



Referentenentwurf eines Bundes – Klimaanpassungsgesetzes

Zum vorliegenden Referentenentwurf wird wie folgt Stellung genommen:

1. Grundsätzlich ist ein Bundes-Klimaanpassungsgesetz zu begrüßen und dieses soll vorrangig dazu dienen, die Auswirkungen des Klimawandels weitestgehend zu vermeiden und die nicht vermeidbaren Auswirkungen abzumildern. Gleichwertige Lebensverhältnisse sind zu ermöglichen und soziale Ungleichheiten sollen verhindert werden. Schäden und finanzielle Folgen sind nicht auf nachfolgende Generationen zu übertragen. Dieses in geteilter Verantwortung zu gewährleisten, ist eine schwierige Aufgabe, der dieser vorliegende Referentenentwurf nicht in geeigneter Weise nachkommt.
2. Mit dem vorliegenden Entwurf wird deutlich, dass dem Freistaat Thüringen zahlreiche, verpflichtende Aufgaben auferlegt werden sollen, die von einem kaum vollziehbaren, zu hohen Verwaltungsaufwand geprägt sind, ohne dass diesbezüglich eine Finanzierung durch den Bund in Aussicht gestellt wird. **Das TFM weist das TMUEN nachdrücklich und frühzeitig darauf hin, dass aufgrund der notwendigen Haushaltskonsolidierung keine neuen Stellen geschaffen werden können und keine zusätzliche Mittel gewährt werden. Der Bund wird daher gebeten, dass keine neuen Belastungen für Länder und Kommunen aus dem neuen Gesetz resultieren.** Eine Realisierung der vielfältigen zusätzlichen Aufgaben ist alleine schon deshalb nicht möglich, da neues Personal zur Aufgabenerledigung nicht zur Verfügung steht, oder in Aussicht gestellt werden kann. Mit der derzeitigen Personaldecke ist eine Übernahme von weiteren Aufgaben und/ oder Berichtspflichten nicht möglich.
3. Auch bleibt der vorgelegte Referentenentwurf eines Bundes Klimaanpassungsgesetzes hinter den Erfordernissen der beschleunigten Umsetzung tatsächlicher Anpassungsmaßnahmen zurück; es bleibt dementsprechend unklar, wie alleinige Konzepte und teils unverbindliche Berichtspflichten die negativen Auswirkungen des Klimawandels wirksam mindern sollen.
Der vorgelegte Gesetzesentwurf ist daher aus Sicht der des TMUEN weitreichend überarbeitungsbedürftig.
4. Gesetzgebungskompetenz des Bundes:
Das TMUEN sieht den grundsätzlichen Bedarf und die Verantwortung der Länder, Maßnahmen zur Klimaanpassung zu ergreifen. Jedoch ist fraglich, ob der Bund für die in dem GE vorgesehenen Maßnahmen überhaupt zuständig ist und nicht seine Gesetzgebungskompetenz überdehnt. Die im Gesetzentwurf vorgetragenen Begründungen überzeugen nicht vollständig.
Der Bund leitet seine Gesetzgebungskompetenz über verschiedene Gesetzgebungskompetenzen hinweg ab und schafft damit eine neue Gesetzgebungskompetenz für den Bereich von Klimaanpassungsmaßnahmen, die wiederum undifferenziert sämtliche Kompetenzbereiche der Länder und Kommunen umfasst. Der Bund sollte daher die Gesetzgebungskompetenz noch einmal prüfen und konkret darlegen.
5. Im Einzelnen umfasst der Referentenentwurf trotz des bereits weit fortgeschrittenen Wissensstands zur Klimaanpassung **keinerlei konkrete Maßnahmen**, sondern beschränkt sich allein auf die Vorgabe Strategien, Konzepte und Berichte zu erstellen. Dadurch wird für die Umsetzung von Maßnahmen, deren Erfordernis bereits klar ist, wichtige Zeit verloren. Auch umfasst es (abgesehen von § 8 KAnG) **zu wenige konkrete gesetzlichen Anforderungen** (z. B. die Einschränkung der erlaubnisfreien

Grundwasserbenutzungen) über wirksame Klimaanpassungsmaßnahmen, noch Zielvorgaben, wann in den genannten Clustern gültige relevante Bundesgesetze wie z. B. BauGB, WHG, etc. hinsichtlich der Auswirkungen des Klimawandels sowie den Erfordernissen der Klimaanpassung zu überarbeiten sind (z. B. Einführung des Vorrangs der Versickerung in § 55 Abs. 2 WHG).

