



Freie und Hansestadt Hamburg

Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft

Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft, Neuenfelder
Straße 19, 21109 Hamburg

per E-Mail an: [REDACTED]
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz,
nukleare Sicherheit
Arbeitsgruppe T III 1
Stresemannstraße 128-130
10117 Berlin

W - Wasser, Abwasser und Geologie
SKR-Stabsstelle Klimafolgenanpassung/RISA
Neuenfelder Straße 19
21109 Hamburg
Telefon [REDACTED]
Ansprechpartnerin [REDACTED]
E-Mail [REDACTED]
03. Mai 2023

Referentenentwurf eines Bundes-Klimaanpassungsgesetzes

Sehr geehrte Frau [REDACTED],
sehr geehrte Frau [REDACTED],
sehr geehrter Herr [REDACTED],
sehr geehrte Damen und Herren,

für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf des Bundes-Klimaanpassungsgesetzes (hiernach „KAnG-E“) bedanken wir uns. Gegen die Veröffentlichung dieser Stellungnahme auf der Internetseite des Ministeriums bestehen keine Bedenken.

Die Freie und Hansestadt Hamburg (hiernach „FHH“) begrüßt, dass mit dem vorgelegten Referentenentwurf des BMUV der Versuch unternommen wird, einen bundeseinheitlichen Rechtsrahmen für die zum Schutz zahlreicher hochrangiger Rechtsgüter unerlässliche Klimaanpassung in Deutschland zu setzen. Die Zielrichtung des Referentenentwurfs wird vollinhaltlich unterstützt. Hinsichtlich der vorgeschlagenen prozeduralen und materiellen Regelungen fällt allerdings auf, dass es z.T. an Konkretisierungen fehlt, die für einen wirksamen und effizienten Vollzug unerlässlich sind. Auch erscheint der auf die Länder insbesondere durch diverse Berichts- und Verfahrensvorschriften zukommende Vollzugsaufwand hoch. Insofern besteht aus Sicht der FHH noch Anpassungsbedarf, um zu einer zustimmungsfähigen Gesetzesfassung zu kommen. Dafür sind neben vollzugsfreundlicheren Verfahrensregelungen u.a. wirksame und rechtssystematisch klar verortete bundeseinheitliche, materielle Regelungen als Grundlage für die Klimaanpassung im Bund und in den Ländern essentiell. Dazu im Einzelnen:

Vorbemerkung zur Finanzierung der Klimaanpassung

Die FHH weist vorab vorsorglich darauf hin, dass für die umfangreichen zusätzlichen Aufgaben der Länder sowie die Datenerhebung zur Umsetzung der im Entwurf dargestellten Maßnahmen, wie die Klimarisikoanalyse, Umsetzung Klimaanpassungskonzept, Klimamonitoring etc., in den

Landeshaushalten absehbar keine ausreichenden Ressourcen zur Verfügung stehen. Es wird daher angeregt, entsprechende ergänzende Mittel in geeigneter Form aus dem Bundeshaushalt bereitzustellen.

Zu § 1 KAnG-E

Gemäß der Begründung des Gesetzesentwurfs umfassen die in § 1 Abs. 1 KAnG-E genannten Schutzgüter insbesondere das menschliche Leben und die Gesundheit, die Landwirtschaft und andere wirtschaftliche Betätigungen, Kultur, Wasserversorgung, Verkehr, biologische Vielfalt, Wald und Küsten. Die FHH regt daher eine Konkretisierung des gesetzgeberischen Ziels unter Berücksichtigung der in der Gesetzesbegründung aufgeführten Schutzbereiche an. In diesem Zusammenhang wird um ergänzende Berücksichtigung der Belange des kulturellen Erbes im Gesetzestext sowie der Gesetzesbegründung gebeten.

