gesetzesvorhaben sind daher sämtliche Sparten, die der VKU vertritt, in unterschiedlicher Weise betroffen:

- › Extremwetterereignisse beeinträchtigen oder zerstören **öffentliche Ver- und Entsorgungsinfrastrukturen** (Strom, Gas, Wasser, Abwasser, TK). Dies gilt für oberirdische Anlagen (Umspannwerke, Stromkästen, Brunnen, etc.) und bei zunehmender Intensität auch für unterirdische Leitungen (Versorgungsleitungen, Kanäle).
- › Extremwetterereignisse stellen auch die öffentliche **Abfallentsorgung und Stadtreinigung** vor erhebliche Herausforderungen. Überflutungen oder extreme Windereignisse führen zur Vermüllung öffentlicher Grünflächen und in extremen Fällen fallen erhebliche Mengen Sperrmüll durch überflutete Objekte an, die fachgerecht entsorgt werden müssen.
- › In der **kommunalen Wasserwirtschaft** betreffen Wetterextreme, vor allem Starkregen mit Überflutungen und Dürreperioden, sämtliche Handlungsbereiche. Neben den Infrastrukturen werden Gewässer beeinträchtigt, was Auswirkungen auf das Dargebot und die Abwasserentsorgung hat.
- › Die Beseitigung der Folgen von extremen Wetterereignissen haben auch erhebliche Auswirkungen auf die **Mitarbeitenden kommunaler Unternehmen**. Sie sind durch die Zunahme von Not- und Reparaturarbeiten in erheblichem Maß gefordert, um schnellstmöglich wieder eine geregelte leitungsgebundene Ver- und Entsorgung sicherzustellen. Dies bedeutet eine enorme Arbeitsbelastung bei gleichzeitig existierendem Fachkräftemangel.
- › Eine einheitliche und verbindliche **Klimaanpassungsstrategie** kann helfen, die Folgen von extremen Wetterereignissen lokal abzumildern. Voraussetzung sind eine bessere Koordinierung und Einbindung aller Ebenen und lokalen Akteure sowie eine angemessene und dauerhafte Mittelausstattung.

Positionen des VKU in Kürze

Der VKU begrüßt, dass mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf und der geplanten Klimaanpassungsstrategie ein einheitlicher Rahmen geschaffen und die Zusammenarbeit der verschiedenen Verwaltungsebenen und vor allem der betroffenen Akteure verbessert werden soll. Des Weiteren besteht mit den geplanten Vorhaben die Chance rechtliche Grauzonen und Gesetzeslücken für die handelnden Akteure zu schließen. Als Rahmengesetz erfüllt der vorliegende Entwurf grundsätzlich diesen Anspruch. Er bleibt jedoch in vielerlei Hinsicht auf einer allgemeinen Ebene und damit in wichtigen Punkten für die kommunalen Unternehmen zu unbestimmt und abstrakt. Der Verweis auf unverbindliche Orientierungshilfen und Leitfäden ist nicht ausreichend. Die kommunalen Unternehmen als Träger öffentlicher Belange bewegen sich daher im Zweifel wieder in rechtlichen Grauzonen. Der VKU sieht daher bei den folgenden Punkten Nachbesserungsbedarf:

- › **Legaldefinitionen:** Der Entwurf enthält zentrale, aber nicht weiter definierte Begrifflichkeiten („Berücksichtigungsgebot“, „Verschlechterungsverbot“). Diese konkreten Verpflichtungen sollten im Entwurf definiert oder mittels Ermächtigung an anderer Stelle eindeutiger ausgeführt werden. Dies gilt auch für das „Entsiegelungsgebot“ (§ 8 Absatz 3 Kang-E), dessen Normadressat nicht eindeutig ist.
- › **Finanzierung:** Der Entwurf beziffert keine Kosten für die Erfüllung des Berücksichtigungsgebotes und des Verschlechterungsverbots nach (E.3 zu § 8). Das Gleiche gilt für die Umsetzung von Maßnahmen auf kommunaler Ebene (E.3 zu §§ 10 und 12). Der VKU hält eine nachhaltige Finanzierung für notwendig und fordert als Instrument eine „**Gemeinschaftsaufgabe Klimaanpassung**“.
- › **Beteiligung:** Der Entwurf adressiert Pflichten für kommunale Unternehmen als Träger öffentlicher Belange. Sie erhalten jedoch keine Rechte, insbesondere in punkto Beteiligungsmöglichkeiten an den Klimarisikoanalysen oder Klimaanpassungsstrategien. Der VKU plädiert dafür, insbesondere die Betreiber kritischer Infrastrukturen der öffentlichen Ver- und Entsorgung so früh wie möglich an den strategischen Planungen zu beteiligen.
- › **Wasserhaushalt:** Der Wasserhaushalt ist von besonderer Bedeutung und sollte daher explizit im Gesetz genannt sein.
- › **Fristen:** Wir empfehlen die im Entwurf genannten Umsetzungs- und Monitoring-Fristen anzupassen. Der Vollzug durch die öffentlichen Stellen ist ansonsten nicht gewährleistet. Auch empfehlen wir mit Blick auf die ggf. notwendigen Meldevorgaben des EU-Klimagesetzes eine Anpassung der Fristen zu prüfen.