Stattdessen ist beabsichtigt, eine Vielzahl eigenständiger neuer Strategien/ Berichte einzuführen und für diese regelmäßige Fortschreibungsturni festzulegen. Dabei ist zunächst festzustellen, dass die Festlegung zweier zeitlich unterschiedlicher Fortschreibungsturni von Bundesstrategie und Länderstrategien (4 und 5 Jahre) ineffektiv ist und zu einem unzweckmäßigen Auseinanderfallen der Berichtszeiträume führt.

Aus Sicht des TMUEN sollten daher beide Turni auf 5 Jahre gesetzt werden. Dies harmonisiert auch mit den Klimarisikoanalysen des Bundes, die dann jeden 2. Turnus zur Verfügung stehen würden. Für Letztere fehlt wiederum ein verbindlicher Zeitpunkt für deren erste Veröffentlichung, der vor Strategie und Konzepten liegen muss.

Auch aufgrund des Mangels an qualifiziertem Personal wird es aber selbst bei Vorliegen von in Aussicht gestellten finanziellen Mittel kaum möglich sein, die im Gesetzesentwurf beschriebenen Ziele zu erreichen.

6. Grundsätzliche rechtliche Anmerkungen zum Entwurf:

Hinsichtlich der erprobten Kompetenzordnung aus ausschließlicher und konkurrierender Gesetzgebungszuständigkeit wirft der vorgelegte Entwurf jedoch eine grundlegende Frage auf. Im vorgesehenen § 9 Abs. 1 heißt es „Unbeschadet der Vereinbarkeit mit Bundesrecht können die Länder eigene Klimaanpassungsgesetze erlassen. Die bestehenden Klimaanpassungsgesetze der Länder gelten unbeschadet der Vereinbarkeit mit Bundesrecht fort.“ Die Begründung führt dazu auf S. 22 aus, dass das Gesetz „daher in keiner Weise die Wirkung bestehender Landesgesetze zur Anpassung an den Klimawandel [...] oder zukünftiger solcher Gesetze beschränken [solle]“. In diesem Zusammenhang bleibt offen, wie bspw. in diesem Kontext die Bestimmungen des bestehenden Thüringer Gesetzes zum Klimaschutz und zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels (Thüringer Klimagesetz - ThürKlimaG -) vom 18. Dezember 2018 (GVBl. 2018, 816) zu sehen sind, und wie sich bspw. das Integrierte Maßnahmenprogramm zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels nach § 11 ThürKlimaG in die Bestimmungen des Bundes einordnet. Letztlich bleibt insbesondere offen, wie etwaig entgegenstehende Regelungen aufgelöst werden sollen.

Der Referentenentwurf begegnet darüber hinaus weiteren rechtssystematischen Bedenken. Es werden neue Begrifflichkeiten verwendet, die als Rechtsbegriffe nur ungenügend bzw. nicht definiert werden (z. B. "Vulnerabilität", § 8 Abs. 2). Ferner werden ohne Verweis in § 6 Klimaanpassungskonzepte erwähnt, obwohl diese erst in § 12 näher bestimmt werden. Rechtlich problematisch ist auch die in § 3 Abs. 5 Satz 1 enthaltene Formulierung des "fachlich überwiegend zuständigen Bundesministeriums". Den Begriff der "überwiegenden Zuständigkeit" kennt die Rechtsordnung nicht. Die vorgenannten Aspekte erschweren den späteren Vollzug des Gesetzes.

zu § 3 GE

Nach § 3 Abs. 1 hat der Bund eine vorsorgende Klimaanpassungsstrategie mit messbaren Zielen vorzulegen, sie umzusetzen und diese unter Berücksichtigung aktueller wissenschaftlicher Erkenntnisse alle vier Jahre fortzuschreiben.

