

Stellungnahme des Deutschen Städtetages zum Referentenentwurf eines Bundes-Klimaanpassungsgesetzes

Allgemeines

Die Städte begrüßen es ausdrücklich, dass nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz mit dem vorliegenden Referentenentwurf eines Bundes-Klimaanpassungsgesetzes für diesen wichtigen Bereich nun ebenfalls ein deutschlandweit verbindlicher Rahmen angestrebt wird.

Der Entwurf entspricht in seiner Flexibilität (etwa in der regelmäßigen Überarbeitung der Strategie sowie in der Anpassung auf regionale Gegebenheiten durch die Länder) der Herausforderung der sich ständig ändernden Umweltbedingungen durch die Folgen des Klimawandels.

Auch den formulierten Zielen des Gesetzes (§ 1 Absatz 1) stimmen wir zu. Klimaanpassung ist mit dem Klimaschutz eine zentrale Zukunftsaufgabe und von gesamtgesellschaftlicher Relevanz. Dieses Bewusstsein hat sich gesellschaftlich und politisch auf allen Ebenen etabliert. Klimamaßnahmen können vor allem auf der kommunalen Ebene wirksam umgesetzt werden. Klimaschutz und Klimafolgenanpassung sind damit faktisch eine politisch verpflichtende Aufgabe der Städte.

Im Grundsatz fällt auf, dass der Fokus des Gesetzentwurfes stark auf der Erstellung von Klimaanpassungskonzepten auf verschiedenen Ebenen (Bundes-, Landes- und Kommunalebene) liegt. Die Umsetzung der Maßnahmen sowie deren Finanzierung steht weniger im Fokus. Auch im Erfüllungsaufwand für die Verwaltung findet eine monetäre Einschätzung der Umsetzung von Klimaanpassungsmaßnahmen nicht statt. Dies ist aus Sicht der Städte für das in § 1 genannte Ziel und den Zweck des Gesetzes nicht zielführend, da bereits seit längerem in den Städten zahlreiche Klimaanpassungsmaßnahmen unter ganz erheblichem Einsatz auch und gerade kommunaler Haushaltsmittel geplant und umgesetzt werden.

Zu § 8 – Berücksichtigungsgebot, Verschlechterungsverbot

Aus Sicht der Städte bestehen erhebliche Bedenken zu den Formulierungen des § 8 des Referentenentwurfs. Gemäß der aktuellen Fassung des § 8 dürfen Planungen und Entscheidungen Träger öffentlicher Aufgaben 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 gemäß Formulierung im Entwurf vermeidbar, wenn zumutbare Alternativen, den mit der Planung oder Entscheidung verfolgten Zweck am gleichen Ort, ohne oder mit geringerer Erhöhung der Vulnerabilität zu erreichen, gegeben sind. Problematisch ist, dass § 8 keine Antworten gibt, wie die Verschlechterung zu messen oder zu prognostizieren ist. Auf die entstehenden Kosten durch Klimawandel ohne Anpassungsmaßnahmen wird zwar verwiesen (Basis sind entsprechende Studien), für die Praxis wären jedoch entsprechende Folgekosten-Beispiele oder Berechnungstools als Argumentationshilfe sehr sinnvoll. Denn gerade langfristige Kosten-Nutzen-Verhältnis muss in Relation gesetzt werden können.

Zudem existiert keine Möglichkeit, das Verschlechterungsverbot mit entsprechenden Sanktionen bei Nichteinhaltung durchzusetzen. In der Gesamtbetrachtung ergibt sich insbesondere zur Bauleitplanung das Erfordernis, die Regelungen zu klären. Wir regen an, gegenüber dem eigengesetzlichen Primat im Verhältnis zur Bauleitplanung den dort niedergelegten Abwägungsgrundsatz als handlungsleitend zu betrachten.

Offene Fragen und Begrifflichkeiten

Der § 8 lässt noch viele Fragen offen. Das macht nach Auffassung unserer Mitgliedsstädte Planungskonzepte schnell angreifbar, weil schwer nachweisbar ist, warum die Planung unbedingt erforderlich ist. So stellt sich beispielweise für die Bauleitplanung die Frage, ob Einfamilienhausbebauung danach noch zulässig ist oder nicht, oder ob Geschosswohnungsbau klimatisch die bessere Alternative darstellt. Wäre der Neubau von Bürogebäuden nur unterhalb einer bestimmten Leerstandsquote bedarfsgerecht und damit unvermeidlich, wenn mit einem Neubau möglicherweise Verschlechterungen einhergehen? Wer entscheidet, wann etwas „unvermeidlich“ ist? Was sind „zumutbare Alternativen“?