Stellungnahme

Zu Abschnitt E. Erfüllungsaufwand und zu § 12 Abs. 5 KAnG-E

Regelungsvorschlag:

Der Bund schafft mit einer **Gemeinschaftsaufgabe Klimaanpassung** ein Instrument insbesondere für eine nachhaltige Finanzierung von Klimaanpassungsmaßnahmen auf kommunaler Ebene.

Begründung:

Die Wirksamkeit einer vorsorgenden Klimaanpassungsstrategie hängt von den umzusetzenden Maßnahmen ab. Bereits die Umsetzung von Klimarisikoplanen werden finanzschwache Kommunen kaum leisten können. Derzeit besteht bundesweit ein Flickenteppich, da einige Bundesländer unterschiedliche Regelungen erlassen haben, andere nicht. Bund und Länder sollten einheitliche Finanzierungsvorgaben und ein nachhaltiges Finanzierungsinstrument schaffen, damit alle vulnerable Gebiete in Deutschland gleichsam Klimarisiken angemessen analysieren können und vor allem Maßnahmen umsetzen können.

Häufig werden Anpassungsmaßnahmen in den Kommunen an kommunale Unternehmen delegiert. Hier ist es auch VKU-Sicht absolut notwendig, dass der Ersatz der Aufwendungen für die Durchführung von entsprechenden Maßnahmen sichergestellt ist. Die Regelungen in § 12 Abs. 5 KAnG-E reichen daher bei weitem nicht aus. Soweit Träger öffentlicher Aufgaben der Länder (§ 10 Abs. 1 und § 6 KAnG-E) zur Aufstellung eines Klimaanpassungskonzepts und zur Umsetzung darin vorzusehender Maßnahmen verpflichtet werden sollen, ist deren Finanzierung offen. Für die Konzepterstellung sieht § 12 Abs. 5 eine Unterstützung der Träger öffentlicher Belange im Rahmen der bestehenden Förderlandschaft vor. Ein Unterstützungsanspruch besteht jedoch nicht (S. 25, Begründung KAnG-E).

§ 12 Abs. 1 KAnG-E

Die Länder bestimmen im Rahmen der Grenzen des Artikels 28 Absatz 2 des Grundgesetzes diejenigen öffentlichen Stellen, die für die Gebiete der Gemeinden und der Landkreise oder Kreise jeweils ein integriertes Klimaanpassungskonzept aufstellen und die darin vorgesehenen Maßnahmen umsetzen. **Die Länder stellen sicher, dass öffentliche oder anderweitige Stellen, die Maßnahmen nach Satz 1 umsetzen, einen finanziellen Ersatz für die ihnen übertragenden Aufgaben erhalten. [...]**

Zu § 3, Vorsorgende Klimaanpassungsstrategie

Regelungsvorschlag:

Die im Entwurf genannten Fristen sollten mit Blick auf die Meldefristen in der Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 2021 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 401/2009 und (EU) 2018/1999 („Europäisches Klimagesetz“) synchronisiert und bezüglich der Meldefristen ggf. angepasst werden. Siehe auch Regelungsvorschlag zu §§ 10 und 12.

Begründung:

Die Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 2021 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 401/2009 und (EU) 2018/1999 („Europäisches Klimagesetz“) verpflichtet bereits zum 30.09.2023 - und danach in regelmäßigen vorgegeben Abständen zu einer ersten Bewertung der Fortschrittsmaßnahmen im Bereich der Klimaanpassung. Dies setzt entsprechende Berichts- und Dokumentationspflichten der Mitgliedsstaaten voraus. Daher sollten die genannten Fristen dahingehend geprüft werden.

Zu § 3, Vorsorgende Klimaanpassungsstrategie, zu § 7, Klimaangepasste Bundesliegenschaften und zu § 12, Klimaanpassungskonzepte

Regelungsvorschlag:

Der Wasserhaushalt ist von herausragender Bedeutung für Maßnahmen der Klimaanpassung. Daher sollte er auch entsprechend an den einschlägigen Stellen mitgenannt werden.