Zu § 2 KAnG-E

Die in § 2 Nr. 1 KAnG-E enthaltene Bestimmung des Begriffs der „Klimaanpassung“ bedarf einer Konkretisierung, die auch über die Auslegung und Anwendung anderer Gesetze, wie des Baugesetzbuchs, ihre Wirkung entfaltet. Die FHH regt dazu an, Formulierungen aus der Deutschen Anpassungsstrategie aufzugreifen.

Zu § 3 KAnG

Zu § 3 Abs. 1 KAnG-E

Der Hamburger Klimabeirat empfiehlt die Fortschreibung des Stands der Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel alle 5 Jahre. Auch das Niedersächsische Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes und zur Minderung des Klimawandels vom 10.12.2020 sieht eine Fortschreibung der niedersächsischen Anpassungsstrategie alle fünf Jahre vor (§ 6 Abs. 3 S. 1 i.V.m. § 4 Abs. 5 S. 2 Nds. KlimaG). Zur Vereinheitlichung schlägt die FHH eine bundeseinheitliche Festsetzung des Intervalls zur Fortschreibung der Klimaanpassungsstrategie auf fünf Jahre vor.

Zu § 3 Abs. 2 KAnG-E

Die in den Vorgaben zur Struktur der Klimaanpassungsstrategie des Bundes angeführten Cluster und Handlungsfelder werden begrüßt. Die FHH regt darüber hinaus eine Prüfung an, ob mit den genannten Clustern und Handlungsfeldern kritische Infrastrukturen in der Klimaanpassungsstrategie des Bundes hinlänglich Berücksichtigung finden.

Die FHH regt ergänzend die Aufnahme eines Clusters zum Themenbereich Bildung und Kommunikation oder zumindest eine Aufnahme dieses Themenbereichs unter dem Cluster für übergreifende Handlungsfelder (§ 3 Abs. 2 Nr. 7 KAnG-E) an. Die reine Aufnahme einer Beteiligung der Öffentlichkeit unter Absatz 4 ist wichtig, reicht aber nicht aus. Der Entwurf lässt das Thema Bildung vermissen. Es ist davon auszugehen, dass die Menschen durch Klimaanpassungsmaßnahmen zukünftig auch negativ betroffen sein oder zumindest in ihrem Alltagsverhalten beeinflusst werden können. Um die Klimaanpassung möglichst erfolgreich zu gestalten, sind daher Wissen und Akzeptanz in der Bevölkerung notwendig. Diese sind durch begleitende Bildungsaktivitäten und Kommunikation zu erreichen.

Schließlich regt die FHH an, die sozialen Auswirkungen und Chancen der Klimaanpassung in der vorsorgenden Klimaanpassungsstrategie explizit als Cluster festzulegen. Diese sollten Beachtung in der Erarbeitung der Maßnahmen finden, um sozialen Ungleichheiten entgegenzuwirken. Neben technischen und baulichen Lösungen sollen im Sinne multipler Lösungsansätze auch gering-investive, wirkungsvolle Maßnahmen einbezogen werden.

Zu § 3 Abs. 3 S. 2 KAnG-E

Soweit die Klimaanpassungsstrategie nach § 3 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 geeignete Maßnahmen zur Zielerreichung und Empfehlungen zu Maßnahmen der Länder enthalten soll, empfiehlt die FHH, nicht nur nachhaltigen, sondern nachhaltigen und zugleich der Klimaanpassung bestmöglich dienenden Maßnahmen und Empfehlungen den Vorrang zu geben. Insbesondere in Bereichen des (Küsten-)Hochwasserschutzes, der menschlichen Gesundheit sowie bei Bewässerungsfragen ist der Vorrang für Maßnahmen nach den bislang im Gesetzesentwurf genannten Kriterien fragwürdig. Hilfsweise könnte in Satz 2 klargestellt werden, dass nachhaltige Maßnahmen „bei gleicher Eignung“ Vorrang haben.

Zu § 4 KAnG-E

Zu § 4 Abs. 1 S. 1 KAnG-E

Die FHH empfiehlt, das Intervall für die Aktualisierung der Klimafolgenanalyse sachgerecht von den vorgeschlagenen 10 Jahren auf 5 Jahre zu reduzieren.