In der Konsequenz kann das auch heißen, dass aufgrund der Unbestimmtheit alle Planungen wie bisher laufen können, weil für alle auch eine plausible Begründung gefunden werden kann (z. B. Wohnungsmangel, gute ÖPNV-Anbindung, Reservefläche im Regionalplan etc.).

Unklar ist auch, inwieweit bisher geltende Regelungen davon berührt sind. So ist gemäß Baunutzungsverordnung geregelt, dass die GRZ-Werte nur Orientierungswerte sind und eine Überschreitung möglich ist. Wie verhält sich diese Regelung zu dem angedachten Verschlechterungsverbot? Auch hier erscheint es uns angeraten, nicht über eine einzelgesetzliche Lösung der Abwägung und dem Austarieren als eine Kernkompetenz der kommunalen Planungs- und Umweltbehörden vorgreifen zu wollen.

Zudem lässt der Entwurf die Frage nach der Grundlage für die Beurteilung der „Vulnerabilität von Grundstücken und Bauwerken sowie betroffenen Gebiete(n) insgesamt“ offen. Auch hier wird eine Konkretisierung in begleitenden Erläuterungen zum Gesetz als notwendig erachtet.

Des Weiteren wurde „Die **Versiegelung von Böden auf ein Minimum zu begrenzen**“ bereits mit der ähnlich formulierten Bodenschutzklausel des BauGB (§ 1a Absatz 2) verfolgt. Auch wenn ein Rückgang bei der Versiegelung von Flächen messbar ist, sollte an dieser Stelle eine praktikablere Formulierung gewählt werden, die zum Beispiel klärt, woran sich eine Begrenzung der Bodenversiegelung orientieren soll und wie ggf. ein entsprechender Nachweis erbracht werden kann. Auch hier können jedoch die Regelungen in der Bauleitplanung mit den eindeutigen Maßgaben der Baunutzungsverordnung kollidieren. Es empfiehlt sich nicht, neben das bestehende Regelwerk neue Parameter zu stellen.

Grundsätzlich ist die Zielrichtung des § 8 zu begrüßen, es besteht jedoch große Unsicherheit, ob sich das „Verschlechterungsverbot“ ohne enormen gutachterlichen – und damit verbunden auch zeitlichen – Aufwand rechtssicher umsetzen lässt. Der an vielen Stellen geforderten Beschleunigung von Verfahren wird das kaum dienen.

Hier muss aus unserer Sicht der Gesetzgeber im weiteren Gesetzgebungsverfahren dringend nachsteuern und die Regelungen des § 8 in der Gesetzgebung entsprechend konkretisieren bzw. anpassen oder aber auf die geltenden Ziele der Bauleitplanung und Maßzahlen und ihrer Anwendung der Baunutzungsverordnung zu verweisen.

Zu § 12 – Klimaanpassungskonzepte

Klimamaßnahmen können vor allem auf der kommunalen Ebene wirksam umgesetzt werden. Kommunale Klimaschutzkonzepte und Klimaanpassungskonzepte stellen hierfür geeignete und etablierte Grundlagen dar. Eine künftige bundesweite Verpflichtung, solche Konzepte auf kommunaler Ebene zu erstellen, sollte politisches Ziel sein. Dadurch wird die Bedeutung von Klimaschutz und Klimafolgenanpassung vor Ort gestärkt und die Rolle der Städte anerkannt und aufgewertet. Wir halten den Weg daher für richtig, dass der Bund mit dem Klimaanpassungsgesetz einen Rahmen für landesgesetzliche Regelungen vorgibt.

In § 12 werden ausreichend flexible Rahmenbedingungen für kommunale Klimaanpassungskonzepte formuliert und die Berichtspflicht auf die Länder beschränkt. Hier wird der weitere Prozess zeigen, wie die Länder das Gesetz interpretieren werden. Es besteht die Gefahr, dass diese Berichtspflicht ohne zusätzliche Ressourcen den Städten weitergereicht wird. Eine kostendeckende und dauerhafte Finanzierung ist im Sinne des Konnexitätsprinzips zwingend sicherzustellen. Positiv, jedoch nicht ausreichend, ist in jedem Fall die im Gesetz verankerte Unterstützung der Bundesregierung für alle Träger öffentlicher Aufgaben zu bewerten.