Zu § 3 Absatz 3 Nummer 5

Im Rahmen der Benennung und Empfehlung von Maßnahmen nach Satz 1 Nummer 3 und 4 sollen nachhaltige Anpassungsmaßnahmen Vorrang haben, insbesondere solche, die ausgeprägte Synergien zu den Bereichen des natürlichen Klimaschutzes, des Schutzes der biologischen Vielfalt, ~~und~~ der nachhaltigen Stadtentwicklung **und des Wasserhaushalts** aufweisen.

Zu § 7 Absatz 2

Die Anpassung der Bundesliegenschaften an die Folgen des Klimawandels soll insbesondere durch nachhaltige Maßnahmen erfolgen, insbesondere solche, die

ausgeprägte Synergien zu den Bereichen des natürlichen Klimaschutzes, des Schutzes der biologischen Vielfalt, des Wasserhaushalts und der nachhaltigen Stadtentwicklung aufweisen. [...]

Zu § 12 Absatz 1

Die Länder bestimmen im Rahmen der Grenzen des Artikels 28 Absatz 2 des Grundgesetzes diejenigen öffentlichen Stellen, die für die Gebiete der Gemeinden und der Landkreise oder Kreise jeweils, basierend auf der Klimaanpassungsstrategie des jeweiligen Bundeslandes ein integriertes Klimaanpassungskonzept aufstellen und die darin vorgesehenen Maßnahmen umsetzen.

Zu § 12 Absatz 4

In Klimaanpassungskonzepten nach Absatz 1 sind insbesondere bestehende Hitzeaktionspläne, Wasserhaushaltsdaten/Wasserverfügbarkeit für die öffentliche Trinkwasserversorgung, Starkregenkarten sowie Landschafts- und Grünordnungspläne zu berücksichtigen. [...].

Zu § 8, Berücksichtigungsgebot, Verschlechterungsverbot

Regelungsvorschlag:

Der VKU fordert aufgrund vieler Unklarheiten im rechtskonformen Vollzug auf die Einführung des Verschlechterungsverbot zu verzichten.

Mindestens sollten jedoch die zentralen Begrifflichkeiten konkreter und eindeutiger ausgeführt werden. Eine Klarstellung im Gesetz ist daher notwendig. Sofern dies im Rahmen des vorliegenden Gesetzentwurfs nicht zweckmäßig ist, plädiert der VKU für eine Rechtsverordnung, die diese näher regelt. Eine entsprechende Ermächtigungsgrundlage wäre dann durch einen neuen Absatz in § 8 KAnG-E zu schaffen.

Begründung:

§ 8 KAnG-E verpflichtet kommunale Unternehmen als Träger öffentlicher Belange konkret durch das Berücksichtigungsgebot und das Verschlechterungsverbot. Unklar ist zudem, wer der Adressat des Entsiegelungsgebots ist. Die Vorgaben wirken sich signifikant auf die künftigen Planungen der Aufgabenträger aus und führen zu einem entsprechenden Mehraufwand. Um diese Vorgaben rechtskonform und effizient durch die Aufgabenträger umzusetzen, bedarf einer Konkretisierung der zentralen Vorgaben und Begrifflichkeiten, an der es im vorliegenden Entwurf fehlt. Dies betrifft exemplarisch, aber insbesondere das Verfahren, bis wann und wie das Berücksichtigungsgebot von Trägern öffentlicher Aufgaben zu erfüllen ist, die Entscheidungsgrundlage in Bezug auf die Gewichtung bzw. den Gewichtungsvorrang zu Gunsten der Ziele der Klimaanpassung und der

Dokumentation für das Berücksichtigungsgebot. Die Formulierung der als Verschlechterungsverbot bezeichneten Regelung ist hinsichtlich der Schutzgüter, der maßgeblichen Kriterien (Vulnerabilität ist genannt, aber nicht definiert) sowie des Maßstabs der Unvermeidbarkeit lückenhaft. Der Begriff Zumutbarkeit ist verwendet, aber nicht definiert; wir sehen hier auch das Risiko, dass die gewollte Wirkung ausgehebelt wird. Es stellt sich die Frage, ob durch das Verschlechterungsverbot (ähnlich dem Naturschutzrecht) Ausgleichspflichten mit einem entsprechend hohen bürokratischen Aufwand entstehen? Ungeklärt ist auch die Frage, inwiefern das Verschlechterungsverbot in Bezug auf die Klimaanpassung eine rechtliche Vorrangstellung gegenüber anderen Rechtsnormen, z. B. Baurecht, Wasserrecht, Naturschutzrecht einnehmen soll? Wegen dieser vielen Unklarheiten, die im projektbezogenen Einzelfall zu unauflösbaren Widersprüchen führen können, sollte auf die Einführung des Verschlechterungsverbotes verzichtet werden. Der Verweis auf unverbindliche Orientierungshilfen und Leitfäden ist für den Vollzug nicht ausreichend. Eine Klarstellung im Gesetz, bspw. durch eine Legaldefinition in § 3 oder in Form eines Anhangs, sind anzustreben. Sofern dies nicht in Frage kommt, halten wir eine nähere Regelung in einer Rechtsverordnung für notwendig.