Zu § 8 KAnG-E

Allgemeines

Die Regelungen in § 8 KAnG-E werden grundsätzlich begrüßt. Aus Sicht der Klimaanpassung kann das beabsichtigte Berücksichtigungsgebot und Verschlechterungsverbot zusammen mit der Verpflichtung zur Begrenzung der Bodenversiegelung zu einer Verbesserung führen, wenn die Regelungen hinreichend konkret und damit vollziehbar formuliert werden. Die FHH weist darauf hin, dass Unklarheiten bezüglich des Verhältnisses der im Entwurf enthaltenen Regelung zu den Regelungen des BauGB bestehen. Die bisherige Formulierung kann damit Rechtsunsicherheiten auslösen, die sich insbesondere in der Praxis der Bauleitplanung entfalten. Zur Vermeidung von Rechtsunsicherheiten sollte in der finalen Formulierung des Gesetzes das Verhältnis zu bestehenden baurechtlichen Regelungen klargestellt und die Verwendung von unbestimmten Rechtsbegriffen nach Möglichkeit vermieden werden.

Zu § 8 Abs. 1 KAnG-E:

§ 8 Abs. 1 KAnG-E enthält keine verfahrensrechtlichen Vorschriften, bis wann und wie das Berücksichtigungsgebot von Trägern öffentlicher Aufgaben zu erfüllen ist. In entsprechender Anwendung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu § 13 KSG (BVerwG, Urt. v. 04.05.2022, Az.: 9 A 7/21, juris-Rz. 72 f.) ist es nach der vorgeschlagenen Formulierung daher möglich, das Berücksichtigungsgebot auch durch nachträgliche Abwägung in einem Gerichtsverfahren zu erfüllen.

Das vorgeschlagene Berücksichtigungsgebot enthält bislang keine Gewichtung der Ziele der Klimaanpassung, so dass Belange der Klimaanpassung beliebigen widerstreitenden Belangen unterliegen können.

Zu § 8 Abs. 2 KAnG-E:

Die Formulierung ist hinsichtlich der Schutzgüter, der für ihre Gewichtung maßgeblichen Kriterien sowie hinsichtlich des Maßstabs der Unvermeidbarkeit lückenhaft: Bis auf die explizit genannten Rechtsgüter lässt sie die übrigen Schutzgüter des § 1 Abs. 1 KAnG-E unbeachtet.

Zudem fehlt eine Definition des Begriffs „Vulnerabilität“. Die Parameter für die vom Verschlechterungsverbot maximal zugelassene Erhöhung der Vulnerabilität der Schutzgüter sind damit unklar. Dies führt zu Rechtsunsicherheiten. Im Vergleich zum wasserrechtlichen Verschlechterungsverbot (§§ 27 Abs. 1 Nr. 1, 47 Abs. 1 Nr. 1 WHG), bei dem der für die Bewertung des Vorliegens einer Verschlechterung maßgebliche Ausgangszustand über die Wasserrahmenrichtlinie geregelt ist, fehlt es bei § 8 Abs. 2 S. 1 KAnG-E an der Definition des maßgeblichen Ausgangszustands der Schutzgüter.

Zudem ist der Begriff der Zumutbarkeit in § 8 Abs. 2 S. 2 KAnG-E unklar und führt daher zur Rechtsunsicherheit in der Praxis. Hier wären mindestens Ansatzpunkte für eine Konkretisierung hilfreich.

Zu § 8 Abs. 3 KAnG-E:

Es wird darauf hingewiesen, dass § 8 Abs. 3 KAnG-E die geregelte Verpflichtung nicht auf Träger öffentlicher Belange beschränkt. Demnach gilt die Pflicht auch für Bürgerinnen und Bürger bzw. die Wirtschaft. Soweit auf Seite 2 des Referentenentwurfs zum Erfüllungsaufwand ausgeführt wird, dass sich aus dem Gesetzesentwurf keine Pflichten für Bürgerinnen und Bürger ergeben, müsste dies entsprechend angepasst werden, um klarzustellen, dass der Referentenentwurf auch zu Belastungen für Bürgerinnen und Bürger bzw. die Wirtschaft führt.