Ob und inwiefern die vom Bund zu erstellende vorsorgende Klimaanpassungsstrategie mit Blick auf die einzelnen Schutzgüter (z. B. das Schutzgut Boden) überhaupt geeignet ist bzw. sein kann, vorbeugend den weitreichenden Herausforderungen der Klimaanpassung zu begegnen, lässt sich auf Basis des Referentenentwurfs derzeit nicht beurteilen.

Es wird lediglich gefordert, dass die zu erstellende Strategie "messbare Ziele und Indikatoren für die Zielerreichung" enthält, die durch "geeignete Maßnahmen auf Bundesebene" zu untersetzen sind. Alle relevanten fachlichen Aspekte, hier insbesondere die

Frage der konkreten Ziel- und Maßnahmenfestlegung, werden also auf die Ebene einer künftig zu erstellenden Strategie des Bundes, die auf einer Klimarisikoanalyse basieren soll, verlagert.

Eine belastbare Prüfung und Bewertung, ob die mit dem Entwurf verfolgten Ziele erreicht werden können bzw. deren Zielerreichung überhaupt belastbar festgestellt werden, kann aber letztlich nur in Kenntnis der konkret ausformulierten Klimaanpassungsstrategie erfolgen. In der Begründung heißt es hierzu lediglich lapidar, dass parallel zu dem Gesetzesvorhaben ein Prozess laufen würde, um die Ziele und ihre Indikatoren zu bestimmen. Kritisch anzumerken ist in diesem Zusammenhang auch, dass sofern in der (späteren) Umsetzung der Strategie eine Zielverfehlung droht, gem. Entwurf des KAnG ergänzende Maßnahmen vorzulegen sind. Hierbei bleibt völlig offen, wie eine Zielverfehlung definiert ist (ab wann ist bzw. gilt ein festgelegtes Ziel als verfehlt?) und wer eine evtl. Zielverfehlung feststellt und wie diese festgestellt wird?

zu § 3 Abs. 2

§ 3 Abs. 2 enthält die für die vorsorgende Klimaanpassungsstrategie vorgesehenen Cluster. Aus Sicht des Bodenschutzes wird in diesem Zusammenhang nicht ersichtlich, welchem Cluster bzw. Handlungsfeld die Thematik "Inanspruchnahme neuer Flächen" zugeordnet werden soll (Handlungsfeld Boden? Bauwesen? Handlungsfeld Verkehr/Verkehrsinfrastruktur? Handlungsfeld Raumordnung, Regional- und Bauleitplanung?). Es sei darauf hingewiesen, dass im Falle der Behandlung der Thematik als „übergreifendes Handlungsfeld“, die Gefahr besteht, dass bei diesem wichtigen Thema die Verantwortlichkeiten verschwimmen.

Es wird vorgeschlagen, zu prüfen, ob nicht ein eigenständiges Cluster "Inanspruchnahme neuer Flächen" mit dazugehörigen Handlungsfeldern zur Problemlösung besser geeignet ist.

zu § 3 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5

Nach § 3 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 legt die vorsorgende Klimaanpassungsstrategie einen Mechanismus zur Bewertung der Fortschritte in der Zielerreichung fest. Unklar bleibt, was konkret darunter zu verstehen ist bzw. welche Bedingungen hierfür erfüllt sein müssen.

zu § 3 Abs. 3 Satz 2

Es wird ausdrücklich begrüßt, dass nach § 3 Abs. 3 Satz 2 nachhaltige Anpassungsmaßnahmen den Vorrang genießen, die ausgeprägte Synergien zu den Bereichen des natürlichen Klimaschutzes, des Schutzes der biologischen Vielfalt und der nachhaltigen Stadtentwicklung aufweisen.

7. Verpflichtungen für Länder und Komm. Gebietskörperschaften:

Die vorgesehenen Verpflichtungen für die kommunalen Gebietskörperschaften in § 12 des GE, die durch die Länder - wg. Art. 84 Abs. 1 GG - noch näher auszugestalten sind, aber doch bereits sehr enge Vorgaben beinhalten, tragen den Thüringer Verhältnissen aus hiesiger Sicht keine Rechnung:

Thüringen ist sowohl auf der Ebene der Kommunen als auch der Landkreise sehr kleingliedrig strukturiert. Die Vorgaben für Kommunen und/oder Landkreise, integrierte Klimaanpassungskonzepte zu erstellen und umzusetzen, gehen daher mit einer überproportional hohen Belastung in Thüringen einher.