Zu Absatz 2 – Elemente der Klimaanpassungskonzepte

Sehr wichtig ist es aus Sicht der Städte, zum vorliegenden Entwurf noch einen weiteren Teil zu ergänzen, der sich an die Kommunen richtet, die bereits Klimaanpassungsstrategien vorliegen haben und die sich gerade im Aufstellungsprozess befinden. Es wird dabei als nicht sinnvoll erachtet, bereits erarbeitete Strategien auf Basis neuer Kriterien zu überarbeiten. Zielführender wäre es, die Zeit und Energie in die weitere Umsetzung der entwickelten Maßnahmen zu investieren. Daher sollten die Länder hinsichtlich der von ihnen zu definierenden Anforderungen an die kommunale Ebene zur Ausgestaltung der integrierten Klimaanpassungskonzepte, bestehende oder in Entwicklung befindliche, praxisnahe Analysen, Planwerke und Instrumente der Klimaanpassung als gleichwertig akzeptieren (beispielsweise Klimaanpassungsstrategie, Klimawandelaktionsplan, Klimaplanatlas, Rahmenplan Klima).

Sinnvoll ist auch die Bereitstellung der Daten für kommunale Klimarisikoanalysen (§ 4) durch Bund und Länder. Diese liefern den Städten eine wichtige Grundlage für die Konzepterstellung, sofern sie dort nicht schon vorliegen.

Zu Absatz 4 – Berücksichtigung bestehender Pläne

In § 12 Abs. 4 wird ausgeführt, dass in diesen Anpassungskonzepten insbesondere bestehende Hitzepläne, Starkregenkarten, sowie Landschaftspläne zu berücksichtigen sind. Der Maßnahmenkatalog soll möglichst auch Maßnahmen enthalten, mit denen Vorsorge insbesondere in extremen Hitzelagen, bei extremer Dürre und bei Starkregen getroffen werden kann. Es ist also durchaus ein sehr umfassender Ansatz mit einer großen Bearbeitungstiefe vorgesehen, der zu erheblichem Aufwand führt.

Zu Absatz 5 – Finanzierung

Die Klimakrise stellt die Kommunen in ihrer Aufgabe der Daseinsvorsorge zur Erreichung der Klimaresilienz für ihre Bürgerinnen und Bürger vor eine enorme Herausforderung. Um die Städte klimaresilient zu gestalten, werden in den kommenden Jahren enorme fachliche und finanzielle Herausforderungen auf die Städte zukommen. Laut einer Erhebung der investiven und personellen Finanzierungsbedarfe einer Unterarbeitsgruppe der Umweltministerkonferenz besteht bis 2030 ein Bedarf in den Ländern und Kommunen an Finanzmitteln in Höhe von insgesamt ca. 55 Mrd. Euro sowie ein Stellenbedarf in Höhe von ca. 16.200 Stellen.

Auf dieser Grundlage kommt das Thema der Finanzierung im Referentenentwurf deutlich zu kurz. Die hier formulierte Unterstützung von Trägern öffentlicher Aufgaben konzentriert sich nur auf die „Erstellung von Klimaanpassungskonzepten im Rahmen der bestehenden Förderlandschaft“. Die dauerhafte Fortschreibung sowie die Unterstützung der Umsetzung von Klimaanpassungsmaßnahmen muss zwingend ebenfalls in den Vordergrund gerückt werden.

Die Finanzierung über die bestehende Förderlandschaft ermöglicht keine flächendeckende Umsetzung, denn unregelmäßige Finanzierungsstrukturen behindern die langfristige Planung und die dauerhafte Etablierung des Themas innerhalb der Stadtverwaltungen. Wir verweisen an dieser Stelle an das vom Deutschen Städtetag vorgelegte Konzept für eine kluge Förderpolitik.

Zudem soll gemäß der Begründung zum Gesetzentwurf der Gefahr vorgebeugt werden, „(...) *dass manche Aspekte der Klimakrise und manche Regionen nicht ausreichend berücksichtigt und soziale Ungleichheiten dadurch vertieft werden*“ (Kap. II. Wesentlicher Inhalt, Satz 4). Neben der üblichen Förderung von Leuchtturmprojekten sind daher dringend auch etablierte Klimaanpassungsmaßnahmen zu unterstützen, die nicht nur in einzelnen, ausgewählten Gebieten, sondern in der Breite wirksam werden.