Der in der vorgeschlagenen Formulierung gewählte Begriff der „Leistungsfähigkeit“ ist im BBodSchG nicht enthalten, so dass die vorgeschlagene Regelung zu Vollzugproblemen führen kann. Mangels eigenen Regelungscharakters kann der Verweis auf § 1 BBodSchG dem nicht abhelfen. Es wird daher vorgeschlagen, statt auf die Leistungsfähigkeit auf die natürliche Bodenfunktionen nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 BBodSchG abzustellen.

Schließlich wird darauf hingewiesen, dass der Referentenentwurf bestehende Konflikte mit dem Ziel innenstädtischer Nachverdichtung bisher nicht adressiert.

Zu § 10 KAnG-E

Zu § 10 Abs. 1 S. 4 i.V.m. § 6 KAnG-E

Soweit der Referentenentwurf für die Erstellung eines Klimaanpassungskonzepts einer juristischen Person des öffentlichen Rechts EUR 250.000 veranschlagt, geht die FHH mangels einer im Referentenentwurf enthaltenen Verpflichtung zur regelmäßigen Aktualisierung des Klimaanpassungskonzeptes von einer einmaligen Verpflichtung und damit von einem einmaligen Aufwand aus.

Im Übrigen weist die FHH darauf hin, dass die den überwiegenden Anteil ausmachenden Kosten für die Maßnahmenumsetzung, beispielsweise zur Herstellung klimaangepasster Liegenschaften, bisher im Referentenentwurf unberücksichtigt bleiben. Eine flächendeckende Klimaanpassung kann jedoch nur realisiert werden, wenn neben der Konzeption auch strukturelle Mittel für die Umsetzung bereitgestellt werden.

Zu § 10 Abs. 2 KAnG-E

Soweit die Regelung als Maßstab für die Klimarisikoanalyse allein den Stand der Wissenschaft vorgibt, lässt dies den Einbezug der Praxis, einschließlich der Praxis der Bau- und Wohnungswirtschaft, vermissen. Es wird in Übereinstimmung mit den Ausführungen des in der Gesetzesbegründung (Referentenentwurf S. 23) zitierten Leitfadens für Klimawirkungs- und Vulnerabilitätsanalysen des Umweltbundesamtes (dort S. 14) die Einbindung von Fachakteuren vorgeschlagen. Die Ausgestaltung und Strukturierung der Unterstützung der Länder bedarf der Konkretisierung.

Zu § 10 Abs. 3 bis Abs. 5 KAnG-E

Die Bestrebung des Bundes, die Länder zur Erstellung eigener Klimaanpassungsstrategien zu verpflichten, wird dem Grunde nach für richtig gehalten, die verfahrensrechtlichen und inhaltlichen Vorgaben werfen aber gleichzeitig die Frage auf, wie viel Regulierung seitens des Bundes notwendig ist und wie viel Freiheit die Länder in der Gestaltung der Klimaanpassungspolitik haben. In der vorliegenden Entwurfsfassung sind insbesondere die verfahrensrechtlichen Vorgaben aus Sicht der FHH zu weitreichend und nicht zustimmungsfähig.

Der Umfang der Vorgaben bindet zudem massiv personelle und finanzielle Ressourcen. Gleiches gilt für den vorgesehenen Inhalt der Berichtspflichten der Länder, der an die unionsrechtlichen Vorgaben zur Berichtspflicht des Bundes angepasst werden sollte. Für die zusätzlichen Aufgaben der Länder, insbesondere die Umsetzung der Maßnahmen der Klimaanpassungsstrategien, stehen derzeit keine gesonderten Ressourcen zur Verfügung

Zu § 11 KAnG-E

Zu § 11 Abs. 2 KAnG-E

Die Umsetzung der Berichtspflicht bedingt einen erheblichen Berichtsaufwand und erhöht die Bindung personeller Ressourcen. Daher sollte der Berichtsaufwand auf das erforderliche Minimum konkretisiert und begrenzt werden.