Allein die Vorgaben zur Strategieerstellung ziehen einen erheblichen strategischen Verwaltungsaufwand nach sich, ohne dass damit bereits Maßnahmen umgesetzt würden. Jede Körperschaft soll sich grundsätzlich mit allem befassen. Dies ist weder personell, noch finanziell zu schultern, sondern führt mittlerweile (insb. unter Berücksichtigung der Anforderungen und Vorgaben der EU und des Bundes in den Bereichen Nachhaltigkeit, Klimaschutz, Energiewende) zu einer überbordenden Bürokratie und

Selbstbeschäftigung der Verwaltung. Auch die Umsetzung der eigentlichen Klimawandelanpassungsmaßnahmen lässt einen grundsätzlich hohen Finanzbedarf erwarten, der von Thüringen und den Kommunen aufgrund eingeschränkter finanzieller Ressourcen nicht ohne Weiteres getragen werden kann.

Bezüglich der Verpflichtungen für kommunale Gebietskörperschaften ist aufgrund des Konnexitätsprinzips zudem zu erwarten, dass das Land je nach späterer landesrechtlicher Ausgestaltung der Vorgaben in § 12 GE zum finanziellen Ausgleich verpflichtet wäre. **Dies ist aus Sicht des Landeshaushalts abzulehnen.**

Zielführender erscheint es vielmehr, landeseigene Ansätze zur Bewältigung des Klimawandels bedarfsgerecht und effizient (weiter) zu verfolgen (auch an dieser Stelle spiegelt sich die Frage der Gesetzgebungskompetenz wider).

Bereits die in Thüringen ergriffenen Maßnahmen zeigen, dass auch gar kein Bedarf besteht, dass der Bund entsprechende Regelungen für Länder und Kommunen erlässt. Thüringen hat ein eigenes Klimagesetz, welches für das Land eine Klimaanpassungsstrategie einschließlich Monitoring und Fortschreibung alle fünf Jahre vorschreibt (§§ 11, 13 ThürKlimaG) und auch entsprechend mit IMPAKT und dem Klimafolgenmonitoring umgesetzt wird. **Die verpflichtende Vorgabe für die Länder in § 10 GE ist daher nicht notwendig und abzulehnen.**

Auch die Vorgabe, dass juristische Personen des öffentlichen Rechts, die dem Land eingegliedert sind, Klimaanpassungskonzepte aufstellen und die darin vorgesehenen Maßnahmen umsetzen sollen (§ 10 Abs. 1 S. 4 i.V.m. § 6 des GE), ist abzulehnen. Die Vorgabe führt aus hiesiger Sicht zu einem unangemessenen Aufwand, der je nach Finanzierungsstrukturen der jur. Person des öR. ggf. durch das Land getragen werden müsste.

§§ 10 und 12 sowie in Folge § 13 des GE sind daher zu streichen. Die Regelung des § 12 Abs. 5 GE sollte im Hinblick auf die gleichwohl vorhandenen Aktivitäten der Länder und Kommunen in § 9 (Bund-Länder-Zusammenarbeit) verortet werden.

§ 8 des GE ist zu streichen oder aber ausdrücklich auf den Bund zu beschränken. Das Berücksichtigungsgebot (Abs. 1), das Verschlechterungsverbot (Abs. 2) und die Regelungen zur Versiegelung und Entsiegelung (Abs. 3) führen grds. zu einem erheblichen (im GE nicht abgeschätzten) Verwaltungsaufwand und zu einer Zersplitterung des Rechts. Die Regelungen gehören aus hiesiger Sicht in einzelne Fachgesetze und sind hinsichtlich ihrer Auswirkungen dort zunächst hinreichend abzuwägen (wie die in der Begründung zu § 8 GE genannten Beispiele für das Berücksichtigungsgebot in § 2 Raumordnungsgesetz und § 1 a Baugesetzbuch). Insbes. die vorgesehene Verpflichtung zur Entsiegelung und Wiederherstellung von nicht mehr genutzten versiegelten Böden (soweit wie möglich und zumutbar) kann zu erheblichen Auswirkungen führen, die im vorliegenden Gesetzentwurf aber nicht weiter beleuchtet werden.