~~§ 8 Absatz 2~~

~~Die Träger öffentlicher Aufgaben dürfen durch ihre Planungen und Entscheidungen die Vulnerabilität von Grundstücken und Bauwerken sowie der betroffenen Gebiete insgesamt gegenüber den negativen Folgen des Klimawandels nur insoweit erhöhen, als dies unvermeidlich ist (Verschlechterungsverbot). Eine Erhöhung der Vulnerabilität ist vermeidbar, wenn zumutbare Alternativen, den mit der Planung oder Entscheidung verfolgten Zweck ohne oder mit geringerer Erhöhung der Vulnerabilität zu erreichen, gegeben sind.~~

Alternative Regelung:

§ 8 Absatz 5 (neu)

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz bestimmt durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates, nach Anhörung von Vertretern der betroffenen Betreiber und der betroffenen Wirtschaftsverbände im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Inneren und für Heimat, dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz und dem Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen das Berücksichtigungsgebot, das Verschlechterungsverbot und das Entsiegelungsgebot nach § 8.

Zu § 10, Klimaanpassung der Länder i.V. mit § 12, Klimaanpassungskonzepte

Regelungsvorschlag:

Die genannten Pflichten in Absatz 3 sollten analog der Regelungen in § 3 Absatz 3 Nummern 1-5 KAnG-E gelten. Die Fristen in Absatz 5 sind konkret zu benennen und in Absatz 6 zudem ggf. zu prüfen (siehe Ausführungen zu § 3, Vorsorgende Klimaanpassungsstrategie).

Der VKU fordert weiterhin, dass kommunale Unternehmen als Träger öffentlicher Belange und Betreiber kritischer Infrastrukturen der öffentlichen Ver- und Entsorgung frühzeitig in die Planungen zur Erstellung von Klimaanpassungsstrategien, -konzepten und Umsetzungsmaßnahmen verbindlich einzubeziehen.

Begründung:

Der Gesetzgeber räumt in Bezug auf die Erstellung von Strategien, Analysen und des Monitorings verhältnismäßig lange Fristen ein. Öffentlichen Stellen bzw. den Trägern öffentlicher Belange verbleibt allerdings nur wenig Zeit für den Vollzug bzw. die Umsetzung von Maßnahmen. Die Fristen sollten aus VKU-Sicht daher angepasst werden. Vor diesem Hintergrund sind insbesondere kommunale Ver- und Entsorgungsunternehmen frühzeitig einzubinden. Der Gesetzesentwurf benennt hier vor allem Pflichten für kommunale Unternehmen als Träger öffentlicher Belange, räumt andererseits aber keine weitergehenden Rechte im Rahmen der Klimavorsorge ein. Dies gilt insbesondere in punkto Beteiligungsmöglichkeiten an den Planungen und Umsetzungen von Klimaanpassungsmaßnahmen. Kommunale Unternehmen sollten grundsätzlich aufgrund ihrer Kernkompetenzen bereits frühzeitig in die strategische bzw. konzeptionelle Phase der Planungen einbezogen werden. Die kommunalen Entwässerungsbetriebe besitzen beispielsweise naturgemäß die notwendigen fachlichen und planerischen Kenntnisse im Umgang mit Niederschlagsereignissen.

§ 10 Klimaanpassung der Länder

Die Länder legen jeweils eine landeseigene vorsorgende Klimaanpassungsstrategie vor und setzen sie um. [...] Maßnahmen aus anderen Fachplanungen, die geeignet sind, diesen Auswirkungen und Risiken zu begegnen, werden berücksichtigt und eine fachübergreifende, integrierte Betrachtungsweise zugrunde gelegt. **Die Träger öffentlicher Belange sind an den Planungen frühzeitig zu beteiligen.** § 6 gilt für die Länder entsprechend, jedoch nicht für Gemeinden, Landkreise und Kreise.

Bei Rückfragen oder Anmerkungen stehen Ihnen zur Verfügung:

- [REDACTED]
Bereichsleiterin Umweltpolitik (Wasser/Abwasser)
Abteilung Wasserwirtschaft
Telefon: [REDACTED]
E-Mail: [REDACTED]

- [REDACTED]
Fachgebietsleiter Umweltpolitik
Abteilung Wasserwirtschaft
Telefon: [REDACTED]
E-Mail: [REDACTED]