Der Gesetzesentwurf begründet die in § 11 Abs. 2 KAnG-E geforderten Inhalte der regelmäßigen Länderberichte unter Verweis auf die Berichtspflichten des Bundes gegenüber der Europäischen Kommission nach Art. 19 der Verordnung (EU) 2018/1999.

Die vom Gesetzesentwurf vorgesehene inhaltliche Tiefe der Länderberichterstattung überschreitet die unionsrechtlichen Mitteilungspflichten.

Nach Art. 19 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2018/1999 müssen die Mitgliedstaaten der Kommission Informationen über ihre nationalen Anpassungspläne und -strategien übermitteln, in denen die durchgeführten und geplanten Maßnahmen zur Erleichterung der Anpassung an den Klimawandel umrissen werden und die in Anhang VIII Teil 1 der Verordnung aufgeführten Angaben enthalten sind.

Nach Anhang VIII Teil 1 der Verordnung sind in den Bericht der Mitgliedstaaten folgende Informationen aufzunehmen:

- Hauptzwecke und -ziele sowie institutioneller Rahmen für Anpassungsmaßnahmen
- Projektionen zum Klimawandel, einschließlich Wetterextreme, Auswirkungen des Klimawandels, Bewertung der Anfälligkeit für Klimaveränderungen und Klimarisiken sowie zentrale Klimagefahren
- Anpassungskapazität
- Anpassungspläne und -strategien
- Überwachungs- und Bewertungsrahmen
- Fortschritte bei der Durchführung, einschließlich bewährter Verfahren und Änderungen des Governance-Mechanismus

Aus Sicht der FHH sind die Anforderungen an die Berichterstattung auf die Anforderungen der Verordnung zu reduzieren.

Zu § 12 KAnG-E

Zu § 12 Abs. 5 KAnG-E

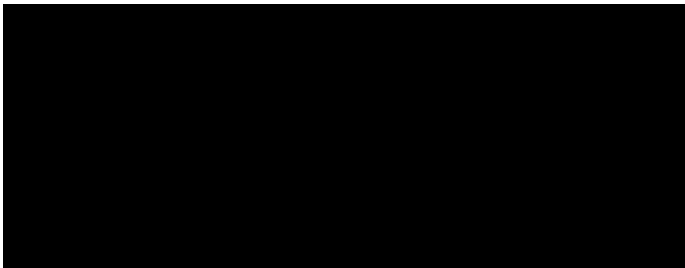
Soweit Träger öffentlicher Aufgaben der Länder über § 10 Abs. 1 S. 4 KAnG-E in Verbindung mit § 6 KAnG-E zur Aufstellung eines Klimaanpassungskonzepts und zur Umsetzung darin vorzusehender Maßnahmen verpflichtet werden sollen, ist deren Finanzierung offen.

Für die Konzepterstellung sieht § 12 Abs. 5 KAnG-E eine ermessensabhängige Unterstützung der Träger öffentlicher Belange im Rahmen der bestehenden Förderlandschaft vor. Ein Unterstützungsanspruch besteht nicht (Referentenentwurf S. 25). Die Finanzierung umzusetzender Maßnahmen ist vom Referentenentwurf bisher nicht adressiert. Es wird vorsorglich darauf hingewiesen, dass dafür derzeit keine Ressourcen zur Verfügung stehen.

Zu § 13 KAnG-E

In der vorliegenden Fassung von §10 ist §13 nicht zustimmungsfähig.

Mit freundlichen Grüßen



Stellv. Leitung Stabsstelle Klimafolgenanpassung/RISA