Die Begründung zu § 8 Abs. 4 GE steht zudem diametral zur Norm des § 8 Abs. 4 GE. Lt. Begründung stelle Abs. 4 klar, dass der Bund in die Rechtsetzungs- und Organisationskompetenzen der Länder und auch der komm. Gebietskörperschaften nicht eingreift. Mit § 8 verleihe der Bund den Ländern und komm. Gebietskörperschaften keine neuen Aufgaben. Nach dem Wortlaut des GE bleiben die Kompetenzen der Länder, Gemeinden, Landkreise und Kreise, die Regelungen nach Absatz 1 bis 3 innerhalb ihrer jeweiligen Verantwortungsbereiche auszugestalten, unberührt. **Die Regelungen nach § 4 Abs. 1 bis Abs. 3 GE sollen danach sehr wohl grundsätzlich Anwendung finden und würden auch neue Aufgaben darstellen.**

Wenn die Norm des § 8 als Querschnittsregelung durch den Bund beibehalten werden soll, wäre z.B. in § 8 Abs. 4 GE ausdrücklich klarzustellen, dass eine Erstreckung auf die Länder und komm. Gebietskörperschaften nicht erfolgt, z.B. durch folgende Formulierung: „**Die Regelungen nach Absatz 1 bis 3 gelten nur für den Kompetenzbereich des Bundes.**“

Auch die Berichtspflicht der Länder gem. § 11 GE stellt für Thüringen einen erheblichen Mehraufwand dar und sollte aufwandsärmer gestaltet werden. Diese Forderung leitet sich alleine schon daraus ab, dass weiteres Personal und weitere Finanzmittel vom Freistaat zur Erfüllung der zusätzlichen Aufgaben nicht bereitgestellt werden kann. Diese neuen Aufgaben zwingen daher letztendlich dazu, dass andere Aufgaben wegfallen müssten.

Darüber hinaus finden über die Auszahlung von Finanzmitteln des Bundes regelmäßige jährliche Berichterstattungen statt. Die zusätzliche Berichtspflicht erhöht lediglich den Verwaltungsaufwand und kann entfallen.

Kompensation der Mehrbelastungen für Länder und Kommunen durch Bund:
Sofern der Bund im weiteren Gesetzgebungsverfahren an den Verpflichtungen für Länder und komm. Gebietskörperschaften festhält, sind die Mehrbelastungen für die Länder und komm. Gebietskörperschaften durch den Bund finanziell auszugleichen. Allein für die Klimaanpassungskonzepte der kommunalen Gebietskörperschaften schätzt der GE einen Aufwand in Höhe von rund 1 bis 2 Mrd. EUR; hinzu kommt der Aufwand für die Länder zur Erstellung eigener Analysen und Strategien sowie zur Erfüllung der Berichtspflichten. Der finanzielle Ausgleich könnte in Form einer Anpassung der Umsatzsteuerverteilung des § 1 FAG erfolgen. Die späteren Investitionen zur Umsetzung der Klimaanpassungsstrategien dürften noch deutlich höhere Kosten verursachen, für die der Bund eine angemessene Beteiligung leisten sollte.

Lt. Vorblatt zum GE, Ziffer VI.1., regelt das Gesetzesvorhaben einen bisher unregulierten Bereich, so dass keine bestehenden Regelungen vereinfacht oder aufgehoben werden. Gleichwohl sollte der Bund prüfen, ob in anderen Bereichen Verpflichtungen/Standards für die Länder und Kommunen reduziert werden können, um den Mehraufwand aus dem vorliegenden Gesetzesvorhaben mindestens zu kompensieren.

8. Eine Entscheidung zum Instrument einer Gemeinschaftsaufgabe Klimaanpassung liegt bislang nicht vor. Solange bis hierzu keine Entscheidung getroffen wurde, kann von Seiten des Freistaates Thüringen keine weitere Verpflichtung mit haushalterischer Folge eingegangen werden.
9. Fazit
In dieser Form wird der Gesetzesvorschlag abgelehnt.